

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande

Stockholm 2020-05-11

Promemorian Avgifter vid återköp och flytt av fond- och depåförsäkringar (Fi2020/01016/FPM)

Svensk Försäkring har beretts tillfälle att yttra sig över Finansdepartementets promemoria Avgifter vid återköp och flytt av fond- och depåförsäkringar och vill framföra följande synpunkter.

Det som sägs i det följande om flytt (överföring av en försäkrings värde) gäller också återköp, om inte annat särskilt anges.

Handelsbanken Liv och Nordea Liv & Pension reserverar sig mot delar av remissvaret, se s. 6.

Avgiftsuttag för kvarstående anskaffningskostnad

Svensk Försäkring bidrar på många olika sätt till ett högt konsumentskydd på försäkringsmarknaden. Vi vill i linje med detta inledningsvis framhålla att vi delar uppfattningen att avgifter vid flytt ska vara skäliga och transparenta. Ett syfte med den nuvarande avgiftsregleringen är att förhindra förekomsten av skönsmässiga avgiftsstrukturer (prop. 2018/19:124 s. 36). Vi stöder fullt ut lagstiftarens ambition i detta avseende och vill bidra till att den förverkligas. Samtidigt vill vi redan inledningsvis framhålla betydelsen av principen om att lagstiftning inte ska ges retroaktiv verkan.

För närvarande får försäkringsföretag kompensera sig för kvarstående anskaffningskostnader som är direkt hänförliga till den försäkring som flyttas. Avgiften får dock, enligt den lagstiftning som trädde i kraft så sent som vid årsskiftet, inte tas ut senare än 10 år efter det att försäkringen tecknades. Den nuvarande regleringen innebär således att försäkringsföretaget inom vissa ramar får kompensera sig för de anskaffningskostnader som företaget har haft, men som ännu inte har hunnit tas ut vid tidpunkten för flytten. Det kan noteras att lagstiftaren i samband därmed uttalade att en flytt varken ska missgynna den som flyttar eller det kvarvarande försäkringskollektivet (jfr prop. 2018/19:124 s. 31 och 32).

Ett av den remitterade promemorians förslag innebär att något avgiftsuttag inte ska få ske för kvarstående anskaffningskostnader vid flytt av fond- och depåförsäkring.

Anskaffningskostnader är ett naturligt inslag i ett försäkringsföretags verksamhet. Det handlar i grunden om kostnader som försäkringsföretagen har haft för att teckna försäkringsavtal, såsom t.ex. kostnaden för rådgivning till försäkringstagaren. Vidare är det grundläggande för försäkringsverksamhet att alla försäkringar, även fond- och depåförsäkring, bygger på riskdelning (även ekonomisk sådan) även om detta inslag kan variera. Om ett försäkringsföretag inte har möjlighet att kompensera sig genom att de som flyttar står för sin andel av kostnaderna kan det kvarvarande försäkringstagarkollektivet drabbas av kostnadsökningar i andra avseenden. Detta gäller oavsett företagets verksamhetsform. Ett borttagande av nuvarande möjlighet till kostnadsfördelning innebär således en risk för att kvarvarande försäkringstagarkollektiv kommer att få bära kostnader hänförliga till försäkringstagare som lämnat bolaget.

En så långtgående åtgärd som att, i enlighet med promemorians förslag, helt förbjuda avgiftsuttaget för anskaffningskostnader behöver övervägas och analyseras noga, inte minst som denna förändring föreslås få retroaktiv tillämpning. Svensk Försäkring ifrågasätter därför det lämnade förslaget och anser att den utredning som gjorts härvidlag inte är tillräcklig.

En fråga som inte belyses närmare i promemorian är hur förslagen påverkar försäkringsföretagens finansiella ställning. Avgiftsbegränsningar som föreslås i promemorian innebär att försäkringsföretagens solvens påverkas. Kapitalbasen minskar och kapitalkravet ökar som ett resultat av de lägre avgifterna. Utöver detta så kan även annullationsfrekvenserna påverkas, vilket innebär att det fria egna kapitalet minskar ytterligare.

Att försäkringsföretagen har möjlighet att kompensera sig för anskaffningskostnader ger bl.a. möjlighet att fördela uttag av provisionskostnader för distribution via externa försäkringsförmedlare och kostnader för egen säljkår över försäkringens löptid. I promemorian berörs inte närmare vilka konsekvenser förslaget får för distributionen på försäkringsmarknaden, t.ex. när det gäller distribution via egen säljkår eller försäkringsförmedlare. Inte heller berörs hur en kringkuren möjlighet att fördela anskaffningskostnader över tid kan komma att påverka kostnadsuttaget vid avtalets tecknande. Detta är en allvarlig brist i utredningen. Att förslaget föreslås få retroaktiv tillämpning innebär också att förutsättningarna för nuvarande ersättningsmodeller kan ändras i efterhand och att kvarvarande försäkringstagare därmed kan få bära kostnader som annars skulle ha burits av den som flyttar.

Provisionsfrågor regleras i den nya lagen om försäkringsdistribution. Hur förslaget förhåller sig till detta komplexa regelverk berörs inte i promemorian. En grundläggande fråga är t.ex. vad de nya distributionsreglerna innebär för behovet av att reglera avgiftsuttaget vid flytt. De nya distributionsreglerna, som gäller för försäkringar tecknade efter den 1 oktober 2018, bör rimligen påverka anskaffningskostnadernas storlek och därmed också ge lägre flyttavgifter framöver (jfr prop. 2018/19:124 s. 36).

Vidare kan förslaget i praktiken få konsekvenser som liknar effekterna av ett provisionsförbud. En aspekt som har diskuterats är bl.a. om ett provisionsförbud skulle kunna leda till s.k. rådgivningsbrist, dvs. att rådgivning inte längre skulle erbjudas till konsumenter med begränsade tillgångar.

Ett viktigt skäl till att det måste ställas höga krav på analys och överväganden är att lagstiftaren valde att inte införa något generellt provisionsförbud för försäkringsbaserade investeringsprodukter när de nya försäkringsdistributionsreglerna togs fram. Som skäl anfördes i det lagstiftningsärendet att det i ett slag skulle ändra marknadsförutsättningarna på ett mycket svårförutsebart sätt samt att det skulle kunna bli svårt att senare hantera eventuella negativa och oförutsedda marknadskonsekvenser av förbudet (prop. 2017/18:216 s. 330). Mot bakgrund av det anförda är det ytterst anmärkningsvärt att det i promemorian inte förs något resonemang överhuvudtaget om konsekvenserna av att införa ett indirekt provisionsförbud. Promemorians förslag får med andra ord inte riskera att i detta avseende innebära ett grundskott mot upprätthållandet av ett högt konsumentskydd på den svenska försäkringsmarknaden.

Om ytterligare lagstiftningsåtgärder ändå skulle bedömas vara påkallade anser vi också att det är naturligt att i första hand överväga mindre ingripande alternativ än att helt förbjuda flyttavgifter för kvarstående anskaffningskostnader. Vi vill poängtera att om det bedöms nödvändigt att på sikt slopa avgiftsuttag för sådana kostnader vid flytt så måste en sådan nyordning införas med respekt för rimlig omställningstid för företagen och utan retroaktiv verkan.

Vi vill därför framhålla möjligheten att som ett alternativ till promemorians förslag t.ex. överväga en lösning som innebär att försäkringsföretagen ges möjlighet att ställa om avgiftsuttaget under en period om t.ex. fem år. Det skulle således konkret innebära att för avtal tecknade från den 1 januari 2021 får avgiften för kvarstående anskaffningskostnader endast tas ut enligt en viss procentsats och med ett högsta belopp i kronor per år som "trappas av", dvs. minskas, under femårsperioden. Förslaget skulle därmed innebära att efter den 31 december 2025 får avgiften vid flytt inte innefatta kvarstående anskaffningskostnader.

Avgiftsuttag för administrationskostnader

Försäkringsföretagen ser ett värde i att avgiftsregleringen är så enkel och tydlig som möjlig. Ökad transparens är en viktig fråga för vår bransch. Svensk Försäkring har t.ex. antagit en rekommendation till medlemsföretagen om information vid flytt. Den syftar till att stärka konsumentskyddet vid flytt genom enkel, tydlig och jämförbar information.

En så ingripande åtgärd som ett pristak kan ifrågasättas principiellt, men har praktiska fördelar för konsumenterna. Oavsett hur avgiftsregleringen rent faktiskt utformas bör det, enligt vår mening, vara grundläggande att försäkringsföretagen ges möjlighet att kompensera sig för de administrativa kostnader som de faktiskt har vid flytt. Förslaget om pristak har inte helt utformats på det sättet.

Det kan vidare noteras att promemorians taknivå klart understiger den nivå som Konkurrensverket varit inne på, nämligen 0,017–0,051 prisbasbelopp, vilket f.n. motsvarar mellan 800 kr och 2 400 kr (se Konkurrensverkets rapport Flyttavgifter på livförsäkringsmarknaden, s. 76).

Syftet med ett pristak måste rimligen vara att motverka omotiverat höga flyttavgifter, inte att bestämma ett enhetligt pris på marknaden. Nivån bör därför justeras uppåt i förhållande till promemorians förslag så att försäkringsföretagen

ges en reell möjlighet att kompensera sig för de administrativa hanteringskostnader de faktiskt har.

Vi är också kritiska till förslaget om fribelopp. Förslaget är inte förenligt med utgångspunkten att försäkringsföretagen ska ges möjlighet att kompensera sig för de faktiska kostnaderna vid flytt. Det beror på att kostnaderna för den administrativa hanteringen inte är knutna till kapitalbeloppets storlek. De är alltså inte nödvändigtvis lägre om flytten avser ett kapital som understiger ett prisbasbelopp.

Automatisk flytt av individuell tjänstepension

Svensk Försäkring instämmer i promemorians bedömning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser m.m.

Ikraftträdande

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021. Som framgått kan inte minst de förändringar som föreslås vad gäller möjligheterna för försäkringsföretag att kompensera sig för anskaffningskostnader få betydande återverkningar på försäkringsmarknaden, både ekonomiskt och organisatoriskt. Om förslagen i dessa delar skulle bli verklighet innebär det en stor påverkan på distributions- och affärsmodeller i försäkringsbranschen. Allt detta är stora och grundläggande verksamhetsfrågor där tillräcklig tid för intern analys hos företagen måste ges. Anpassningstiden är därför alltför kort.

Rimliga anpassningstider är en viktig fråga för försäkringsföretagen, som under senare år har gjort mycket stora ansträngningar för att anpassa verksamheten till återkommande regeländringar. Det har då inte sällan handlat om reglering med en i EU-rätten fastlagd genomförandetid. I detta fall finns inte några sådana begränsningar. Motiveringen till den korta anpassningstiden – att förslagets huvuddrag varit kända sedan riksdagen antagit ett tillkännagivande om flyttavgifterna – är oegentlig. Ett tillkännagivande är inte rättsligt bindande. Dessutom utgör det riksdagens korthuggna mening i en fråga snarare än ett konkret förslag. Ett tillkännagivande kan därför självfallet inte ligga till grund för den anpassning av försäkringsföretagens verksamhet som kan komma att krävas vid en framtida, okänd tidpunkt.

För ett senare ikraftträdande talar också det behov av ytterligare analys och överväganden som finns i lagstiftningsärendet och som vi har påtalat i det föregående.

Övergångsbestämmelser

När det sedan gäller övergångsbestämmelser innebär promemorians förslag att lagändringarna om avgiftsuttag för administrationskostnader och anskaffningskostnader ska tillämpas retroaktivt. Svensk Försäkring motsätter sig starkt en retroaktiv tillämpning.

Ett försäkringsföretag måste göra en rad antaganden om hur verksamheten kommer att utvecklas över tid. Olika regelverk har givetvis mycket stor betydelse för dessa antaganden. Det finns därför ett grundläggande intresse av att regelverket är robust. Särskilt betydelsefullt är att försäkringsföretagen i stor utsträckning kan

utgå från att de rättsliga förutsättningar som gäller när en försäkring tecknas också gäller fortsättningsvis. Ur vårt perspektiv är det därför centralt att värna den grundläggande principen att lagändringar inte ska ges retroaktiv verkan.

Som konstateras i promemorian är den överskuggande principen att retroaktiv lagstiftning bör undvikas inom det förmögenhetsrättsliga området, men att tungt vägande skäl kan motivera avsteg från den grundsatsen. Lagstiftaren har i flera sammanhang återkommit till denna grundläggande utgångspunkt och uttalat att försiktighet är påkallad när det gäller att införa regler med retroaktiv verkan (jfr t.ex. SOU 1975:75 s. 158 f., KU 1974:60 och prop. 2003/04:5 s. 31 ff.) För Svensk Försäkring är det uppenbart att det i promemorian inte redovisas tillräckliga skäl för avsteg.

När det gäller skälen för en retroaktiv tillämpning upprepas i promemorian i stort sett samma formuleringar som användes för att motivera en retroaktiv tillämpning av nuvarande bestämmelser om avgiftsuttag för anskaffningskostnader (se prop. 2018/19:124 s. 52 och 53). De innehåller bl.a. en tioårig begränsningsregel för avgiftsuttaget. Promemorians förslag går emellertid betydligt längre och innebär bl.a. att försäkringsföretagen inte alls får kompensera sig för kvarstående anskaffningskostnader. Detta bör självfallet avspeglats i motiveringen. Om inte en noggrann avvägning görs i varje enskilt lagstiftningsärende riskerar den övergripande principen som gäller ifråga om retroaktiv lagstiftning att urvattnas. I promemorian motiveras inte heller närmare varför de föreslagna begränsningarna av avgiftsuttaget för administrativa hanteringskostnader – till skillnad från de lagändringar i denna del som trädde i kraft vid årsskiftet – ska tillämpas retroaktivt.

För försäkringsföretagen är det centralt att regelverken är robusta och i synnerhet att det är möjligt att i stor utsträckning utgå från att de rättsliga förutsättningar som gäller när en försäkring tecknas också kommer att fortsätta gälla. Promemorians resonemang om att det inte är önskvärt att ha olika regler gällande vid sidan av varandra under längre tid är enligt vår mening ett argument som måste användas med stor försiktighet på försäkringsområdet. Med tanke på att försäkringsavtal ofta är långvariga skulle det annars regelmässigt kunna användas som skäl för retroaktiv lagstiftning. Vid bedömningen av det konsumentintresse som finns av att de nya regler som nu föreslås får omedelbart genomslag bör vägas in att kvarvarande försäkringstagare kan komma att drabbas t.ex. av höjda försäkringsavgifter. Det är bara i fråga om framtida avtal som försäkringsföretag har möjlighet att fullt ut ta hänsyn till att de rättsliga förutsättningarna ändras, t.ex. när det gäller provision och rådgivning. Sammantaget har det inte förts fram sådana tungt vägande skäl som motiverar ett avsteg från principen om att lagstiftning inte ska ges retroaktiv verkan.

Övergångsbestämmelserna gäller inte äldre avtal som har förnyats efter ikraftträdandet. I praktiken förekommer inte förnyelse av de aktuella försäkringarna eftersom de avtalas på livstid. Utformningen av bestämmelserna i denna del bör därför övervägas närmare.

I sammanhanget vill Svensk Försäkring också uppmärksamma två frågor om tillämpningsområdet. De remitterade lagförslagen avser fond- och depåförsäkring och inte traditionell försäkring. För att säkerställa att det inte i framtiden kan

uppkomma diskussioner om denna avgränsning föreslås att det i lagtexten eller på annat sätt förtydligas att de försäkringar som avses är fond- och depåförvaltade försäkringar där försäkringstagarna eller andra ersättningsberättigade bär placeringsrisken. I promemorian föreslås vidare inte några ändringar i lagen om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige. Vi vill därför väcka frågan om utländska försäkringsgivare ska omfattas av den föreslagna regleringen.

Svensk Försäkring

Svensk Försäkring

Johan Lundström

Rickard Sobocki

Anmärkning: Handelsbanken Liv och Nordea Liv & Pension är positiva till promemorians förslag angående kvarvarande anskaffningskostnader och retroaktiv tillämpning och reserverar sig mot remissvaret i dessa delar mot bakgrund av konsumentskyddsperspektiv samt att förslaget kompletterar den retroaktiva reglering som redan är ikraft. En annan ordning skulle innebära olikbehandling av kunder med fond- och depåförsäkring i förhållande till övrig livförsäkring med flytträtt.