

OMMVA

RLDST

REND

2024

Omvärldstrender 2024

Utvecklingen i omvärlden präglas av fortsatt hög inflation och ett osäkert säkerhetspolitiskt läge med krig i Ukraina och uppblossad konflikt i Mellanöstern. Den höga inflationen har resulterat i att Riksbanken och andra centralbanker har höjt sina styrräntor. Detta har dämpat den ekonomiska tillväxten och skapat osäkerhet på finansmarknaderna globalt sett. För sakförsäkringsföretagen innebär den höga inflationen att kostnaderna för att åtgärda skador stiger. Företagen kan hantera detta genom att höja premierna. I vilken utsträckning detta görs beror på affärsmässiga överväganden och hittills kan det noteras att prisuppgången för skadeförsäkringar är lägre än inflationen i Sverige.

Försäkrings- och tjänstepensionsföretagen är stora aktieägare. Utvecklingen på aktiemarknaden är därför viktig. Avkastningen på företagens tillgångar sjönk under 2022, men återhämtade sig delvis under första halvan av 2023 till följd av stigande aktiekurser. Sedan dess har aktiemarknaden gått svagt och avkastningen på företagens tillgångar kommer under 2023 med stor sannolikhet att hamna under genomsnittet för de senaste tjugo åren. Trots dessa utmaningar har svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretag en stark finansiell ställning och är väl rustade för att hantera risker och sämre ekonomisk utveckling.

Förutom det makroekonomiska avsnittet har vi i årets rapport valt att fördjupa oss i digitaliseringsreglering, välfärdsbrott och klimatanpassning.

Digitaliseringen erbjuder många möjligheter. På försäkringsområdet kan digitaliseringen exempelvis ge företagen bättre förutsättningar att förstå kundernas behov och preferenser och därmed bidra till ökad kundnytta. Det finns emellertid också risker och utmaningar. Det är därför naturligt att det växer fram reglering, som i detta fall är horisontell eftersom digitalisering griper in i alla delar av samhället. Reglering behöver alltid vara av hög kvalitet. I annat fall riskerar lagstiftarens många gånger goda ambitioner att förfelas. Detta gäller på såväl EU-nivå som svensk nivå.

Att fånga upp försäkrings- och tjänstepensionsperspektiv och att belysa konsekvenserna på ett konkret sätt är många gånger en utmaning, särskilt i horisontella frågor som digitalisering. Det ställer krav på både överblick och detaljkunskap. Svensk Försäkring samlar branschens kunskaper och erfarenheter för att på bästa sätt föra dialog med lagstiftaren och på så sätt möta regleringsutmaningarna på området.

Ur ett samhällsperspektiv är det viktigt att bekämpa alla typer av bedrägerier och andra former av **välfärdsbrott**. Denna brottslighet har blivit alltmer omfattande och utgör i dag en viktig inkomstkälla för den organiserade brottsligheten i Sverige. För att vända utvecklingen och stoppa välfärdsbrotten behövs en vidare definition av välfärdsbrottslighet, som omfattar både offentliga och privata aktörer. Det behövs också ett utökat informationsutbyte mellan dessa aktörer. Försäkringsbranschen måste få tillgång till fler uppgifter från bland annat Försäkringskassan för att bekämpa försäkringsbedrägerier. Samtidigt vill branschen bidra genom att i större utsträckning dela värdefull information som kan hjälpa det allmänna att förhindra brott mot de offentliga välfärdssystemen.

Om tilliten brister mellan å ena sidan medborgarna och å andra sidan staten och systemen, riskerar det att urholka betalningsviljan för välfärdssystemen. För att kunna bibehålla den välfärdsstat som Sverige har byggt upp är det därför av särskild vikt att bekämpa alla typer av brott som hotar den, vilket även inkluderar försäkringsbedrägerier. Ytterst handlar det om finansieringen av vår gemensamma välfärd.

Försäkringsbranschen har sedan länge uppmärksammat konsekvenserna av klimatförändringar och behovet av **klimateanpassning**. Branschen förebygger och hanterar uppkomna skador. Skadeutvecklingen för naturhändelser riskerar att stadigt öka till följd av alltmer extremt väder i framtiden.

För svensk del är det viktigt att kunna bibehålla det omfattande försäkringsskydd för naturskador som finns i dagens försäkringsprodukter. Det ger en stor risk-spridning som ligger till grund för ett gott skydd för hushåll och företag till en låg kostnad. Detta förutsätter att vi anpassar oss till de risker ett förändrat klimat innebär och anpassar samhället för att undvika skador som kan förväntas inträffa alltmer frekvent. Svensk Försäkring arbetar för att olika aktörer, såsom lagstiftaren, kommuner och fastighetsägare, ökar sitt fokus på klimateanpassning. Det behövs en tydligare nationell strategisk inriktning med riktlinjer för klimateanpassningsarbetet och kommunerna behöver få bättre möjligheter att finansiera åtgärder. Därigenom kan vi tillsammans skapa ett mer robust samhälle även för kommande generationer.

Skribenter till årets rapport är Eva Erlandsson, Pär Karlsson, Staffan Moberg, Rickard Sobocki, Jonas Söderberg och Ronja Wildenstam.

Stockholm december 2023

Christina Lindenius, vd Svensk Försäkring

Innehåll

1	Konsekvenser av den ekonomiska utvecklingen för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen.....	9
1.1	Inflationen fortsätter prägla den ekonomiska utvecklingen	9
1.2	Även den politiska utvecklingen får konsekvenser för branschen	13
1.3	Inflationen får konsekvenser för skadeförsäkring.....	14
1.4	Sammanfattande reflektioner.....	28
2	Digitaliseringen alltmer märkbar i regleringen.....	33
2.1	Digitaliseringen förflyttar gränser även i regleringen	33
2.2	Regelverk om datadelning	36
2.3	Regelverk om AI	42
2.4	Regelverk om it-säkerhet	45
2.5	Sammanfattande reflektioner.....	47
3	Välfärdsbrotten behöver bekämpas	51
3.1	Systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen är allvarligt.....	51
3.2	De offentliga välfärdssystemen har funnits länge.....	52
3.3	Privat försäkring kompletterar det offentliga	53
3.4	Välfärdsbrottslighet på bred front	56
3.5	Arbetet mot välfärdsbrottslighet accelererar	65
3.6	Att stoppa välfärdsbrottsligheten kräver fler åtgärder	68
3.7	Sammanfattande reflektioner.....	71
4	Klimatanpassning av samhället allt viktigare	75
4.1	Naturskaderiskerna ökar till följd av klimatförändringen	75
4.2	Försäkringsskyddet för naturskador i Sverige är bra	77
4.3	Allt dyrare naturskador på global nivå	78
4.4	Omfattningen av naturskador i Sverige varierar	79
4.5	Kan vi fortsätta försäkra naturskador?	83
4.6	Vem ansvarar för klimatanpassningen?	84
4.7	Hur arbetar försäkringsbranschen med klimatanpassningsfrågan?	85
4.8	Samhällets klimatanpassning behöver accelerera	87
4.9	Sammanfattande reflektioner.....	89
	Bilaga: Pågående regleringsprocesser	93

A large, light brown, stylized number '1' graphic that serves as a background element on the right side of the page. It has a curved top and a vertical stem.

Konsekvenser av den ekonomiska utvecklingen för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen

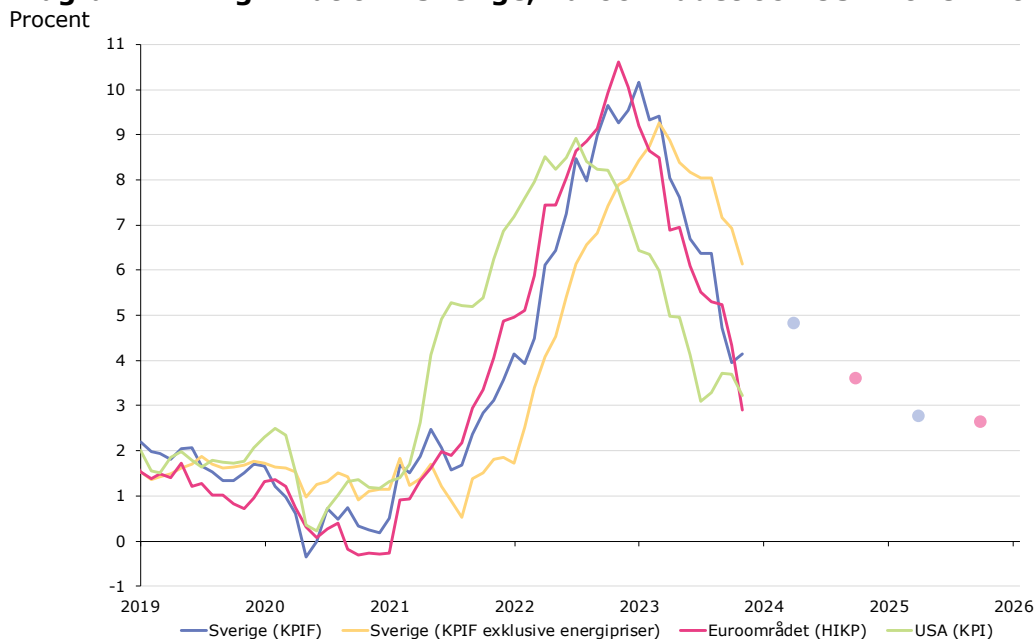
1 Konsekvenser av den ekonomiska utvecklingen för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen

Den svenska ekonomiska utvecklingen har kraftigt mattats av till följd av främst hög inflation och stigande räntor. Trots det försämrade ekonomiska läget har flera aktiemarknader globalt återhämtat en stor del av fallet under förra året. Snabbt stigande räntor har dock skapat oro för utvecklingen på fastighetsmarknaden. Hur påverkas de svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretagen av den ekonomiska utvecklingen?

1.1 Inflationen fortsätter prägla den ekonomiska utvecklingen

Inflationen i Sverige och omvärlden har fallit sedan slutet av 2022, främst till följd av lägre energipriser (se diagram 1). Kärninflationen, det vill säga KPIF exklusive energipriser, är fortsatt hög i Sverige. Inflationen förväntas bland marknadsaktörer närma sig Riksbankens mål på två procent under sommaren 2025.

Diagram 1 Årlig inflation i Sverige, Euroområdet och USA 2018 - 2025



Anm.: Sverige (KPIF) visar konsumentprisindex med fasta räntor. HIKP är det harmoniserade konsumentprisindexet för Euroområdet. Punkterna är finansmarknadsaktörer, arbetsmarknadens parter och inköparens förväntningar om inflationen (KPIF) i Sverige i mars 2023 (blå punkt) respektive september 2023 (rosa punkt).

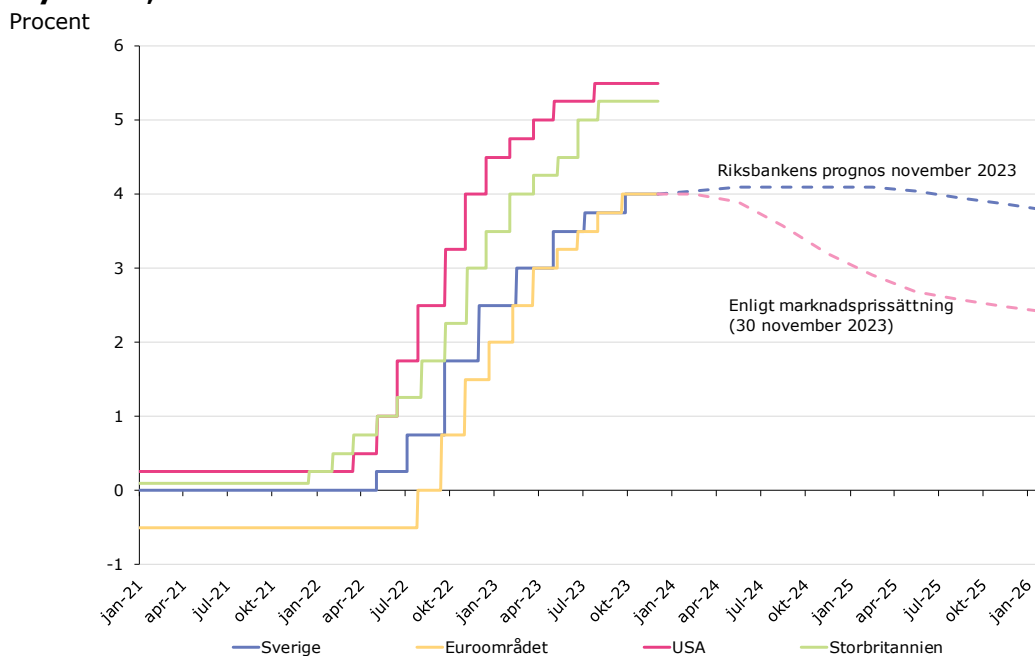
Källa: Macrobond.

Allt högre räntor till följd av inflationen

För att dämpa den höga inflationen har Riksbanken och andra centralbanker stramat åt penningpolitiken. Riksbanken har höjt styrräntan med fyra procentenheter sedan våren 2022, vilket är i linje med den europeiska centralbanken, ECB

(se diagram 2). Under samma period har centralbankerna i USA och i Storbritannien höjt sina styrräntor med drygt fem procentenheter.

Diagram 2 Centralbankers styrräntor och förväntningar om Riksbankens styrränta, 2021 – 2026



Anm.: Blå streckad linje är Riksbankens prognos för styrräntan i Sverige från *Penningpolitisk rapport november 2023*. Rosa streckad linje är marknads förväntningar om styrränta i Sverige 30 november 2023, vilket är beräknad av SEB utifrån marknadsprissättning på räntekontrakt.

Källor: Riksbanken och SEB.

Efter att ha höjt styrräntan åtta gånger sedan våren 2022 valde Riksbanken vid det penningpolitiska mötet i november 2023 att inte ändra styrräntan. Riksbankens prognos är att styrräntan kan komma att höjas ytterligare något under våren 2024 och en första sänkning förväntas ske under sommaren 2025. Marknadens förväntningar överensstämmer i stort med Riksbankens prognos för de kommande månaderna, men därefter förutspås att sänkningarna påbörjas tidigare och blir kraftigare. Enligt marknaden förväntas styrräntan närma sig tre procent under början av 2025.

Riksbanken och många andra centralbanker står inför svåra överväganden kring behovet av ytterligare höjningar, när i tiden räntan kan börja sänkas och i vilken takt sänkningarna ska ske. Om räntan höjs för mycket eller ligger kvar för länge på nuvarande nivåer kan det leda till en fördjupad lågkonjunktur. Höjs räntan för lite alternativt sänks för snabbt och för tidigt riskerar det att leda till att den höga inflationen kvarstår på en hög nivå eller till och med ökar. Förutom de mer allmänna utmaningarna har centralbankerna egna mer specifika aspekter som de behöver beakta. Riksbanken behöver exempelvis beakta hushållens höga skuldsättning, medan ECB behöver väga in de problem som kan uppstå i länder med höga statskulder såsom Italien och Spanien.

Även räntor med längre löptider har stigit som en följd av högre styrräntor och förväntningar om högre räntor framöver. Att Riksbanken liksom många andra centralbanker har påskyndat minskningen av sina stora innehav av obligationer har också bidragit till de stigande räntorna.¹ De tio-åriga svenska och tyska statsobligationsräntorna har under hösten varit uppe på de högsta nivåerna sedan 2011 och de amerikanska sedan 2007.

För svenska statsobligationer är räntorna på kortare löptider högre än de på längre löptider. Det innebär att räntekurvan är inverterad, vilken den även är i flera andra länder. En inverterad räntekurva brukar ses som en indikation på en kommande större inbromsning i ekonomin. Senast den svenska räntekurvan var inverterad var under 2007, strax innan den globala finanskrisen.

Svag krona driver upp inflationen och räntan

Vid kriser och ekonomisk oro faller ofta värdet på den svenska kronan eftersom många investerare söker sig mot större och stabilare valutor, så kallade *safe havens*. Till följd av oron i omvärlden har den svenska kronan försvagats i förhållande till den amerikanska dollarn och euron. Under hösten har en euro periodvis kostat runt tolv kronor, vilket är den högsta nivån någonsin. Det är dock inte enbart ett svenskt fenomen. Även den norska kronan, den kanadensiska dollarn och den australienska dollarn har sjunkit i värde gentemot dollarn och euron. Den låga värderingen av kronan innebär högre priser på importerade varor, vilket späder på inflationen i Sverige.

Att kronan har fallit i värde kan också bero på att den amerikanska centralbanken FED började höja sin styrränta tidigare och mer än Riksbanken. Det har fått investerare att söka sig till amerikanska obligationer, vilket har bidragit till kronförsvagningen. Detta har satt press på Riksbanken att höja styrräntan för att minska ränteskillnaden och därmed stärka kronan.

Riksbankens höjningar av styrräntan har dock inte resulterat i önskad utveckling, vilket lett till att det har börjat diskuteras andra åtgärder av Riksbanken och även en förnyad debatt om Sverige ska införa euron. En faktor som ofta nämns som bidragande till den svaga svenska kronan är svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretags stora investeringar i tillgångar i utländska valuta.² Detta är dock inte något som ensamt kan förklara kronförsvagningen.

Lågkonjunkturen är här

Inbromsningen är redan här och den svenska ekonomin befinner sig i recession med negativ tillväxt (se diagram 3). Konjunkturinstitutet och andra prognosmakare har en alltmer dyster syn på den ekonomiska utvecklingen. Lågkonjunkturen väntas

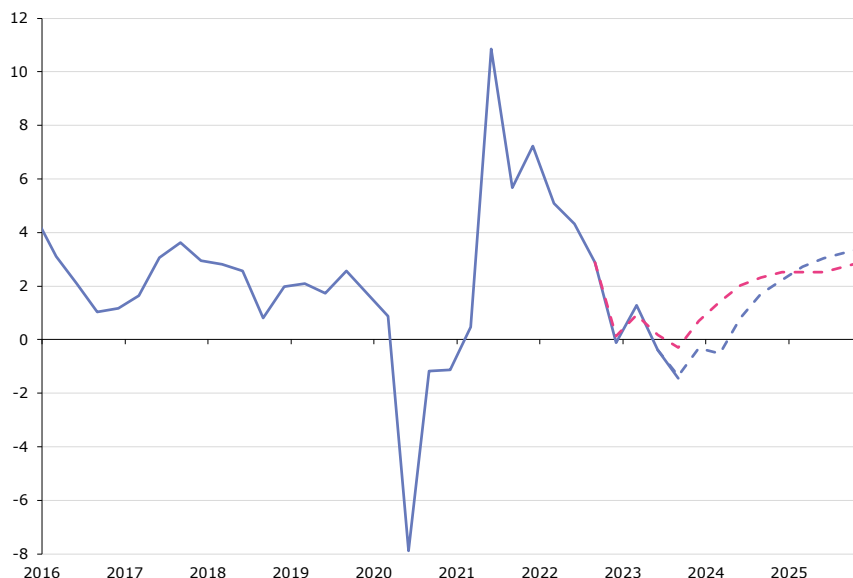
¹ Riksbanken började under april 2023 att sälja sitt innehav av statsobligationer och utökade försäljningarna i juni 2023 (Sveriges Riksbank (2023), *Penningpolitisk rapport november 2023*).

² Se exempelvis Sveriges Riksbank (2023), *Kronan kommer att stärkas på sikt, fördjupning i Penningpolitisk rapport september 2023*.

pågå till 2026 och leda till att arbetslösheten stiger från 8 procent i oktober 2023 till 8,3 procent under 2025.³

Diagram 3 Årlig förändring av BNP i Sverige 2016 – 2026

Procent



Anm.: BNP-förändringen är i fasta priser, dvs. realt. Den blå streckade linjen är Konjunkturinstitutets prognos i september 2023 och den rosa streckade linjen från december 2022.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Sverige är en liten öppen ekonomi med stor export och är därmed beroende av den ekonomiska utvecklingen i omvärlden. I många länder sker det en inbromsning i ekonomin, vilket spiller över på den svenska ekonomin. En eskalering av konflikten mellan Kina och Taiwan kan få stora konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen globalt, i synnerhet eftersom Taiwan producerar majoriteten av de halvledare som används i elektroniska produkter världen över. Som en följd av problemen med logistikkedjor under covid-19 pandemin och en alltmer politiskt uppdelad värld väljer många bolag att flytta produktionen närmare sina hemmarknader. Det kan innebära att den globala handeln minskar, vilken kan påverka den ekonomiska utvecklingen negativt och att den höga inflationen består.

Sverige har en förhållandevis låg statsskuld i förhållande till BNP jämfört med många andra EU-länder. Därmed finns det bättre möjligheter för Sverige att hantera en lågkonjunktur med finanspolitik. Dock kan en expansiv finanspolitik, exempelvis i form av stimulanser, leda till högre inflation och därmed komma i konflikt med penningpolitiken. Sådana stimulanser kan därför leda till ännu högre räntor, vilket bromsar in ekonomin ytterligare. Det är också den huvudsakliga motiveringen till varför regeringens budgetproposition för 2024 är förhållandevis restriktiv.⁴

³ Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (2023), *Konjunkturläget september 2023*.

⁴ För att balansera för kostnadsökningar och sjunkande reallöner har regeringen valt att sänka skatten på drivmedel, ge kommunsektorn nya tillskott om 16 miljarder kronor och sänka skatten på

Mindre återhämtning på den svenska aktiemarknaden

Som en följd av den höga inflationen med stigande räntor och inbromsningen i ekonomin föll aktiemarknaderna i Sverige och globalt under 2022. Under 2023 har många aktiemarknader återhämtat stora delar av nedgången.

Återhämtningen har dock blivit mindre i Sverige, vilket till viss del kan vara en följd av att den svenska aktiemarknaden steg betydligt mer under 2021 än många andra aktiemarknader. Den sämre utvecklingen för den svenska aktiemarknaden kan också bero på den oro som finns för den svenska fastighetsbranschen, vars aktier periodvis fallit i värde under 2023. Till följd av att en del fastighetsföretag har lånat upp stora belopp för fastighetsförvärv när räntorna var låga befaras fastighetsbranschen påverkas mer av den snabbt stigande räntan än många andra branscher. Ökad oro om möjligheterna för fastighetsbolagen att låna pengar och erhålla kapital kan förvärra problemen för den svenska fastighetssektorn och ge upphov till nedgångar på den svenska aktiemarknaden.

1.2 Även den politiska utvecklingen får konsekvenser för branschen

Regeringen har under hösten lagt fram sin andra budget för mandatperioden. Budgetpropositionen för 2024 är, som nämndes ovan, förhållandevis restriktiv. Satsningar görs bland annat på försvar och rättsväsende, förstärkning av det generella klimatinvesteringsstödet genom det så kallade Klimatklivet och intensifierat arbete mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen genom inrättandet av den nya Utbetalningsmyndigheten. Oppositionen anser att regeringen är alltför passiv och att den restriktiva budgeten riskerar att leda till en sjukvårdskris och underfinansiering av det brottsförebyggande arbetet.

Försäkringsbranschens roll som komplement till det offentliga skyddet innebär att branschen påverkas såväl direkt som indirekt av de förslag som lämnas i budgeten. Om förslagen leder till en minskning av antalet brott, minskade utsläpp och satsningar på klimatanpassning, samt en förbättrad kontroll av de utbetalningar som görs från välfärdssystemen, kan det bidra till att minska antalet inträffade skador och kostnaderna för att ersätta dessa, något som i förlängningen gynnar branschen och försäkringstagarna.

Tidöavtalet innehöll en överenskommelse om att ett förslag om sänkt skatt på investeringssparkonto (ISK) skulle lämnas i budgeten för 2024. Något sådant förslag lämnades dock inte och det är i dagsläget oklart när det kommer att lämnas. Frågan har bäring på försäkringsbranschen då kapitalförsäkring och ISK är nära substitut. Det är därför viktigt att upprätthålla en skattemässig likformighet mellan ISK och kapitalförsäkring, vilket försäkringsbranschen framhåller i kontakter med företrädare för regeringen.

arbetsinkomster för inkomster för låg- och medelinkomsttagare, se Finansdepartementet (2022), *Budgetpropositionen för 2023, prop. 2023/24:1*.

Det blev under hösten 2023 klart att samtliga riksdagspartier nu ingår i pensionsgruppen och det har aviserats att gruppen är överens om en översyn med målet om ett mer flexibelt uttag av tjänstepension. Det senare bygger på pensionsgruppens överenskommelse från 2017 om bland annat införandet av en möjlighet att göra ett uppehåll i pensionsutbetalningarna, så kallad pausad tjänstepension, och att förlänga utbetalningstiden efter att pension börjat betalas ut.⁵ Det är i dag möjligt att pausa den allmänna pensionen och det är positivt att den möjligheten införs även för tjänstepension. Det gör det sammantaget än mer förmånligt för en pensionär att börja arbeta igen och därmed stärka sin pension vid sidan av att det bidrar till ett ökat arbetsutbud.

Vid sidan av den politiska utvecklingen i Sverige påverkas de svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretagen av den politiska utvecklingen på EU-nivå. Detta då en stor del av den reglering som påverkar försäkrings- och tjänstepensionsföretagen beslutas på EU-nivå. Valet till Europaparlamentet i juni 2024 och tillsättningen av en ny EU-kommission har därför stor betydelse för försäkringsbranschen.⁶

I dagsläget är det svårt att förutspå vilken påverkan utfallet av valet och tillsättning av ny EU-kommission kommer få för den ekonomiska utvecklingen och försäkringsbranschen. Det är rimligt att förvänta sig att fokus framöver kommer att ligga på säkerhetspolitik och ökad konkurrenskraft för EU samt hållbarhet och digitalisering. En för branschen viktig fråga, som den nya EU-kommissionen har att ta ställning till, är om det ska införas krav på ett nationellt försäkringsgarantisystem. Det skulle kunna leda till stora kostnader för försäkringsföretagen som i slutänden drabbar försäkringstagarna i form av högre premier.⁷ Det blir också den nya EU-kommissionens uppdrag att uppfylla löftet om att minska rapporteringen med 25 procent på EU-nivå.⁸ Rapportering av uppgifter om verksamheten till bland annat Finansinspektionen tar i dag stora resurser i anspråk för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen.

1.3 Inflationen får konsekvenser för skadeförsäkring

Den ekonomiska utvecklingen och utvecklingen på de finansiella marknaderna får konsekvenser för de svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretagen. Det kan bland annat påverka kostnader för skadehantering, storleken på inbetalda premier, avkastningen på företagens tillgångar och deras finansiella ställning.

När inflationen går upp stiger kostnaden för att åtgärda skador till följd av bland annat ökade arbets- och materialkostnader. Exempelvis har kostnaden för reparation och renovering av bostäder samt reparation av bilar och andra fordon gått upp under 2023 (se diagram 4).⁹

⁵ Socialdepartementet (2017), *Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner* s. 11.

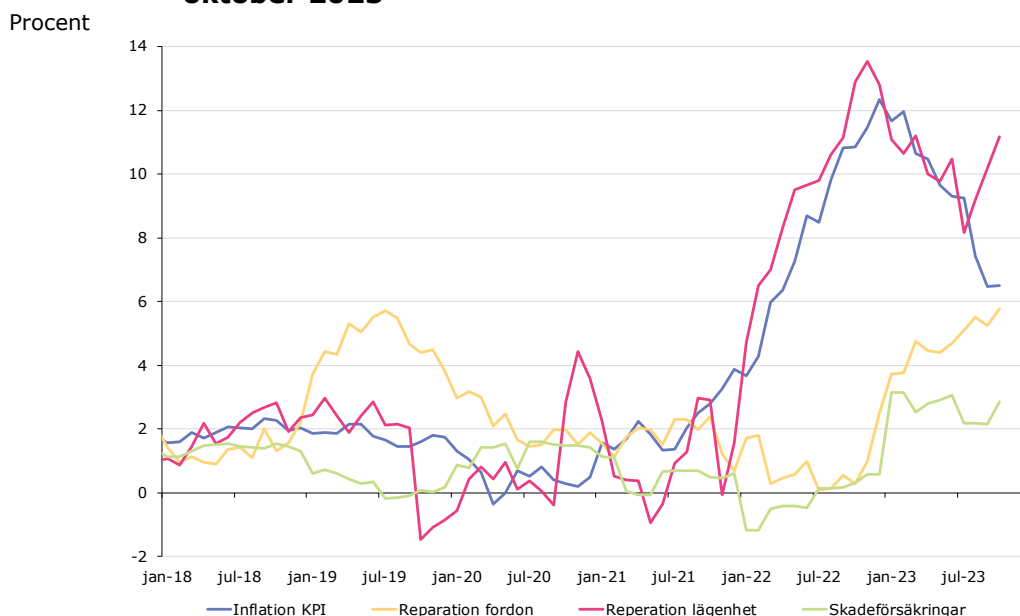
⁶ Valet till Europaparlamentet hålls i Sverige 9 juni 2024.

⁷ Se exempelvis Svensk Försäkring (2019), *Svensk Försäkring är emot krav på försäkringsgarantisystem*.

⁸ Ursula von der Leyen (2023), *State of the union 13 september 2023*.

⁹ Detta ska ses som en indikation för vilka prisökningar som försäkringsföretagen möter eftersom konsumentprisindex (KPI) avspeglar kostnadsökningar för främst hushållen.

Diagram 4 Årlig inflation i Sverige och årliga prisförändringar 2018 – oktober 2023



Anm.: Inflationen (KPI) är med rörlig ränta till skillnad från KPIF. Kategorin Reparation fordon benämner SCB som Underhåll och reparationer av fordon och kategorin Reparation lägenhet som Inre reparationer, bostadsrätt. Kategorin Skadeförsäkringar benämns av SCB som Försäkringar och innefattar hemförsäkring, bilförsäkring och sjuk- och olycksfallsförsäkring.
Källa: Macrobond.

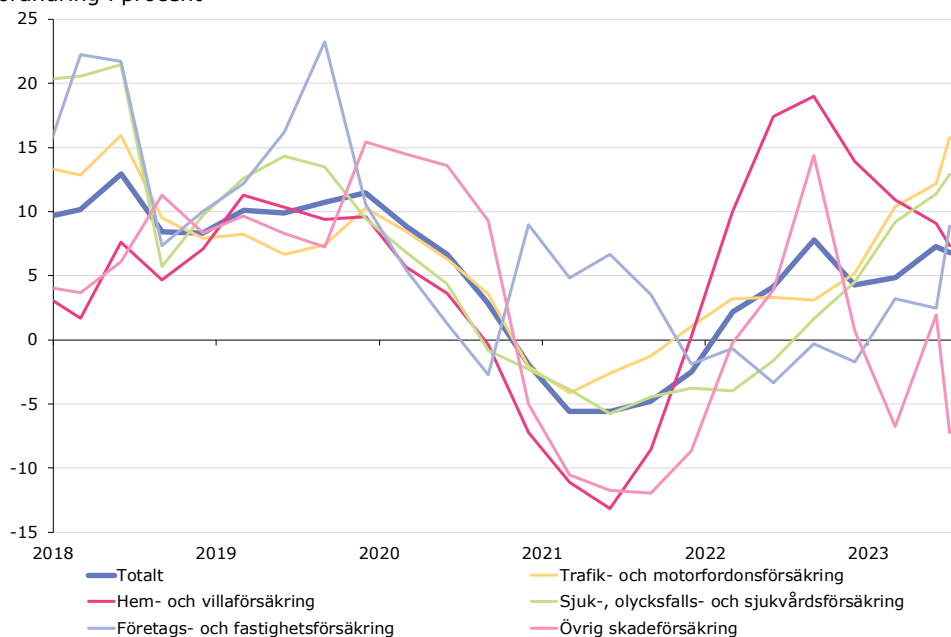
Prisökningarna får konsekvenser för skadeförsäkringsföretagen i synnerhet om de sker oväntat, eftersom försäkringspremien bestäms och betalas in i förväg. Företagen bestämmer premierna utifrån en riskbedömning som bygger på en uppskattning av hur ofta en viss typ av skada kommer att inträffa och vad skadan förväntas kosta. Förväntningar om inflationen är därmed en viktig parameter i premiesättningen.

En oväntad inflationsökning kan innebära att skadekostnaderna underskattas. Beroende på konkurrenssituation och andra affärsöverväganden kan premier och andra försäkringsvillkor, helt eller delvis, över tid anpassas till den högre prisnivån eftersom försäkringarna oftast löper på ett år. Premierna för skadeförsäkring har hittills stigit betydligt långsammare än inflationen (se diagram 4). Skadeförsäkringspremier ingår i den så kallade konsumentkorgen som ligger till grund för beräkning av inflationen i Sverige (se fördjupning).

De utbetalda skadeersättningarna till hushåll och företag ökade med knappt sju procent för perioden oktober 2022 till september 2023 jämfört med motsvarande period ett år tidigare (se diagram 5). Den största ökningen var för trafik- och motorfordonsförsäkring, medan övrig skadeförsäkring minskade. Skillnaden kan bero på att dessa i varierande grad påverkas av prisförändringar och inflation, men också bland annat på förändringar av antalet skador och omfattningen av skadorna.

Diagram 5 Årlig förändring av svenska skadeförsäkringsföretags utbetalda skadeersättningar 2018 – september 2023

Årlig förändring i procent



Anm.: Den årliga förändringen mäts i rullande årsvärden, vilket innebär att för ett givet kvartal innefattar utbetalningarna ersättningar för skador som inträffat under senaste året och fördröjda ersättningar för skador som inträffat tidigare. I kategorin Företags- och fastighetsförsäkring ingår sjöfarts-, luftfarts- och transportförsäkring, egendomförsäkring för företag och fastigheter samt ansvarsförsäkring. Kategorin Övrig skadeförsäkring omfattar kredit-, borgens-, rättsskydds-, assistans-, inkomst- och avgångsbidragförsäkringar, samt trygghetsförsäkring vid arbetsskada och skadelivräntor. I denna kategori ingår även uppgifter som inte kan särredovisas på de olika kategorierna.
Källa: Svensk Försäkring.

Skadeersättningarna minskade under pandemin, men har därefter ökat igen. Dock inte lika mycket som före pandemin. Detta kan vara en förklaring till att premierna inte gått upp i större omfattning trots den höga inflationen. Det finns dock en fördröjning i tid från det att skadan inträffar och till dess att skadeersättning utbetalas, vilket kan medföra att den höga inflationen än så länge inte fullt ut slagit igenom i ersättningarna.¹⁰ Det ska också tilläggas att för försäkringsföretagen innebär den höga inflationen även ökade kostnaderna för lokaler, löner och liknande, vilket också kan påverka premierna.

Hög inflation, framför allt om den är bestående, kommer även att påverka skadeersättningar för skador där utbetalningar sker under flera år.¹¹ För dessa skador finns det mindre möjligheter att genom premiehöjningar hantera ökade skadeut-

¹⁰ Skälet till fördröjningen av utbetalning är att vissa typer av skador, såsom en del brand- och trafikskador, kan ta lång tid att utreda. En annan förklaring är att skadeanspråk ibland uppstår först en tid efter det att skadan skedde. Skadeersättningar kan även betalas ut som livränta för en lång tidsperiod för den som på grund av till exempel trafikskada eller arbetsskada har drabbats av nedsatt arbetsförmåga. Livränta kompenserar för framtida inkomstförluster.

¹¹ Detta gäller till exempel skadeersättningar som utbetalas som livränta för en lång tidsperiod för den som på grund av till exempel trafikskada eller arbetsskada har drabbats av nedsatt arbetsförmåga, där livräntan kompenserar för framtida inkomstförluster. Storleken på dessa utbetalningar är ofta kopplade till ett prisindex.

betalningar. Exempel på sådana så kallade långsvansade försäkringsprodukter är olycksfalls-, sjukdoms- och ansvarsförsäkringar. Den europeiska tillsynsmyndigheten EIOPA nämner just långsvansade produkter som en risk för branschen vid en längre period med hög inflation och uppmanar nationella tillsynsmyndigheter att övervaka detta.¹²

Fördjupning: Skadeförsäkringar ingår i inflationen

I Sverige mäts inflationen vanligtvis genom konsumentprisindex (KPI), som tas fram av Statistiska centralbyrån. KPI är tänkt att mäta den genomsnittliga prisutvecklingen för hushållens konsumtionen på lång och kort sikt. Till grund för beräkningarna ligger den så kallade konsumentkorgen, ofta kallad KPI-korgen, som består av ett urval av varor och tjänster. Konsumentkorgen ska spegla det som hushållen konsumerar och vid varje årsskifte uppdateras såväl urvalet av produkterna som deras vikt i korgen. Bland dessa produkter ingår skadeförsäkringar, vars vikt i korgen under 2023 är drygt en procent.¹³ Det är i stort sett samma vikt som för tobak, något mer än för exempelvis frukt och något mindre än för till exempel grönsaker.

Syftet med att inkludera skadeförsäkringar i KPI-korgen är att mäta prisutvecklingen hos vanliga försäkringstjänster som tecknas av privatpersoner.¹⁴ Prisutvecklingen mäts månadsvis för försäkringsavtal med samma innehåll och om försäkringsvillkoren ändras ska kvalitetsjustering utföras. Insamlingen av uppgifter om premier sker genom utskick av blanketter till försäkringsföretagen. Urval av försäkringsföretag till undersökningarna görs baserat på omsättningen.¹⁵

De typer av försäkringar som ingår i kategorin Skadeförsäkringar i diagram 4 är hemförsäkring, bilförsäkring samt sjuk- och olycksfallsförsäkring. Dessutom ingår också villaförsäkring i KPI-korgen, men då i kostnaden för nyttjande av bostad (egnahem). Av dessa försäkringar har premierna stigit mest för villahemförsäkringarna under 2023 och minst för motorförsäkring (se diagram 6). Det kan konstateras att prisförändringarna för dessa försäkringar är mindre än inflationen (KPI) under 2023.

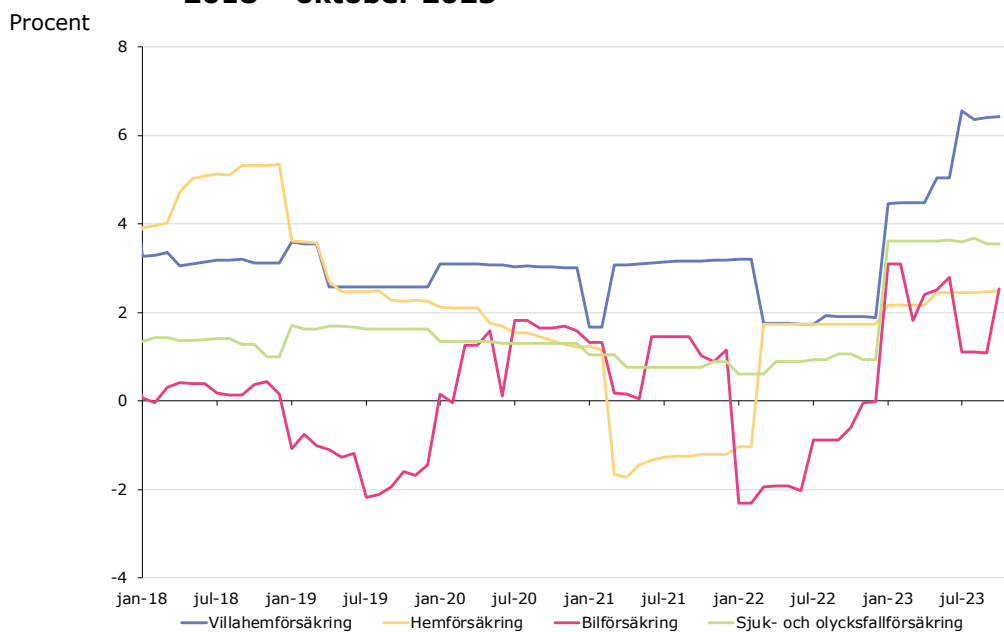
¹² EIOPA (2022), *Supervisory Statement on inflation*, EIOPA-BoS-22-587.

¹³ Enligt Statistiska centralbyrån (2023), *Vägningstal för inflationen 2023*.

¹⁴ Det pris konsumenten betalar för försäkringen mäts enligt den så kallade bruttoprincipen, vilken innebär att tjänstens värde uppskattas till att vara identiskt med försäkringspremien.

¹⁵ Statistiska centralbyrån (2023), *Statistikens framställning Konsumentprisindex*.

Diagram 6 Årliga prisförändringar för olika typer av skadeförsäkringar 2018 – oktober 2023



Anm.: Villahemförsäkring benämns av SCB som försäkringsavgifter och ingår som kostnad för nyttjande av bostad (egna hem).

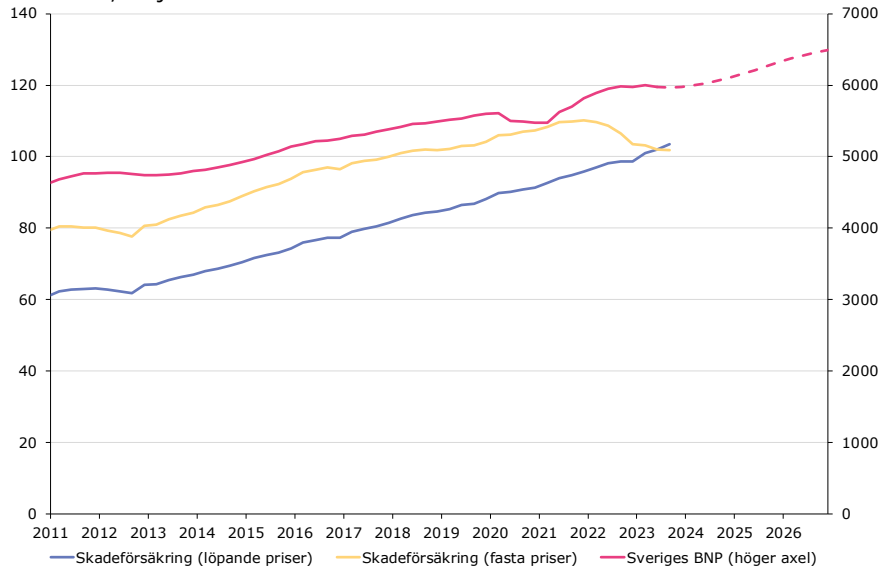
Källa: Macrobond.

Lågkonjunktur kan innebära minskade premier för skadeförsäkring

Lågkonjunkturer och därmed inbromsningen i ekonomin kan påverka storleken på de inbetalda premierna för skadeförsäkring eftersom efterfrågan på försäkringar vanligtvis minskar när konsumtionen och investeringarna minskar. Tillväxten i inbetalda premier för skadeförsäkring förväntas därför minska under kommande år när premierna justeras för inflation (se diagram 7).

Diagram 7 Inbetalda premier för skadeförsäkring och Sveriges BNP, 2011–2026

Årsvärden per kvartal, miljarder kronor



Anm.: Skadeförsäkring (fasta priser) och Sveriges BNP är inflationsjusterade till prisnivån för 2022. Den streckade linje är Konjunkturinstitutets prognos för BNP från september 2023.

Källor: Svensk Försäkring, SCB och Konjunkturinstitutet.

Att de inbetalda premierna justerade för inflationen har minskat sedan början av 2022 kan bero på minskad efterfrågan på försäkringar. Antalet försäkringsavtal för svenska skadeförsäkringsföretag har emellertid snarare stigit sedan början av 2022.¹⁶ En annan möjlighet är att försäkringstagarna väljer mindre omfattande försäkringar som kostar mindre. Det kan även bero på att skadeförsäkringsföretagen inte höjt priset på premierna i samma utsträckning som den höga inflationen, vilket överensstämmer med den förhållandevis låga prisökningen för skadeförsäkring under senaste året (se diagram 4).

Inflationen och lågkonjunkturen får även konsekvenser för livförsäkrings- och tjänstepensionsföretagen

För livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag kan den högre inflationen leda till större framtida utbetalningar för förmånsbestämda tjänstepensioner, inklusive fribrev, eftersom dessa ofta är värdesäkrade. Den framtida kostnaden av värdesäkring vid hög inflation kan innebära att den finansiella ställningen försämras för de företag som tillhandahåller förmånsbestämd tjänstepension. Värdesäkring av pensionerna är också den huvudsakliga anledningen till att kostnaderna för kommunernas och regionernas avtalspensioner förväntas öka med cirka 45 miljarder 2023 och med ytterligare tolv miljarder kronor 2024.¹⁷

Arbetslösheten förväntas stiga till följd av att Sverige befinner sig i en lågkonjunktur, vilket i sin tur kan leda till att de inbetalda premierna för tjänstepension minskar. Det beror på att det är utbetald lön som ligger till grund för

¹⁶ Se Svensk Försäkrings kvartalsstatistik över försäkringsbestånd.

¹⁷ Sveriges kommuner och regioner (2023), *Ekonomirapporten*, maj 2023.

inbetalningar till tjänstepensionspremier och summan av utbetalda löner minskar vid ökad arbetslöshet, allt annat oförändrat. Samtidigt innebär den höga inflationen att inkomstbasbeloppet indirekt kan komma att stiga till följd av ökade lönekrav, vilket kan påverka de inbetalda premierna uppåt.¹⁸

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

Avkastningen har delvis återhämtat sig under 2023

Utvecklingen på de finansiella marknaderna får konsekvenser för de svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretagen eftersom de har betydande innehav av finansiella tillgångar. De totala innehaven uppgick vid slutet av 2022 till runt 6 100 miljarder kronor, vilket var mer än värdet av Sveriges BNP.¹⁹ Svenska företag har generellt sett en större andel aktier och en mindre andel statsobligationer än andra europeiska försäkrings- och tjänstepensionsföretag (se diagram 8). Att svenska tjänstepensionsföretag har en högre andel aktier jämfört med svenska försäkringsföretag kan till stor del förklaras av att inom kategorin försäkringsföretag ingår skadeförsäkringsföretag, som generellt har en lägre andel i aktier i sina tillgångar.²⁰

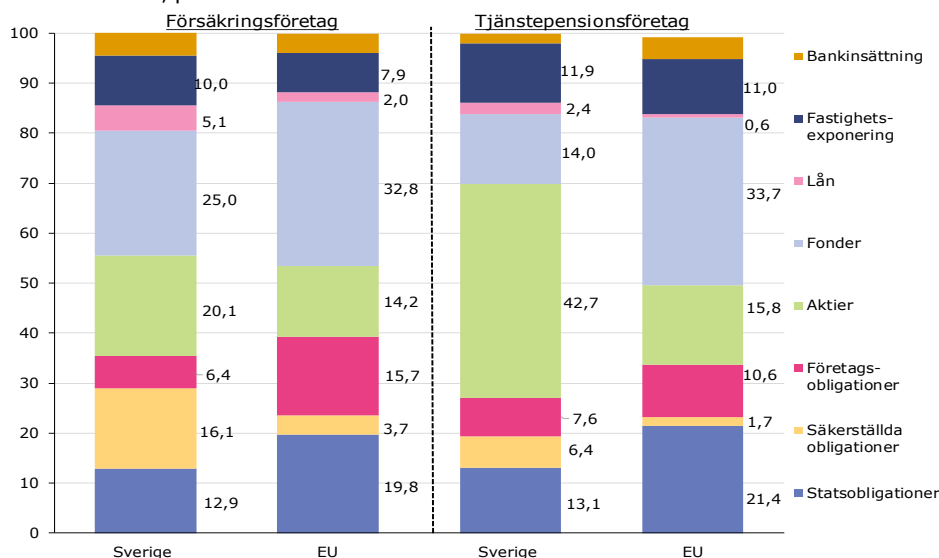
¹⁸ Se fördjupning i Svensk Försäkring (2022), *Omvärldstrender 2023*.

¹⁹ Svensk Försäkring (2023), *Försäkringar i Sverige 2013 – 2022*.

²⁰ Läs mer i exempelvis Svensk Försäkring (2021), *Omvärldsbeskrivning 2022*.

Diagram 8 Försäkrings- och tjänstepensionsföretags genomsnittliga innehav i olika finansiella tillgångar, december 2022

Andel av totalt innehav, procent



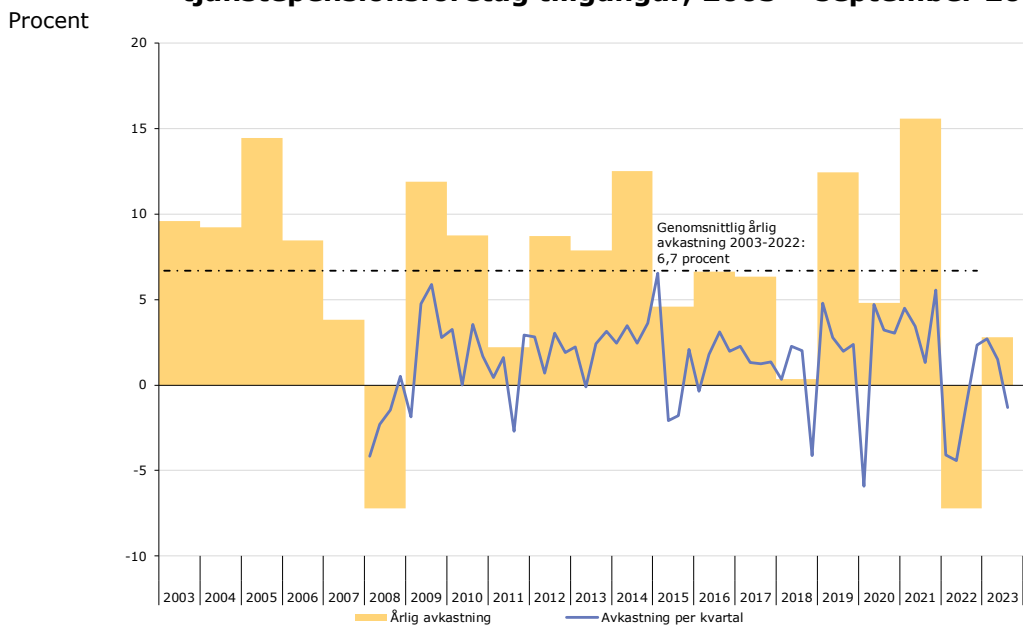
Anm.: Försäkringsföretag avser de som rapporterar under Solvens II. Tjänstepensionsföretag är de som rapporterar till EIOPA som IORP. Innehav kopplat till fondförsäkring är exkluderat för försäkringsföretag, men inte för tjänstepensionsföretagen. I kategorin Fastighetsexponering ingår det som av EIOPA klassificeras som fastighetsexponering.

Källa: EIOPA.

De stora fallen på aktiemarknaderna i Sverige och övriga världen under 2022 var den främsta orsaken till att totalavkastningen på företagens tillgångar under förra året blev den lägsta under de senaste 20 åren (se diagram 9). Under det första halvåret 2023 återhämtade aktiemarknaderna en del av fallet, vilket gjorde att avkastningen på tillgångarna var förhållandevis god. Därefter har avkastningen varit sämre och avkastningen under året fram till slutet av september var knappt 3 procent. Att företagen har diversifierade tillgångsportföljer och att kronan har försvagats har bidragit till avkastningen eftersom en del av företagens tillgångar är i utländsk valuta (se fördjupning).

Det kan också noteras att år med sämre avkastning, exempelvis 2008 i samband med globala finanskrisen, oftast har följts av år med god avkastning på tillgångarna. Utvecklingen på aktiemarknaderna under senare delen av året tyder dock på att avkastningen på tillgångarna under 2023 kommer att bli lägre än det årliga genomsnittet för de 20 senaste åren.

Diagram 9 Genomsnittlig totalavkastning på svenska livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag tillgångar, 2003 – september 2023



Anm.: Totalavkastningen är beräknad som ett medelvärde på avkastningen på tillgångarna som livförsäkrings- och tjänstepensionsföretagen förvaltar, viktat med marknadsvärdet på de tillgångar som företagen förvaltar. Den årliga avkastningen för 2023 är till och med september 2023.

Källa: Svensk Försäkring.

Trots aktieprisfallet under 2022 har företagen gynnats av utvecklingen på aktie- och fastighetsmarknaderna under de senaste åren. Den årliga avkastningen under de senaste 20 åren har i snitt varit nästan 7 procent trots de låga räntorna sedan den globala finanskrisen 2008. Det stora aktieinnehavet innebär dock att svenska livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag är mer känsliga för aktieprisnedgångar. Finansinspektionen anser att den största risken och sårbarheten för livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag är ett stort prisfall på aktiemarknaden.²¹

Finansinspektionen är bekymrade över fastighetsinnehavet

Under 2023 har det varit viss turbulens inom fastighetsbranschen när räntorna gått upp snabbt, vilket bland annat har avspeglats i periodvis fallande aktiepriser. Exponeringar mot fastigheter utgjorde 10 procent av svenska försäkringsföretags tillgångar och 12 procent av svenska tjänstepensionsföretags tillgångar 2022, vilket är i samma storleksordning som för motsvarande företag inom EU (se diagram 8).²² Därmed kan avkastningen på tillgångarna och den finansiella ställningen påverkas negativt av utvecklingen i fastighetsbranschen. Finansinspektionen och Riksbanken

²¹ Se Finansinspektionen (2023), *Stabiliteten i det finansiella systemet 2023:2*.

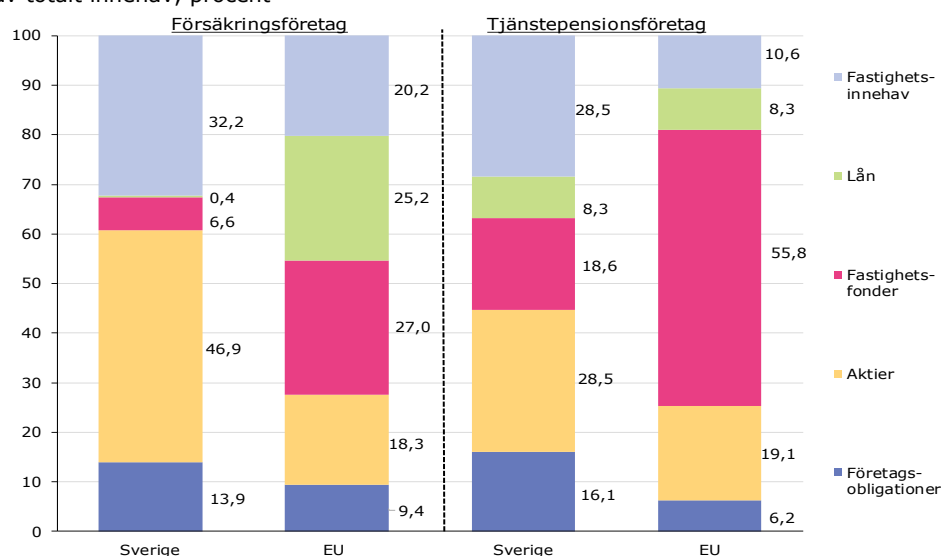
²² Säkerställda obligationer kan också ses som exponeringar mot fastighetsmarknaden, eftersom den underliggande säkerheten i stor utsträckning är bolån. Men då den huvudsakliga exponeringen för dessa obligationer är mot bankerna och bostadsinstituten så ingår dessa inte i EIOPAs klassificering av fastighetsexponering.

är därför bekymrade över de kopplingar som finns mellan fastighetsbranschen och försäkrings- och tjänstepensionsföretagen.²³

Fastighetsexponering för de svenska företagens utgörs i stor utsträckning av direkt fastighetsinnehav (se diagram 10). Här ingår också fastigheter som används av företagen själva, det vill säga för eget bruk.²⁴ Exponeringen utgörs även till viss del av aktier i fastighetsföretag. Däremot är innehav i fastighetsfonder och lån, vilket innefattar bostadslån till hushåll, mindre vanligt förekommande jämfört med företag i andra EU-länder.

Diagram 10 Försäkring- och tjänstepensionsföretags fastighetsexponering uppdelat på typ av tillgång, december 2022

Andel av totalt innehav, procent



Anm.: Försäkringsföretag avser de som rapporterar under Solvens II. Tjänstepensionsföretag är de som rapporterar till EIOPA som IORPs, vilken kan innefatta företag som ännu inte har ombildats till tjänstepensionsföretag. Innehav kopplat till fondförsäkring är exkluderat för försäkringsföretag. Källa: EIOPA.

Fördjupning: Hur påverkar kronfallet försäkrings- och tjänstepensionsföretagen?

Historiskt sett har svenska bolag med stor export gynnats av en svag krona, eftersom deras varor blir relativt sett billigare utomlands, medan bolag med stor import har missgynnats eftersom varorna blir dyrare i kronor räknat. På grund av att varor, exempelvis bilar, i allt större utsträckning består av komponenter som tillverkas i olika delar av världen så håller inte detta samband i lika hög utsträckning längre. Ett exporterande bolag är ofta numera också en stor importör av varor.

²³ Se exempelvis Finansinspektionen (2023), *Stabiliteten i det finansiella systemet 2023:2* och Riksbanken (2023), *Finansiell stabilitet 2023:1*.

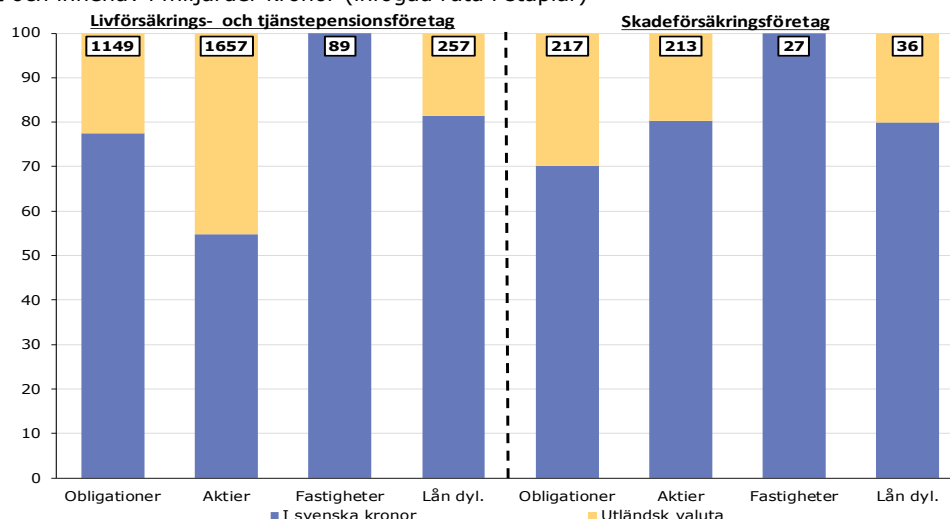
²⁴ För både svenska försäkringsföretag och företagen inom EU utgör ungefär 20 procent av fastighetsinnehavet av sådana fastigheter som är för eget bruk. För tjänstepensionsföretagen uppgår fastigheter för eget bruk till knappt fem procent för de svenska och runt 2 procent inom EU.

Därför går det inte längre lika enkelt att säga vilka bolag som gynnas eller förlorar på en försvagad krona.

För försäkringsbranschen är inte heller effekten av en försvagad krona entydig. Svenska livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag har endast i begränsad omfattning åtaganden i utländsk valuta. Företagen investerar däremot i tillgångar i bland annat dollar och euro för att sprida riskerna. Exempelvis är runt hälften av aktieinvesteringarna i utländsk valuta (se diagram 11). En försvagad krona innebär att värdet på innehavet i utländsk valuta stiger omräknat till kronor. En svagare krona kan därmed innebära att avkastningen på vissa av företagens tillgångar ökar och på så sätt är en försvagad krona positivt för branschen. En kronförsvagning kan också stärka företagens finansiella ställning. Hur mycket avkastningen ökar och den finansiella ställningen stärks beror bland annat på i vilken omfattning företagen använder valutaderivat för att minska valutarisken.²⁵ Samtidigt innebär en svag krona att nyinvesteringar i utländska aktier och andra tillgångar blir dyrare, vilket på sikt kan försämra avkastningen om kronan stärks.

Diagram 11 Svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretags innehav av tillgångar uppdelat på valuta, december 2022

Procent och innehav i miljarder kronor (infogad ruta i staplar)



Anm.: Obligationer inkluderar även penningmarknadsinstrument. "Lån dyl." inkluderar även banksättningar. Försäkrings- och tjänstepensionsföretagens innehav av fonder eller exempelvis derivat och repor ingår inte. Fastigheter inkluderar inte de andra typerna av fastighetsexponeringarna i diagram 10.

Källa: SCB.

För svenska skadeförsäkringsföretag blir det vid en svagare krona dyrare att ersätta skador som inträffar utomlands. Det gäller till exempel skador som täcks av reseförsäkringen. Det blir också dyrare att ersätta och åtgärda skador där varor måste importeras. Skadeförsäkringsföretag säljer i högre utsträckning försäkringar utanför Sverige än livförsäkrings- och tjänstepensionsföretagen och har därför

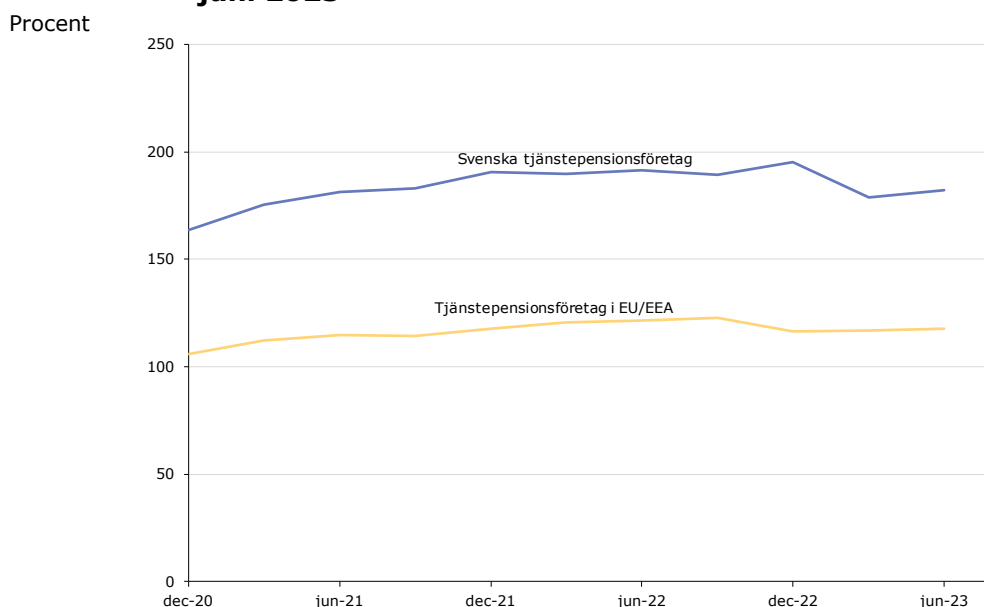
²⁵ För att skydda sig mot ogynnsamma valutakursförändringar ingår försäkrings- och tjänstepensionsföretagen ofta valutaderivat som tar bort denna risk. Det innebär dock även att företagen inte får ta del av eventuella gynnsamma förändringar. Dessutom kan valutaderivaten medföra en kostnad. I vilken omfattning svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretag ingår valutaderivat skiljer sig mellan olika företag och över tid.

större åtagande i utländsk valuta. Dock gynnas även skadeförsäkringsföretagen av att värdet på tillgångarna i utländsk valuta stiger. Det är sålunda inte givet om en kronförsvagning är positiv eller negativ för skadeförsäkringsföretagens finansiella ställning.

Den finansiella ställningen är fortsatt god

Försäkrings- och tjänstepensionsföretagens förmåga att hantera aktieprisfall, nedgång på fastighetsmarknaden och andra utmaningar beror till stor del på deras finansiella ställning och solvens.²⁶ Den finansiella ställningen och solvensen påverkas av bland annat ränteförändringar och utvecklingen på aktiemarknaderna. Svenska tjänstepensionsföretags finansiella ställning, närmare bestämt solvensgrad²⁷, är fortsatt bättre än andra tjänstepensionsföretag i EU (se diagram 12). Den minskade solvensgraden för svenska företag under inledningen av 2023 kan till stor del tillskrivas att försäkringsföretag med stor andel fondförsäkring har ombildats till tjänstepensionsföretag under denna period.²⁸

Diagram 12 Tjänstepensionsföretags genomsnittliga solvensgrad, 2020 - juni 2023



Anm.: Solvensgraden avser storleken på tjänstepensionsföretagens tillgångar i förhållande till storleken på deras åtaganden. De genomsnittliga kvoterna är ett viktat genomsnitt för svenska tjänstepensionsföretag och i EU/EEA och gäller för både förmåns- och premiebestämd tjänstepension. Källa: EIOPA.

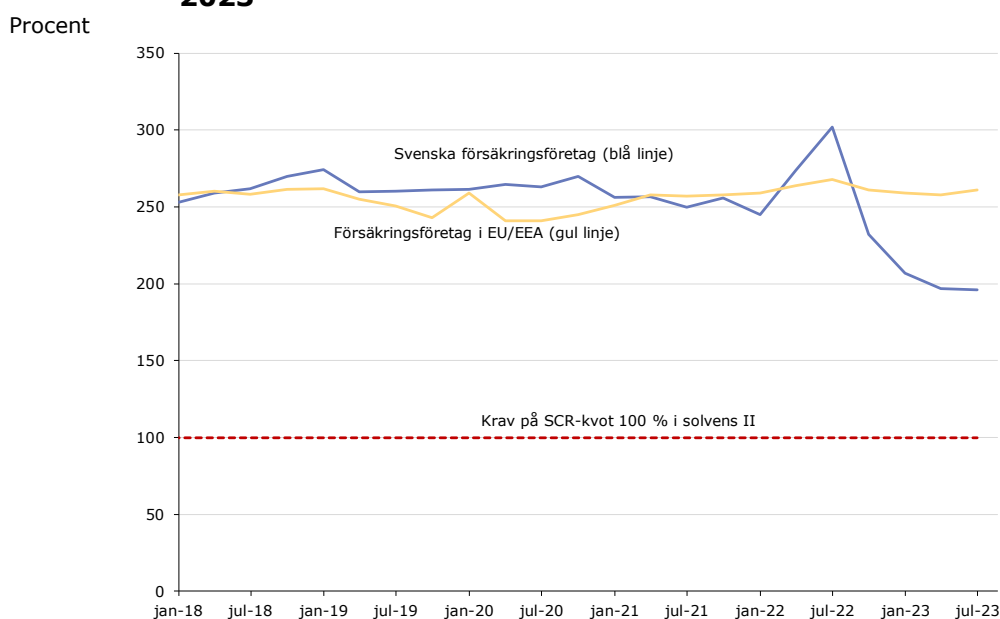
²⁶ Solvensen uttrycker, något förenklat, förhållandet mellan storleken på företagets tillgångar respektive åtagandena.

²⁷ För europeiska tjänstepensionsföretag redovisas inget lagstadgat mått på den finansiella ställningen. Bland annat EIOPA använder solvensgraden som mått på den finansiella ställningen för tjänstepensionsföretag.

²⁸ Livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag med hög grad av fond- och depåförsäkring har normalt en lägre solvensgrad än företag med traditionell livförsäkring eftersom det är försäkringstagarna som bär på investeringsrisken vid fond- och depåförsäkring.

Svenska försäkringsföretag har också en fortsatt god finansiell ställning och den genomsnittliga så kallade SCR-kvoten överstiger med god marginal 100 procent (se diagram 13).²⁹ Därmed uppfyller de mer än väl kraven enligt solvens II-regelverket. Dock har den finansiella ställningen och solvensen försämrats under hösten 2022 och var vid slutet av 2022 sämre än företagen inom EU i genomsnitt. Fallet är av teknisk karaktär och beror främst på att övergångsregler för tjänstepensionsverksamhet i försäkringsföretag slutade gälla vid slutet av 2022 (se faktaruta), vilket vissa svenska livförsäkringsföretag har valt att tillämpa. När övergångsreglerna slutade att tillämpas steg solvenskapitalkravet och SCR-kvoten försämrades för dessa företag, vilket också minskade den genomsnittliga SCR-kvoten för svenska försäkringsföretag.

Diagram 13 Genomsnittliga SCR-kvoter för försäkringsföretag, 2017 – juni 2023



Anm.: De genomsnittliga kvoterna är ett viktat genomsnitt för svenska försäkringsföretag och i EU/EEA. Den röda linjen avser kravet på 100 procent som finns i solvens II.
Källa: EIOPA.

Att de aktuella övergångsreglerna inte påverkade företagen inom EU i samma utsträckning kan till stor del förklaras av att flera EU-länder inte tillämpade dem.³⁰ Det finns dock andra övergångsregler i solvens II-regelverket, bland annat att fram till 2032 i minskad omfattning kunna använda tidigare sätt att beräkna storleken på

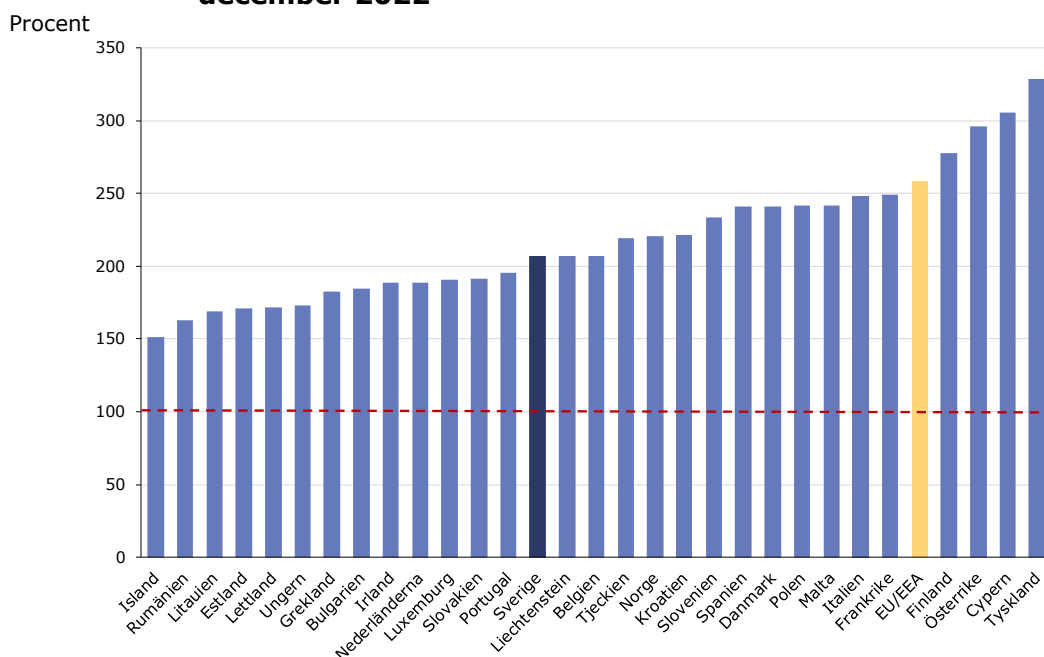
²⁹ Solvens II innehåller två kapitalkrav, ett minimikapitalkrav (MCR) och ett solvenskapitalkrav (SCR). MCR beaktar endast de grundläggande riskerna i företaget, medan SCR beaktar alla risker. Företagen ska ha ett buffertkapital (en kapitalbas) som överstiger kapitalkraven. Det ställs hårdare krav på 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.

³⁰ Se faktaruta för mer information.

företagens åtagande.³¹ Dessa övergångsregler som förbättrar företagens SCR-kvot används inte av något svenskt företag, men är vanligt förekommande i många länder inom EU.³²

Trots minskningen av SCR-kvoten befinner sig svenska försäkringsföretags i mitten bland försäkringsföretag inom EU (se diagram 14). Att genomsnittet för företagen inom EU blir så högt beror på att den tyska försäkringsmarknaden, som har hög genomsnittlig SCR-kvot, är stor och får därför ett stort genomslag vid beräkning av det värdeviktade snittet. För det andra måttet på finansiell ställning i solvens II, MCR-kvoten, är svenska företags genomsnitt fortsatt högre än genomsnittet för företagen i EU och bland de högsta inom EU.³³

Diagram 14 Genomsnittliga SCR-kvoter för europeiska försäkringsföretag, december 2022



Anm.: De genomsnittliga kvoterna är ett viktat genomsnitt för svenska och europeiska försäkringsföretag. Den röda linjen avser kravet på 100 procent som finns i solvens II. Källa: EIOPA.

Att svenska försäkringsföretags SCR-kvot även föll under inledningen av 2023 beror till stor del på den symmetriska aktieriskdämparen.³⁴ Den steg från -3 procent vid slutet av 2022 till drygt 0,5 procent vid slutet av mars 2023. Det innebär att

³¹ Övergångsreglerna ingår bland de så kallade LTG-verktygen (*Long-term guarantees measures*) och innebär att försäkringsföretagen fram till 2032 i gradvis minskande omfattning kan använda tidigare sätt att beräkna de försäkringstekniska avsättningarna, bland annat genom att använda den riskfria räntan som de använde innan Solvens II. B

³² Se exempelvis EIOPA (2023), *European Insurance Overview 2023*.

³³ I slutet av december 2022 var svenska försäkringsföretags genomsnittliga MCR-kvot 761 procent, medan snittet för försäkringsföretag inom EU/EEA var 713 procent. Svenska försäkringsföretag hade femte högst genomsnittliga MCR-kvot av alla EU/EEA-länder.

³⁴ För mer information om den symmetriska aktieriskdämparen och vilka konsekvenser den får för stort aktieinnehav och depå- och fondförsäkring se Svensk Försäkring (2021), *Omvärldstrender 2022* och Svensk Försäkring (2022), *Omvärldstrender 2023*.

kapitalkravet för aktier steg från 36 procent till mer än 39,5 procent. Denna ökning av kapitalkravet får konsekvensen att SCR-kvoten minskar till följd av de svenska försäkringsföretagens stora aktieinnehav och dessutom att företagens tillgångar till stor del utgörs av sådana som tillhör fond- och depåförsäkring.

Om den symmetriska aktieriskdämparen ska förändras håller just nu på att förhandlas i den pågående översynen av solvens II, se regleringsbilagan.³⁵ Den svenska försäkringsbranschen anser att den symmetriska aktieriskdämparen inte bör tillämpas vid fond- och depåförsäkring eftersom det är försäkringstagarna som väljer de underliggande fonderna och tillgångarna. Den symmetriska aktieriskdämparen har vid fond- och depåförsäkring helt enkelt inte den effekt som är avsedd, det vill säga att försäkringsföretagen inte ska behöva sälja aktier i dåliga tider. Den underlättar inte heller för företagen att vara långsiktiga ägare eftersom det är inte de som väljer vilka fonder och aktier som det ska investeras i.

Faktaruta: Övergångsregler för tjänstepensionsverksamhet i försäkringsföretag

På EU-nivå regleras tjänstepensionsverksamhet i två olika direktiv beroende på vilken typ av företag som förvaltar pensionen. Livförsäkringsföretagen regleras genom solvens II och tjänstepensionsföretagen genom IORP II-direktivet. Solvens II trädde i kraft 2016 och innebar bland annat betydligt striktare kapitalkrav för försäkringsföretagen. Samtidigt som solvens II trädde i kraft var IORP-direktivet under översyn. I avvaktan på denna infördes en övergångsregel i solvens II som gjorde det möjligt för livförsäkringsföretag att behålla de gamla kapitalkraven för deras tjänstepensionsverksamhet.³⁶ Övergångstiden sattes inledningsvis till utgången av 2019 men förlängdes senare till utgången av 2022. När övergångstiden tog slut måste de företag som valt att använda övergångsreglerna beräkna kapitalkraven enligt solvens II också för deras tjänstepensionsverksamhet.

1.4 Sammanfattande reflektioner

Den ekonomiska utvecklingen och utvecklingen på de finansiella marknaderna får konsekvenser för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen. Exempelvis innebär den höga inflationen att kostnaderna för att hantera skador kan öka för skadeförsäkringsföretagen. Detta skulle kunna leda till höjda premier för försäkringarna, men de har hittills stigit betydligt långsammare än inflationen i Sverige. Det är till och med så att man kan säga att premierna för skadeförsäkringar har bidragit till att dämpa inflationen, eftersom dessa ingår i den varukorg som inflationen mäts på. Svenska försäkringstagare är dessutom minst bekymrade inom EU över att

³⁵ En längre beskrivning av översynen av solvens II finns i Svensk Försäkring (2022), *Omvärldstrender 2023*.

³⁶ Detta gällde endast de medlemsstater som valde att utnyttja en tidigare option i IORP-direktivet om att tillämpa delar av tjänstepensionsregleringen också för livförsäkringsföretag med tjänstepensionsverksamhet.

försäkringsersättningarna inte kommer vara tillräckliga till följd av den höga inflationen.³⁷

“Det är till och med så att man kan säga att premierna för skadeförsäkringar har bidragit till att dämpa inflationen...”

Avkastningen på livförsäkrings- och tjänstepensionsföretagens tillgångar var under 2022 den lägsta på 20 år, främst till följs av nedgången på aktiemarknaden i Sverige och globalt. Under första halvåret 2023 var det en viss återhämtning av avkastningen, men mycket tyder på att avkastningen under 2023 blir lägre än genomsnittliga årliga avkastningen för de senaste 20 åren.

Det finns en risk att det blir sämre utveckling på aktiemarknaderna framöver. Exempelvis skulle det kunna bli ett aktieprisfall om inflationen i USA inte faller tillbaka som förväntat och det blir ytterligare räntehöjningar i USA alternativt att styrräntan hålls på en högre nivå längre än förväntat. Fortsatt höga räntor kan också leda till en svagare ekonomisk utveckling, vilket kan förstärkas av att det blir mindre global handel framöver. Nedgångar på aktiemarknaden skulle vara negativt för avkastningen på försäkrings- och tjänstepensionsföretagens tillgångar.

På längre sikt kan dock de högre räntorna leda till högre avkastning eftersom avkastningen ökar succesivt på obligationsinnehavet allteftersom de ersätts med nya med högre ränta. Å andra sidan skulle högre räntorna kunna leda till ökad oro om möjligheterna för fastighetsbolagen att låna pengar och erhålla kapital. Det skulle vara negativt för försäkrings- och tjänstepensionsföretagens exponeringar mot fastighetsbranschen. Företagen har dessa exponeringar för att skapa en mer väldiversifierad tillgångsportfölj och långsiktigheten i dessa investeringar överensstämmer väl med företagens åtaganden. Svenska företags exponeringar mot fastighetsbranschen ligger på motsvarande nivåer som i övriga europeiska länder.

De svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretagen har en fortsatt god finansiell ställning, vilket innebär att de har en bra förmåga att uppfylla sina åtaganden gentemot försäkringstagarna och goda möjligheter att hantera riskerna som företagen är exponerade emot. Dessutom visar det på att företagen står väl rustade för att möta eventuellt sämre ekonomisk utveckling, större fall på aktiemarknaderna, oro i fastighetsbranschen och liknande händelser. Bedömningen att de svenska företagen har en fortsatt god finansiell ställning och motståndskraft delas av Finansinspektionen och Finansdepartementet.³⁸

³⁷ EIOPA (2023), *Impact of inflation on the insurance sector* (EIOPA-BOS-23/360).

³⁸ Finansinspektionen (2023), *Stabiliteten i det finansiella systemet 2023:2*; Finansdepartementet (2022), *Budgetpropositionen för 2023*, prop. 2023/24:1.



Digitaliseringen alltmer märkbar i regleringen

2 Digitaliseringen alltmer märkbar i regleringen

Digitaliseringen påverkar alla delar av samhället och gör sig alltmer märkbar i regleringen. Det kommer flera EU-rättsakter som bland annat rör datadelning, artificiell intelligens och it-säkerhet. Den digitala utvecklingen innebär fördelar och utmaningar som påverkar många samhällsområden samtidigt, om än på olika sätt och i olika omfattning. Det är mot den bakgrunden som reglering av digitala frågor sällan är försäkrings- och tjänstepensionsspecifik utan kan beröra hela finanssektorn eller till och med aktörer från flera samhällssektorer. Vilka är utmaningarna med horisontella regelverk på det digitala området och hur kan vi möta dem?

2.1 Digitaliseringen förflyttar gränser även i regleringen

Reglering – ett verktyg för samhällsutveckling

Samhällsutveckling innebär ofta att det sker en utveckling som påverkar många samhällsområden samtidigt, men på olika sätt och i olika omfattning. Reglering är ett verktyg för att forma och styra samhällsutvecklingen. Två områden med en tydlig och omfattande påverkan på stora delar av samhället är hållbarhet och digital utveckling. Det är därför naturligt att EU-lagstiftaren, med EU-kommissionen i spetsen, har tagit beslut om och fortsätter att presentera en mängd förslag på dessa för samhällsutvecklingen centrala områden. Vi kommer i detta avsnitt att fokusera på regelutvecklingen på det digitala området.³⁹ Men först ska vi kortfattat belysa några särdrag i regleringen av försäkring och tjänstepensioner.

Försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag är föremål för omfattande reglering. I stort sett all den regleringen är EU-rättsligt grundad, antingen genom direktverkande rättsakter eller genom direktiv som genomförts i svensk rätt. Syftet med regleringen är att upprätthålla ett högt konsumentskydd.

För försäkringsföretags rörelse gäller till exempel solvens II-regelverket, för tjänstepensionsföretag gäller andra tjänstepensionsdirektivet (IORP II) och för försäljning och annan distribution av försäkringar gäller direktivet om försäkringsdistribution. Utöver försäkringsspecifik reglering berörs försäkringsföretag av flera regelverk som är gemensamma för hela eller delar av finanssektorn som till exempel EU-direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter och förordningen om paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter för icke-professionella investerare. Därutöver finns det många regelverk som har ett ännu bredare tillämpningsområde, till exempel penningtvättsregelverket, den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR) och reglering på skatteområdet.

För försäkringsbranschen är EU:s regelgivning således central och regleringstakten fortsätter att vara hög. Ett återkommande inslag i ökande omfattning är översyner av befintliga regelverk. Som exempel kan nämnas att de allra flesta regelverk som nämns ovan antingen är föremål för översyn eller har nyligen varit det.

³⁹ Hållbarhetsreglering behandlas i avsnitt 5.

Digitaliseringen gör sig alltmer märkbar i regleringen

Under senare tid har digitaliseringen gjort sig alltmer märkbar i EU-regleringen, bland annat i form av flera nya horisontellt verkande förslag och färdiga rättsakter. Med horisontella förslag och rättsakter avses här sådana som inte endast berör försäkrings- och tjänstepensionsföretag utan karakteriseras av att tillämpningsområdet är brett, antingen hela finanssektorn eller till och med aktörer från flera olika samhällssektorer.

Att regleringstakten är hög på digitaliseringsområdet är knappast förvånande. Digitaliseringen påverkar i stort sett alla delar av samhället. Det handlar bland annat om att produkter kopplas samman eller integreras med digitala tjänster, om att data har blivit en drivkraft för tillväxt och innovation, om utökade analysmöjligheter med artificiell intelligens (AI) samt om ökad sårbarhet när det gäller cyberangrepp och andra it-relaterade störningar. EU-kommissionen har lagt fram flera förslag till reglering som tar sikte på dessa och andra förändringar med anledning av digitaliseringen. I flera fall handlar det om reglering som har betydelse för försäkringsbranschen.

”Det handlar bland annat om att produkter kopplas samman eller integreras med digitala tjänster, om att data har blivit en drivkraft för tillväxt och innovation, om utökade analysmöjligheter med AI samt om ökad sårbarhet när det gäller cyberangrepp och andra it-relaterade störningar.”

Sammankopplingen mellan produkter och digitala tjänster har bland annat betydelse i ansvarsfrågor och är en anledning till att EU:s regelverk om produktansvar nu ses över. Det handlar bland annat om att klargöra hur produktansvaret ska tillämpas när digitala inslag förekommer som en del i produkter, till exempel digitala tjänster. EU-kommissionen har också lagt fram ett förslag om bevisning som ska underlätta för skadelidande i situationer när AI-system orsakar skador.

Att tillgång till data har blivit allt viktigare har bidragit till att EU-kommissionen eftersträvar en gemensam marknad även för data. Den ambitionen har resulterat i flera förslag i syfte att underlätta möjligheterna att dela sina data med tredje part. På finansområdet handlar det till exempel om kommissionens förslag till förordning om en ram för åtkomst till finansdata. Det väntas få stor betydelse för sektorn. Förslaget behandlas närmare i avsnitt 2.1.

Digitaliseringen har gett utökade möjligheterna till analys och beslutsstöd med verktyg som AI. I detta ligger stora möjligheter. Fel eller missbruk vid AI-användning kan emellertid medföra risker för bland annat säkerhet och grundläggande rättigheter. Ur ett regleringsperspektiv uppkommer frågor om hur riskerna ska hanteras och hur skyldigheter ska fördelas mellan olika aktörer. Inom EU förhandlas sedan en tid tillbaka en horisontell rättsakt om utveckling och användning av AI i skilda verksamheter, inklusive försäkringsverksamhet. Förslaget behandlas närmare i avsnitt 2.2.

Digitaliseringen har också inneburit att samhällslivet blivit alltmer beroende av digital teknologi. Med detta följer en ökad sårbarhet för cyberangrepp och andra it-

relaterade risker och ett behov av att hantera dessa risker. Detta gäller inte minst i finanssektorn. Mot den bakgrunden har en EU-förordning, förordningen om digital operativ motståndskraft för finanssektorn (DORA-förordningen), nyligen antagits.⁴⁰ Den omfattar bland annat försäkringsverksamhet. Förordningen behandlas närmare i avsnitt 2.3.

Horisontell reglering innebär utmaningar för lagstiftaren och tillämparna

Den digitala tekniken är gränsöverskridande på så sätt att den sällan är knuten till någon viss bransch eller marknad. I digitala frågor är regleringen därför i regel inte specifik för försäkrings- och tjänstepensionsverksamhet utan sektorövergripande som rättsakten om AI, eller sektorgemensam för finansiella tjänster, som förslaget till förordning om en ram för åtkomst till finansdata och DORA-förordningen. Det finns flera utmaningar med sådan horisontell reglering.

En grundläggande utmaning är att horisontell reglering sällan anpassas efter de specifika förhållanden som gäller för försäkrings- och tjänstepensionsverksamhet. I sektorgemensam reglering finns risk för att reglering utformas med till exempel bankverksamhet som utgångspunkt och inte fullt ut tar hänsyn till viktiga särdrag i till exempel försäkringsverksamhet. När det till exempel gäller datadelning finns redan viss tvingande reglering för banker, men inte för försäkringsgivare. Samtidigt finns det avgörande skillnader mellan den data som den aktuella bankregleringen avser (betalkontoinformation) och den bredd av data som försäkrings- och tjänstepensionsföretag hanterar i sin verksamhet.

I sektorövergripande reglering kan det vara svårt för lagstiftaren – och för all del även för branschen – att tidigt identifiera de aspekter som rör försäkrings- och tjänstepensionsverksamhet i olika regleringsprocesser. Om det sker i ett sent skede av dessa processer minskar utsikterna för att sådana aspekter kommer att beaktas.

Även om försäkrings- och tjänstepensionsfrågor identifieras i tid kan det vara en utmaning att få gehör för dessa perspektiv. Ansvar för att ta fram lagförslag om digitala frågor kan mycket väl ligga hos en del i lagstiftarens organisation som annars inte hanterar försäkringsfrågor och som inte har någon erfarenhet av att hantera dessa. I EU-kommissionen har generaldirektoratet för Kommunikationsnät, innehåll och teknik ("DG Connect") ansvaret för digitaliseringspolitiken, inklusive rättsakten om AI. I Regeringskansliet har det dåvarande Infrastrukturdepartementet tidigare haft ansvar för EU-förhandlingarna om AI-rättsakten. I sektorövergripande reglering kan följderna i värsta fall bli att försäkrings- och tjänstepensionsperspektiv förloras helt.

Ansvar för att även branschens perspektiv uppmärksammas och beaktas i regleringsprocesserna vilar på såväl lagstiftaren som branschen. För att uppnå ett slutresultat i form av välavvägd ny lagstiftning är det viktigt att regleringsförslag arbetas fram genom samråd mellan samtliga berörda ansvarsområden inom EU-kommissionen och/eller Regeringskansliet. Och det är inte minst viktigt när det gäller horisontell reglering att lagstiftaren redovisar fullgoda konsekvensbeskrivningar av sina förslag, i syfte att försäkra sig om att en åtgärd som övervägs verkligen behövs för samtliga berörda aktörer, att den löser det aktuella problemet

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2554.

samt att ge ett allsidigt underlag för bedömningen av de konsekvenser som åtgärden kan medföra. Hela regleringsprocessen måste också kännetecknas av öppenhet så att försäkringsbranschen och andra intressenter har reell möjlighet att vara delaktiga genom synpunkter och andra inspel.

Liknande svårigheter kan uppkomma även i tillsynsmyndigheternas arbete. Enligt förslaget till AI-rättsakt ska till exempel en nationell tillsynsmyndighet utses i medlemsstaterna och ett nytt organ för efterlevnad och samarbete inrättas på EU-nivå, den Europeiska nämnden för AI. Det är knappast troligt att detta organ kommer att ha någon större erfarenhet av försäkringsfrågor. Sådana aktörer kan på grund av sitt uppdrag också ha svårt att fullt ut beakta intressen som de inte har till uppgift att vaka över. EU:s finanstillsynsmyndigheter har olika verksamhetsområden och deras perspektiv kan därför skilja sig åt. Dessa myndigheter bemyndigas ofta att komplettera sektorregleringen på lägre nivå. Viktiga bemyndiganden av detta slag finns till exempel i DORA-förordningen. I sådana sammanhang är det angeläget att den Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA) deltar och kan bidra med försäkringserfarenhet.

En annan grundläggande utmaning är att horisontell reglering kan ge upphov till överlappningar med andra regelverk. Det handlar inte enbart om duplicering av krav utan också om att regelverk skärs på flera led. Rörelseregelverket solvens II respektive DORA-förordningen innehåller till exempel regler båda om hantering av it-relaterade risker och om utkontraktering, även om deras respektive tillämpningsområden inte helt sammanfaller. I både den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR), som avser behandling av personuppgifter, och förslaget till förordning om en ram för åtkomst till finansdata, som gäller delning av kunddata, finns en rätt för den berörde att få ut sina data och använda dem på annat håll. Tillämpningsområdet och rättighetens utformning är dock inte identiska. Att flera regelverk kan gälla i samma situation komplicerar tillämpningen och anpassningen.

I det följande behandlas tre rättsakter av betydelse för försäkringsbranschen som belyser utmaningarna med horisontell reglering, nämligen förordningsförslaget om en ram för åtkomst till finansdata (FIDA), förordningsförslaget om harmoniserade regler för AI samt DORA-förordningen.

2.2 Regelverk om datadelning

Tillgång till data har blivit en allt viktigare resurs

Mängden data ökar samtidigt som förutsättningarna för att samla in och analysera stora mängder data har utvecklats. Data genereras inte bara i samband med mänskliga aktiviteter som till exempel vid telefonsamtal och betalningar utan också av saker och sensorer, till exempel i trafiken eller i industriella processer. Med hjälp av algoritmer och andra verktyg för dataanalys kan bättre förutsägelser göras och nya mönster hittas. Data kan också användas för att träna algoritmer och behövs alltså för att fullt ut utnyttja potentialen med AI. Tillgång till data har mot den bakgrunden blivit en allt viktigare resurs i de flesta verksamheter, inklusive försäkringsbranschen.

När man talar om datadriven innovation på finansområdet, det vill säga att företag använder data och dataanalys för att utveckla nya produkter och tjänster, är det främst kunddata och öppna finansiella tjänster som har stått i fokus. Öppna finansiella tjänster handlar om att dela och återanvända kundinformation och innebär att kunder ger tredjepartsleverantörer tillgång till kunddata för att olika typer av finansiella tjänster ska kunna erbjudas.⁴¹

Utökad datadelning kan medföra nya möjligheter för konsumenter. Finansinspektionen nämner i en rapport bland annat mer individanpassade tjänster och produkter och att konsumenter får större möjligheter att jämföra produkter med varandra.⁴² Med utökade möjligheter till en samlad bild av konsumentens finansiella situation skapas enligt rapporten också bättre försättningar för rådgivning. I detta ligger möjligheter också för försäkringsbranschen, som vill ha trygga och nöjda kunder.

Diskussionen om öppna finansiella tjänster har ursprungligen haft fokus på bankerna. EU:s andra betaltjänstdirektiv (PSD2) innebär att banker är skyldiga att tillgängliggöra delar av den information de har om sina kunder till leverantörer av betalningsinitieringstjänster och kontoinformationstjänster.⁴³ Till skillnad från bankområdet har det på försäkringsområdet hittills inte funnits några särskilda regler om datadelning.⁴⁴ På försäkringsområdet har datadelning alltså skett genom oreglerade metoder, till exempel på frivillig grund.

Faktaruta: Hur ser datadelningen ut i branschen i dag?

Finansinspektionen har i en rapport kartlagt användningen av öppna finansiella tjänster i bland annat försäkringsbranschen.⁴⁵ Enligt rapporten ökar användningen i branschen, men från låga nivåer. Vidare görs bedömningen att tjänsterna används brett inom försäkring. Av en genomförd enkät framgår bland annat följande:

- 42 procent av försäkringsföretagen uppger att olika aktörer hämtat data från dem via oreglerade metoder
- 14 procent, av försäkringsföretagen uppger att de själva nyttjar öppna finansiella tjänster för datainhämtning.
- 61 procent av försäkringsföretagen uppger att användningen av öppna finansiella tjänster ökar.

Svaren får läsas mot bakgrund av att det i rapporten konstateras att det för närvarande inte finns några reglerade inhämtningsmetoder i branschen utan att tredjepartsleverantörerna använder oreglerade metoder.⁴⁶

⁴¹ Finansinspektionen, *Användningen av öppna finansiella tjänster i Sverige*, Dnr 23-3846.

⁴² Ibid.

⁴³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366.

⁴⁴ I den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR), som är generell tillämplig, finns en rätt till dataportabilitet som innebär att den som har lämnat sina personuppgifter i vissa fall rätt har rätt att få ut och använda uppgifterna på annat håll.

⁴⁵ Finansinspektionen, *Användningen av öppna finansiella tjänster i Sverige*, Dnr 23-3846.

⁴⁶ I rapporten nämns skärmskrapning eller så kallad reverse engineering som exempel på oreglerade metoder, ibid.

Nya regler för delning av finansdata

Förutsättningar för datadelning på försäkringsområdet står i begrepp att förändras i viktiga delar. I juni 2023 lade EU-kommissionen fram ett förslag till förordning om en ram för åtkomst till finansdata ("FIDA", regulation on a framework for Financial Data Access).⁴⁷ I likhet med PSD2 handlar förslaget om delning av kunddata. Förslaget gäller dock hela finansområdet, inklusive försäkring och tjänstepension, och har även i övrigt ett mycket bredare tillämpningsområde än PSD2.

Det är viktigt att en sektorgemensam reglering tar hänsyn till de skillnader som finns mellan till exempel banker och försäkringsgivare. Vid jämförelse dem emellan har det påpekats att det finns ett stort antal olika försäkrings- och pensionsprodukter, att försäkringsgivare ofta har stora mängder data och data som har bearbetas, att det är fråga om data av vitt skilda slag samt att försäkringsdata kan innefatta mycket integritetskänsliga uppgifter om till exempel hälsa.⁴⁸ Det har också framhållits att kunder interagerar mindre ofta med försäkringsgivare än med till exempel banker. Det bör också understrykas att försäkringsgivare har ett stort intresse av andra data än kunddata.

Datadelning aktualiserar i sig också en rad komplexa frågor. Det är talande att meningarna går isär bland de intressenter som har yttrat sig under den konsultationsprocess som föregått förslaget.⁴⁹ Ur kundens perspektiv handlar det till exempel om kontroll över hanteringen av data samt frågor om integritet och säkerhet. För de aktörer som direkt deltar i datadelningen är det grundläggande om det ska finnas en skyldighet att tillgängliggöra data eller om den ska ske på frivillig basis. En annan central fråga är vilka data som ska omfattas. Det kan till exempel handla om att göra skillnad på data med olika integritetskänslighet eller mellan rådata och data som datainnehavaren har bearbetat. Av betydelse är också hur kostnader för delningen ska fördelas. Vem som ska få tillgång till data och på vilka villkor är inte enbart grundläggande förutsättningar för datadelning utan kan också ha betydelse för konkurrensen på en marknad. Ur ett praktiskt perspektiv hör också interoperabilitet till de centrala frågorna. Interoperabilitet är förmågan hos olika system att fungera och kommunicera med varandra. Man behöver använda gemensamma standarder, till exempel för data och tekniska gränssnitt.

Datadelning kan ha positiva konsekvenser för såväl försäkrings- och tjänstepensionsföretag som deras kunder. Om det blir så beror i slutändan i stor uträkning på hur reglerna utformas. Branschen har därför anledning att noga följa de förhandlingar på EU-nivå som påbörjats.

⁴⁷ COM(2023) final 360 av den 28 juni 2023.

⁴⁸ Standaert, W och Muylle, S, (2022) *Framework for open insurance strategy: insights from a European study*, Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practise; EIOPA (2023), *Discussion Paper on Open Insurance: an explanatory use case in the insurance sector*, EIOPA-Bos-23-211.

⁴⁹ COM(2023) final 360 av den 28 juni 2023.

Finanssektorns regler en del i en gemensam marknad för data

I ett bredare perspektiv har förordningsförslaget FIDA sin bakgrund i EU-kommissionens datastrategi från 2020.⁵⁰ Strategin syftar till att skapa en gemensam marknad för data. Flera rättsakter har tagits fram inom ramen för strategin. En av dessa är *dataakten*.⁵¹ Förordningen innehåller harmoniserade regler om tillgång till och användning av data från bland annat uppkopplade produkter, så kallade sakernas internet. Förordningen ger användare större kontroll över data från deras användning av sådana produkter. På användarens begäran ska datainnehavaren till exempel göra sådana data tillgängliga för tredje man. Det finns också regler som tar sikte på förhållandet mellan datainnehavaren och tredje man i sådana fall. Det handlar till exempel om att säkerställa att oskäligen avtalsvillkor inte används och om rimlig ersättningsnivå. Försäkringsbranschen har stort intresse av tillgång till data från sakernas internet, till exempel från uppkopplade produkter i bilar. EU-förhandlingarna om förordningen är i praktiken avslutade och ett formellt antagande väntas inom kort.

Datarättsförordningen är sektorövergripande. Den är en del av den rättsliga ramen för att utveckla *gemensamma dataområden* inom vissa strategiska sektorer. I sin strategi för digitalisering av finanssektorn i EU utvecklar EU-kommissionen datastrategins tankar på att skapa ett gemensamt dataområde på finansområdet.⁵² Förslaget till förordning om en ram för åtkomst till finansdata är en del i detta arbete.

Vad innebär FIDA?

Förslaget till förordning om en ram för åtkomst till finansdata innehåller regler om tillgång till, delning och användning av kunddata hos finansiella företag. Avsikten är bland annat att kunderna ska ges större kontroll över sina data och bereda tredjepartsanvändare tillgång till data så att kunderna till exempel kan dra nytta av innovativa produkter. Ett led i detta är också att underlätta standardisering i samband med datadelning.

Förordningen är tillämplig på en rad finansiella företag som bedriver tillståndspliktig verksamhet. Dit hör till exempel banker, försäkrings- och tjänstepensionsföretag samt försäkringsförmedlare.

Förslaget innebär – enkelt uttryckt – att kunden får en rätt att få ut sina data och använda dem på annat håll. De finansiella företagen är enligt förslaget alltså skyldiga att tillgängliggöra data för kunden eller att dela data med användare, om kunden begär det. Ur användarens synvinkel handlar det om en praktiskt betydelsefull möjlighet att – med kundens medgivande – få del av dennes data. I förslaget finns också bestämmelser som ska ge kunden kontroll över användningen. Användare får till exempel bara använda data för ändamål som kunden har samtyckt till, och ett lämnat samtycke kan dras tillbaka.⁵³ Kunderna ska också få tillgång till

⁵⁰ COM(2020) final 66 av den 19 februari 2020.

⁵¹ COM(2022) final 68 av den 23 februari 2022.

⁵² COM(2020) 591 final av den 26 oktober 2020.

⁵³ COM(2023) 360 final av den 28 juni 2023.

”manöverpaneler” i användargränssnittet. De ska ge överblick över lämnade samtycken och göra det praktiskt möjligt att hantera dessa.⁵⁴

Finansiella företag har dubbla roller enligt förslaget. De kan i egenskap av data-innehavare vara skyldiga att tillhandahålla data men de kan också ta emot data i egenskap av användare. Även andra företag än finansiella företag kan bli användare enligt förslaget. De måste då ansöka om tillstånd och uppfylla vissa verksamhetskrav. Det handlar till exempel om att uppfylla vissa it-säkerhetskrav som gäller även för finansiella företag.⁵⁵ Till skillnad från finansiella företag har dessa företag emellertid inte någon skyldighet att dela data med andra.

Förordningen omfattar en rad olika kategorier av kunddata hos de finansiella företagen. På försäkrings- och tjänstepensionsområdet omfattas bland annat vissa kunddata som rör pension och annat försäkringssparande samt sakförsäkring.⁵⁶ Med hänvisning till risken för finansiellt utanförskap har en del försäkringsdata undantagits. Dit hör bland annat andra livförsäkringsprodukter än försäkringsbaserade investeringsprodukter samt sjukförsäkring (sickness and health insurance). Detta motiveras bland annat av risker i samband med prissättning och riskbedömning.⁵⁷ Med kunddata avses inte enbart data som kunden själv har tillhandahållit. Även data som genereras i samband med kundens interaktion med företaget kan omfattas.

All datadelning enligt förslaget ska, som utgångspunkt, ske inom ramen för datadelningssystem. Att bilda dessa är en viktig del av förslaget. Användare och data-innehavare ska enligt förslaget ansluta sig till ett eller flera datadelningssystem.⁵⁸ Där ska ett antal svåra och praktiskt viktiga frågor lösas.⁵⁹ Det handlar till exempel om gemensamma standarder som behövs vid datadelningen, ersättning till data-innehavare vid delning med användare, ansvar till exempel då data är felaktiga eller bristfälliga samt tvistelösning. Datainnehavare kan få ersättning för datadelning endast om delningen har skett inom ramen för ett datadelningssystem.⁶⁰ I det ligger alltså ett starkt incitament att ansluta sig. Om datadelningssystem inte bildas på något eller några områden kan EU-kommissionen i stället anta reglering i aktuella delar.⁶¹

Konkurrens på lika villkor viktigt för branschen...

Data har – som nämnts ovan – blivit en alltmer strategisk resurs. En grundläggande utgångspunkt för tvingande regler om datadelning bör vara att de säkerställer *konkurrens på lika villkor*. Försäkringsbranschen har uppmärksammat frågan bland annat när det gäller tillgången till data, kostnadsfördelningen och skyddet av affärskänslig information.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid

⁵⁷ Ibid

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

Förslaget till förordning om en ram för åtkomst till finansdata är ett gemensamt regelverk för finanssektorn. När det gäller datadelning bygger förslaget i denna del på ömsesidighet. De finansiella företagen är skyldiga att dela data, men har också möjlighet att få del av data. Som framgått ovan innebär förslaget att även aktörer utanför finanssektorn kan delta i datadelningen. I denna del gäller dock inte någon ömsesidighet. Aktörerna utanför finanssektorn har möjlighet att ta del av data, men är inte skyldiga att dela enligt förslaget. Även mycket stora företag med stort marknadsinflytande kan dra ensidig fördel av förslagets regler. Några begränsningar finns inte dessa avseenden.

Kostnadsfördelningen mellan dataanvändare och datainnehavare är en annan fråga av betydelse för konkurrens på lika villkor. Datainnehavaren står för den större delen av kostnaden för datadelning och bör ha en möjlighet att kompensera sig i rimlig omfattning.⁶² Att dela data är förenat med kostnader. Det kan handla om kostnader för att producera data, till exempel att samla in, standardisera och kvalitetssäkra data, samt kostnader för delningen, till exempel att tillhandahålla nödvändig infrastruktur.⁶³ I förslaget ställs krav på datainnehavarens infrastruktur till exempel när det gäller säkerhet, standarder och information till kunden.⁶⁴ Om datainnehavaren inte kan få rimlig kostnadstäckning finns det risk att regleringen genererar kostnader utan tillräcklig efterfrågan och kundnytta.

Kostnadsfördelningen har också betydelse för fortsatt innovation. Att dela data kan å ena sidan bidra till innovation och ett bättre utbud av produkter och tjänster. Om all data görs fritt tillgänglig för alla finns å andra sidan inte längre tillräckliga incitament för att producera och förädla data. I förlängningen kan det påverka innovation negativt. Av samma skäl bör datainnehavare inte tvingas dela affärskänslig information.

När det gäller affärskänslig information handlar det om att säkerställa ett fortsatt skydd för företagshemligheter, men också om vilka data som ska delas. Försäkringsbranschen är en dataintensiv bransch där data samlas in och bearbetas som en del i verksamheten. Bearbetad data har en annan affärskänslighet än rådata. Denna skillnad bör återspeglas i förslaget, som inte är entydigt i detta avseende.⁶⁵ Ibland görs åtskillnad mellan data som tillhandahållits av kunden, såsom en adressuppgift, observationsdata, såsom kundens sökhistorik på en webbsida, och data som är resultat av bearbetning, till exempel en riskprofil.⁶⁶ Att data som direkt eller indirekt har en tydlig koppling till kunden ska kunna bli föremål för delning är lättare att förstå än att data ska omfattas som har omvandlats genom bearbetning, ibland tillsammans med annan data.

...liksom tillgång till data utanför finanssektorn

Avslutningsvis bör också betydelsen av sektorövergripande datadelning understrykas. Förordningsförslaget fokuserar på delning av finansdata. Det är dock inte

⁶² Bestämmelser om ersättning finns i *ibid*.

⁶³ Expert Group on European Financial Data Space (2022), *Report on Open Finance*.

⁶⁴ COM(2023) 360 final av den 28 juni 2023.

⁶⁵ Förslaget omfattar bland annat data som genereras i samband med kundens interaktion med företaget.

⁶⁶ OECD(2018), *Personalised Pricing in the Digital Era*.

enbart delning av data inom detta område som kan bidra till innovation och konsumentnytta. Det gör även sektorövergripande datadelning. Försäkringsbranschen, som hanterar risker i nästan alla delar av samhället, har ett särskilt intresse av tillgång till data från olika sektorer. Dataakten öppnar möjligheter till exempel när det gäller tillgång till data från användningen av uppkopplade produkter. I ett längre perspektiv är det också viktigt för branschen att säkerställa tillgång till data från andra samhällsområden, som till exempel hållbarhetsdata.

2.3 Regelverk om AI

AI innebär möjligheter för försäkringsbranschen

Dataanalys har alltid varit central i försäkringsbranschen. Den används till exempel för att bedöma och prissätta risker. Rent praktiskt kan det handla om att aktuarier tillämpar olika slags matematiska modeller på försäkringsdata. Med ny teknik följer andra möjligheter att bearbeta data än tidigare. Inom försäkringsområdet används redan i dag avancerade tillämpningar av teknik för dataanalys och AI i tjänster för bland annat kunddialoger, riskberäkningar, skadeförebyggande åtgärder och bedrägeriprevention. För försäkringsbranschen innebär AI – liksom på många andra områden – möjligheter att utveckla och förbättra verksamheten.

Faktaruta: Vad kan bättre analysmöjligheter vid riskbedömning innebära?

Tillgång till data från olika källor och analysverktyg som AI kan ge bättre analysmöjligheter än tidigare vid riskbedömning. Till de möjliga fördelar som har uppmärksamats hör att de faktiska riskerna bättre kan återspeglas i premierna.⁶⁷ Detta kan ge incitament för att begränsa risker och att vidta skadeförebyggande åtgärder när så är möjligt. Vidare kan en högre grad av automatisering av riskbedömningen bidra till sänkta kostnader. En bättre riskbedömning kan även leda till att försäkringsskydd kan erbjudas i situationer där detta inte tidigare varit möjligt på grund av stor osäkerhet eller höga risker.

Riskbedömningen ska givetvis vara korrekt och saklig även när den sker med hjälp av till exempel AI-verktyg. I detta ligger att data och analysverktyg inte får ge upphov till diskriminering eller på annat sätt snedvrیدا resultatet. En mera förfinad riskbedömning kan ge förutsättningar för större premiedifferentiering. Att individer med olika risk behandlas olika vid premiesättning är dock inte detsamma som diskriminering. Privat försäkring bygger på att den premie som en kund betalar ska täcka den risk som individen tillför kollektivet. En ökad individualisering kan dock vara negativt för den enskilde om den leder till svårigheter att få försäkringsskydd till rimlig kostnad. Hantering av stora mängder data ger också upphov till integritetsfrågor. Tillgång till data om försäkringstagarens beteende genom

⁶⁷ I det följande jfr bland annat Geneva Association(2018), Big Data and Insurance: Implications for Innovation, Competition and Privacy och Geneva Association (2022), Responsible Use of Data in the Digital Age, 2022 och Geneva Association (2023), Regulation of Artificial Intelligence in Insurance: Balancing consumer protection and innovation.

sensorer kan till exempel ge nya möjlighet att begränsa risker och arbeta förebyggande, men behöver också vägas mot integritetsintresset.

Det finns risker med AI, men regleringsbehovet ser olika ut

Att AI innebär möjligheter för enskilda, näringslivet och samhället i stort är något som har uppmärksammats i många sammanhang. Samtidigt finns det risker med användning av AI. Till de risker som uppmärksammats hör säkerhetsrisker vid användning av AI-system och negativ påverkan på grundläggande rättigheter.

Ur ett rättighetsperspektiv kan till exempel frågor om diskriminering, insyn och transparens samt ansvarsfördelning uppkomma. Detta har bland annat sin bakgrund i att resultaten som AI producerar är beroende av AI-systemets utformning och vilka data som används. Fel i data och algoritmer kan snedvrیدا resultaten. Snedvrیدna resultat kan vara svåra att upptäcka. För en utomstående kan det till exempel vara svårt att förstå vad en algoritm tar hänsyn till eller vilka data som används ("black box AI"). AI och speciellt maskininläring kan användas för att fatta beslut som är viktiga för den enskilde. Om det förekommer snedvrیدning i data och algoritmer kan detta leda till så kallad algoritmisk diskriminering. Vid maskininläring kan till exempel brister i träningsdata leda till ojämlika beslut.

Det är tveklöst så att användning av AI föranleder angelägna överväganden och regleringsbehov i olika avseenden. På vissa områden finns dock redan reglering som hanterar AI-relaterade risker. Den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR), som rör hantering av personuppgifter, innehåller till exempel en rätt att i vissa fall motsätta sig automatiserat beslutsfattande.⁶⁸ Det kan, som för försäkringsbranschens del, också finnas sektorreglering att ta hänsyn till.

Vad innebär förslaget om ett gemensamt regelverk för AI?

EU-kommissionen lade i april 2021 fram ett förslag till förordning med EU-gemensamma regler om AI.⁶⁹ Förslaget avser bland annat att säkerställa att AI-system är säkra och att de utvecklas och används i enlighet med grundläggande rättigheter. Förordningsförslaget är horisontellt och gäller AI-system i vitt skilda verksamheter, inklusive försäkrings- och tjänstepensionsverksamhet. Förslaget ålägger leverantörer och användare av AI-system skyldigheter utifrån ett riskbaserat förhållningssätt. Leverantörer (som kan inkludera utveckling för egen användning) har längre gående skyldigheter än användare.

Användning av AI delas in i olika kategorier av risk. I vissa fall anses risken oacceptabel och användningen förbjuds. Det handlar om olika typer av manipulation, social poängsättning samt ansiktsigenkänning och annan biometrisk identifiering.

Om risken är hög får AI-systemet användas endast om det genomgått en granskningsprocess som har likheter med EU:s produktsäkerhetslagstiftning. Det ställs till exempel krav på transparens, spårbarhet och kvaliteten på de data som

⁶⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679.

⁶⁹ COM(2021) 206 final av den 21 april 2021.

används. Kravet på datakvalitet avser bland annat att undvika diskriminering vid maskininlärning.⁷⁰

Vad är då hög risk? Ett antal AI-system definieras som högrisksystem i en bilaga till förordningsförslaget. Till de aktuella användningsområdena hör tillgång till grundläggande privata och offentliga tjänster, som till exempel kreditvärdering. I EU-kommissionens förslag fanns inte några försäkringstjänster med. Under förhandlingarna i ministerrådet och Europaparlamentet har emellertid liv- och sjukförsäkring (life and health insurance) lagts till. I rådstexten tar skrivningarna sikte på AI-system för riskbedömning och prissättning för sådana försäkringar. Avsikten är att bilagan ska kunna uppdateras även efter det att förordningen har antagits.

EU-kommissionens förslag har förhandlats i ministerrådet och i Europaparlamentet som båda har antagit sina förhandlingspositioner. Triloger påbörjades under sommaren 2023 och väntas pågå i vart fall fram till årsskiftet.

Försäkringsregleringen tar hand om AI-relaterade risker

Försäkringsbranschen har framhållit att försäkring inte bör klassificeras som hög risk av flera skäl. Till att börja med omfattas försäkringsgivarna redan av en robust sektorspecifik reglering som innefattar tillsyn. Denna ordning har till syfte att – tillsammans med reglering som den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR) – ta hand om riskerna i förekommande fall. Relevant försäkringsreglering finns till exempel i rörelseregelverket solvens II, som innehåller bestämmelser om styrning, riskhantering och intern kontroll, och försäkringsdistributionsregelverket, som innehåller uppföranderegler om till exempel interna processer för produktgodkännande och transparens. Finanstillsynsmyndigheterna är också särskilt lämpade att förstå och följa upp riskerna i sektorn. De har en annan förståelse för särdragen på området än en myndighet som har ett allmänt tillsynsuppdrag. I försäkringsverksamhet deltar till exempel en särskild yrkesgrupp – aktuarier – i riskbedömning och prissättning.

För försäkringsverksamhet gäller också vissa grundläggande förutsättningar. För att kunna erbjuda försäkringsskydd till rimliga kostnader måste till exempel risker kunna bedömas och prissättas korrekt. Det är inte säkert att den Europeiska nämnden för AI, det EU-organ som enligt förslaget ska skapas för efterlevnad och samarbete, kommer att ha sådana perspektiv. När det gäller tillsynen ska som utgångspunkt *en* nationell tillsynsmyndighet utses men en eller flera nationella myndigheter kan få tillsynsuppgifter enligt förslaget.⁷¹ På det finansiella området är utgångspunkten att den myndighet som har hand om den finansiella tillsynen ska få sådana uppgifter på sitt område.⁷²

EIOPA har i ett brev till ministerrådet och Europaparlamentet gett uttryck för att försäkring inte bör anses vara hög risk för närvarande.⁷³ I anslutning till detta har

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ EIOPA (2022) *Letter to co-legislators on the Artificial Intelligence Act*, EIOPA-BoS-22/632.

myndigheten understrukt vikten av att undvika överlappande reglering och utmaningarna ur ett tillsynsperspektiv.

Även om det i dag inte är möjligt att i alla delar förutse hur användningen av AI kommer att utvecklas är det ändå tydligt att den befintliga regleringen bäst tar hand om de AI-relaterade riskerna på försäkrings- och tjänstepensionsområdet.

En annan fråga av intresse för branschen är vilka AI-system som ska omfattas av förordningen. EU-kommissionens ursprungliga förslag innehåller en bred definition som utöver metoder för maskininlärning också kan inkludera statistiska och logiska metoder.⁷⁴ En farhåga är att definitionen skulle kunna omfatta sådant som enklare datorprogram samt traditionella matematiska modeller. Ett exempel kan vara interna modeller som används i företagsstyrningen och för att beräkna kapitalkrav i försäkringsverksamhet. Dessa modeller är till sin natur knappast något som medför risker när det gäller diskriminering eller grundläggande rättigheter och de granskas dessutom av tillsynsmyndigheterna. Branschen har därför önskat en snävare definition som fokuserar på maskininlärningsaspekter av AI.

2.4 Regelverk om it-säkerhet

Digitalisering och operativ motståndskraft hör ihop

De finansiella företagens förmåga att hantera, förhindra och förebygga cyberangrepp och andra it-relaterade störningar har blivit allt viktigare i reglering och tillsyn. Förordningen om digital operativ motståndskraft för finanssektorn (DORA-förordningen) antogs i december 2022 och ska tillämpas från mitten av januari 2025.⁷⁵ De europeiska finanstillsynsmyndigheterna arbetar för närvarande med att ta fram kompletterande reglering i form av tekniska standarder. Att DORA är en förordning innebär att den blir direkt tillämplig i svensk rätt.

Förordningen har sin bakgrund i behovet av att hantera de risker som uppkommer till följd av en alltmer digitaliserad finanssektor. Att den finansiella sektorns beroende av digital teknologi och teknikföretagens tjänster har tilltagit innebär en ökad sårbarhet för cyberangrepp och andra it-relaterade risker. Samtidigt har riskerna också ökat bland annat till följd av det försämrade säkerhetspolitiska läget.⁷⁶

Vad innebär DORA?

DORA-förordningen avser att stärka den operativa motståndskraften mot cyberangrepp och andra it-relaterade störningar i finanssektorn genom att skapa en harmoniserad och heltäckande reglering på området. Störningarna kan vara både avsiktliga och oavsiktliga. Förordningen tillämpas på ett stort antal finansiella företag däribland försäkringsföretag, tjänstepensionsföretag och försäkringsförmedlare. Förordningen innehåller bestämmelser om styrning och riskhantering, incidentrapportering, testning av it-säkerhet, tredjepartsrisker och informations-

⁷⁴ COM(2021) 206 final av den 21 april 2021.

⁷⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2554.

⁷⁶ Finansinspektionen (2022) *Förstärkt digital motståndskraft hos företag i den finansiella sektorn*, Dnr 22-10015.

delning. Det betyder att förordningen griper in både i det förebyggande arbetet och när incidenter ska hanteras.

När det gäller styrning och riskhantering finns bestämmelser som tydliggör ledningens ansvar för de aktuella riskerna. Det ställs också krav på att ta fram ett riskramverk. Det handlar bland annat om åtgärder som stärker förmågan att identifiera, förebygga, upptäcka och åtgärda it-risker. När det gäller rapportering ska det finnas processer för att hantera incidenter. Allvarliga incidenter ska rapporteras till tillsynsmyndigheten inom viss tid. Det ställs vidare krav på att alla finansiella företag ska testa den digitala operativa motståndskraften. Vissa företag ska också utföra avancerade penetrationstester, det vill säga tester som simulerar ett cyberangrepp på organisationen. När det gäller tredjepartsrisker ställs det bland annat krav på en strategi för sådana risker och på åtgärder inför ingående av avtal med tredjepartsleverantörer. Det ställs också krav på innehållet i sådana avtal och på att kunna avsluta dem i vissa fall.

Mera detaljerade regler när vi går från solvens II till DORA

Reglering av detta slag är inte något helt nytt för försäkringsbranschen. I rörelse-regelverket solvens II finns till exempel grundläggande regler om hantering av risker samt regler om utkontraktering. I den pågående översynen av solvens II förtydligas att riskhanteringssystemet också ska omfatta cybersäkerhet. Dessa regler kompletteras av riktlinjer från EIOPA.⁷⁷ DORA innehåller emellertid en mycket mera omfattande och detaljerad reglering om digital motståndskraft. En annan skillnad är att DORA är tillämplig på andra företag än finansiella företag, nämligen leverantörer av digitala tjänster och datatjänster till den finansiella sektorn. Det kan till exempel handla om molntjänster, programvara och data-analystjänster.⁷⁸ Bakgrunden är att finansiella företag i allt större utsträckning lägger ut it-relaterad verksamhet. Detta kan ge upphov till risker, inte minst om det är kritisk verksamhet som tillhandahålls av endast ett fåtal leverantörer. Förordningen innebär att de europeiska finanstillsynsmyndigheterna ska utöva tillsyn över tredjepartsleverantörer om de bedöms som kritiska.

Som skäl för att den finansiella sektorn bör ha gemensam reglering på detta område har bland annat anförts att it-relaterade risker kan vara sammanlänkade. Om många finansiella företag använder samma leverantör kan risken öka. Man talar då om koncentrationsrisker. En sådan risk kan vara svår för ett enskilt företag att identifiera eftersom ett enskilt företag normalt inte har någon samlad bild av leverantörens avtal med andra. Gemensamma regler och tillsyn över tredjepartsleverantörer kan vara en fördel även av andra skäl. Tredjepartsleverantörer som till exempel molntjänstleverantörer är inte sällan stora företag med global verksamhet och stor förhandlingsstyrka. Med sådana motparter kan det vara en utmaning att driva igenom krav som rör hanteringen tredjepartsrisker till exempel när det gäller avtalsinnehåll.

⁷⁷ Se EIOPA (2020), *Guidelines on information and communication technology security and governance*, EIOPA-BoS-20/600 och EIOPA(2020), *Guidelines on outsourcing to cloud service providers*, EIOPA-BoS-20-002.

⁷⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2554.

Hur blir det med proportionaliteten i ett gemensamt regelverk?

Att DORA är ett gemensamt regelverk för hela finanssektorn innebär att förordningen är tillämplig på företag av olika storlek och verksamhet och med olika exponering för it-relaterade risker. För försäkrings- och tjänstepensionsföretag kan det förstås vara en nackdel att reglerna inte har utformats specifikt för förhållande på försäkrings- och tjänstepensionsområdet. För branschen är det därför viktigt att det ska vara möjligt att tillämpa regelverket proportionellt. Detta har i viss mån gjorts möjligt. Till att börja med undantar förordningen vissa mindre försäkrings- och tjänstepensionsföretag och försäkringsförmedlare från tillämpningsområdet.⁷⁹ Vidare finns i vissa fall lättnader för mindre aktörer som till exempel små tjänstepensionsföretag.⁸⁰ Förordningen innehåller slutligen en övergripande princip om proportionell tillämpning.⁸¹

Bland dessa åtgärder torde proportionalitetsprincipen ha störst praktisk betydelse. De anpassningsmöjligheter som den erbjuder kan inte betraktas fristående utan måste bedömas i förhållande till regelverket i övrigt. I praktiken är det svårt att tillämpa en allmän princip på regler som ger ett begränsat handlingsutrymme till följd av sin detaljgrad. Som nämns ovan är DORA ett mycket detaljerat regelverk. Hur hög detaljgraden slutligen blir kommer att avgöras av de tekniska standarder som de europeiska finanstillsynsmyndigheterna ska ta fram, till exempel om tidsfristen för rapportering av allvarigare incidenter.

Att reglerna i DORA i delar är föreskrivande begränsar också anpassningsmöjligheterna, bland annat till riskerna på försäkringsområdet. Utrymmet för en riskbaserad tillämpning minskar om regler utan undantag föreskriver vad som ska göras och när det ska ske snarare än vilka mål som ska uppnås. Det kan till exempel handla om krav på att med fasta tidsintervall se över styrdokument eller vidta kontrollåtgärder. Sådana krav förekommer bland annat i DORA:s bestämmelser om riskhantering och testning.⁸²

En annan utmaning med finanssektorgemensam reglering är att tillämparna måste förhålla sig till flera regelverk. På försäkringsområdet kommer de allmänna reglerna i rörelseregelverket solvens II om riskhantering och utkontraktering till exempel att gälla vid sidan av de särskilda reglerna om digital motståndskraft i DORA. I gränssnittet mellan allmänna och specifika regler kan frågor uppkomma om i vilka avseenden reglerna skiljer sig åt och om anpassningar av organisationen. En särskild fråga är vad som ska hända med EIOPA:s riktlinjer på området eftersom dessa riktlinjer i stor utsträckning kommer vara överlappande med delar av DORA. Dessa kompletterar solvens II men är särskilt inriktade på it-relaterade risker.

2.5 Sammanfattande reflektioner

Digitaliseringen erbjuder många möjligheter. På försäkringsområdet kan digitaliseringen exempelvis ge företagen bättre förutsättningar att förstå kundernas behov och preferenser och därmed bidra till ökad kundnytta. Det finns emellertid

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

⁸² Se till exempel *ibid.*

också risker och utmaningar. Det är därför naturligt att det växer fram reglering även på detta område. För att fullt ut dra fördel av digitaliseringen behövs reglering av hög kvalitet. I annat fall riskerar lagstiftarens många gånger goda ambitioner bakom regleringen att förfelas. Detta gäller självfallet såväl EU-rätten som sådan som den svenska reglering som blir resultatet när EU-rätt i förekommande fall genomförs nationellt.

Svensk Försäkring har återkommande framhållit att goda regleringsprocesser är grundläggande för att åstadkomma reglering av hög kvalitet. Det innebär bland annat att lagstiftaren utifrån rimliga tidsplaner måste arbeta fram nya regler med god framförhållning och efter samråd med berörda aktörer. Det betyder också att nya förslag alltid måste underbyggas av tydliga konsekvensutredningar.

Dessa utgångspunkter står sig även – och är kanske till och med särskilt viktiga – när det gäller den horisontellt verkande regleringen på digitaliseringsområdet. Värdet av konsekvensutredningar är till exempel särskilt stort där den tekniska utvecklingen är snabb och dessutom påverkar olika områden, något som gör det svårt att överblicka följderna. Detsamma gäller på områden som kanske tidigare har varit oreglerade och där vägval kan handla om reglering alls bör införas och vad som i så fall är en lämplig tidpunkt för detta. Det finns naturligtvis också ett intresse av att reglering som beslutas och genomförs står sig och inte behöver ändras alltför snart till exempel till följd av den tekniska utvecklingen.

Likaså är samråd fortsatt centralt. Samråd fyller en särskilt viktig funktion i horisontella frågor där det är en utmaning för lagstiftaren att fånga upp alla relevanta aspekter. Det är då nödvändigt att lagstiftaren förankrar förslag brett, i ett tidigt skede och vid behov även senare under regleringsprocessens gång. Att regler tas fram med god framförhållning innan de börjar tillämpas är också betydelsefullt på detta område, inte minst att det finns rimlig tid för nödvändiga it-anpassningar.

Att lagstiftningen ska hålla hög kvalitet är i grunden lagstiftarens ansvar. Branschen kan emellertid bidra i lagstiftarens arbete. Att fånga upp försäkrings- och tjänstepensionsperspektiv även i breda sammanhang och att kunna belysa konsekvenserna på ett rimligt konkret sätt i till exempel underlag till konsekvensutredningar är dock många gånger en utmaning och särskilt så i horisontella frågor. Det ställer krav på både överblick och detaljkunskap. För att ta ett större grepp om de digitala frågorna har Svensk Försäkring bildat en särskild referensgrupp för digitaliseringsfrågor. Den kan bidra till att samla branschens kunnande och erfarenheter för att på bästa sätt möta regleringsutmaningarna på området.

A large, light blue number '3' is centered on the page. The text 'Välfärdsbrotten behöver bekämpas' is positioned inside the upper loop of the number.

Välfärdsbrotten behöver bekämpas

3 Velfärdsbrotten behöver bekämpas

Sverige karakteriseras av omfattande offentligt finansierade välfärdssystem som ger ett skydd mot inkomstbortfall. Dessa kompletteras med kollektivavtalade försäkringar samt lagstadgade och frivilliga privata försäkringar som finansieras med premier som betalas av försäkringstagarna. Under senare år har den organiserade ekonomiska brottsligheten kommit att fokusera alltmer på utbetalningar från välfärdssystemen i syfte att tillgodogöra sig ersättning på falska grunder. Vid sidan av att det innebär höga kostnader för felaktiga utbetalningar riskerar omfattande bedrägerier att undergräva tilliten och betalningsviljan för välfärdssystemen. Vad måste göras för att stoppa dessa så kallade välfärdsbrott? Hur kan det offentliga och privat försäkring samarbeta för att bekämpa dessa brott?

3.1 Systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen är allvarligt

De svenska välfärdssystemen är i ett internationellt perspektiv omfattande och de är en grundläggande del av den sociala tryggheten i Sverige. Välfärdssystemen ger bland annat ett skydd mot inkomstbortfall och består av flera olika typer av transfereringar, där socialförsäkringen är den mest omfattande och finansieras med socialavgifter (arbetsgivar- och egenavgifter). Inom flera områden kompletteras socialförsäkringen med privat försäkring, som finansieras med premier från försäkringstagarna.

Med privat försäkring avses försäkringar som erbjuds av försäkringsföretag och tecknas via kollektivavtal eller av den enskilda. Något förenklat kompletteras de välfärdssystemen på två olika sätt. Det ena är att de kompletteras ersättningsnivåerna inom socialförsäkringen och betalar ut ersättning för inkomstbortfall vid sjukdom, arbetsskada och arbetslöshet. Det andra är att försäkringar som exempelvis hem- och villaförsäkring, sjuk- och olycksfallsförsäkring, livförsäkring, låneskydd och motorfordonsförsäkring på olika sätt minskar den enskildas risk.

Varken offentligt finansierade eller privata försäkringslösningar fungerar i längden om individer missbrukar systemen för egen vinning. Under senare år har brottsligt utnyttjande av välfärdssystemen, så kallade välfärdsbrott, kommit att uppmärksammas alltmer. Det kan handla om alltifrån enkla upplägg med ensamma gärningspersoner till stora härvor, där företag medverkar för att systematiskt utnyttja välfärdssystemen.

Utvecklingen är bekymmersam, bland annat eftersom de som begår välfärdsbrott även ägnar sig åt annan, ofta organiserad, brottslighet. Den risk som välfärdsbrottslingar tar när de begår dessa brott är därtill att betrakta som liten. När någon väl döms för dessa brott upplevs dessutom straffen som låga.⁸³

⁸³ Se bland annat: Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet; Larntjänst (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*; SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*; Polismyndigheten (2021) *De organiserade bedrägerierna*, A354.340/2021; Polismyndigheten (2023), *Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2023* (MGL 2023).

3.2 De offentliga välfärdssystemen har funnits länge

Nedan ges en sammanfattning av de svenska skatte- och avgiftsfinansierade välfärdssystemen som ligger till grund för individers försörjning vid exempelvis sjukdom, arbetslöshet, arbetsskada och ålderdom.

Omfattande inkomstbaserade välfärdssystem

Socialförsäkringen har vuxit fram under mer än 100 år och är en central del i det svenska välfärdssamhället. Den ger ett skydd vid inkomstbortfall till följd av sjukdom, arbetslöshet, ålderdom och arbetsskada, liksom vid föräldraledighet. Socialförsäkringen bidrar på sådant sätt till att hantera individers behov av omfördelning över livscykeln och inkomsttrygghet vid inkomstbortfall. Detta skydd möjliggör och uppmuntrar till ett visst risktagande, såsom att byta arbete, utbilda sig eller starta eget.⁸⁴ Skyddet, som administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, är obligatoriskt och omfattar dem som är bosatta eller arbetar i Sverige.

Den ersättning som betalas ut vid sjukdom, ålderdom, arbetsskada och föräldraledighet är inkomstbaserad, det vill säga den varierar beroende på den försäkrades inkomst. Ersättningen begränsas av ett inkomsttak med koppling till prisutvecklingen. Ersättning vid sjukdom inkluderar även sjukersättning och aktivitetsersättning, det vill säga ersättning som betalas ut ifall arbetsförmågan är nedsatt under en längre tid med minst 25 procent.⁸⁵ Inom den inkomstbaserade delen av pensionssystemet (inkomst- och premiepension) är det löneutvecklingen, genom inkomstbasbeloppet, som styr nivån på intjänandetaket.

Vid arbetslöshet betalar Alfa-kassan⁸⁶ ut en grundersättning, finansierad genom arbetsmarknadsavgiften inom socialförsäkringen och en finansieringsavgift som betalas av arbetslöshetskassorna (a-kassorna). Utbetalningen sker på uppdrag av regeringen. Grundersättningen är relativt låg. Den kompletterande ersättningen från privat försäkring fyller därmed en viktig roll för individens försörjning vid arbetslöshet.

Förmånerna inom socialförsäkringen och pensionssystemet finansieras främst med socialavgifter (arbetsgivaravgifter och egenavgifter) i relation till inkomst. Det är arbetsgivare som betalar in arbetsgivaravgifterna, men kostnaden bärs vanligen av löntagarna i form av minskat löneutrymme. Inbetalningarna av socialavgifter, som står för finansieringen av förmånerna sjukförsäkring, arbetsskada, arbetslöshet och föräldrapenning, uppgick 2021 till 171 miljarder kronor.⁸⁷

⁸⁴ Bergh, A. (2013), *Socialförsäkringar och samhällsekonomi*, Socialdepartementet.

⁸⁵ Aktivitetsersättning betalas ut till personer mellan 19–29 år och rätten till ersättning omprövas minst vart tredje år. Sjukersättning betalas ut till dem som har en stadigvarande sjukdom eller funktionsnedsättning som begränsar arbetsförmågan till högst 75 procent. Som mest kan 21 230 kronor per månad före skatt betalas ut. Källa: Försäkringskassan, "Aktivitetsersättning", <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/funktionsnedsattning/aktivitetsersattning>, (hämtat den 12 september 2023); Försäkringskassan, "Sjukersättning", <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/sjuk/funktionsnedsattning-eller-langvarig-sjukdom/sjukersattning>, (hämtat den 12 september 2023).

⁸⁶ Alfa-kassan är en av Sveriges 24 a-kassor. Alfa-kassan är inte bunden till något fackförbund eller annan intresseorganisation.

⁸⁷ Svenskt Näringsliv (2022), *Social- och avtalsförsäkringar*.

Övriga förmåner inom välfärdssystemen

I välfärdssystemen ingår även skattefinansierade bidrag som är behovsprövade, såsom assistansersättning, tandvårdsstöd och anställningsstöd, som hanteras av Försäkringskassan respektive Arbetsförmedlingen samt bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd som vanligen beslutas av kommunerna.

Det finns även riktade bidrag inom områden där samhället vill uppmuntra till exempelvis studier efter gymnasieskolan och omskolning. Dessa stöd hanteras av Centrala Studiestödsnämnden (CSN).⁸⁸

Lönegarantin ger vidare ett skydd för en anställd om en arbetsgivare går i konkurs eller genomför en rekonstruktion och inte längre kan betala ut lön. Lönegarantin finansieras genom skattemedel och administreras av länsstyrelserna.⁸⁹

3.3 Privat försäkring kompletterar det offentliga

Privat försäkring kompletterar de offentliga välfärdssystemen inom flera områden genom kollektivavtalade och individuella försäkringar. Samtliga dessa områden är utsatta för bedrägerier.

Kollektivavtalade försäkringar allt viktigare

Omkring 90 procent av de anställda i Sverige omfattas av kollektivavtalade försäkringar, som grundar sig på kollektivavtal mellan olika organisationer på arbetsmarknaden.⁹⁰ Försäkringarna utgör ett komplement till de förmåner som betalas ut via socialförsäkringen och finansieras med premieinbetalningar till försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag som hanterar själva försäkringen, bland annat Afa Försäkring, Alecta, Folksam samt Statens tjänstepensionsverk (SPV), som administrerar den statliga pensionen för anställda, pensionärer och arbetsgivare (se tabell 1).⁹¹

⁸⁸ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018), *Risken för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1.

⁸⁹ Länsstyrelsen Stockholm, *Lönegaranti*, <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/bo-och-leva/om-pengar/lonengaranti.html>, (hämtat den 11 september 2023).

⁹⁰ Medlingsinstitutet (2023), *Kollektivavtal – Vilka tecknar avtalen och hur är löneavtalen konstruerade*; Afa Försäkring, *Årsredovisning 2022*.

⁹¹ Vid sidan av dessa finns det andra avtalsområden som kompletterar de offentliga välfärdssystemen, exempelvis FTP-planen för försäkringsbranschen som innehåller sjukpension innebärande att en komplettering till Försäkringskassans sjukförmåner som betalas ut efter 90 dagars sjukskrivning i en följd.

Tabell 1 Kollektivavtalade försäkringar vid sjukdom, arbetsskada, föräldraledighet och arbetslöshet

	Anställd i kommun eller landsting	Arbetare i privata och kooperativa företag	Privatanställd tjänsteman	Kooperativt anställd tjänsteman	Statligt anställd
Sjukdom	Afa Försäkring (AGS-KL)	Afa Försäkring (AGS)	Alecta (ITP)	Folksam (KTP)	SPV (PA16)
Arbetsskada	Afa Försäkring (TFA-KL)	Afa Försäkring (TFA)	Afa Försäkring (TFA)	Afa Försäkring (TFA)	Afa Försäkring (PSA)
Föräldraledighet	Arbetsgivaren	Afa Försäkring (FPT)	Arbetsgivaren	Arbetsgivaren	Arbetsgivaren
Uppsägning pga. arbetsbrist	Omställningsfonden (Omställningsavtal, KOM-KL)	Afa Försäkring (Avgångsbidragsförsäkring, AGB)	Trygghetsrådet Omställningsavtal	TRS Omställningsavtal	Trygghetsstiftelsen Omställningsavtal

Anm.: Privat försäkring utgör ett komplement även vid dödsfall i form av efterlevandeförsäkring.
Källa: Egen bearbetning av information från Afa Försäkring, *Årsredovisning 2022*.

Afa Försäkring är en viktig aktör inom avtalsförsäkring. Det följer inte minst av att de hanterar arbetsskadeförsäkringen inom samtliga avtalsområden. Vid inkomstbortfall på grund av sjukdom är marknaden uppdelad mellan Afa Försäkring, Alecta, Folksam och SPV beroende på avtalsområde. Detsamma gäller vid dödsfall och uppsägning på grund av arbetsbrist (arbetslöshet). Föräldraledighet hanteras något annorlunda då det inom de flesta avtalsområden, undantaget privatanställda arbetare och kooperativt anställda arbetare, är arbetsgivaren som betalar ut kompletterande ersättning över taket.

Ett skäl till framväxten av kompletterande kollektivavtalade försäkringar är att inkomster över ersättningstaken inom socialförsäkringen är oförsäkrade. Andelen anställda med inkomster över taken har ökat över tid. Exempelvis hade 49,3 procent av männen och 26,6 procent av kvinnorna inkomster över inkomsttaket i sjukpenningen 2012. Fem år senare, 2017, hade andelarna ökat till 57,4 respektive 37,8 procent.⁹² Kompensationsgraden inom socialförsäkringen har således minskat vartefter reallönerna har ökat, vilket innebär att de kollektivavtalade försäkringarna har blivit allt viktigare som en del i försörjningen för den enskilda.

Individuella försäkringar ger ytterligare skydd

Vid sidan av kollektivavtalade försäkringar kan enskilda teckna försäkringar för inkomstbortfall vid sjukdom och arbetslöshet.

Vid arbetslöshet krävs medlemskap i en a-kassa för att få en inkomstbaserad ersättning. Medlemsavgifterna till a-kassorna uppgick 2021 till omkring 6 miljarder kronor, varav 4,2 miljarder kronor utgör en lagstadgad finansieringsavgift⁹³ som finansierar den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.⁹⁴ Därutöver erbjuder flera fackförbund kompletterande individuella inkomstförsäkringar (gruppöförsäkring).

⁹² Inspektionen för socialförsäkringen (2022), *Utvecklingen av socialförsäkringsförmånerna de senaste 30 åren*, Rapport 2022:2.

⁹³ Finansieringsavgiftens storlek är reglerad i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

⁹⁴ Svenskt Näringsliv (2022), *Social- och avtalsförsäkringar*.

Det finns dock ett lagreglerat tak för hur hög ersättningen vid arbetslöshet får vara och det är satt till 80 procent av inkomsten.

Vid sidan av inkomstbaserade ersättningar finns det en mängd försäkringar som tecknas av enskilda och som på olika sätt ger ett skydd mot risk för den enskilda och dennes familj. Exempel på det är hem- och villaförsäkring, sjuk- och olycksfallsförsäkring, livförsäkring och motorfordonsförsäkring, försäkringar som för många har en stor betydelse ifall den enskilda drabbas av exempelvis en brand i sitt hus, krockar med bilen eller råkar ut för en personskada som helt eller delvis sätter ned arbetsförmågan. Företagsförsäkring tecknas av dem som bedriver någon form av affärsverksamhet och riktar sig till alltifrån egenföretagare till större företag. En företagsförsäkring kan omfatta ansvars-, egendoms- och personförsäkring.

Under senare år har förekomsten av vissa inkomst- och låneskyddsrelaterade försäkringsprodukter ökat alltmer, och de benämns ofta trygghetsförsäkringar⁹⁵. Tanken är att ersättning ges exempelvis vid ofrivillig arbetslöshet, plötslig sjukskrivning, olycksfall samt för vård av anhörig. Även dessa försäkringar har dock som utgångspunkt ett tak och gäller endast under en begränsad tid.

Vissa privata försäkringar är lagstadgade

Privat försäkring hanterar även försäkringsskydd på områden där det finns lagstadgade krav på obligatoriska försäkringar, såsom trafikförsäkringen enligt trafikskadelagen och patientskadeförsäkringen enligt patientskadelagen.

Vid en inträffad och godkänd skada orsakad av trafik, vård eller felmedicinering ger de obligatoriska försäkringarna ersättning för bland annat inkomstförlust och invaliditet. Det innebär till exempel att om man blir sjukskriven på grund av en skada och måste minska sin arbetstid alternativt inte kan arbeta alls, och därmed gör en inkomstförlust, ersätter försäkringsföretaget förlusten.

Omfattande utbetalningar från privat försäkring

Privat försäkring erbjuder som framgår ovan ett för många nödvändigt komplement till det allmänna skatte- och avgiftsfinansierade skyddet vid oförutsedda händelser som inkomstbortfall eller skador och är därmed en väsentlig del av det svenska välfärdssystemet.

När det gäller ersättning från inkomstförsäkring, som kan ges om den försäkrade blir ofrivilligt arbetslös, betalades det ut knappt 1,2 miljarder kronor från privat

⁹⁵ Försäkringen gäller för försäkringstagare som har rätt till sjukpenning, närståendepenning, tillfällig föräldrapenning samt aktivitets- eller sjukersättning från Försäkringskassan. Försäkringsersättningen är tänkt att täcka månatliga utgifter, såsom hyra och driftskostnader för boende och räntor, för den händelse att den försäkrade blir arbetsoförmögen eller ofrivilligt arbetslös. Den försäkringsersättning som betalas ut saknar vanligen koppling till inkomsten hos den försäkrade. Försäkringen kan tecknas av privatpersoner som vid tecknandet av försäkringen är fullt arbetsför och har en tillsvidareanställning sedan vanligtvis minst 6 månader. Det förekommer ofta en viss karenstid efter tecknandet innan försäkringsersättning kan lämnas.

försäkring för perioden 2022/23.⁹⁶ Utbetalningarna för sjuk-, olycksfalls- och sjukvårdsförsäkring uppgick under samma tidsperiod till knappt 5 miljarder kronor.

Sjukförsäkringen kompletterar den sjukpenning och sjukersättning som betalas ut av Försäkringskassan. Vid en inträffad skada som leder till inkomstförlust kan den som har drabbats ha rätt till ersättning. Inkomstförlusten beräknas som skillnaden mellan den inkomst som den skadelidande skulle ha haft som oskadad och de inkomster som personen faktiskt har efter olyckan. Ersättning i form av så kallad livränta kan ges om arbetsförmågan är nedsatt under längre tid.

Vid till exempel en arbetsskada, där arbetsförmågan är nedsatt med minst 1/15 och den beräknas bestå under minst ett år, ges sjukersättning från Försäkringskassan i form av livränta upp till 100 procent av lönen, dock maximalt 7,5 prisbasbelopp. Det kollektivavtalsgrundade försäkringsskyddet kompletterar denna ersättning för lön överstigande 7,5 prisbasbelopp och för fysiskt och psykiskt lidande utifrån skadeståndsrättsliga regler. Under 2021 betalade Afa Försäkring ut drygt 2 miljarder kronor i ersättning för inkomstförlust (inklusive arbetsskadelivränta), kostnader för exempelvis läkarbesök, sveda och värk, bestående besvär och ärr.

Trafikförsäkringen ersätter också skador på person och saker i form av bland annat om inkomstförlust (inklusive livränta), sveda och värk och bestående men. Under 2021 betalades det ut 1,9 miljarder kronor i form av livränta och drygt 20 miljarder i övriga ersättningar från trafik- och motorfordonsförsäkringen.

Vid sidan av dessa ersättningar betalades det ut omkring 37 miljarder kronor i ersättning inom hem- och villaförsäkringen, företags- och fastighetsförsäkring samt övriga försäkringar under 2022/23.⁹⁷

3.4 Välfärdsbrottslighet på bred front

Systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen är lukrativt

En svårighet när det gäller välfärdssystemen är att hantera ett brottsligt utnyttjande. En upptäckt felaktig utbetalning behöver självfallet inte vara det samma som ett brott eftersom det krävs uppsåt, eller i vissa fall grov oaktsamhet, för att agerandet ska vara brottsligt. Det finns dock en risk för att en betydande andel av de felaktiga utbetalningarna utgör så kallad välfärdsbrottslighet. Denna brottslighet omfattar allt från enkla upplägg med ensamma gärningspersoner till stora härvor, där stora företag medverkar för att systematiskt utnyttja systemen.⁹⁸

Även om själva begreppet välfärdsbrottslighet omfattar en rad olika brott, såsom bidragsbrott och skattebrott, utgör de flesta gärningar i grunden ett bedrägeribrott där gärningspersonen lurar någon (staten, regionen, kommunen eller andra aktörer) att göra något, eller att inte göra något, som den annars skulle ha gjort.

⁹⁶ Från och med kvartal 3, 2022 till och med kvartal 2, 2023. Inklusive avgångsbidragsförsäkring och utbetalningar på 475,44 miljarder kronor från Afa Försäkring, som sedan 1 januari 2022 rapporterar som tjänstepensionsföretag. Siffran för Afa Försäkring är från 2021 då bolaget fortfarande rapporterade som försäkringsföretag.

⁹⁷ Svensk Försäkring, *Försäkringsmarknaden, kvartal 2 2023*. Beloppet avser tidsperioden från och med kvartal 3, 2022 till och med kvartal 2, 2023.

⁹⁸ SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*.

Det kan handla om att individer sjukskriver sig utan att vara sjuka, tar ut arbetslöshetsersättning och sjukpenning samtidigt, uppger felaktig inkomst eller felaktiga boendeförhållanden. Den här typen av agerande leder till en vinst för gärningspersonen, medan den som blir lurad drabbas av motsvarande skada.⁹⁹

Välfärdsbrottslighet är i dag en av de mer vinstgivande aktiviteter som individer och grupper inom den organiserade brottsligheten ägnar sig åt.¹⁰⁰ Vinsterna från denna brottslighet utgör en stor del av den kriminella ekonomins tillgängliga finansieringskällor. Penningtvätt är i många fall en nödvändig förutsättning vid välfärdsbrottslighet. Det sker ofta genom en serie transaktioner, där brottsutbytet skiftar ägare och kanske delas upp i mindre delar, för att minska spårbarheten, innan det konsumeras eller investeras i den legala ekonomin. Penningtvätten syftar till att dölja att pengar kommer från brottslig verksamhet och utan den är det alltså svårt att tillägna sig brottsvinster.¹⁰¹

Utöver att välfärdsbrottslighet genererar stora vinster, kan de aktörer som ägnar sig åt denna brottslighet kopplas till annan organiserad brottslighet. Polismyndigheten har analyserat kopplingen mellan olika former av bedrägeribrott och det dödliga skjutvapenvåldet i Sverige och konstaterar bland annat att 48 procent av de individer som varit skäligen misstänkta för någon form av skjutvapenvåld även har varit skäligen misstänkta för bedrägerier. Att utnyttja välfärdssystemen utgör således en grundförsörjning för kriminella, men det finansierar också annan kriminell verksamhet och terrorism.¹⁰²

Välfärdsbrott kostsamma för samhället

När det gäller välfärdsbrottslighet är det kostsamt för samhället i flera led. Det handlar om pengar som försvinner till enskilda och företag som inte har rätt till dem. När pengarna väl är utbetalade är de ofta svåra eller omöjliga att få tillbaka.¹⁰³

Det förekommer olika uppskattningar kring vad det totala beloppet av felaktiga utbetalningar uppgår till. Tidigare kartläggningar visar att den absoluta merparten av de utbetalande aktörerna är utsatta för välfärdsbrottslighet, om än i olika omfattning. Det är samtidigt en skillnad mellan den faktiska omfattningen av felaktiga utbetalningar och de som upptäcks.¹⁰⁴ Ekonomistyrningsverket (ESV) har

⁹⁹ Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet.

¹⁰⁰ Polismyndigheten (2022), *De dödliga bedrägerierna*, dnr A554.314/2022.

¹⁰¹ Polismyndigheten (2022), *De dödliga bedrägerierna*, dnr A554.314/2022; Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*; Polismyndigheten (2021), *Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2021*, (MGL 2021); Ekobrottsmyndigheten (2021), *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2020*.

¹⁰² Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*; Polismyndigheten (2022), *De dödliga bedrägerierna*, dnr A554.314/2022; Polismyndigheten (2021), *De organiserade bedrägerierna – En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer*, dnr A354.340/2021.

¹⁰³ SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹⁰⁴ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*.

nyligen konstaterat att förhållandevis få felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen upptäcks, trots att åtgärderna inom området har ökat.¹⁰⁵ När det gäller de kommunala utbetalningarna torde risken för upptäckt vara ännu lägre. Många kommuner har ingen särskild automatiserad eller organiserad kontroll med inriktning på att hitta felaktiga utbetalningar.¹⁰⁶

Delegationen för korrekta utbetalningar (KUT-delegationen) uppskattade 2018 omfattningen av felaktiga utbetalningar till mellan 11 och 27 miljarder kronor årligen.¹⁰⁷ I det ingick kommunernas ekonomiska bistånd och hänsyn togs också till vissa andra parametrar. ESV landade i en skattning för 2021 på mellan 13,0–16,3 miljarder kronor i felaktiga utbetalningar med en punktskattning på 14,6 miljarder kronor.¹⁰⁸ I 2021 års bidragsbrottsutredning uppskattades de felaktiga utbetalningarna från staten till enskilda till mellan 8 och 20 miljarder kronor varje år.¹⁰⁹

Vid sidan av dessa brott mot den offentligfinansierade välfärden förekommer också bedrägerier mot privat försäkring, så kallade försäkringsbedrägerier. Varje år hanterar de svenska skadeförsäkringsföretagen mer än tre miljoner skadeärenden och de betalar ut omkring 70 miljarder kronor i skadeersättning. En grov uppskattning är att försäkringsbedrägerier utgör minst 5–10 procent av dessa utbetalningar, vilket innebär att 3,5–7 miljarder kronor går till försäkringsbedrägerier. För en tvåbarnsfamilj med villa- och motorfordonsförsäkring innebär det att den indirekt betalar motsvarande 500 kronor extra i försäkringspremie varje år, något som i praktiken går till försörjning av bedragare.¹¹⁰ Försäkringsbedrägerier är därmed brott som främst drabbar försäkringskollektivet, alltså ärliga försäkringstagare.¹¹¹

”För en tvåbarnsfamilj med villa- och motorfordonsförsäkring innebär det att den indirekt betalar motsvarande 500 kronor extra i försäkringspremie varje år, något som i praktiken går till försörjning av bedragare.”

De uppskattade kostnaderna sammanfattas i tabell 2. Med utgångspunkt från de uppskattningar som har gjorts av ESV avseende felaktiga utbetalningar från de offentliga systemen och av Larmtjänst när det gäller privat försäkring handlar det om kostnader på omkring 20 miljarder kronor per år.

¹⁰⁵ ESV (2023), *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys av målluppfyllelsen för 2022*, Rapport 2023:26; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹⁰⁶ Jfr SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*, SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*; Sveriges Radio (2023), *”Sex av tio kommuner anmälde inte ett enda bidragsbrott förra året”*, <https://sverigesradio.se/artikel/fa-kommuner-polisanmaler-bidragsbrott-oerhort-lag-siffr>.

¹⁰⁷ SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*.

¹⁰⁸ ESV (2023), *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 2023:22.

¹⁰⁹ SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*.

¹¹⁰ Larmtjänst (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*.

¹¹¹ Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), *”Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag”*, Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet.

Tabell 2 Uppskattningar av felaktiga utbetalningar och försäkringsbedrägerier

KUT-delegationen	11–27 miljarder kronor
ESV	14,6 miljarder kronor
Bidragsbrottsutredningen	8–20 miljarder kronor
Försäkringsbedrägerier	3,5–7 miljarder kronor

Källa: SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*; ESV (2023), *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 2023:22; Larmtjänst¹¹² (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*; Mondani, H och A Rostami (2023), *Kriminella på kartan – en ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:3.

Oavsett vilken beräkningsmetod som används och vilka uppskattningar som görs, kan man konstatera att det rör sig om mycket stora summor som allvarligt riskerar att skada legitimiteten i såväl de offentliga som privata välfärdssystemen. Det är också uppenbart att skyddet av systemen inte är tillräckligt starkt. Polismyndigheten har bland annat uppgett att den i vissa polisregioner saknar resurser att utreda flera krävande brott samtidigt. Många felaktiga utbetalningar leder därför över huvud taget inte till någon reaktion från samhället.¹¹³

Med hänvisning till att narkotikahandeln i Sverige uppskattas generera vinster på mellan 1,8 och 2,8 miljarder per år torde det vara mer lönsamt att ägna sig åt välfärdsbrottslighet än åt narkotikahandel. Det är dessutom mindre riskfyllt, bland annat eftersom upptäcktsrisken är betydligt lägre och straffen vid en eventuell lagföring också är kortare. Aktörer inom de brottsliga nätverken som befinner sig högre upp i hierarkin ägnar sig därför hellre åt välfärdsbrottslighet än exempelvis narkotikahandel eller grova våldsbrott.¹¹⁴

Försäkringsbedrägerier sker på flera olika sätt

Precis som vid välfärdsbrottslighet i övrigt förekommer olika upplägg vid försäkringsbedrägerier, alltifrån enkla och impulsstyrda gärningar till bedrägerier i mer organiserad form och då ofta i kombination med annan brottslighet.

Ett försäkringsbedrägeri uppstår något förenklat när en försäkringstagare genom sitt agerande får ersättning för en skada som inte har inträffat eller som varit mer begränsad i omfattning än vad som påstås. Det kan alltså handla om att försäkringstagaren helt enkelt hittar på eller arrangerar en skada. Det kan också avse situationer där försäkringstagaren helt saknar försäkringsskydd för att

¹¹² Larmtjänst är ett dotterbolag till Svensk Försäkring som tillhandahåller branschgemensamma tjänster åt främst skadeförsäkringsföretagen i syfte att motverka försäkringsrelaterad brottslighet.

¹¹³ SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*.

¹¹⁴ Mondani, H och A Rostami (2023), *Kriminella på kartan – en ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:3; SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*; Polismyndigheten (2021), *De organiserade bedrägerierna – En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer*, A354.340/2021; Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*. Se även Polismyndighetens uttalanden i *Sveriges Radio* (2023), "Bedrägerier går om knarket – är gängens nya kassako", <https://sverigesradio.se/artikel/bedragerier-gar-om-knarket-ar-gangens-nya-kassako>.

villkoren i försäkringen inte gäller. Försäkringsbedrägerier kan även bestå av att försäkringstagaren medvetet lämnar oriktiga eller ofullständiga uppgifter vid tecknande av en försäkring. Det kan till exempel handla om att hen inte beskriver sin försäkringshistorik eller sitt beteende på ett korrekt sätt och därmed betalar en för låg premie i förhållande till den risk som faktiskt föreligger. Det händer också att försäkringstagare, vid en inträffad skada som berättigar till ersättning, väljer att komma med överdrivna krav för att nå vinning, så kallad påplussning. Även ett sådant agerande utgör ett försäkringsbedrägeri.¹¹⁵

Försäkringsbranschen gör relativt få polisanmälningar trots ett stort antal misstänkta försäkringsbedrägerier. Under 2022 polisanmäldes 539 försäkringsbedrägerier samtidigt som försäkringsföretagen utredde knappt 9 000 misstänkta eller oklara försäkringsfall. Uppskattningsvis hälften av alla utredningar leder till nekad försäkringsersättning.

Ett skäl till det låga antalet anmälda försäkringsbedrägerier är att det inte bedöms som meningsfullt bland försäkringsföretagen att polisanmäla brott, eftersom Polismyndigheten ändå upplevs skriva av de flesta anmälningarna direkt. I vart fall lägger myndigheten snabbt ned förundersökningarna utan att någon egentlig utredningsåtgärd vidtagits. Det är också endast en liten andel av försäkringsbranschens polisanmälningar som leder till åtal och fällande dom.¹¹⁶ Motsvarande gäller också i huvudsak för de bidragsbrott som polisanmäls av berörda myndigheter, som även de skrivs av i stor utsträckning.¹¹⁷ För försäkringsföretagen är nekad försäkringsersättning oftast ett enklare sätt att hantera ett misstänkt fall av försäkringsbedrägeri än polisanmälan och eventuell fällande dom.¹¹⁸

Tabell 3 Skador och avböjda skadeersättningar per år (2022)

Antal anmälda skador	3 miljoner
Utbetald skadeersättning	70 miljarder kronor
Antal utredningar	8 875 stycken
Antal polisanmälningar	539 stycken
Avböjd skadeersättning	578 miljoner kronor

Källa: Larmtjänst (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*.

Flest avböjda skadeersättningar sker inom hem-, villa-, rese- och motorfordonsförsäkring. Den vanligaste orsaken till avböjd ersättning inom dessa försäkringar är att försäkringsfallet inte kan styrkas (41 procent) och den näst vanligaste är att skadan är arrangerad (23 procent), det vill säga att en skada visserligen har inträffat men att försäkringstagaren har arrangerat hela eller delar av skadan.

¹¹⁵ Stenström A, A Jonsson, L Korsell (2015), *Försäkringsbedrägerier – En selektionsstudie*, Rapport 2015:19, Brottsförebyggande rådet; Larmtjänst (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*.

¹¹⁸ Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet.

Välfärdsbrottsligheten mot det offentliga och det privata hänger samman

De olika välfärdssystemen hänger till stor del samman, vilket gör dem särskilt sårbara för brottsliga angrepp. Beslut om utbetalningar av ett visst slag bygger i stor utsträckning på samma offentliga uppgifter, såsom folkbokföring och inkomst, men också på mer specifika uppgifter om särskilda förhållanden, till exempel sjukskrivning och tidigare arbete. Det innebär att om man lyckas få en felaktig uppgift registrerad i ett skede, kan det leda till fördelar i flera andra delar av välfärdssystemen. Exempelvis kan ett falskt anställningsbevis leda till att man vid ett senare tillfälle blir berättigad till olika utbetalningar från Försäkringskassan ifall man blir sjuk eller till ersättning från en a-kassa vid arbetslöshet.¹¹⁹

Felaktiga registeruppgifter utgör dessutom ett viktigt brottsverktyg vid välfärdsbrottslighet, liksom användningen av oriktiga identiteter och handlingar. Intyg är till exempel ofta avgörande inom systemen. Det kan handla om bland annat arbetsgivarintyg och läkarintyg som behövs för att visa att man uppfyller villkoren för ersättning. Innehållet i ett från början riktigt intyg kan manipuleras eller kan intyget förfalskas. Det kan exempelvis vara så att en företagare intygar att han eller hon har anställt sin partner med viss lön, trots att det inte är sant.¹²⁰

Det finns en närmast inbyggd konflikt mellan att ha ett generöst och smidigt välfärdssystem och behovet av att kontrollera enskildas uppgifter. Dagens system medför enkelhet och effektivitet för majoriteten, men skapar samtidigt utrymme för kriminella att obehindrat använda förfalskade, manipulerade och osanna intyg eller dokument som ett led i sin brottsliga verksamhet.¹²¹

Välfärdsbrottsligheten utnyttjar dessutom svagheter i utbetalningssystemens materiella konstruktion, såsom att de ofta bygger på uppgifter som lämnas av den enskilda själv och som är svåra att kontrollera, till exempel gällande sjukdom. Ytterligare ett exempel på detta är att det, efter att ett beslut är fattat, i flera fall ligger på den enskilda själv att anmäla ändrade förhållanden som har betydelse för rätten till fortsatt ersättning. Det har tidigare uppskattats att tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna från det allmänna är orsakade av enskilda som lämnar oriktiga uppgifter i ansökan eller inte anmäler ändrade förhållanden.¹²²

Flera av de bedrägerier som drabbar försäkringsbranschen hänger samman med de välfärdsbrott som drabbar exempelvis Försäkringskassan och a-kassorna. Som framgår betalar försäkringsföretagen ut kompletterande ersättning vid inkomstbortfall till följd av sjukdom, arbetsskada, dödsfall och arbetslöshet. I anslutning till detta kan försäkringsbranschen råka ut för att försäkringstagare inte anmäler

¹¹⁹ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*.

¹²⁰ Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*; SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹²¹ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*.

¹²² SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*; SOU 2023:47, *En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen*; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

ändrade förhållanden till försäkringsföretaget, såsom att försäkringstagaren numera är att bedöma som arbetsför. Försäkringsbranschen mottar också läkarintyg som är förfälskade, manipulerade eller inte beskriver sjukdomstillstånd på ett korrekt sätt. Därtill används andra oriktiga handlingar, såsom kvitton eller intyg, av försäkringstagare för att få ersättning.

Företag har blivit ett brottsverktyg

Företag har kommit att spela en allt viktigare roll vid välfärdsbrottslighet. Det är tydligt att kunskapen hos kriminella aktörer har ökat kring hur företag kan användas som brottsverktyg, särskilt för att kunna begå brott av större omfattning och i organiserade former. I dessa företag förekommer inte sällan en blandning av legal och illegal verksamhet, vilket försvårar upptäckten.¹²³ Ibland startar de kriminella själva företagen med illegala syften, men det förekommer även att de köper upp befintliga verksamheter som i många fall har ytterst begränsad omsättning. Därefter ökas omsättningen till exempel genom falskt upprättade årsredovisningar för att kunna skapa hög kreditvärdighet, vilket bland annat underlättar möjligheten att begå kredit- och leasingbedrägerier. Det finns i dag ett flertal oseriösa förmedlingstjänster som säljer sådana företag.¹²⁴

Företag används både före och efter konkurs. Genom företaget kan man få rätt till olika former av anställnings- och arbetsgivarstöd. Om företaget försätts i konkurs kan man i stället utnyttja det för lönegarantibedrägerier. Företag kan också på olika sätt användas för penningtvätt. I den stora mängden transaktioner som sker i ett företag eller inom en koncern kan brottsvinster lättare döljas.¹²⁵

Som redogjorts för kan ett företag dessutom användas för att hjälpa andra med exempelvis oriktiga intyg om anställning som kan ge rätt till ersättning från en arbetslöshetskassa och med att få en sjukpenninggrundande och pensionsgrundande inkomst fastställd. Det är inte ovanligt vid misstankar om välfärdsbrottslighet att mer än en person är inblandad i brottsupplägget.¹²⁶ Det förekommer även att exempelvis familjer arbetar systematiskt för att försöka kombinera diverse stöd, såsom att arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd,

¹²³ Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*; SOU 2023:34, *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*; SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹²⁴ Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*; SOU 2023:34, *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*.

¹²⁵ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet; Ekobrottsmyndigheten (2021), *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2020*; Ekobrottsmyndigheten (2021), *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*.

¹²⁶ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet, SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

föräldrapenning eller sjukpenning uppbärs samtidigt som man har skenseparerat och på sådant sätt får för högt bostadsbidrag och underhållsstöd.¹²⁷

Bedrägeri – Personskada vid trafikolycka

Ett försäkringsföretag reagerade efter en trafikolycka på misstänkt påplussning¹²⁸ avseende kläder och accessoarer som försäkringstagaren haft på sig vid olyckan och som inte överensstämde med taxerad inkomst. Dessutom noterades att försäkringstagaren inte tillfrisknade som väntat och att sjukskrivningen pendlade fram och tillbaka i procentantal under 1,5 år efter olyckan, att näringsverksamhet som försäkringstagaren bedrev haft ett allt sämre resultat under tiden före olyckan och att försäkringstagaren hade uppburit nystartsbidrag.

Efter ytterligare utredning av ärendet visade det sig att försäkringstagarens sjukdomstillstånd förvärrades påtagligt vid kontakt med myndigheter och läkare, medan hen annars rörde sig till synes utan inskränkningar. Försäkringstagaren mottog, förutom försäkringsersättning, även hel sjukersättning och bostadsbidrag. Därutöver hade försäkringstagaren hemtjänst och svart inkomst. Uppskattningsvis rörde det sig om över 120 000 kronor per månad i felaktiga utbetalningar. Försäkringstagaren nekades ersättning av försäkringsföretaget.

Skenverksamheter skapas även som ett led i att lura till sig diverse ersättningar från företagsförsäkringar. Under 2022 genomförde försäkringsbranschen en särskild kontrollaktivitet avseende just företagsskador och kunde då bland annat notera att den vanligaste orsaken till att skadeersättning inte lämnades var att skadan inte inträffat eller inte var styrkt (44 procent).¹²⁹

¹²⁷ Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet, SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹²⁸ Påplussning innebär att försäkringstagaren har ett överdrivet krav i förhållande till skadans faktiska värde.

¹²⁹ Larmtjänst (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*, jfr SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

Bedrägeri – Trygghetsförsäkringar vid arbetslöshet

Ett försäkringsföretag uppmärksammade att vissa försäkringstagare kort tid innan uppsägning av en anställning tecknat flera trygghetsförsäkringar hos ett antal försäkringsföretag. De tillvägagångssätt som noterades bland försäkringstagarna var *att* de inte haft en faktisk anställning (det rörde sig om falska intyg) utan *att* de haft en lönebidragsanställning eller *att* företaget uppburit nystartbidrag för dem. Dessutom var anställningarna tidsbegränsade och försäkringstagarna hade sagts upp samma dag som stöden upphörde.

Det noterades också att vissa branscher, där det borde vara svårt att bli uppsagd på grund av personalbrist, stack ut och där företagen i samband med att avskedandet omedelbart haft nya platsannonser ute hos Arbetsförmedlingen. Upplägget genererade försäkringsersättning om över 50 000 kronor per månad, utan att Försäkringskassan och a-kassorna fick kännedom om detta. Försäkringstagarna uppbar parallellt bland annat bostadsbidrag. Försäkringstagarna nekades ersättning av försäkringsföretaget.

Vilka förmåner utnyttjas?

När det gäller ekonomiska förmåner kopplade till näringsverksamhet är det främst assistansersättning, lönegaranti, tandvårdsstöd och olika former av anställningsstöd som utnyttjas av kriminella. Även förmåner som utbetalas till individer, som exempelvis sjukpenning, sjukersättning, bostadsbidrag, aktivitetsstöd och underhållsstöd, är viktiga inkomstkällor genom att de utnyttjas som en slags grundförsörjning. Likaså används förmåner som utbetalas av CSN, Pensionsmyndigheten och Migrationsverket otillbörligt.¹³⁰

Enligt de uppskattningar som har gjorts står tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, sjukersättning, assistansersättning och lönebidrag för de enskilt största felaktiga utbetalningarna i kronor räknat. Även utbetalningar kopplade till arbetslöshet och sysselsättningsåtgärder uppgår till stora belopp.¹³¹ De förmåner som har störst andel felaktiga utbetalningar är framför allt bostadsbidrag, lönebidrag, tillfällig föräldrapenning och nystartsjobb.¹³²

Initialt var staten det huvudsakliga målet för sådan välfärdsbrottslighet som riktades mot det allmänna, men numera angrips även kommuners och regioners utbetalningar. Felaktig förskrivning och användning av läkemedel har identifierats som ett stort riskområde, bland annat i och med att nästan 10 000 läkare och tandläkare utan svenskt person- eller samordningsnummer har förskrivningsrätt i Sverige.¹³³ Betydelsen av dessa så kallade möjliggörare kommer sannolikt att öka framöver. Deras verksamhet är många gånger inte olaglig och den är ofta svår att

¹³⁰ Polismyndigheten (2021), *MGL 2021*.

¹³¹ SOU 2023:47, *En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen*; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹³² SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹³³ Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*.

utreda. Om eventuell olaglig verksamhet likväl avslöjas, resulterar den vanligen i låga straff.¹³⁴

3.5 Arbetet mot välfärdsbrottslighet accelererar

Ändringar på gång inom det offentliga

Riksdagen har satt upp som mål att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel motverkas.¹³⁵ För att i praktiken vända utvecklingen har flera utredningar tillsatts och genomförts, bland annat avseende informationsutbyte mellan myndigheter och för att åstadkomma en effektivisering av hur bidragsbrott utreds.

En mängd utredningsförslag bereds nu inom Regeringskansliet. Det finns förslag på att införa ett system med administrativa sanktionsavgifter som ett alternativ till att bli dömd för bidragsbrott, att ett system med bidragsspärr ska införas, att fler aktörer än i dag ska få en skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter även om de omfattas av sekretess eller tystnadsplikt och att Bolagsverket ska få en tydligare kontrollerande roll för att förhindra fel i de register som myndigheten ansvarar för.

I syfte att minska problemen med felaktiga utbetalningar har även ett råd tillsatts och en ny myndighet är på gång. Rådet för korrekta utbetalningar i välfärden tillsattes 2021 och utgör ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte och för att diskutera åtgärder mot felaktiga utbetalningar. I rådet ingår bland annat Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, ESV, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket. Rådet är ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte samt för att diskutera åtgärder mot felaktiga utbetalningar.¹³⁶

Den 1 januari 2024 inleder Utbetalningsmyndigheten sitt arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska även ansvara för utbetalningar av förmåner och stöd från Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och a-kassorna genom ett system med transaktionskonto. Utbetalningsmyndigheten ska arbeta med granskningar, baserade på dataanalyser och urval från de utbetalningar som myndigheten gör, i syfte att identifiera felaktigheter. Utbetalningsmyndigheten ska vara skyldig att underrätta andra myndigheter och berörda aktörer om sina upptäckter. Statliga myndigheter, a-kassorna och kreditinstitut kommer därtill vara skyldiga att under vissa förhållanden lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Regeringens proposition (2020/21:1), *Budgetpropositionen för 2021*, Utgiftsområde 2.

¹³⁶ SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*.

Fördjupning: Statliga utredningar rörande välfärdsbrott

2021 års bidragsbrottsutredning¹³⁷

I ett delbetänkande¹³⁸ från 2021 års bidragsbrottsutredning föreslås bland annat att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter som ett alternativ till att bli dömd för bidragsbrott och att ansvaret för att utreda de kvarvarande bidragsbrotten flyttas till Ekobrottsmyndigheten. I utredningens slutbetänkande¹³⁹ föreslås att vissa myndigheter och kommuner ska få utökade möjligheter att hämta in uppgifter från andra. Utredningen föreslår även att ett system med bidragsspärr ska införas. Det föreslås också att en granskningsfunktion av nya författningsförslag, benämnt Rådet mot välfärdsbrott, ska inrättas vid ESV och att det ska införas en generell uppgiftsskyldighet för banker och andra penninginrättningar vid misstanke om felaktigheter. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utredning om bolaget som brottsverktyg (2023)

I betänkandet *Om bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*¹⁴⁰ konstateras att det finns tydliga indikationer på att oseriösa företag används systematiskt inom den grova organiserade brottsligheten, till exempel för att fuska med skatter eller bidrag av olika slag och för att tvätta pengar. Utredningen föreslår bland annat att Bolagsverket ska få en tydligare kontrollerande roll för att förhindra fel i de register som myndigheten ansvarar för och att företagskapning ska kriminaliseras genom en ny straffbestämmelse. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

2022 års skatteförfarandeutredning – åtgärder mot fusk och arbetslivskriminalitet (2023)

I ett delbetänkande från 2022 års skatteförfarandeutredning – *Åtgärder mot fusk och arbetslivskriminalitet*¹⁴¹ föreslås bland annat att Skatteverket, på begäran av Försäkringskassan, ska lämna ut uppgifter i den utsträckning som behövs för beräkning eller kontroll av fler av de ersättningar som Försäkringskassan administrerar. Det gäller bland andra förmånerna sjukpenning, aktivitetsersättning, sjukersättning och arbetsskadelivränta. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utredning om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter¹⁴² (2023)

¹³⁷ Dir. 2021:39, *Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen*.

¹³⁸ SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*,

¹³⁹ SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹⁴⁰ SOU 2023:34, *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*.

¹⁴¹ SOU 2023:47, *En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen*.

¹⁴² Dir. 2022:37, *Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter*; Dir. 2023:11, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter*.

I betänkandet *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – en ny huvudregel*¹⁴³ föreslås en skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Enligt förslaget ska uppgiftsskyldigheten bryta sekretess och tystnadsplikt samt omfatta totalt 21 statliga myndigheter, kommuner, regioner och skolor. Avseende vissa aktörer ska presumptionen för utlämnande vara särskilt stark. Det föreslås också att banker och andra finansiella företag ska bli skyldiga att lämna information till de brottsbekämpande myndigheternas underrättelsearbete. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utredning om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter¹⁴⁴

Den 19 oktober 2023 tillsattes en utredning som ska föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter. Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bland annat ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten. Senast den 30 augusti 2024 ska utredaren lämna en delredovisning av uppdraget där den bland annat lämnar förslag på en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till en annan myndighet. Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2025.

Utredning om översyn av Ekobrottsmyndigheten¹⁴⁵

Den 22 juni 2023 tillsattes en utredning som ska göra en översyn av Ekobrottsmyndighetens förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Syftet är att ta ställning till vilka åtgärder som behövs för att förbättra och effektivisera arbetet. Bland annat ska Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion analyseras och utvärderas. Dessutom ska gränsdragningen mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten klargöras. Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag den 25 februari 2025.

Försäkringsföretagens arbete mot bedrägerier alltmer systematiskt

Försäkringsbranschen bedriver ett aktivt arbete mot försäkringsbedrägerier, både genom de enskilda företagens utredningsverksamhet och genom branschgemensamma insatser i Svensk Försäkrings eller Larmtjänsts regi.

Svensk Försäkring har tagit fram en rekommendation för försäkringsföretagens bedrägeriutredningar. Rekommendationen syftar till att klargöra de legala och etiska ramarna inom vilka försäkringsföretagens utredningsverksamhet ska hålla sig när utredning sker av oklara fall samt vid misstanke om försäkringsbedrägeri eller andra brottsliga förfaranden. Denna rekommendation kompletteras av en

¹⁴³ SOU 2023:69, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – en ny huvudregel*.

¹⁴⁴ Dir. 2023:146, *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter*.

¹⁴⁵ Dir. 2023:90, *Översyn av Ekobrottsmyndigheten – förbättrade förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten*.

rekommendation om behandling av personuppgifter inom försäkringsföretagens utredningsverksamhet.¹⁴⁶

Det finns dessutom ett branschgemensamt skadeanmälningsregister, benämnt GSR, till vilket försäkringsföretag anmäler vissa uppgifter ur en skadeanmälan. Försäkringsföretagen kan genom GSR få information om vilka tidigare skadeanmälningar som försäkringstagaren gjort till andra företag.¹⁴⁷ Branschen har nyligen gjort vissa uppdateringar av GSR som innebär att fler variabler förts in i systemet. Data från GSR kommer därmed inom kort att på ett bättre sätt kunna användas för att analysera oklara försäkringsfall när flera försäkringsföretag är drabbade.

I över tio år har Larmtjänst och Svensk Försäkring tagit fram en årlig rapport om försäkringsbedrägerier och sedan 2017 har försäkringsbranschen genomfört gemensamma kontrollaktiviteter för att försvåra för dem som planerar att begå försäkringsbedrägerier. Varje år har aktiviteten en viss inriktning, såsom bilbränder eller arrangerade trafikolyckor. År 2023 består kontrollaktiviteten av att inkomna dokument, kvitton och bilder granskas särskilt för att hitta manipulerade underlag som använts för att få ut ersättning från försäkringsföretagen.¹⁴⁸

De enskilda försäkringsföretagens arbete mot bedrägerier har rört sig från att i huvudsak bestå av informella riskbedömningar till mer strukturerad kontrollverksamhet. Ungefär 150 utredare är anställda av skadeförsäkringsföretagen och de genomför årligen cirka 9 000 utredningar av oklara försäkringsfall. Många av utredarna har en polisiär bakgrund och under senare år har antalet utredare inom branschen ökat.¹⁴⁹

3.6 Att stoppa välfärdsbrottsligheten kräver fler åtgärder

Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 aviserat ökade satsningar på rättsväsendet i allmänhet, samt på bland annat Skatteverket och Kronofogdemyndigheten i synnerhet, i syfte att stoppa välfärdsbrottsligheten.¹⁵⁰ Från försäkringsbranschens sida är det angeläget att de förebyggande insatserna i samhället inte endast begränsas till informationsutbyte mellan myndigheter och utökade resurser till rättsväsendet. Det är också viktigt att andra delar av samhället, såsom försäkringsbranschen, involveras i detta arbete.

¹⁴⁶ Svensk Försäkrings rekommendation för försäkringsföretagens utredningsverksamhet av oklara försäkringsfall (2023) och Svensk Försäkrings rekommendation om behandling av personuppgifter inom försäkringsföretagens utredningsverksamhet (2018).

¹⁴⁷ Gemensamma skadeanmälningsregistret, GSR, <https://www.gsr.se/>, (hämtat den 12 september 2023).

¹⁴⁸ Larmtjänst (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*.

¹⁴⁹ Stenström A, A Jonsson, L Korsell (2015), *Försäkringsbedrägerier – En selektionsstudie*, Rapport 2015:19, Brottsförebyggande rådet; Larmtjänst (2023), *Försäkringsbedrägerier i Sverige 2022*; Lindberg H och P Dackenberg (2023), *Polisens hantering av mängdbrott – en verksamhet vars förmåga behöver förstärkas*, RiR 2023:2, Riksrevisionen.

¹⁵⁰ Regeringens proposition (2023/24:1) Budgetpropositionen för 2024, Utgiftsområde 3.

Det behövs en vidare definition av välfärdsbrottslighet

Välfärdsbrott definieras i betänkandet *Vägar till ett tryggare samhälle* som ekonomisk och organiserad brottslighet där delar av välfärdssystemen utnyttjas på felaktiga grunder.¹⁵¹ Samtidigt saknas det en entydig definition av begreppen välfärd och välfärdssystem. Det innebär i förlängningen att även begreppet välfärdsbrott saknar en allmänt erkänd definition och begreppet ges olika betydelse beroende på sammanhang när det kommer till vilka utbetalningar och ersättningar som ska omfattas.¹⁵²

De statliga utredningar som har tillsatts har framför allt fokuserat på fusk med skatter och bidrag riktade mot myndigheter, kommuner och regioner. I den senaste lägesbilden från den myndighetens gemensamma satsningen mot organiserad brottslighet konstateras dock att en viktig del i det förebyggande arbetet är att använda sig av en bredare definition av välfärdsbrottslighet, där alla som berörs bör ingå, det vill säga både offentliga och privata aktörer.¹⁵³ Politikerna har också vid upprepade tillfällen framhållit att försäkringsbranschens bekämpande av försäkringsbedrägerier är ett viktigt samhällsintresse.¹⁵⁴ Det är således inte endast försäkringsbranschen som tycker att det behövs en vidare definition av välfärdsbrott.

Utvidga informationsutbytet till att omfatta även privata aktörer

För att förebygga avsiktliga felaktiga utbetalningar är kontroller ofta det mest ändamålsenliga verktyget.¹⁵⁵ En förutsättning för att kunna bedriva kontrollverksamhet är information och samverkan med berörda om nya brottsupplägg. Välfärdsbrottslighet är ett mycket föränderligt område och det finns tydliga indikationer på att brottsligheten ändrar karaktär när förutsättningarna förändras. Information till potentiellt brottsutsatta är generellt viktigt för att förebygga brott, men informationsbehovet vid denna typ av brottslighet kan sägas vara större genom att så många olika aktörer kan beröras samtidigt. Ofta finns information hos en aktör, som kan förebygga eller förhindra brott mot en annan aktör, om informationen är tillgänglig också där. I flera fall kan det dock vara så att den beslutande aktören inte ens känner till att det finns uppgifter hos andra aktörer som är av betydelse för beslutet.¹⁵⁶ Eftersom informationsutbyte och samverkan ofta begränsas av sekretess- och dataskyddsregler är det svårt för en aktör – särskilt en privat sådan – att på egen hand upptäcka brottsligheten.

Försäkringsbranschen arbetar numera, som redan nämnts, aktivt med kontroller för att motverka försäkringsbedrägerier och penningtvätt, men den begränsade

¹⁵¹ SOU 2021:85, *Vägar till ett tryggare samhälle*, volym 1.

¹⁵² SOU 2023:47, *En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen*.

¹⁵³ Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*.

¹⁵⁴ Regeringens proposition (1979/80:9), *om konsumentförsäkringslag, m. m.*

¹⁵⁵ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; SOU 2018:14, *Bidragbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

¹⁵⁶ Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet; SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

tillgången till information från det allmänna ställer till det. Exempelvis skulle information från Försäkringskassan eller regionerna om misskötsamma läkare vara ytterst relevant för försäkringsföretagen att ta del av. Som framgår av den senaste lägesbilden från den myndighetens gemensamma satsningen mot organiserad brottslighet är just dessa typer av möjliggörare ett ökande problem.¹⁵⁷

Ett annat område där försäkringsbranschen är i behov av informationsutbyte avser bedömningar av när enskilda anses som arbetsföra. Försäkringsföretagen betalar ut ersättning vid inkomstbortfall som ett komplement till de avgiftsfinansierade socialförsäkringsförmånerna. Försäkringsföretagen inväntar vanligen myndighetens bedömning innan beslut tas och kompletterande ersättning betalas ut. Det har fördelen att bedömningen blir densamma inom de båda systemen. Det medför dock att försäkringsföretagens handläggningstid blir beroende av myndighetens rutiner. Det innebär därtill att om myndigheten, i ett senare läge, beslutar att dra in ersättningen till den enskilda, exempelvis för att oriktiga uppgifter visar sig ha lämnats, borde detsamma gälla även för den ersättning som betalas ut via försäkringsföretagen. Myndighetens beslut i dessa delar kommer emellertid inte till försäkringsföretagens kännedom, eftersom de inte får lämnas ut. Individer kan därmed fortsätta att uppbära försäkringsersättning som arbetsoförmögen trots att information finns tillgänglig hos en myndighet som hade kunnat föranleda ett omprövat beslut. Det finns flera liknande exempel där information hos myndigheter eller a-kassor om ändrade förhållanden, som kan vara av avgörande betydelse för försäkringsföretag, inte får lämnas över.

Det är alltså inte endast myndigheter, regioner och kommuner som är i ett stort behov av mer samverkan och information för att motverka välfärdsbrott. Det är också en förutsättning för försäkringsbranschens kontrollarbete. Det finns dessutom en risk för att försäkringsbedrägerier och andra närliggande brott som drabbar branschen ökar när det allmänna börjar arbeta mer aktivt med att förhindra felaktiga utbetalningar, vilket gör det än mer angeläget att utbytet av information mellan försäkringsbranschen och det offentliga blir en realitet.

Något samlat grepp för att förse berörda privata aktörer med tillräckliga och korrekta uppgifter har än så länge inte tagits och det räcker inte att utbytena med försäkringsbranschen endast inriktas på strategisk information. Här behövs en översyn av befintlig lagstiftning för att möjliggöra ett informationsutbyte mellan försäkringsbranschen och berörda myndigheter och andra offentliga aktörer.

Försäkringsbranschen kan bidra med värdefull information till det allmänna

Försäkringsbranschen sitter på mycket information som kan vara värdefullt för det allmänna i arbetet mot välfärdsbrottslighet.

Brå har framhållit att näringslivet bör sträva efter branschgemensamma säkerhetslösningar, vilket försäkringsbranschen redan arbetar med genom gemensamma rekommendationer och system, såsom GSR. Brå menar vidare att det krävs en större medvetenhet hos näringslivet om att det har ett socialt och etiskt ansvar,

¹⁵⁷ Polismyndigheten (2023), *MGL 2023*; SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

inte minst då det finns indikationer på att en del av bedrägerivinsterna finansierar annan brottslighet.¹⁵⁸ Den medvetenheten finns hos försäkringsbranschen och det är en av anledningarna till att branschen vill utöka samverkan och informationsutbytet med såväl myndigheter som kommuner och regioner. Larmtjänst har till exempel tagit fram en rutin som hjälper myndigheter att begära ut uppgifter från enskilda försäkringsföretag på ett enhetligt sätt och som uppfyller alla krav i dataskyddslagstiftningen.¹⁵⁹

3.7 Sammanfattande reflektioner

Ur ett samhällsperspektiv är det viktigt att bekämpa alla typer av bedrägerier och andra former av välfärdsbrott. Denna brottslighet har över tid blivit alltmer omfattande och komplex, sannolikt genom den organiserade brottslighetens ökande inblandning. Det offentliga välfärdssystemet och privat försäkring har i linje med detta kommit att bli en allt viktigare inkomstkälla för de kriminella gängen i Sverige.

För att vända utvecklingen och stoppa välfärdsbrotten behövs en vidare definition av välfärdsbrottslighet, som omfattar både offentliga och privata aktörer. Det är också viktigt att utvidga informationsutbytet mellan dessa aktörer. Försäkringsbranschen måste få tillgång till fler uppgifter från bland annat Försäkringskassan för att bekämpa försäkringsbedrägerier. Branschen har därtill värdefull information som också kan hjälpa det allmänna.

För att trygga en långsiktig finansiering av en välfärdsstat måste det finnas en betalningsvilja för den. Medborgarna måste kunna lita på att välfärdssystemen fungerar och att de inte missbrukas av andra. Om tilliten brister mellan å ena sidan medborgarna och å andra sidan staten och systemen, riskerar det att urholka betalningsviljan för välfärdssystemen. För att kunna bibehålla den välfärdsstat som har vuxit fram i Sverige under mer än 100 år är det därför av särskild vikt att bekämpa alla typer av brott som hotar den, vilket även inkluderar försäkringsbedrägerier. Det gäller inte minst med tanke på de redan uppenbara svårigheterna att nu och framöver finansiera vår gemensamma välfärd. Det är ytterst en förtroendefråga.

¹⁵⁸ Shannon, D, K Hradilova Selin, J Skinnari och L Hörnqvist (2016), "Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag", Rapport 2016:9, Brottsförebyggande rådet.

¹⁵⁹ Rutinen benämns rutin för rundskrivelser.



Klimatanpassning av samhället allt viktigare

4 Klimatanpassning av samhället allt viktigare

I Sverige har försäkringstagare ett mycket bra skydd mot skador som orsakas av stormar, bränder, skyfall eller andra naturhändelser. Med ett förändrat klimat kan vi emellertid förvänta oss fler och mer omfattande naturskador. Det kan medföra svårigheter att i framtiden erbjuda ett lika bra försäkringsskydd. För att undvika detta behöver samhället arbeta förebyggande med åtgärder som minskar risken för naturskador. Det vi kallar för klimatanpassning. Kommunerna har en nyckelroll när det gäller att analysera klimatrisker, tillföra resurser och besluta om anpassningsåtgärder. Tyvärr går detta arbete för långsamt. Vad behöver mer göras för att få en effektiv klimatanpassning av samhället?

4.1 Naturskaderiskerna ökar till följd av klimatförändringen

2023 har präglats av extrema väderhändelser i många delar av världen. Väderfenomen och klimatförändringar har orsakat stigande temperaturer i både havsvatten och luftmassor och medfört nya varmerecord på många platser med torka och skogsbränder som konsekvens. Höga temperaturer innebär även att vattnet från havet och sjöar avdunstar i högre grad, vilket i sin tur medför omfattande skyfall och nederbörd på många platser världen över.

Med en allt varmare värld i spåren av klimatförändringarna kommer vi att se extrema väderhändelser allt oftare och de kommer successivt att tillta i styrka. Det är mot den bakgrunden utsläppen av så kallade växthusgaser måste minska. Men det räcker inte, samhället behöver även arbeta med klimatanpassning för att öka förmågan att hantera extrema väderhändelser i en varmare värld.

Vilka klimateffekter kan vi då förvänta oss i Sverige? Även Sverige drabbas när klimatet blir varmare. Under 2023 upplevde vi en vår och försommar med torka och brist på regn men från halvårsskiftet påbörjades en period med omfattande regn och skyfall som orsakade stora skador på många orter i landet.

Klimatet i vår del av världen präglas i stor utsträckning av Nordatlanten. Förändringar av Golfströmmen kan över tid få stor påverkan på levnadsförhållandena i Skandinavien även om det råder stor osäkerhet om utvecklingen. I det korta perspektivet leder höjda havstemperaturer i Nordatlanten till ökad nederbörd över delar av Sverige. Detta kommer troligen att inträffa oftare och innebär att vi får mer frekventa och kraftigare regn med översvämningar som följd. Enligt SMHI pekar klimatmodellerna på ett framtida mildare klimat och högre nederbörd och avrinning i norra Sverige, samtidigt som det blir varmare i södra Sverige utan större ändringar i årsnederbörd och avrinning.¹⁶⁰ Ökad framtida nederbörd i klimatscenerierna betyder också kraftigare nederbördsextremer, både i form av skyfall som faller under kort tid och i samband med lågtryckssituationer med mycket nederbörd över längre perioder.

Från ett försäkringsperspektiv är skyfall en naturhändelse som skapar stora skador i Sverige. Skyfallen kan dessutom inträffa över hela landet. Uppskattningsvis svarar

¹⁶⁰ SMHI (2023), "Klimatförändringen är tydlig redan idag", <https://www.smhi.se/kunskapsbanken/klimat/klimatet-forandras/klimatforandringarna-marks-redan-idag-1.1510>

skyfall för över 60 procent av de översvämningsskador som drabbar fastighetsägare. En majoritet av översvämningsskadorna orsakas av baktryck genom VA-systemen via fastigheters källare.

Långvariga regn medför stigande vattennivåer i sjöar och vattendrag, vilket kan orsaka omfattande översvämningar. Även i dessa fall trängs vattnet ofta ned i VA-systemet via brunnar i markplan och kan orsaka baktrycksskador i fastigheter. Det är däremot förhållandevis sällsynt att vatten från översvämningar tränger in i fastigheter via öppningar såsom dörrar, ventiler och fönster.

Långvarig nederbörd ökar även risken för skred och erosion, vilka på sikt kan orsaka omfattande skador på bebyggelse och infrastruktur. Det kan till exempel inte uteslutas att mycket nederbörd har bidragit till det skred som inträffade vid E6an utanför Stenungssund i september 2023.

På sikt utgör även havsnivåhöjningarna ett betydande hot mot bebyggelse och infrastruktur i Sverige. Det är sannolikt att havet under många hundra år kommer att stiga flera meter till följd av den klimatpåverkan de hittillsvarande utsläppen av växthusgaser redan har medfört. Enligt NASA har havet stigit ca 10 cm sedan 1990 och havsnivån stiger nu dubbelt så snabbt som för trettio år sedan.¹⁶¹ Havet stiger även fortare ju varmare det blir, dels genom att havet expanderar vid värme, dels genom den stora glaciärvsmältningen världen över. Med havsnivåhöjningar uppstår starkare erosion längs framför allt Sveriges södra kuster och på sikt kommer Sveriges areal att minska. I delar av landet motverkas detta till viss del genom den landhöjning som pågår alltsedan den senaste istiden.

Långvarig värme och torka kommer även att få stor påverkan på vår livsmiljö och kommer att märkas på bland annat hälsa, odlingar, djurhållning, dricksvattenförsörjning och ökad risk för stora bränder i skog och mark. Ett särskilt försäkringsproblem är även risken att fastigheter sjunker ner i hålrum som uppstår när grundvattennivån sjunker och att sättningar och sprickor uppstår i fastigheter.

De stora skogsbränder som inträffade i Sverige 2014 respektive 2018 drabbade turligt nog inte större samhällen. På flera håll i världen till exempel i Grekland och på Hawaii har vi i närtid sett hur samhällen mer eller mindre utplånats av stora bränder. Liknande katastrofer kan även drabba Sverige i framtiden även om vår förmåga att upptäcka och bekämpa stora skogsbränder har förbättrats betydligt sedan år 2018.

Ett annat problem med klimatförändringarna som inte har uppmärksamrats tillräckligt är att risken för stora hagelstormar ökar. Om hagel i storlek av golfbollar faller ner kan detta orsaka mycket stora skador. I Tyskland har enstaka hagelstormar orsakat mångmiljardskador under senare år. Hagel orsakar skador främst på fordon men även på takfönster, tegelpannor, solceller, växthus och puts på fasader. Ökad nederbörd orsakad av klimatförändringar kan vintertid även leda till stora snömängder med risk för snölastskador.

Stormar har traditionellt orsakat de mest omfattande och dyraste försäkringskadorna i Sverige. Det finns dock inga entydiga forskningsresultat som påvisar att

¹⁶¹ NASA, "Understanding Sea Level: By the Numbers", <https://sealevel.nasa.gov/understanding-sea-level/by-the-numbers>

klimatförändringarna leder till fler eller värre stormar i Sverige. Stora stormar brukar infalla i 40-årscykler. Däremot kan kraftiga nederbördsfronter med åska även innehålla starka vindar och dessa väderfenomen blir mer frekventa till följd av klimatförändringarna. Varmare hav och sjöar kan även medföra att virvelstormar (tornados) uppkommer även på våra breddgrader, vilket tidigare har varit mycket ovanligt.

Med klimatförändringarna kan man dessutom förvänta sig en negativ påverkan på jord- och skogsbruk från klimatrelaterade händelser som torka, skogs- och markbränder, översvämning och ett ökat antal skadedjur.

4.2 Försäkringsskyddet för naturskador i Sverige är bra

Försäkringsskyddet för naturskador i Sverige är bland det bästa i världen. I stort sett alla fastigheter är försäkrade, inte minst tack vare att kreditinstituten har detta krav i sin utlåning. Dessutom har 96 procent av hushållen en hemförsäkring som täcker skador på lösöre¹⁶². På motsvarande sätt ser det ut för små- och medelstora företag. Större företag och industrier upphandlar sitt försäkringsskydd utifrån de mer direkta behov de ser; ofta med egna anställda försäkringsexperter.

Försäkringsskyddet omfattar normalt alla tänkbara och för den delen även nästan otänkbara naturskadehändelser såsom översvämning, storm, skred, erosion, och till och med vulkanutbrott. De enda generella undantagen som idag finns i försäkringsvillkoren är kärnkraftsolyckor och dammgenombrott. Risken för dammgenombrott ökar vid ett förändrat klimat med mer nederbörd och kan medföra enorma skador på samhället. Hösten 2023 inträffade exempelvis genombrott på två dammar i Libyen som utplånade stora delar av en stad och orsakade många dödsoffer.

Det goda försäkringsskydd för naturskador som vi har i Sverige, både genom generösa villkor och god täckningsgrad, skiljer sig en hel del från hur det ser ut på kontinenten. I Sverige är naturskademomentet ett ordinarie moment i försäkringsprodukterna. På kontinenten är naturskadeförsäkring ofta en tilläggsprodukt som måste köpas separat. En sådan försäkringskonstruktion riskerar ge ett så kallat moturval där endast de mest riskutsatta fastigheterna tecknar en sådan tilläggsförsäkring. Detta medför att försäkringen blir dyrare eftersom färre försäkringstagare delar på relativt hög risk och kostnad. En hög kostnad motverkar i sin tur viljan att teckna försäkringen, vilket kan vara en förklaring till att försäkringsskyddet för naturskador är lägre på kontinenten.

“...det är viktigt att den svenska modellen med ett omfattande försäkringsskydd för naturskador som finns i dagens försäkringsprodukter kan bibehållas.”

EIOPA¹⁶³ har uppmärksammat den låga täckningsgraden av naturskadeförsäkring i Europa och har efterlyst åtgärder för att åstadkomma en högre täckningsgrad för naturskadehändelser. Många hushåll som drabbades av det stora skyfallet i västra

¹⁶² SCB (2020) *Undersökning av levnadsförhållanden för olika grupper i befolkningen*.

¹⁶³ EIOPA (2023) *Measures to Address Demand Side Aspects of the NatCat Protection Gap – Staff Paper*, EIOPA-BoS-23/217

Tyskland 2021 saknade en försäkring som täckte skadorna. Vissa länder såsom till exempel Norge, Danmark, Frankrike, och Spanien har infört poollösningar. En poollösning innebär att flera försäkringsföretag går samman för att erbjuda ekonomisk kapacitet för ett försäkrat objekt. Sådana modeller skapar dock nya problem med finansiering, administration och skadereglering. I andra länder finns det förväntningar på att staten ska träda in och ersätta skador efter stora naturkatastrofer, vilket inte gynnar viljan att köpa sig ett försäkringsskydd och inte heller att genomföra skadeförebyggande åtgärder.

I rapporten från EIOPA diskuteras olika åtgärder för att hantera efterfrågeproblematiken. Dessa omfattar:

- Ökad riskmedvetenhet hos allmänheten och kunskap om tillgänglighet och täckning, till exempel genom användning av specifika verktyg för att förstå riskexponering.
- Riktade budskap till de som ska hyra eller köpa en fastighet med möjlighet till rådgivning.
- Förenklade processer för köp av naturskadeförsäkring med överblickbara villkor och jämförelser.
- Erbjudanden om försäkring med incitament till exempel i form av lägre premier om kunden genomför riskreducerande åtgärder.

För svensk del är det viktigt att bevaka att den svenska modellen med ett omfattande försäkringsskydd för naturskador som finns i dagens försäkringsprodukter kan bibehållas. Det ger en stor riskspridning som ligger till grund för ett gott skydd till en låg kostnad.

4.3 Allt dyrare naturskador på global nivå

I en rapport från The Global Federation of Insurance Associations (GFIA) beskrivs utvecklingen av naturrelaterade skador, ekonomisk skada och försäkringsskydd på global nivå.¹⁶⁴

Under de senaste 50 åren har ekonomiska skador¹⁶⁵ från större naturhändelser (på engelska *NatCat events*) ökat med i genomsnitt 5 procent per år. I absoluta tal beräknas förlusterna ha ökat från 126 miljarder USD per år under perioden 1990–1999, till 219 miljarder USD per år under perioden 2010–2020. Tar man hänsyn till BNP-utvecklingen under senare decennier har nivån dock varit förhållandevis stabil, trots en ökning i antalet inträffade händelser och med en utveckling där vissa områden är mer utsatta för skador. De skador som omfattas av försäkringsskydd har ökat från 22 procent under åren 1990–2000 till 33 procent, åren 2010–2020.

Enligt den europeiska miljöbyrån - European Environment Agency - uppgick de totala ekonomiska förlusterna från väder- och klimatrelaterade händelser mellan

¹⁶⁴ GIFA (2023), *Global protection gaps and recommendations for bridging them*.

¹⁶⁵ Med ekonomisk skada avses här ekonomisk skada som är direkt hänförlig till en händelse såsom skador på byggnader, infrastruktur och fordon samt intäktsbortfall som orsakats direkt av egendomsskada.

1980 och 2020 till 450–520 miljarder euro i miljöbyråns 32 medlemsländer. Mellan en fjärdedel och en tredjedel av dessa förluster var försäkrade.¹⁶⁶

De vanligaste naturhändelserna som orsakar ekonomiska skador är storm, tornados och översvämningar. Tropiska stormar och jordbävningar är mer sällsynta men orsakar ofta större skada. Det kan vara svårt att på ett generellt plan härleda ökningen av skador som orsakade av ett förändrat klimat. Däremot är detta mer tydligt vid en analys av utfallet inom ett avgränsat geografiskt område. Ett sådant exempel är att förekomsten av orkaner i Nordamerika eller svåra stormar med hagel i Europa kan kopplas till högre temperaturer och uppvärmningen av hav och luftmassor.

Skadeutfall kan även bero på socioekonomiska faktorer såsom ökad befolkning och urbanisering i områden. Det betyder att en motsvarande naturhändelse i nutid jämfört med för 50 år sedan i många fall orsakar ett betydligt större skadeutfall.

4.4 Omfattningen av naturskador i Sverige varierar

I ett kortare tidsperspektiv är det inte möjligt att skilja på vilka naturskador som uppstått i Sverige på grund av ett förändrat klimat och vilka skador som beror på tillfälliga väderhändelser. Fram till slutet av 1900-talet var det dock framför allt stormar som orsakade försäkringssskador. Från 1990-talet och framåt förefaller översvämningsskador orsakade av skyfall öka i antal och omfattning.

Svensk Försäkring har i sin skadestatistik tidigare inte gjort skillnad på vatten-skador i fastigheter till följd av trasiga rör, diskmaskiner etcetera och de skador som uppstår genom naturhändelser. Från och med 2011 separerades dock dessa skadehändelser i syfte att kunna följa utvecklingen av klimatrelaterade skador. Från 2015 finns naturskadorna uppdelade på läns- och kommunnivå och på tre skade-kategorier; stormskador, översvämningsskador och övriga skador. Till den senare kategorien hör hagel, skred, erosion. Skador på grund av åska samt skogs- och markbränder ingår inte i naturskadestatistiken utan i brandstatistiken.

Tidsserien för naturskador är således kort och det är därför svårt att dra några långtgående slutsatser om i vilken utsträckning klimateffekter bidrar till skadeutfallet. Det är dessutom normalt att utfallet varierar stort mellan åren. Över tid kan det vara möjligt att avläsa hur klimatförändringarna påverkar skadeutfallet men förhoppningen är att skadeförebyggande arbete och en klimatanpassning av samhället kommer att motverka en kraftig uppgång av inträffade skador och dess konsekvenser.

Hur mycket naturskador inträffar i Sverige?

Under perioden 2015–2021 har det inträffat i genomsnitt 13 800 naturorsakade skador per år. Dessa har orsakats av stormar, översvämningar, jordskred, bergras, jordskalv, erosion, sättningar till följd av sänkt grundvattennivå, hagel, snötryck, lavin med mera. Kostnaden för skadorna under 2015–2021 uppgick till drygt 5,9 miljarder kronor, vilket i genomsnitt blir drygt 844 miljoner kronor per år. Det

¹⁶⁶ EEA (2021), "Economic losses and fatalities from weather- and climate-related events in Europe" <https://www.eea.europa.eu/publications/economic-losses-and-fatalities-from>

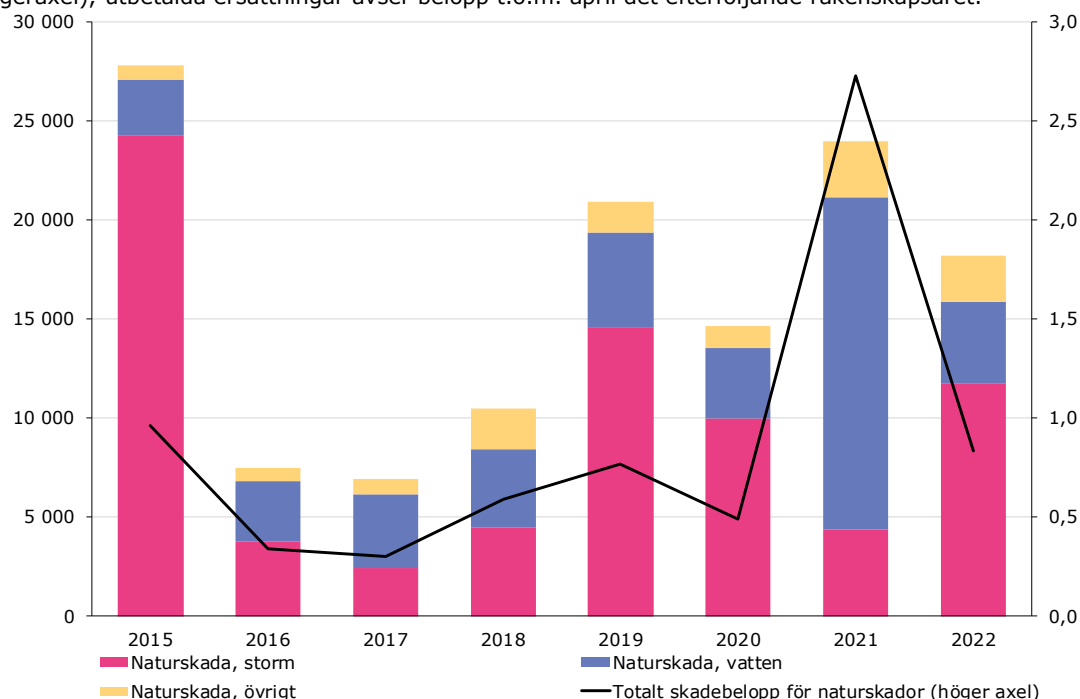
inträffade 18 200 naturorsakade försäkringsskador under 2022, vilket motsvarar drygt 837 miljoner kronor i skadeersättningar. Utbetalda försäkringsersättningar var särskilt höga under 2021 till följd av de översvämningar som drabbade Gävleborgs län under augusti 2021.

Sett till den senaste tioårsperioden är det framför allt stormar som har varit orsaken till de naturorsakade skadorna. Hit räknas inte bara stormar med hög vindstyrka utan även snöstormar. Under 2022 utgjorde skador orsakade av storm 64 procent av de naturorsakade skadorna medan skador orsakade av vatten utgjorde 23 procent. Hit räknas skyfall, snösmältning, stigande sjö-, och vatten- drag. Sedan 2015 samlas även uppgifter in om övriga naturskador, som omfattar skador som orsakats av jordskred, bergras, lavin, jordskalv, vulkanutbrott, snötryck eller hagel. Övriga naturskador utgjorde 13 procent av skadorna.

Under perioden 2015–2022 har försäkringsföretagen betalat ut 7 miljarder kronor för naturorsakade skador (se diagram 15).

Diagram 15. Naturskador inom hushåll och företag, år 2015 – 2022,

Skador i tusental (stapel vänster axel) och utbetalda försäkringsersättningar i miljarder kronor (linje, högeraxel), utbetalda ersättningar avser belopp t.o.m. april det efterföljande räkenskapsåret.



Källa: Svensk Försäkring.

Ett län kan vara mer drabbat av naturorsakade skador ett år och ett annat län mer drabbat ett annat år. Utifrån den senaste åttaårsperioden så är Gävleborgs län det län som sammantaget varit mest drabbat, sett utifrån utbetalda försäkringsersättningar. Det beror på de kraftiga översvämningarna 2021 då många källare blev vattenfyllda, vilket orsakade skador på fastigheterna. Totalt sett under perioden, 2015–2022, har det betalats ut drygt 1,5 miljarder kronor i försäkringsersättningar i Gävleborgs län.

Stockholms län är det län som sammantaget varit näst mest drabbat under perioden. Även för Stockholms län sticker 2021 ut med högre utbetalda försäkringsersättningar än övriga år. Detta på grund av skyfall under maj och juni 2021. Förutom 2021 var 2019 även ett extremt år då stormen Alfrida orsakade många skador i Stockholms län, främst på bostäder och fritidshus.

Även 2023 inträffade mycket skador till följd av väderrelaterade händelser. Preliminära siffror visar att ovädret Hans, som drabbade stora delar av landet i augusti, orsakade totalt sett ungefär lika många försäkringsskador som skyfallen över Gävle i augusti 2021.

Faktaruta: större naturskadehändelser i Sverige

Stormen Gudrun 2005

Orkanen Gudrun var ett kraftigt lågtryck som i januari 2005 drog in från Atlanten och drabbade en stor del av Nordeuropa. Stormen nådde orkanstyrka på Hanö utanför västra Blekinge och vindbyar på 33 m/s uppmättes i Smålands inland vid mätstationerna i Ljungby och i Växjö.

Stormen orsakade stora skador på infrastruktur med långvariga strömavbrott och mycket stora arealer stormfälld skog. Antalet försäkringsskador uppgick till nästan 93 000 med ett skadebelopp på knappt 3,8 miljarder kronor, vilket är det största utbetalda belopp orsakat av en naturhändelse i Sverige.

Skogsbranden i Västmanland 2014

Skogsbranden i Västmanland bröt ut 31 juli 2014 i Surahammars kommun, nära gränsen till Sala kommun. Det var den största skogsbranden i Sverige sedan åtminstone 1950-talet med 13 800 hektar drabbad skog och ungefär 25 nedbrunna eller brandskadade byggnader. Antalet anmälda försäkringsskador som orsakades av skogsbranden var trots brandens omfattning relativt begränsade – ca 400 stycken.

År 2014 blev sammantaget ett rekordvarmt år med flera extrema väderhändelser. Under året anmäldes närmare 31 000 naturskador till försäkringsföretagen med kostnader om ca 1,6 miljarder kronor.¹⁶⁷

Översvämningar i Gävle 2021

Under 17–18 augusti noterade Gävle en nederbörd på 161,6 mm varav 101 mm föll på bara 2 timmar natten mot den 18 augusti. Flera stationer i Gästrikland och Hälsingland rapporterade mängder över 100 mm.

Skyfallet ledde till omfattande översvämningar i Gävle, Ockelbo och Hofors. Försäkringsföretagen betalade sammanlagt ut 1,6 miljarder kronor i skadeersättningar för naturorsakade skador i Gävleborg och Dalarna och antalet rapporterade skador översteg 8 000 stycken.

Ovädret Hans 2023

Den 6 augusti svepte ett regn-och skyfallsområde med inslag av åska in från sydost. Varm och fuktig luft la grunden för omfattande nederbörd och kraftig vind. Ovädret låg kvar under flera dygn och roterade över en stor del av Sverige innan det lämnade nordligaste Norrland den 12 augusti. Under de tre mest intensiva dygna den 6 till 9 augusti fick till exempel Baramossa i Halland 148,3 mm regn.

Preliminär statistik visar att antalet skador orsakade av ovädret Hans är i samma storleksordning som skyfallen över Gävle i augusti 2021. En majoritet av de 8000 skadorna är orsakade av översvämningar.

¹⁶⁷ Svenska Kommunförsäkringar hade dessutom kostnader om ca 300 miljoner kronor till följd av översvämningarna i Gävle.

4.5 Kan vi fortsätta försäkra naturskador?

De svenska försäkringsföretagen har som målsättning att kunna bibehålla det goda försäkringsskyddet för naturskador. Det finns dock vissa hot mot att även fortsättningsvis kunna erbjuda ett fullgott försäkringsskydd.

Det i närtid största hotet är att frekventa naturskador på ett försäkringsobjekt medför att försäkringskriteriet "plötsligt och oförutsedd skada" inte längre kan upprätthållas. Om samma fastighet drabbas av samma skadehändelse återkommande, till exempel i form av årliga översvämningar, så uppfylls inte detta grundläggande kriterium för försäkring. Det går inte att försäkra händelser som man vet kommer att inträffa. I så fall måste försäkringspremien sättas till kostnaden för reparationen och ska snarast ses som en ren finansieringsform av skadan. Om skador kan förutses på detta sätt så måste fastighetsägaren eller annan ansvarig se till att det sker en skadeförebyggande åtgärd. Sker inte det kan försäkringsföretagen behöva neka skydd för det återkommande skadefallet, till exempel att undanta momentet översvämning från försäkringsskyddet. Detta är en skyldighet som försäkringsföretaget har gentemot det övriga försäkringskollektivet.

Ett annat hot är att det kan bli svårt för försäkringsföretag att få återförsäkring på den globala marknaden eftersom återförsäkringsföretag inte accepterar att försäkringsprodukter ger ersättning för risker som oundvikligen kommer att uppstå. Den svenska (nordiska) modellen där naturskadeförsäkring ingår i alla försäkringar kan komma att kritiseras av återförsäkringsföretagen om skadorna skulle bli för många och omfattande. Återförsäkringsföretagen kan då komma att ställa krav på mer individuella bedömningar av naturskaderiskerna. Det skulle kunna innebära att vissa fastigheter inte kommer att kunna erhålla försäkringsskydd för naturskador.

Ett tredje hot mot ett vältäckande försäkringsskydd är om kostnaderna för naturskador skulle öka till en stor andel av den totala kostnaden i den kombinerade hem-, villahem- eller företagsförsäkringen. Det finns då en påtaglig risk att något eller några försäkringsföretag – precis som på kontinenten – lägger naturskadeförsäkring som ett tilläggsmoment till ordinarie försäkring. Härigenom kan en billigare grundförsäkring erbjudas. De kunder som emellertid har behov av ett naturskadeskydd skulle då få betala desto mer för den separata naturskadeförsäkringen för att täcka den högre risken. Motivationen att köpa en sådan tilläggsprodukt kan antas vara låg.

Byggnader och infrastruktur måste vara hållbara över tid

Inom Sverige har fokus när det gäller åtgärder relaterade till klimatförändringarna handlat om att reducera utsläppen av växthusgaser. Detta är självfallet en viktig fråga att arbeta med och försäkringsföretagen tar sitt ansvar på många områden såsom kapitalplacering, ägarpåverkan, fastighetsförvaltning, metoder inom skadereglering samt skadeförebyggande åtgärder. Samtidigt kan konstateras att samhället i stort inte i tillräcklig utsträckning arbetar med den andra sidan av myntet, dvs. att vi även måste anpassa samhället till klimatförändringarna.

Vid till exempel uppförande av nya byggnader finns en bristande analys kring vad som är hållbart över tid, och vilket tidsperspektiv som ska tas hänsyn till. Även så kallade sekundära risker kan uppstå för försäkringsföretag, konsumenter och

företag följd av till exempel förändrade metoder vid byggnation. Om nya metoder och material medför framtida skador och kortare livslängd på byggnader och infrastruktur, så är dessa metoder inte hållbara. Framför allt inom området byggnation innebär en billigare produktion av nya byggnader och bostäder att kostnaderna flyttar från produktionsfasen till förvaltningsfasen, med en påtaglig risk att sämre kvalitet medför fler skador och mer utsläpp av växthusgaser under byggnadens livslängd som kan bli kortare än förväntat. Svensk Försäkring konstaterade i ett remissyttrande i augusti 2023 att Boverket inte tar tillräcklig hänsyn till en sådan utveckling i ett förslag till utformning av nya byggregler.¹⁶⁸

Även vid beviljande av bygglov finns en bristande analys kring vad som är hållbart över tid. Preskriptionstiden för ansvar bör förlängas till 30 år för kommuner att ersätta skadedrabbade fastigheter när bygglov beviljats på olämplig mark. En sådan åtgärd skulle medföra en ökad medvetenhet och försiktighet hos kommunerna i bygglovsprocessen och ha ett viktigt signalvärde.

Det finns exempel där försäkringsföretag har nekat ersättning för skador orsakade av olämpliga byggmetoder på olämplig mark och upphört att försäkra sådana fastigheter. Att detta sker är naturligtvis inte önskvärt och ett sätt att undvika det är att berörda aktörer tar ansvar för sin verksamhet och arbetar med klimatanpassning och hållbarhet.

4.6 Vem ansvarar för klimatanpassningen?

I 2018 års Klimatanpassningsstrategi¹⁶⁹ angav regeringen att varje kommun till år 2026 ska genomföra en risk- och sårbarhetsanalys och redovisa i översiktsplanen hur klimatriskerna ska hanteras inom kommunen. En sådan analys innebär bland annat att kommunen ska kartlägga om det finns lågpunkter där regnvatten ansamlas, vilka vattendrag som kan översvämmas, om det finns risk för skred vid stor nederbörd, hur långvarig torka och extrem hetta ska hanteras, hur grundvattennivån ska kunna bibehållas samt hur skogs- och markbränder ska bekämpas.

Klimatanpassningsstrategin är ett bra initiativ även om det är en väl tilltagen tidsrymd för genomförande. Strategin saknar emellertid anvisningar om vad som ska ingå i risk- och sårbarhetsanalysen, vilken tidshorisont den ska omfatta eller vilka riktvärden nivåer av skyfall, långvarig nederbörd, havsnivåhöjningar, värme med mera som ska beaktas. Det är alltså upp till varje kommun att själv fatta beslut om omfattningen.

Klimatanpassningsutredningen¹⁷⁰ konstaterade att fastighetsägarna är ansvariga för att skydda egen byggnad och mark, att kommunen är ansvarig för kommunalägda byggnader och infrastruktur samt att staten är ansvarig för statlig egendom. Varje huvudman ska stå för sina egna kostnader, men staten tillskjuter via Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ett anslag för klimatanpassningsåtgärder. De tillgängliga medlen varierar kraftigt mellan åren. Dessa medel kan endast sökas

¹⁶⁸ Svensk Försäkring (2023), "Svensk Försäkring riktar skarp kritik mot Boverkets förslag till nya brandregler", <https://www.svenskforsakring.se/aktuellt/nyheter/2023/svensk-forsakring-riktar-skarp-kritik-mot-boverkets-forslag-till-nya-brandregler/>

¹⁶⁹ Regeringens Proposition (2017/18:163), *Nationell strategi för klimatanpassning*.

¹⁷⁰ SOU, 2017:42, *Klimatanpassningsutredningen*.

av kommuner för åtgärder som ryms inom det egna ansvarsområdet. En kommun är förhindrad på grund av kommunallagens likställighetsprincip att gynna enskilda fastighetsägare. En kommun kan heller inte ställa några krav på enskilda fastighetsägare att hantera klimatrisker, till exempel att denna själv tar hand om dagvattnet på egen mark.

Klimatproblemen berör i regel ett stort antal fastigheter samtidigt men samverkan och finansiering av gemensamma förebyggande åtgärder saknas ofta. Dagens reglering medger endast klimatanpassning på egen mark men ofta behöver åtgärder vidtas på någon annans mark. Åtgärder på en enskild fastighet kan dessutom innebära att man flyttar problemet till en grannfastighet. Enskilda fastighetsägare har inte heller möjlighet att söka bidrag till klimatanpassningsåtgärder. Den rättsliga strukturen för att få kommuner och fastighetsägare att samverka kring klimatanpassning saknas således. Det krävs därför statlig reglering för att möjliggöra sådan samverkan.

Hittills har arbetet med klimatanpassning fått stå i skuggan för arbetet med utsläppsminskningar. Svensk Försäkring anser att regering och berörda myndigheter behöver ägna mer uppmärksamhet åt klimatanpassning. Ansvar för klimatanpassning är idag uppdelat på ett stort antal departement i olika sakområden. Klimatutvecklingen och SMHI ligger under Klimat- och näringslivsdepartementet, plan- och byggfrågor samt Boverket under Landsbyggs- och Infrastrukturdepartementet, MSB och skydd mot olyckor ligger under Försvarsdepartementet, och länsstyrelserna lyder organisatoriskt under Finansdepartementet. Svensk Försäkring menar att ett särskilt utpekat departement bör få ett övergripande och samlat ansvar för klimatanpassningsfrågor i samhället.

4.7 Hur arbetar försäkringsbranschen med klimatanpassningsfrågan?

Försäkringsbranschen arbetar för att minska risken för skador. Det gäller självklart även skador som orsakas av naturhändelser. Genom att bland annat analysera skadeutfall och bakomliggande orsaker ger försäkringsföretagen konkreta förslag på klimatanpassningsåtgärder till enskilda fastighetsägare, kommuner och organisationer för att förebygga skador på egendom.

Svensk Försäkring har medlemsföretagens uppdrag att gentemot stat, myndigheter, kommuner och media föra försäkringsbranschens talan i klimatanpassningsfrågor. Detta sker bland annat genom deltagande i statliga utredningar och genom olika påverkansåtgärder. Svensk Försäkring genomför tillsammans med IVL Svenska Miljöinstitutet sedan 2015 vartannat år en studie av kommunernas strategiska klimatanpassningsarbete. Syftet med studien är att få kommunerna att prioritera arbetet med klimatanpassning, att bidra till redskap för kartläggning och uppföljning av klimatanpassningsåtgärder samt att visa på goda exempel från kommuner som arbetar aktivt med frågan.

Genom att löpande utveckla statistik över inträffade naturskador samt även göra uppföljningar av särskilt stora naturskadehändelser bidrar Svensk Försäkring till en kunskapsuppbyggnad kring utvecklingen av naturskador och behovet av klimatanpassning. Statistiken efterfrågas av såväl media som myndigheter. Svensk

Försäkring har över tid skapat en etablerad plattform i debatten kring klimat-
anpassning.

Faktaruta: Klimatranking av Sveriges kommuner

Utöver att minska utsläppen av växthusgaser är klimatanpassningsarbete en viktig uppgift för svenska kommuner. Mot bakgrund av att endast ett fåtal kommuner arbetade aktivt med klimatanpassning inledde Svensk Försäkring och IVL Svenska Miljöinstitutet en samverkan 2015 med att kartlägga kommunernas klimatanpassningsarbete. Syftet med undersökningen är att få kunskap om i vilken omfattning kommuner arbetar strategiskt med frågan och att ta fram ett underlag för att förbättra kommunernas arbete. Resultaten av undersökningen används bland annat till att jämföra och ranka kommunernas arbete.

Frågorna i undersökningen utgår från ett verktyg för klimatanpassningsarbete som används inom EU - *the Adaptation Support Tool*. Verktöget visar hur ett klimatanpassningsarbete systematiskt kan genomföras i sex steg. Det är av största vikt att kommunens arbete görs systematiskt eftersom det är ett komplext arbete som involverar flera sektorer och ansvarsområden. Det första steget handlar om att etablera det interna arbetet och skapa en process för klimatanpassningsarbetet. I steg två analyseras hur kommunen kan påverkas av framtida klimatförändringar. Steg tre fokuserar på att identifiera olika alternativ vad gäller klimatanpassningsåtgärder. I steg fyra utvärderas olika alternativ och anpassningsåtgärder väljs ut och prioriteras. Steg fem handlar om att genomföra åtgärder. Slutligen handlar steg sex om att följa upp och utvärdera klimatanpassningsarbetet.

Resultatet av undersökningen 2023¹⁷¹

Våren 2023 skickades enkäten ut för sjätte gången till samtliga Sveriges kommuner. 194 av landets 290 kommuner svarade.

- I undersökningen har 19 kommuner fått mer än 30 poäng vilket kan jämföras med 15 kommuner i 2021 års undersökning.
- Mer än hälften av alla kommuner som svarat på enkäten (100 av 194) når inte upp till 16,5 poäng som är hälften av poängen.
- 53 kommuner har fått under tio poäng i undersökningen.
- I 2023 års ranking av kommunernas klimatanpassningsarbete fick både Norrköping och Boden 33 poäng, Lomma 32.5 poäng följt av Kristianstad och Gävle med totalt 31,5 poäng.

Resultatet från dessa undersökningar har kommit att bli en viktig kartläggning som används vid statliga utredningar, av länsstyrelser och många myndigheter i deras arbete.

¹⁷¹ IVL (2023), *Klimatanpassning 2023*,
<https://www.svenskforsakring.se/globalassets/rapporter/ranking-av-kommunernas-klimatanpassning/klimatanpassning-2023-langa-rapporten.pdf/>

4.8 Samhällets klimatanpassning behöver accelerera

Genom de utsläpp av växthusgaser som redan har skett har vi intecknat stora förändringar av våra levnadsförhållanden. Dessutom fortsätter utsläppen av växthusgaser att öka på global nivå. Detta bidrar till att påskynda klimatförändringarna, vilket medför ännu större förändringar av vår levnadsmiljö och ökade krav på klimatanpassning av samhället. Klimatförändringarna är en gradvis process som kommer att pågå över många hundra år, men vissa konsekvenser är redan nu uppenbara.

Överväganden och arbete med klimatanpassning inom Sverige måste därför påbörjas redan nu. Om inte detta sker riskerar vi att få högre kostnader för att hantera riskerna och svårare att skydda oss mot konsekvenserna av klimatförändringarna.

Havsnivåhöjning och erosion

Den enklaste och billigaste anpassningen är att avstå från att förvärva situationen genom att exempelvis bygga på fel platser eller med fel material och metoder. Detta ger ett långsiktigt skydd mot många framtida skador. Nybyggda fastigheter ska fungera i minst 100 år. Det betyder bland annat att kommuner bör upphöra med att till exempel bebygga gamla hamnområden där det är sannolikt att dessa kommer att stå under vatten i framtiden, även om vi inte vet hur fort det kommer att gå. Havsnivåhöjningarna tilltar successivt och kommer över tid att överstiga den landhöjning som sker i delar av landet efter den senaste istiden. I södra Sverige har landhöjningen i stort sett upphört och i stället krymper Sveriges omfång genom erosion längs våra kuster i takt med högre havsnivåer. Det saknas tydliga direktiv från staten om vilka havsnivåer och vilken tidshorisont som bör beaktas i samhällsplaneringen.

Många kommuner förlitar sig på att skydda bebyggelse från framtida havsnivåhöjningar genom att bygga vallar. Vallar anses till och med kunna motivera nyproduktion av bebyggelse i till exempel gamla hamnområden. Som tidigare nämnts är redan i dag dammgrensbrott undantaget i alla försäkringar. Det kan inte uteslutas att vallgenombrott likställs med dammgrensbrott vilket skulle medföra att det saknas försäkringsskydd vid en sådan händelse. Det kan noteras att i Nederländerna erhåller konsumenter och företag inte försäkringsskydd för översvämningsskador på insidan av de stora vallar som skyddar från havet.

Vallar till skydd från havet bör endast byggas för att skydda befintlig bebyggelse. Dessa fastigheter bör sedan tjäna ut, varefter de rivs och skapar utrymme för det stigande havet. Att i sådana områden bygga nytt förlänger endast problematiken med risk för skador och svårighet att erhålla ett heltäckande försäkringsskydd.

Områden som över tid kommer att påverkas av den höjda havsnivån eller som av andra skäl är olämpliga för byggnation – till exempel områden med skredrisk – bör pekas ut i översiktsplaner som mark som flexibelt ska kunna anpassas över tid, så kallad Flexmark. Denna mark kan till exempel utnyttjas på andra sätt än för permanenta bostads- och kontorshus. Här finns det möjlighet till innovativa lösningar med demonterbara fastigheter, tillfälliga fastigheter med kortare livslängd, till exempel lagerlokaler, områden för djurhållning eller rekreationsområden

med tillgång till havet. I det senare fallet kan det handla om områden för sport- och fritidsaktiviteter, promenadstråk och caféer, det vill säga flexibla områden som kan anpassas utifrån havets successiva höjning. Vid tillämpning av det förhållningssätt som Flexmark innebär får vi fler naturbaserade lösningar och en ökad biodiversitet.

Med ovanstående förhållningssätt till havsnivåhöjningar kommer Sverige att klara sig väl i framtiden med låga anpassningskostnader. Riktlinjer om förhållningssättet behöver dock komma från staten, då kommunpolitiken kan ha kortsiktiga mål som inte sällan strider mot nämnda förhållningssätt.

Nederbörd och skred

Den ökade nederbörden i klimatförändringarnas spår orsakas både av mer långvariga perioder av nederbörd och av mer omfattande skyfall. Eftersom vi kan förvänta oss att detta kommer att inträffa oftare och i större omfattning behöver redan nu ett förändringsarbete påbörjas för att ta hand om nederbörden och framför allt skyfall.

Under 1900-talet har det bedömts tillräckligt att omhänderta dagvatten via VA-systemen. I äldre stadsdelar byggdes kombinerade VA-system där dagvatten och spillvatten (vatten från disk, dusch och toalett) togs om hand i samma ledningsrör fram till reningsverket. Senare började dagvattnet att separeras från spillvattnet där så var möjligt. Dock är det svårt att bygga om hela städer med kombinerade system. Systemen dimensionerades utefter normala regn vid tidpunkten för byggnation och många är nu 60–70 år gamla och mycket eftersatta.

Vid kraftiga skyfall är det vanligt att VA-systemen blir fulla och att vatten kommer in bakvägen i fastigheter via golvbrunnar och toaletter - ofta i källarplan. Över 60 procent av de översvämningsskador som anmäls till försäkringsföretagen är baktrycksskador. Vid mycket kraftiga skyfall är andelen uppskattningsvis ännu högre. Detta problem är enligt försäkringsbranschen det mest akuta att komma till rätta med, då det finns en påtaglig risk att översvämningarna blir återkommande och så frekventa att det kan vara svårt att bibehålla försäkringsskyddet för översvämning. Dessutom medför varje sådan skada vid återställande onödiga utsläpp av växthusgaser.

Försäkringsföretagen har en skyldighet att minimera sina skadekostnader gentemot såväl försäkringskollektivet som gentemot sina återförsäkringsgivare. Mot den bakgrunden övertar försäkringsföretaget den försäkrades rätt att utkräva ersättning av skadevårdaren efter det att skadan har ersatts. Detta medför att återkrav (regresskrav) ställs när så är möjligt gentemot kommunens VA-huvudman när baktrycksskador inträffar. Vid stora skyfall kan det bli ett stort antal krav som omfattar mycket stora belopp. För skyfallen över Gävle 2021 beräknas att det kommer ställas 2 200 regresskrav till ett värde av 1,2 miljarder kronor. Detta är ett tydligt exempel på att anpassning och skadeförebyggande åtgärder över tid blir billigare än att betala för skador som sannolikt blir återkommande framöver.

Vid anläggning av VA-system behöver 1900-talsmetoden – det vill säga att beräkna kapacitet efter millimeternederbörd per tidsenhet – upphöra. Ett så kallat tioårsregn år 1960 är något helt annat idag och i framtiden. De flesta VA-system är underdimensionerade för dagens och morgondagens klimat. Att lägga ner grövre

rör är inte en hållbar lösning och kan bli orimligt dyrt. VA-systemens kapacitet behöver analyseras och i förhållande till dess kapacitet bör dagvattnet som leds ner i VA-systemet begränsas. Detta sker lämpligen främst genom att nederbörd och skyfall omhändertas i markplanet och leds bort, fördröjs och infiltreras i marken.

Kostnaden för VA-nätet finansieras vanligtvis via den så kallade VA-taxan som kommunen har rätt att utdebitera till fastighetsägare. VA-taxan kan emellertid enligt gällande lagstiftning inte tas i anspråk för att anpassa mark- och gatumiljön för att skydda VA-systemen och fastigheter för översvämningsskador. Resurserna för att finansiera förebyggande åtgärder är i de flesta av landets kommuner inte tillräckliga. Mot den bakgrunden bör staten besluta om att VA-taxan även ska kunna tas i anspråk för att förebygga överfulla VA-system genom åtgärder i mark- och gatumiljö. Kostnaden för att hantera skyfallen ges då en finansieringsform som faller på dem som ska skyddas, nämligen fastighetsägarna och drabbar inte den övriga kommunala budgeten.

Förslag på åtgärder för en effektivare klimatanpassning av samhället

- Den nationella klimatanpassningsstrategin behöver kompletteras med anvisningar och riktlinjer när det gäller omfattning av den risk- och sårbarhetsanalys och klimatanpassningsplan som varje kommun ska utarbeta.
- Ett enskilt departement bör få det övergripande ansvaret för frågor som rör klimatanpassning och det behöver tydliggöras vilken myndighet som ska ha ansvaret för samordning av klimatanpassningsarbetet.
- Det behövs finansieringslösningar som ger kommunerna bättre incitament och möjlighet till förebyggande åtgärder och genomförande av anpassningsåtgärder. VA-systemen behöver anpassas till vad de klarar av att hantera kapacitetsmässigt. Resterande dagvatten behöver omhändertas i markplanet och ledas bort, fördröjas och infiltreras i marken.
- Enskilda fastighetsägare bör ges incitament att vidta åtgärder för att minska konsekvenser av kraftig nederbörd. Idag saknas en rättslig struktur för ansvar och finansiering för att få kommuner och fastighetsägare att samverka kring klimatanpassningsåtgärder. Kommuner bör få möjlighet att ställa krav på enskilda fastighetsägare utifrån ett klimatanpassningsperspektiv.
- För att undvika nybyggnation på områden som ur klimatsynpunkt är olämpliga bör tidsperspektivet för bedömning av klimatrelaterade risker på byggnader och infrastruktur i Plan- och bygglagen ta sin utgångspunkt i objektets förväntade livslängd. Preskriptionstiden för beviljande av bygglov bör förlängas till 30 år med avsikt att motverka bygglov på olämplig plats.

4.9 Sammanfattande reflektioner

Försäkringsbranschen har sedan länge uppmärksammat konsekvenserna av klimatförändringarna. Branschen förebygger och hanterar uppkomna skador. Skadeutvecklingen för naturhändelser riskerar att stadigt öka till följd av alltmer extremt väder i framtiden.

För svensk del är det viktigt att kunna bibehålla det omfattande försäkringskydd för naturskador som finns i försäkringsprodukterna. Det ger en stor riskspridning som ligger till grund för ett gott skydd till en låg kostnad. Men detta förutsätter att vi anpassar oss till de risker ett förändrat klimat innebär och anpassar samhället för att undvika skador som annars kan förväntas inträffa.

Även om kommunerna har en nyckelroll när det gäller samhällets klimatanpassning så är de inte ensamt ansvariga. För att få ett mer effektivt klimatanpassningsarbete i hela samhället behövs åtgärder för att komma till rätta med otydliga ansvarsförhållanden, brister i lagstiftning, samordning och statlig styrning. På statlig nivå behöver det utarbetas strategisk inriktning och riktlinjer för klimatanpassningsarbetet och kommunerna behöver få bättre möjligheter att finansiera åtgärder genom avgifter eller riktade medel.

Om vi ska kunna överlåta en hållbar värld till kommande generation måste vi förutom att minska utsläppen av växthusgaser arbeta med att förebygga effekter av de klimatförändringar som vi redan har in-tecknat. Att arbeta med klimatanpassning nu blir betydligt billigare än att vänta till senare och behöver därför ske på alla nivåer i samhället.

Bilaga: Pågående regleringsprocesser

Hur försäkringsverksamhet ska drivas är i betydande omfattning reglerat, främst i syfte att skydda försäkringstagarna eller andra ersättningsberättigade. Allt efter som omvärlden ändras behöver reglerna utvärderas och anpassas för att kunna uppnå sitt syfte. Det gäller inte minst de regler som beslutas gemensamt inom EU. I denna bilaga ges en överblick av de för tillfället mest relevanta regleringsprocesserna som berör försäkringsområdet. I kapitel 2 finns en beskrivning av utvecklingen på det digitala området däribland förslaget om en ram för åtkomst till finansdata, rättsakten om AI och DORA-förordningen. Av det skälet redovisas inte dessa rättsakter här.

Hållbarhet och rapportering

Taxonomi

Taxonomiförordningen började tillämpas den 1 januari 2022. Förordningen inrättar ett gemensamt klassifikationssystem för miljömässigt hållbara ekonomiska verksamheter. I förordningen fastställs sex miljömål som den ekonomiska verksamheten väsentligt ska bidra till. De närmare kraven för vad som är att anse som en miljömässigt hållbar verksamhet fastställs av EU-kommissionen i ett antal delegerade förordningar. Den 5 april 2023 presenterade kommissionen den så kallade Taxo 04, ett förslag till delegerade akter om taxonomins återstående fyra miljömål. De delegerade akterna innehöll tekniska granskningskriterier för hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser, övergång till en cirkulär ekonomi, förebyggande och kontroll av föroreningar respektive skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem. Som väntat omfattades inte skogsbruk, jordbruk eller fiske av de föreslagna kriterierna. Sedan tidigare är delegerade akter om att begränsa klimatförändringarna respektive klimatanpassning antagna av EU-kommissionen. Kommissionen presenterade även förslag till ändringar i den delegerade akten om taxonomins klimatmål, samt den delegerade akten om taxonomins upplysningskrav (art 8). Förslagen till de nya eller reviderade delegerade akterna baserades på underlagsrapporter som plattformen för hållbar finansiering publicerade under 2022. De delegerade akterna antogs av EU-kommissionen i slutet av juni 2023.

Bortsett från den delegerade akten om taxonomins upplysningskrav (art 8), som behandlas nedan, konstaterar Svensk Försäkring att försäkringssektorn inte direkt ingår i tillämpningsområdena för dessa delegerade akter. De delegerade akterna innebär alltså ingen direkt påverkan på de nyckeltal som ska redovisas av försäkringsföretag eftersom det inte finns tekniska granskningskriterier framtagna för försäkringsbranschen angående dessa miljömål.

Centrala resultatindikatorer om taxonomiförenlighet (artikel 8 taxonomin)

I årsredovisningarna för räkenskapsåret 2023 som publiceras i början av 2024 ska centrala resultatindikatorer (nyckeltal) om taxonomiförenlighet presenteras för första gången i enlighet med artikel 8 taxonomin. Under en övergångsperiod 2022–

2023 har försäkringsföretagen endast behövt rapportera vilka investeringar och vilken skadeförsäkrings- och återförsäkringsverksamhet som omfattas respektive inte omfattas av taxonomin.

I delegerad förordning som kompletterar taxonomin specificeras hur nyckeltalen ska beräknas. I kommissionens *Sustainable Finance package* som publicerades i juni 2023 föreslås en uppdatering av den delegerade förordningen där ett antal tekniska misstag och inkonsekvenser rättas till.

Försäkringsföretagen ska från 2024 presentera ett vägt medelvärde av de investeringar som är inriktade på finansiering av, eller är förknippade med, ekonomiska verksamheter som är förenliga med taxonomikraven. I % av "totala investeringar" och i absolut belopp.

Skadeförsäkrings- och återförsäkringsföretag ska beräkna en central resultatindikator som anger hur stor andel av verksamheten som är förenlig med de tekniska granskningskriterierna i taxonomin i förhållande till premieinkomst brutto, förenklat uttryckt hur stor andel av verksamheten som är miljömässigt hållbar. Branschen har sökt vägledning av EU-kommissionen hur nyckeltalet mer i detalj ska beräknas för att undvika beskyllningar om grönmålning.

Dessutom ska även kvalitativa upplysningar om vilka tillgångar och verksamheter som omfattas av resultatindikatorerna lämnas första gången i årsredovisningen för räkenskapsåret 2023. Företagen ska förklara karaktären på och målen för verksamheter som är förenliga med taxonomikraven, senare också med en utveckling av taxonomiförenligheten över tid. Företaget ska vidare beskriva hur dess affärsstrategi, produktutformning och kontakter med kunder och motparter överensstämmer med taxonomin.

Förordningen för hållbarhetsrelaterade upplysningar (SFDR)

EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar – även kallad disclosure-förordningen eller SFDR – reglerar bland annat hur försäkringsföretag och finansiella rådgivare ska informera sina investerare och kunder om hållbarhetsfaktorer. Förordningen trädde i kraft i mars 2021.

Under våren 2023 pågick konsultation av ett förslag till ändringar i EU-kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1288 som kompletterar EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar (SFDR). Konsultationen gällde den översyn som den gemensamma kommittén för de europeiska tillsynsmyndigheterna (Esorna) har gjort av den delegerade förordningen till SFDR (även kallad nivå 2-översyn). Syftet med översynen var att bredda ramverket för hållbarhetsrelaterade upplysningar samt att hantera tekniska frågor som uppstått sedan förordningen beslutades. Esorna föreslog även en del andra ändringar av den delegerade förordningen. Konsultationen, eller samrådet, pågick under tre månader.

EU-kommissionen inledde i september 2023 en tre månader långt konsultation för att samla in synpunkter om EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar. Detta efter att kommissionen i slutet av juli 2023 aviserat en genomgripande utvärdering av SFDR (även kallad nivå 1-översyn). Ett av skälen till detta är att regleringen inte fungerar som avsett.

Gällande föreslagna ändringar som varit på konsultation under våren så menar branschen att regelverket måste förtydligas och förenklas ytterligare för att bli tillämpbart vid kundrådgivning och för att nå önskat resultat. Branschen är positiv till en översyn av SFDR nivå 1 men menar att ändringar i nivå 1 måste samordnas med ändringar i nivå 2 för att bli effektiva och verkningsfulla.

Green Claims

I slutet av mars 2023 lade EU-kommissionen fram ett förslag till direktiv om "Green Claims" (marknadsföring med miljöargument). Syftet med direktivet är bland annat att göra olika typer av hållbarhets- och miljömärkningar mer pålitliga och jämförbara inom EU. Direktivet ska även skydda konsumenter mot grönmålning (greenwashing) och bidra till att skapa en grön och cirkulär ekonomi inom EU genom att underlätta för konsumenterna att ta informerade köpbeslut. Ett fyra månader långt samråd om förslag till direktiv avslutades i juli 2023.

ESG-rating

Den 13 juni 2023 presenterade EU-kommissionen ett förslag till förordning om hållbarhetsbetyg. Syftet med förslaget är att förbättra tillförlitligheten och transparensen på marknaden för hållbarhetsbetyg. Förslaget innehåller bland annat krav på att leverantörer av hållbarhetsbetyg i EU ska auktoriseras och underställas tillsyn av Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA).

Kommissionen menar att reglerna kommer att bidra till att minska vilseledande information och stärka förtroendet för hållbarhetsbetyg. På så sätt kan kapitalmarknaden bli mer effektiv och investerare fatta mer välgrundade beslut om hållbara investeringar. Förslaget förhandlas i Europeiska rådet under hösten med målsättningen att ta en allmän inriktning i december 2023 och därefter inleda trilogförhandlingar efter årsskiftet.

Branschens inställning till förslaget är generellt positiv. Förslaget är efterfrågat då dagens hållbarhetsbetyg är svåra att tyda.

Nya regler om hållbarhetsredovisning i årsredovisningen (CSRD)

Från och med räkenskapsåret 2024 ska det nya EU-direktivet om företagens hållbarhetsrapportering (CSRD) börja tillämpas. En väsentligt mer omfattande *hållbarhetsrapport* med avseende på miljö, sociala frågor och bolagsstyrning ska infogas som en obligatorisk del av företagens förvaltningsberättelse. Cirka 50 000 företag i EU kommer att omfattas av de nya reglerna, jämfört med ca 11 000 företag enligt dagens regler. Stora, små och medelstora företag noterade i EU ska tillämpa direktivet, liksom moderföretag i stora koncerner. Kreditinstitut och försäkringsföretag träffas av reglerna oavsett deras juridiska form. Även icke-europeiska företag omfattas om de är noterade på en reglerad marknad inom EU eller har betydande verksamhet i EU.

Hållbarhetsrapporten ska upprättas enligt den så kallade dubbla väsentlighetsprincipen (dubbel materialitet) vilket innebär att företaget ska beskriva dels hur omvärlden påverkar företaget, dels hur företaget självt påverkar omvärlden.

Företagen ska också upplysa om affärsstrategi och motståndskraft mot risker i relation till hållbarhetsfrågor, tidsbestämda hållbarhetsmål, hållbarhetsrelaterade incitamentsprogram, styrelsens roll i sammanhanget med mera. Informationen ska vara såväl kvantitativ som kvalitativ samt både bakåt- och framåtblickande. Under hösten 2023 pågår arbete med att införa CSRD i svensk lagstiftning genom en uppdatering av årsredovisningslagarna.

Genom att kravet på en omfattande hållbarhetsrapport införs i företagets årsredovisningar säkerställs att olika intressenter som exempelvis investerare, kunder, miljöorganisationer, myndigheter och analytiker får den hållbarhetsinformation som de behöver i olika syften. De första rapporterna upprättade enligt CSRD inkluderas i årsredovisningarna för räkenskapsåret 2024 som publiceras i början av år 2025.

EU-standard för hållbarhetsrapportering (ESRS)

Hållbarhetsinformationen som företagen ska lämna enligt CSRD ska upprättas enligt en ny obligatorisk EU-standard för hållbarhetsrapportering *European Sustainability Reporting standards* (ESRS) som kommer att införas som en delegerad akt till CSRD. Syftet med ESRS är att informationen från företagen ska vara jämförbar och relevant. ESRS utvecklas i etapper, den första omgången ESRS består av 12 standarder med krav på ca 1000 datapunkter. Ytterligare ESRS följer som bland annat ska omfatta branschspecifika standarder för 40 olika branscher, däribland försäkring.

I standarden för generella hållbarhetsupplysningar som ingår i den första omgången ESRS, finns krav på att företagen ska rapportera effekter av väsentliga händelser i företagets *värdekedja* och hur dessa händelser påverkar företagets risker och möjligheter ur ett hållbarhetsperspektiv. Med värdekedja avses bland annat ett företags leverantörer, affärssamarbeten och kunder. Definitionen av värdekedja i standarden för generella hållbarhetsupplysningar kan passa för företag exempelvis inom tillverkningsindustrin, definitionen blir däremot missvisande för försäkringsverksamhet. Det är exempelvis allt för långtgående att kräva att försäkringsföretag ska rapportera hållbarhetsaspekter om kundernas kunder. Försäkringsbranschen har ställt krav på EU-kommissionen för att få klarhet i hur värdekedjan ska definieras för försäkringsverksamhet. Definitionen av värdekedjan är central för att avgöra vilka företag som ska inkluderas i hållbarhetsrapporteringen (scope). Branschen behöver få besked om detta redan under 2023 inför första tillämpningen av ESRS 2024.

Den första omgången ESRS antogs av EU-kommissionen i juli 2023 och granskas under hösten 2023 av rådet och parlamentet. ESRS ska tillämpas första gången samtidigt som CSRD, dvs i årsredovisningen för räkenskapsåret 2024.

Europeisk gemensam åtkomstpunkt för finansiell och hållbarhetsrelaterad information (ESAP)

För att säkerställa att intressenter på ett enkelt sätt får tillgång till digitalt användbar information inrättas en europeisk gemensam åtkomstpunkt för finansiell och hållbarhetsrelaterad information *European Single Access Point* (ESAP). ESAP

kommer att utgöra en gigantisk plattform där företagens obligatoriska rapportering av olika slag samlas ihop och tillgängliggörs i maskinläsbart format.

En preliminär politisk överenskommelse om formerna för ESAP uppnåddes mellan rådet och parlamentet i maj 2023 inom ramen för Kapitalmarknadsunionens handlingsplan. Den viktigaste kommittén inom parlamentet ECON röstade ja till den politiska överenskommelsen i juli 2023. ESAP förväntas tas i bruk successivt under en period av fyra år från 2027, tillhandahållande av hållbarhetsinformation kommer att prioriteras. ESMA ges ansvar för etablering och drift av ESAP. ESAP kommer att finansieras till 60% av medlemsstaterna och till 40% av EU:s budget.

Försäkringsbranschen välkomnar ESAP som kommer att utgöra ett viktigt hjälpmedel för företagen att få åtkomst till den data som behövs bland annat för att möta kraven på en alltmer omfattande hållbarhetsrapportering.

Globala standarder för hållbarhetsrapportering (ISSB)

I juni 2023 publicerade *International Sustainability Standards Board* (ISSB) sina första två globala hållbarhetsstandarder IFRS S1 och IFRS S2 jämte dokument för vägledning vid tillämpning av standarderna. Första tillämpningsdag är 1 januari 2024.

Stater och regioner bestämmer självständigt om de ska tillämpa ISSB:s standard eller ej. Att EU sedan 2002 har infört i förordning att IFRS för finansiell rapportering ska tillämpas i koncernredovisningen för företag med noterade värdepapper innebär *inte* att de globala hållbarhetsstandarderna per automatik ska tillämpas i EU. IFRS Foundation har (precis som EFRAG) numera två parallella verksamheter och styrelser, en för finansiell rapportering IASB *International Accounting Standards Board* och en för hållbarhetsrapportering ISSB *International Sustainability Standards Board*.

EFRAG som tar fram den europeiska standarden ESRS och ISSB har arbetat parallellt med sina respektive standarder för att i möjligaste mån nå en överensstämmelse eller att upplysningskraven åtminstone inte ska stå i konflikt.

Tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet – CSDDD

EU-kommissionen lämnade i februari 2022 ett förslag till direktiv om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD).¹⁷² Det ska enligt förslaget gälla för större företag, de med mer än 500 anställda och en omsättning över 150 miljoner euro eller de med mer än 250 anställda och en omsättning över 40 miljoner euro om minst hälften av dessa mindre företags nettoomsättning kommer från vissa högrisksektorer, till exempel klädes- och livsmedelstillverkning, jordbruk, fiske och mineralutvinning. Även vissa tredjelandsföretag med verksamhet inom EU omfattas.

Förslaget innebär bland annat att företagen måste vidta åtgärder för att identifiera faktiska och potentiella negativa effekter för de mänskliga rättigheterna och negativa miljöeffekter som härrör från deras egen eller dotterbolags verksamhet

¹⁷² https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4dcea4-9584-11ec-b4e4-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF.

och, i de fall de har anknytning till deras värdekedjor, från deras etablerade affärsförbindelser. De måste också förebygga sådana effekter och få dem att upphöra.

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

Direktivförslaget förhandlas för närvarande mellan Europaparlamentet och rådet och exempelvis frågan om vilka företag som ska omfattas kan komma att ändras så att fler inkluderas. En annan väsentlig fråga är hur finansiella tjänster ska behandlas. Ska försäkringsföretag bedöma sina försäkringskunders verksamhet? Den europeiska försäkringsbranschen står bakom att företag måste undvika att bidra till negativa effekter för mänskliga rättigheter och miljö. Direktivet omfattar dock för många företag och är i många delar oklart. Vidare bör skadeståndsskyldighet inte kunna åläggas.

Solvens II-direktivet

Solvens II har tillämpats sedan 2016. I solvens II-direktivet finns bestämmelser om att en översyn av regelverket ska ske senast vid utgången av 2020. Översynen berör solvens II-direktivet såväl som andra delar av regelverket, inklusive solvens II-förordningen.¹⁷³ Till följd av pandemin kom EU-kommissionen först i september 2021 med förslag på ändringar av solvens II-direktivet.¹⁷⁴ EU-kommissionens förslag förhandlas för närvarande av Europaparlamentet och ministerrådet. När ändringarna av direktivet är färdigförhandlade så ska dessa börja tillämpas efter 18 månader enligt EU-kommissionens förslag. Rådet anser dock att genomförandetiden bör vara 24 månader.

Till de frågor som EU-kommissionen har lämnat förslag på och som nu diskuteras i rådet och Europaparlamentet ingår det så kallade LTG-verktygen (long-term guarantee 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, grupp tillsyn, rapportering och proportionalitet. EU-kommissionens förslag innefattar även ny reglering som inte finns i dagsläget i solvens II-direktivet, främst makrotillsynsverktyg för försäkringsföretag.

Baserat på erfarenheterna av solvens II-regelverket generellt och i synnerhet av hur väl regelverket hittills har klarat exempelvis pandemin och följderna av Ukraina-kriget finns det inget som motiverar att översynen av solvens II leder till en ökning av det totala kapitalkravet eller andra regelsärpningar. Översynen bör i stället mynna ut i åtgärder som underlättar för försäkringsföretagen att bidra till ekonomisk tillväxt och omställning till hållbart samhälle. Svensk Försäkring och

¹⁷³ För en mer omfattande redogörelse av översynen av solvens II, se avsnitt 3. *Solvens II, distribution och hållbarhet – vart är vi på väg?* i Svensk Försäkring (2022), *Omvärldsrapport 2023*.

¹⁷⁴ COM(2021) 581 final, *Förslag på ändringar av Solvens II-direktivet*.

Insurance Europe, har fört fram flera sådana förslag på regeländringar, bland annat ändring av hur riskmarginalen beräknas och förenklingar av tillämpningen av långfristiga aktieinvesteringar.¹⁷⁵

Rådet och Europaparlamentet har i förhandlingarna om ändringar av solvens II-direktivet till viss del hörsammat branschens synpunkter, bland annat verkar inte EU-kommissionens förslag att ändra den symmetriska aktieriskdämparen genomföras. Dock skulle fler ändringar behövas av EU-kommissionens förslag, bland annat inte införa förslaget att dela upp solvens- och verksamhetsrapporten (SFCR) i två olika rapporter.

Direktiv för återhämtning och resolution av försäkringsföretag (IRR)

EU-kommissionen lämnade i september 2021 utöver förslaget på ändringar av solvens II-direktivet även förslag på ett nytt direktiv för återhämtning och resolution av försäkringsföretag, ofta förkortat IRR.¹⁷⁶ För banker och centrala motparter¹⁷⁷ finns redan liknande krishanteringsregler, främst i syfte att hantera deras påverkan på den finansiella stabiliteten om dessa institut skulle få betydande problem. Nu föreslås således liknande regler för försäkringsföretag, trots att stabilitetsriskerna inte är lika uppenbara. Bland annat EIOPA har efterfrågat ett sådant regelverk på försäkringsområdet och enligt EU-kommissionen behövs det både för konsumentskyddet och för den finansiella stabiliteten.¹⁷⁸

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

I resolutionsplanen ska resolutionsmyndigheten bland annat göra en bedömning av möjligheterna till en ordnad avveckling, det vill säga resolution, av försäkringsföretaget om det skulle få stora problem. Om denna bedömning visar att det finns väsentliga hinder för en sådan avveckling ska resolutionsmyndigheten ha möjligheten att bland annat kunna kräva att försäkringsföretaget ska upphöra med viss verksamhet, sälja vissa tillgångar och förändra strukturen på företaget alternativt försäkringsgruppen. IRR förhandlas för närvarande mellan rådet och Europaparlamentet i den så kallade triloggen. Med EU-kommissionens förslag på en genomförandetid om 18 månader skulle IRR bli tillämpliga tidigast under hösten 2025.

Den nordiska försäkringsbranschens ståndpunkt är att det finns inget som för nordiskt vidkommande motiverar ett krishanteringsregelverk för försäkringsföretag,

¹⁷⁵ Se exempelvis Insurance Europe (2022), *Key messages on the Solvency II Review and IRR*.

¹⁷⁶ COM(2021) 582 final, *Förslag på nytt direktiv för återhämtning och resolution av försäkringsföretag*.

¹⁷⁷ Centrala motparter hanterar motpartsrisiker vid handel med finansiella instrument, som till exempel aktier och derivat. Syftet med central clearing är att minska risken till följd av att ena parten i en finansiell transaktion inte kan fullgöra sina åtaganden, dvs. motpartsrisiken. I Sverige finns en central motpart, Nasdaq Clearing Aktiebolag.

¹⁷⁸ COM(2021) 580 final, *Meddelande om 2020-översynen av Solvens II*.

det vill säga IRRD.¹⁷⁹ IRRD kan få negativa konsekvenser för försäkringstagare och samhället i stort eftersom det är kostsamt och alldeles för långtgående. Om det ändå införs måste det ges möjlighet till en stor grad av nationell flexibilitet eftersom det är stora skillnader mellan försäkringsmarknaderna inom EU. Den nordiska försäkringsbranschen är också starkt emot krav på nationellt arrangemang för resolutionsfinansiering.¹⁸⁰ Detta är ett förslag som har tillkommit i förhandlingarna i rådet och Europaparlamentet och är tänkt att användas i vissa situationer för att kompetenserna försäkringstagare och aktieägare i försäkringsföretag som får problem och måste sättas i resolution, det vill säga avvecklas. Enligt rådets och Europaparlamentets förslag ska arrangemanget bekostas av branschen, vilket i slutändan kommer att drabba försäkringstagarna genom högre premier.

Andra tjänstepensionsdirektivet - IORP II

I juni 2022 bad EU-kommissionen EIOPA om tekniska råd inför sin utvärdering av andra tjänstepensionsdirektivet. Uppdraget innebar att myndigheten skulle utvärdera om direktivet är tillräckligt när det gäller rörelse reglering och företagsstyrning, gränsöverskridande verksamhet och gränsöverskridande överlåtelser, pensionsbesked och andra förhållanden som EIOPA anser relevanta. EIOPA skulle dessutom undersöka om det finns behov och i så fall hur regleringen bör anpassas till övergången från förmånsbestämda planer till avgiftsbestämda. EIOPA skulle även överväga hur man kan stärka hållbarhetsaspekterna. Slutligen ingår i uppdraget att överväga krav för att inkludera mångfald och inkludering i ledningen i försäkringsföretag. EIOPA lämnade sina tekniska råd till kommissionen i september 2023.¹⁸¹ Det är i nuläget oklart när EU-kommissionen lämnar eventuella förslag till ändringar i direktivet.

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

EU:s lagstiftningspaket på penningtvättsområdet

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

En ny EU-myndighet föreslås inrättas med ansvar för penningtvättsfrågor. Den föreslås bland annat utöva direkt tillsyn över ett urval av verksamhetsutövare på det finansiella området. Regler som försäkringsföretag och andra verksamhetsutövare ska tillämpa på penningtvättsområdet ska enligt förslagen finnas i en förordning i stället för i direktiv. En förordning är direkt tillämplig. Detta innebär i sin tur att utrymmet för att anpassa EU-regleringen till nationella förhållanden minskar. Till detta bidrar också att regelverket föreslås bli mer detaljerat i centrala

¹⁷⁹ Se Svensk Försäkring (2022), *Den nordiska försäkringsbranschen är emot IRRD*.

¹⁸⁰ Se Svensk Försäkring (2022), *Nordisk försäkringsbransch är emot krav på resolutionsfinansiering*.

¹⁸¹ https://www.eiopa.europa.eu/system/files/2023-09/EIOPA-BoS-23-341-Advice_IORPII_review.pdf.

delar, till exempel genom att fyllas ut av regler som den nya EU-myndigheten ska ta fram. Triloger pågår beträffande förslagen.

Försäkringsbranschen har bland annat verkat för att ett riskbaserat förhållningssätt ska få genomslag. I linje med det bör penningtvättsregelverket inte alls tillämpas på tjänstepensionsverksamhet. Tyvärr finns inte något undantag för livförsäkringsföretagens tjänstepensionsverksamhet med bland förslagen.

På hemmaplan har en särskild utredare fått i uppdrag att ta fram förslag som behövs för att anpassa svensk rätt till EU-paketet.¹⁸² Utredaren ska redovisa uppdraget senast i augusti 2024.

EU-kommissionens förslag: "Retail Investment Package"

I slutet av maj 2023 presenterade EU-kommissionen det förslag till lagstiftningspaket som ska genomföra EU:s strategi för icke-professionella investeringar (Retail Investment Strategy, RIS). Förslaget, som primärt syftar till att öka privatpersoners deltagande på finansmarknaderna, får betraktas som den hittills mest omfattande reformen av EU:s olika regelverk rörande distribution av finansiella produkter och tjänster. Förslaget innebär i flera avseenden omfattande – och därtill mycket svårbedömda – förändringar.

Beroende på dels hur förhandlingarna mellan EU-institutionerna utvecklas framöver, dels hur EU-kommissionens förslag i slutändan förtydligas genom delegerade akter, riktlinjer etc. och hur svensk lagstiftare slutligen väljer att genomföra den nya EU-rätten i nationell reglering så kan förändringarna potentiellt bli mycket ingripande för den svenska försäkringsmarknaden.

EU-kommissionens strategi innehåller *inte* något uttryckligt förslag om ett generellt provisionsförbud. Kommissionen föreslår dock att förbud ska införas mot tredjepartsersättningar både vid oberoende rådgivning och vid så kallad distribution utan rådgivning (execution only sales). Förslaget innehåller därutöver nya och mycket långtgående krav när det gäller distributörernas rådgivning avseende försäkringsbaserade investeringsprodukter (insurance-based investment products, så kallade IBIPs) och möjligheten att erhålla ersättning för sådan rådgivning. En preliminär bedömning är att de nya kraven riskerar att bli så svåra att uppfylla att de i praktiken närmast innebär ett provisionsförbud.

EU-kommissionens förslag innehåller även nya och skärpta krav på information till konsumenter om bland annat avgifter och kostnader vid distribution av försäkringsbaserade investeringsprodukter. De nya kraven, som delvis införs både i försäkringsdistributionsregelverket och Priip-förordningen, kan bli svåra att uppfylla vid distribution av svenska flervalsprodukter (multi-option products, MOPs) inom ramen för fond- och depåförsäkring. Kraven riskerar att i praktiken innebära ett indirekt produktförbud för dessa produkter. Genom förslaget införlivas också

¹⁸² EU:s lagstiftningspaket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, dir. 2022:76 och dir. 2023:49.

begreppet produktvärde (value for money) i produktstyrningsstadiet. Det kan innebära en nyordning som i praktiken är prisreglering.

Strategin innehåller även generella förslag som är tillämpliga på all försäkringsdistribution, det vill säga även skadeförsäkringsföretagens verksamhet. Bland annat föreslås nya regler avseende rapporteringskrav vid gränsöverskridande verksamhet och ändrade regler i fråga om yrkeskrav och krav på organisation av verksamheten. Förslaget innehåller även nya och skarpare krav när det gäller distributörernas marknadsföring och utökade befogenheter för tillsynsmyndigheterna. En positiv nyhet är att information till kunden i elektronisk form föreslås bli standard.

Det ska rent allmänt noteras att EU-kommissionens förslag innehåller anmärkningsvärt många bemyndiganden till kommissionen samt EIOPA och ESMA att ta fram mer detaljerade regler i flera helt centrala avseenden. Det innebär i praktiken utökat bestämmande för tillsynsmyndigheterna att utforma EU-regelverket om distribution, och även att branschens möjligheter att med god framförhållning förutse utformningen av det nya regelverket försämras.

Rådets arbete med kommissionens förslag inleddes under det spanska ordförandeskapet, och i början av juli 2023 hölls det första rådsarbetsgruppsmötet där EU-kommissionen i sedvanlig ordning redovisade sitt förslag. Det spanska ordförandeskapet har målsättningen att redan före årsskiftet 2023/2024 nå en så kallad "allmän riktlinje" (gemensam förhandlingsposition) inför de kommande förhandlingarna med EU-parlamentet och sedermera EU-kommissionen ("trilog").

Flytträttsfrågor

På flytträttsområdet har lagstiftningsaktiviteten varit hög under senare år. Arbetet fortsätter nu med två tillkännagivanden från riksdagen. Riksdagen anser där att regeringen bör utreda dels hur flytt av tjänstepension kan underlättas, dels om det är möjligt att ta bort kravet på underskrift av tidigare arbetsgivare vid flytt av tjänstepension.

Finansinspektionen redovisade i början av hösten ett regeringsuppdrag om flytt av individuell tjänstepension. I rapporten gör inspektionen bedömningen att det inte finns några legala hinder som motiverar ändringar i den befintliga lagstiftningen. Enligt Finansinspektionen bör intresset främst riktas mot de praktiska hindren. Det finns enligt rapporten praktiska svårigheter för samtycke när en arbetsgivare har gått i konkurs, likvidation, eller när arbetsgivaren inte finns kvar och ingen konkursförvaltare eller likvidator finns att tillgå. I de fallen förordar inspektionen att regeringen undersöker förutsättningarna för företagen att träffa en branschöverenskommelse om hur sådana situationer ska hanteras. Finansinspektionen uppmanar dessutom försäkringsbranschen att se över om det går att hitta lösningar där företagen gemensamt kommer överens om åtgärder för att underlätta handläggningen av flytt, till exempel genom att godkänna digitala signaturer och justera andra formaliakrav som i dag skiljer sig åt mellan olika företag.

Finansinspektionens rapport kommer att vara ett underlag i regeringens fortsatta arbete med riksdagens tillkännagivanden.

EU-regler om distansavtal

EU-direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster, ett direktiv som i Sverige har genomförts i den så kallade distansavtalslagen, har setts över. Direktivet innehåller bestämmelser om förköpsinformation och ångerrätt som till exempel gäller när konsumenter ingår avtal om finansiella tjänster på internet. Översynen innebär att regleringen för distansavtal för finansiella tjänster nu förs över till det direktiv som reglerar annan distansförsäljning, det så kallade konsumenträttighetsdirektivet. De nya reglerna innebär bland annat att konsumenten vid internetköp ska kunna utöva sin ångerrätt genom en digital "ångerfunktion". För försäkringsföretagen innebär ändringarna att de i mindre utsträckning än tidigare måste tillämpa distansförsäljningsbestämmelserna i situationer där motsvarande frågor regleras i försäkringsspecifik reglering. Ändringarna antogs under hösten 2023. De ska vara genomförda i svensk rätt senast två år efter att de har trätt i kraft och börja tillämpas sex månader därefter.

Trafikförsäkring

Den 24 november 2021 antogs i EU ändringar i motorförsäkringsdirektivet. Den största förändringen för svensk del är att det nu inrättats en garantiordning vid händelse av trafikförsäkringsföretags insolvens som Trafikförsäkringsföreningen ansvarar för. Dessutom blir det nya regler för vissa lätta eldrivna fordon, såsom elsparkcyklar, där det nu ställs krav på trafikförsäkring. Direktivet ska vara genomfört den 23 december 2023, sånär som på garantiordningen där vissa delar redan är på plats. Försäkringsbranschen är nöjda med att trafikförsäkringsplikten för de lätta eldrivna fordonen motsvarar rätten till ersättning, men det återstår fortfarande vissa otydligheter kring fordonens klassificering som kommer behöva hanteras under kommande år. Det finns vidare behov av att införa en registreringsplikt och vissa trafiksäkerhetsregler för de lätta eldrivna fordonen. Den största förändringen för svensk del är att det nu inrättats en garantiordning vid händelse av trafikförsäkringsföretags insolvens som Trafikförsäkringsföreningen ansvarar för. Dessutom blir det nya regler för vissa lätta eldrivna fordon, såsom elsparkcyklar, där det nu ställs krav på trafikförsäkring. Direktivet ska i huvudsak vara genomfört den 23 december 2023. Försäkringsbranschen är nöjda med att trafikförsäkringsplikten för de lätta eldrivna fordonen motsvarar rätten till ersättning, men det återstår fortfarande vissa otydligheter kring fordonens klassificering som kommer behöva hanteras under kommande år. Det finns vidare behov av att införa en registreringsplikt och vissa trafiksäkerhetsregler för de lätta eldrivna fordonen.

EU:s produktansvarsregler

EU-kommissionen lade i september 2022 fram förslag om reviderade regler om produktansvar.¹⁸³ Förslagen syftar bland annat till att anpassa regler på skadeståndsområdet till den digitala utvecklingen. De innebär att ett nytt direktiv om produktansvar ska ersätta det nuvarande direktivet, som i Sverige genomförts i produktansvarslagen. Förslagen innehåller ett flertal ändringar i förhållandet till det

¹⁸³ COM(2022) 495 final av den 28 september 2022.

nuvarande direktivet. Det handlar bl.a. om hur produktansvaret ska tillämpas när digitala inslag förekommer, till exempel vilka produkter och skador som då ska omfattas och hur säkerhetsbrister ska bedömas i sådana sammanhang. Det föreslås också bestämmelser som ska underlätta för den skadelidande, till exempel om bevisbörda och bevisning. Trilogförhandlingar inleddes under hösten 2023.

Försäkringsbranschen har framhållit att försäkringsgivare måste ha möjlighet att bedöma risk för att kunna meddela försäkring och att förslagen innebär att regelverket blir mindre förutsägbart.

Skatt

Arbetet med en global minimiskatt

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

Inom ramen för EU:s regleringsprocess antog rådet den 14 december 2022 enhälligt direktivet om säkerställande av en global minimiskattenivå för multinationella koncerner och storskaliga nationella koncerner i unionen.^[2] Minimibeskattningsdirektivet innebär att det införs en tilläggsskatt på 15 procent för multinationella koncerner och storskaliga nationella koncerner inom EU. EU-direktivet ska vara genomfört den 31 december i år. Det internationella förhandlingsarbetet inom OECD har emellertid fortsatt och flertal vägledningar har publicerats under året.

Tidigare i år redovisades i två lagstiftningsprodukter förslag på hur minimibeskattningsdirektivet skulle genomföras. I ett omfattande remissvar riktade Svensk Försäkring kritik mot förslagen. Bland annat påtalades att det var bekymmersamt att så många oklarheter alltjämt kvarstod och att det exempelvis inte ens var möjligt att avgöra om man skulle omfattas av regelverket. Hänsyn hade vidare inte tagits till den svenska tjänstepensionsmarknaden, och det föreslogs inte heller några nationella anpassningar som tog sikte på vissa försäkrings specifika problem.

I slutet av augusti beslutade regeringen om lagrådsremissen Tilläggsskatt för företag i stora koncerner, varvid bland annat föreslås att en ny lag om tilläggsskatt ska införas. Lagen ska träda i kraft den 1 januari 2024. I lagrådsremissen har regeringen till viss del tillmötesgått Svensk Försäkrings kritik. Propositionen har sedermera beslutats och hanteras nu i riksdagen.

Europeisk reglering av företagsbeskattning - BEFIT

I mars 2011 föreslog EU-kommissionen ett direktiv om en gemensam konsoliderad företagskattebas (CCCTB). Avsikten var att förenkla för företag genom en gemensam uppsättning företagsbeskattningsregler inom den inre marknaden. Medlemsstaterna kunde inte enas om förslaget och det drogs tillbaka av

kommissionen i februari 2017. Innan förslaget drogs tillbaka hade dock kommissionen i oktober 2016 lämnat ett nytt förslag. Inte heller detta andra förslag har lett till någon reglering. I maj 2021 meddelade kommissionen sin avsikt att dra tillbaka även det andra förslaget. I stället föreslogs i september 2023 än en gång nya regler, BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation).¹⁸⁴

Avsikten är att en koncerns samlade skattebas ska allokteras mellan medlemsstaterna enligt en formel och att varje medlemsstat kan applicera sin egen skattesats på den skattebas som allokaterats till staten.

¹⁸⁴ COM(2021) 251 final av den 18 maj 2021.



Svensk Försäkring

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