



Beslut vid regeringssammanträde den 29 april 2010.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska analysera flytträtt av försäkringssparande och vissa andra livförsäkringsfrågor med huvudsakligt syfte att stärka försäkringstagarnas intressen. Utredaren ska

- kartlägga i vilken utsträckning det för närvarande är möjligt att flytta försäkringssparande och de villkor som gäller för en sådan flytt
- lämna förslag till lagstiftning om flytträtt för försäkringssparande avseende avtal som har tecknats före den 1 juli 2007 och redovisa de för- och nackdelar som förslaget innebär
- överväga om nya regler om flytträtt motiverar ändrade krav på information från livförsäkringsföretagen
- analysera gällande regler om konsolideringsfond och föreslå hur överskottshanteringen i livförsäkringsföretag som drivs enligt ömsesidiga principer bör regleras i framtiden
- föreslå hur försäkringstagarna kan ges ett ökat inflytande över styrningen i livförsäkringsaktiebolag som inte får dela ut vinst och överväga om de åtgärder som föreslås kan bedömas tillräckliga för att det inte ska anses vara motiverat med en tvingande ombildning till vinstutdelande verksamhet eller till ett ömsesidigt försäkringsbolag
- överväga vilka förändringar som bör göras för att skapa tydlighet i reglerna om ombildning till vinstutdelande

verksamhet och som ökar försäkringstagarnas möjlighet att utöva inflytande över ombildningen.

Uttredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2011.

Bakgrund

Livförsäkring

Livförsäkring är försäkring mot olika ekonomiska risker kopplade till en enskild individs levnad. De levnadsrisker för vilka det finns försäkring är främst de ekonomiska konsekvenserna av att dö tidigt (dödsfallsförsäkring) och av att leva länge (livfallsförsäkring). Pensionsförsäkring används som samlingsbegrepp för försäkring som skyddar mot risken att den försäkrade efter en viss tidpunkt inte har en inkomst och i vissa fall även att efterlevande drabbas ekonomiskt av den försäkrades död. En pensionsförsäkring kan således innehålla såväl dödsfalls- som livfallsmoment. Begreppet har sin grund i att försäkringen normalt börjar betalas ut när pensionsåldern inträder.

Skatterettsligt är en försäkring att anse som en pensionsförsäkring om den uppfyller de villkor som uppställs i 58 kap. inkomstskattelagen (1999:1229). En livförsäkring som inte uppfyller villkoren för en pensionsförsäkring är en kapitalförsäkring.

En tjänstepension omfattar pensionsförmåner som följer av ett anställningsförhållande. Dessa förmåner grundar sig antingen på ett kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter (kollektivavtalad tjänstepension) eller på ett individuellt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren (individuellt tjänstepension). Arbetsgivarutfästelsen om tjänstepension kan vara förmånsbestämd eller avgiftsbestämd. En förmånsbestämd tjänstepension kännetecknas normalt av att det i kollektivavtalet utlovas att pensionen ska utgöra en viss procent av den

pensionsgrundade lön den anställda har i anslutning till pensioneringen. En avgiftsbestämd tjänstepension utgörs i stället av att arbetsgivaren och de fackliga organisationerna eller den enskilde arbetstagaren kommit överens om att en viss procent av den anställdes lön årligen ska avsättas till arbetstagarens pension. Den framtida ersättningen från en avgiftsbestämd tjänstepension bestäms av inbetalningarna och avkastningen på dessa.

Andra viktiga begrepp i sammanhanget är traditionell livförsäkring och fondförsäkring. Kännetecknande för traditionell livförsäkring är att försäkringsgivaren garanterar försäkringstagaren en viss avkastning på inbetalda premier. Storleken på utbetalningarna – som betalas ut från en viss ålder eller tidpunkt och under antingen en bestämd tid eller för resten av försäkringstagarens livstid – beror sedan på de premier som betalats in och den avkastning som garanterats. Till detta garanterade värde har det ofta kommit betydande belopp som återbäring. Fondförsäkring är en försäkring där försäkringstagaren bestämmer i vilka fonder hans eller hennes premier ska placeras. Försäkringens värde är kopplat till värdet på andelarna i de fonder försäkringstagarna valt och försäkringsföretaget lämnar i normalfallet inte någon garanti för hur stora utbetalningarna kommer att bli.

En pensionsförsäkring innehåller ofta tillägg i form av riskförsäkringar. En typ av riskförsäkring är den som skyddar den försäkrade mot stora inkomstbortfall på grund av sjukdom eller dålig hälsa. En riskförsäkring liknar de flesta fall av skadeförsäkringar genom att kunden inte har någon fordran på bolaget så länge det inte har inträffat en skada. Riskförsäkringens värde förändras för försäkringstagaren löpande i takt med att sannolikheten att den kommer att utnyttjas förändras. Värdet av försäkringen ökar därför för en kund vars hälsa försämrats, eftersom sannolikheten att försäkringen kommer att utnyttjas ökar.

Närmare om möjligheten till flytt av pensionssparande

Genom en ändring i skattelagstiftningens regler om återköp är det sedan den 1 januari 2000 möjligt att utan skattekonsekvenser flytta värdet av en pensionsförsäkring till en annan försäkring meddelad av samma eller någon annan försäkringsgivare. Denna rätt till flytt är dock till sin karaktär frivillig i det avseendet att den förutsätter att parterna har avtalat om en sådan möjlighet. Den förutsätter även att den nya försäkringen uppfyller den skatterättsliga definitionen av pensionsförsäkring.

Den 1 januari 2006 infördes en civilrättslig reglering som ger försäkringstagaren en ovillkorlig rätt att återköpa en individuell livförsäkring, om inte annat följer av försäkringens art eller av skattelagstiftningen. Hänvisningen till försäkringens art innebär att regeln är tillämplig på försäkringar med sparande i traditionell livförsäkring och fondförsäkring där det är säkert att försäkringsfall förr eller senare kommer att inträffa. Hänvisningen till skattelagstiftningen medför att endast en mycket begränsad del av pensionsförsäkringarna kan återköpas. I princip är det fråga om försäkringar med små återköpsvärden. Denna obligatoriska rätt till återköp av en individuell livförsäkring omfattar försäkringar tecknade den 1 januari 2006 och därefter.

För att öka möjligheterna till flytt av en försäkring och för att säkerställa en god konkurrens på försäkringsmarknaden genomfördes ytterligare lagändringar år 2007. Genom dessa utvidgades rätten till återköp till att även omfatta en rätt till överföring av hela försäkringens värde till en annan försäkring, förutsatt att en sådan rätt inte saknas enligt inkomstskattelagen. I det sammanhanget infördes även kompletterande regler av näringsrättslig art. Dessa ändringar gäller endast försäkringar tecknade den 1 juli 2007 och därefter.

Livförsäkringsverksamhet i olika associationsformer

Svenska livförsäkringsgivare kan till sin rättsliga form vara antingen försäkringsaktiebolag, ömsesidiga försäkringsbolag eller understödsföreningar. Ett försäkringsaktiebolag ägs av sina

aktieägare, medan ett ömsesidigt bolag ägs av sina försäkringstagare. Understödsföreningar kan delvis liknas vid ekonomiska föreningar.

Livförsäkringsaktiebolag kan drivas antingen som vinstutdelande bolag eller enligt ömsesidiga principer (hybridbolag). Ömsesidighetsprincipen innebär att överskott i rörelsen ska tillfalla försäkringstagarna. I försäkringsaktiebolagen upprätthålls denna princip genom vinstutdelningsförbudet. Ordningen med hybridbolagen – där aktieägarna inte får någon avkastning på sitt satsade kapital – har medfört att aktiekapitalet står för en mycket liten andel av eget kapital. Riskkapitalet uppkommer, förenklat uttryckt, ur det överskott som uppstår då premier – beräknade enligt betryggande eller aktsamma antaganden – genererar en högre avkastning än den som bolaget har garanterat försäkringstagaren. Försäkringstagarna är således inte bara kunder i bolaget, utan även finansiärer av verksamheten.

En särskild form av livförsäkringsverksamhet drivs i understödsföreningar. En understödsförening har till uppgift att – utan att driva affärsässig försäkringsverksamhet – meddela försäkringar till en viss bestämd krets av personer, såsom anställda i ett visst företag eller personer som tillhör en viss yrkesgrupp eller liknande. I Finansdepartementets promemoria En ny försäkringsrörelselag (Ds 2009:55) föreslås att företagsformen näringsrättsligt anpassas till det som gäller för försäkringsbolagen.

Överskottshanteringen i ömsesidigt drivna försäkringsbolag (konsolideringsfonden)

Försäkringstagarna i ömsesidiga livförsäkringsbolag och i icke-vinstutdelande livförsäkringsaktiebolag (hybridbolag) är som nyss framgått inte bara kunder i bolaget, utan också finansiärer av verksamheten. Ömsesidigt drivna livförsäkringsbolag ska enligt 12 kap. 9 § försäkringsrörelselagen (1982:713), förkortad FRL, inrätta en konsolideringsfond. Konsolideringsfonden utgör det riskbärande kapitalet och har samma funktion som

eget kapital i företag i allmänhet. Den byggs upp genom det uppkomna överskottet i rörelsen.

Försäkringstagarna har inte någon individuell rätt till viss andel i konsolideringsfonden. Medel i fonden som överstiger det som behövs för bolagets konsolidering ska emellertid användas för återbäring till försäkringstagarna (se 12 kap. 5 § FRL). Bestämmelsen är av näringsrättslig karaktär och grundar därför inte i sig någon rätt till återbäring för försäkringstagare. Försäkringsbolagen får inte heller förespegla återbäring som saknar grund i försäkringsavtal (7 kap. 8 § FRL). Enligt kontributionsprincipen i 12 kap. 6 § FRL ska gottskrivning till försäkringstagare och andra ersättningsberättigade ske med en fördelning som utgår från försäkringens bidrag till överskottet, om inte annat följer av försäkringsavtalet eller bolagsordningen.

Villkor för ombildning till vinstutdelande försäkringsbolag

Genom försäkringsrörelsereformen vid 2000-talets början (prop. 1998/99:87) öppnades möjligheten till vinstutdelning i livförsäkringsaktiebolag. För att ett livförsäkringsbolag ska kunna dela ut vinst krävs att detta framgår av bolagsordningen (se 12 kap. 2 § FRL). Ändringar i bolagsordningen till vinstutdelande verksamhet regleras i 12 kap. 15 och 16 §§ FRL. Bestämmelserna gäller för både livförsäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag. Som en generell förutsättning för ombildning till vinstutdelande verksamhet gäller att försäkringstagarnas rätt inte får försämrats genom ändringen. Bolaget ska således beakta och sörja för att den rätt till återbäring som kan finnas och den skälighetsprincip som enligt 14 § i samma kapitel gäller för äldre försäkringar tillgodoses. Vidare ska medel i konsolideringsfonden tillsammans med andra övervärden i bolaget gottskrivas försäkringstagarna. Ombildningen får inte heller riskera försäkringsbolagets möjlighet att infria rätten till försäkringsersättning vid framtida försäkringsfall. När konsolideringsfonden gottskrivas försäkringstagarna övergår medlen från att vara eget kapital till att utgöra försäkringstekniska avsättningar. För att upprätthålla

stabiliteten måste därför normalt nytt kapital tillföras verksamheten.

Utöver de generella förutsättningarna som måste vara uppfyllda finns särskilda stämmobeslutsregler samt regler om underrättelse till försäkringstagarna och om det stöd från försäkringstagarna som krävs för en ombildning. Prövningen av om förutsättningarna för en ombildning är uppfyllda görs av Finansinspektionen inför stadfästelsen av bolagsordningsändringen.

Behovet av utredning

Flytträtt för befintligt pensionssparande

Ett livförsäkringsavtal löper som regel under en mycket lång tid. Under denna tid sker normalt väsentliga förändringar av såväl en försäkringstagares preferenser som omvärldsförutsättningar – faktorer som var för sig eller tillsammans ofta har betydelse för försäkringstagarens vilja att flytta sitt pensionssparande. Exempel på sådana faktorer är bristande förtroende för nya ägare eller förvaltare av försäkringsföretagets tillgångar eller att ett försäkringsföretags finansiella ställning försvagats i sådan utsträckning att det långsiktigt kan komma att påverka förutsättningarna för en god avkastning på sparade medel. Därutöver kan drastiska förändringar i de privatekonomiska förutsättningarna leda till att försäkringstagaren vill ändra riskprofil i sitt sparande. Dessutom kan det finnas ett behov av att samla sitt pensionssparande i ett försäkringsföretag, särskilt när pensioneringen närmar sig. Även etiska överväganden kan vara en faktor som har betydelse för försäkringstagarens vilja att flytta sitt pensionssparande. Sammantaget finns det således ett starkt konsumentintresse att kunna flytta sitt pensionssparande.

En stor del av kundernas sparande är inlåst hos det försäkringsföretag de en gång valt. Därför kan de inte visa sitt missnöje med hur försäkringsföretaget väljer att förvalta sparade medel eller i övrigt bedriver sin verksamhet genom att

flytta sitt sparande. I avsaknad av befintliga kunder som kan ta sitt sparkapital och gå, försvagas den disciplinerande inverkan på företagen som risken för missnöjda kunder normalt innebär.

Vidare har ledningen i såväl ömsesidigt verkande bolag som vinstutdelande bolag i praktiken ett stort utrymme att agera på ett sätt som inte nödvändigtvis gynnar kunderna. Detta förhållande skulle kunna balanseras om kunderna i större utsträckning hade möjlighet att flytta sitt pensionssparande och på så sätt visa sitt missnöje.

Inlåsnings av sparade medel medför även att försäkringsmarknaden blir mindre dynamisk. I brist på flytträtt för det stora flertalet av befintliga försäkringar konkurrerar försäkringsföretagen huvudsakligen om nya kunder eller nya premier. Genom att många av kunderna är inlåsta i sitt sparande försämras också incitamenten för försäkringsföretagen att vara innovativa och utveckla nya produkter. Om det var möjligt för fler att flytta sitt pensionssparande till skäliga villkor, skulle det sannolikt stimulera innovationsförmågan och underlätta för nya försäkringsföretag att komma in på marknaden. Konkurrensen om nya kunder innebär även en risk för att försäkringsföretagen utformar erbjudanden för att attrahera nya kunder som kan innebära en förmögenhetsöverföring från befintliga kunder till nya.

Innebörden av flytträtt är att försäkringstagare kan överföra värdet av en försäkring inklusive återbäringsmedel till en annan försäkringsgivare. Till skillnad från vad som är fallet med medlen i en konsolideringsfond, ges således försäkringstagaren vid en flytt en individuell rätt till återbäringsmedlen. Införandet av en retroaktiv flytträtt får därför konsekvenser för ömsesidigt drivna livförsäkringsbolags möjlighet att upparbeta och bevara medel i konsolideringsfonden, som är det riskbärande kapitalet i dessa bolag. Anledningen till detta är att det inte är möjligt att förutse i vilken utsträckning eller vid vilken tidpunkt försäkringstagare väljer att utnyttja sin flytträtt och att livförsäkringsföretagen därför måste hålla en högre andel likvida tillgångar än i dag. En sådan utveckling skulle kunna påverka avkastningen på företagens tillgångar negativt, vilket

drabbar försäkringstagarna genom att storleken på utbetalningarna riskerar att bli lägre.

Frågan om införande av regler som ger försäkringstagarna rätt att flytta försäkringssparande från ett försäkringsföretag till ett annat har behandlats vid ett flertal tillfällen. Redan i samband med 1999 års försäkringsrörelsereform, som bl.a. medförde att det är möjligt att utan skattekonsekvenser flytta värdet av en pensionsförsäkring till en annan sådan försäkring, anfördes att det fanns skäl att understryka att frågan om en reglering av flytträtt kunde väckas på nytt om oacceptabla hinder för spararnas rörlighet mellan försäkringsgivarna ställs upp (prop. 1998/99:87 s. 327). I en senare skrivelse (skr. 2002/03:141 s. 33) sade sig regeringen stå fast vid detta uttalande och i propositionen om flytt av försäkringssparande (prop. 2006/07:26 s. 15) konstaterade regeringen därefter att vissa försäkringsföretag dittills avstått från att erbjuda pensionsförsäkringar med flytträtt eller erbjöd en sådan rätt endast beträffande ett begränsat urval försäkringar samt att utnyttjandet av denna rätt i vissa fall var oskäligt kostsam för försäkringstagarna. Detta konstaterande låg till grund för införandet av en obligatorisk flytträtt för individuella livförsäkringar tecknade den 1 juli 2007 och därefter. I samband med införandet av denna flytträtt uttalade regeringen att frågan om en retroaktiv tillämpning av bestämmelserna är av den arten att den kan behöva analyseras ytterligare innan slutlig ställning tas och att en sådan fördjupad analys bör påbörjas inom kort (se a. prop. s. 47).

I oktober 2006 publicerade Finansinspektionen en rapport om flytträtt för sparande i pensionsförsäkring (Fi 2006:16). I rapporten kartlades försäkringsmarknaden i nu aktuellt avseende och presenterades ett förslag på hur flytträtt för befintligt pensionssparande skulle kunna införas.

Med hänsyn till de förändringar som försäkringsmarknaden genomgått de senaste åren till följd av ändringarna i förutsättningarna för att flytta sitt pensionssparande, finns det ett behov av en kompletterande kartläggning av i vilken utsträckning det i dag är möjligt att flytta värdet av en pensionsförsäkring och de villkor som gäller för en sådan flytt.

Det finns även ett behov av att, utifrån denna kartläggning och i enlighet med åtagandet om en fördjupad analys av frågan om retroaktiv tillämpning, överväga om och i vilken utsträckning det bör införas en obligatorisk flytträtt för pensionsförsäkringar som är tecknade innan den nuvarande regleringen trädde i kraft.

I det sammanhanget bör särskilt uppmärksammas att det i svensk rätt visserligen inte finns något allmänt förbud mot retroaktiv lagstiftning vid sidan av de straffrättsliga och skatterättsliga områdena. Det har dock i flera sammanhang uttalats att försiktighet är påkallad när det gäller att införa regler med retroaktiv verkan och att sådan lagstiftning som huvudregel bör undvikas på det förmögenhetsrättsliga området, om inte tungt vägande skäl motiverar avsteg från den grundsatsen. Lagstiftaren måste därför noggrant pröva sådana frågor och sträva efter den lösning på problemen som bäst tillgodoser såväl enskilda personers och företags rättsskydd som det samhällsintresse som kan vara skäl för ett avsteg från huvudregeln (se SOU 1975:75 s. 158 f. och KU 1974:60, jfr även prop. 2003/04:5).

Andra livförsäkringsfrågor

Redan vid 1999 års försäkringsrörelsereform identifierade regeringen vissa brister i regleringen av livförsäkringsverksamhet och förordade en tydligare uppdelning mellan försäkringstagarnas fordringsrätt och deras anspråk i eget kapital (se prop. 1998/99:87). De reformer som genomfördes vid millennieskiftet fick dock inte avsedd effekt. I oktober 2003 gavs därför en särskild utredare i uppdrag att analysera frågor om fördelning av överskott mellan olika grupper som bidrar med riskkapital i de olika associationsformerna och överväga hur försäkringstagarna kan ges ett ökat inflytande över styrningen i företag då de bidrar med riskkapital. I uppdraget ingick att överväga de nuvarande reglerna om konsolideringsfond. Vidare skulle utredaren även se över ombildningsreglerna i syfte att möjliggöra för försäkringstagarna att bidra till bolagets riskkapital utan att deras intressen hotas. Utredningen, som tog namnet Försäkringsföretags-

utredningen, lämnade sitt slutbetänkande Ny associationsrätt i försäkringsföretag (SOU 2006:55) i maj 2006. I betänkandet föreslogs att icke-vinstutdelande livförsäkringsaktiebolag tvångsvis antingen skulle övergå till att tillämpa reglerna för vinstutdelande verksamhet eller ombildas till ett ömsesidigt försäkringsbolag. Vidare föreslogs att den nuvarande ordningen med konsolideringsfond skulle bestå i ömsesidiga försäkringsbolag. Slutbetänkandet har inte lett till lagstiftning. De delar i betänkandet som avser en anpassning av de associationsrättsliga reglerna för försäkringsföretag till allmän bolagsrätt och föreningsrätt har dock behandlats i Finansdepartementets promemoria En ny försäkringsrörelselag (Ds 2009:55). I promemorian lämnas även förslag som syftar till att stärka försäkringstagarnas ställning i ömsesidiga försäkringsbolag. Promemorian har remissbehandlats och bereds nu i Finansdepartementet. Det finns således ett behov av att följa upp de frågor i betänkandet som ännu inte tagits om hand och som fortsatt är aktuella för lagstiftningsåtgärder.

Konsolideringsfonden

Förutsättningarna för att driva försäkringsverksamhet har förändrats under de senaste två decennierna genom harmoniseringen av rörelsereglerna till EG-rätten och 1999 års försäkringsrörelsereform. Härtill kommer det nya Solvens II-regelverket som ska vara genomfört i svensk rätt senast den 31 oktober 2012.¹ Samtidigt som livförsäkringsbolagen förväntas konkurrera på en fri marknad drivs de ömsesidiga försäkringsbolagen och de icke-vinstutdelande försäkringsaktiebolagen på samma sätt som före avregleringen.

Även på redovisningsområdet väntas på ett par års sikt stora förändringar beträffande försäkringsbolagens externredovisning. Det internationella redovisningsrådet IASB arbetar med en ny standard för redovisning av försäkringsavtal som får

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (EUT L 335, 17.12.2009, s. 1, Celex 32009L0335).

genomslag på de europeiska försäkringsföretagen under förutsättning att den antas för tillämpning i EU. Vidare kan de internationella redovisningsstandarderna även komma att få genomslag vid klassificeringen och värderingen av tillgångar och skulder i solvenssammanhang genom de genomförandeåtgärder som Europeiska kommissionen ska anta i anledning av Solvens II-direktivet.

Mot bakgrund av denna utveckling finns ett behov av att djupare analysera konsolideringsfonden i ett framåtblickande perspektiv. Vidare är överskottshanteringen i ömsesidigt drivna försäkringsbolag på många sätt komplicerad med en preliminär fördelning av återbäring (s.k. allokerad återbäring) och en diskretionär gottskrivning av denna, vilket i sin tur komplicerar kommunikationen kring denna rätt till återbäring. Modellen med konsolideringsfond har också ansetts medföra svaga motiv till att styra och övervaka verksamheten (se SOU 2006:55 s. 96–104), samtidigt som försäkringstagarnas anspråk i eget kapital inte omfattas av särskilda skyddsregler. Som framgått ovan kan även frågan om flytträtt få effekter på konsolideringsfonden. Det framstår därför som naturligt att nu låta konstruktionen med konsolideringsfond övervägas ytterligare.

Försäkringstagarnas inflytande i hybridbolag

I ett vinstutdelande försäkringsaktiebolag gäller att aktieägarna svarar för riskkapitalet och kan få avkastning på detta samt att det finns en tydlig gräns mellan försäkringstagarnas medel och aktieägarnas kapital. Om försäkringsaktiebolaget i stället drivs med vinstutdelningsförbud (hybridbolag) ska däremot allt överskott som inte behövs för bolagets konsolidering tillfalla försäkringstagarna. Till följd av vinstutdelningsförbudet utgör aktiekapitalet i hybridbolag en mycket liten del av riskkapitalet. Ändå är det aktieägarna i ett sådant bolag som har det dominerande inflytandet över verksamheten.

Grundproblemet med hybridbolagen är med andra ord att försäkringstagarna – trots att de bidrar med i stort sett hela riskkapitalet – endast har begränsade möjligheter att utöva

inflytande över styrningen av bolaget. Rollfördelningen kan komma att medföra svåra överväganden när det gäller bl.a. överskottshanteringen. I hybridbolag som ingår i en vinstutdelande koncern finns vidare en risk för dolda överföringar till vinstutdelande koncernbolag, eftersom det inte går att tjäna pengar på verksamheten i ett hybridbolag genom vinstutdelning.

Efter den s.k. livbolagskrisen i början av 2000-talet stärktes försäkringstagarnas möjligheter till inflytande i hybridbolag (se prop. 2003/04:109). Lagändringarna innebar bl.a. skärpta regler om styrelseledamöternas oberoende samt styrelserepresentation för försäkringstagarna (se 8 kap. 1 § FRL). Åtgärderna syftade till att i ett kortsiktigt perspektiv återupprätta förtroende för livförsäkringsbolagen. Med sikte på det långa perspektivet tillsattes Försäkringsföretagsutredningen. Mot denna bakgrund är det angeläget att regeringens intentioner – att antingen förbättra försäkringstagarnas möjlighet att utöva inflytanden över ett hybridbolags styrning eller separera försäkringstagarnas medel från bolagets riskkapital – fullföljs.

Villkoren för ombildning till vinstutdelande verksamhet

Antalet ombildningar till vinstutdelande försäkringsaktiebolag har varit få. Detta är en av orsakerna till att det i dag saknas en etablerad praxis för hur en ombildning ska bedömas. Det finns en osäkerhet i hur regelverket ska tolkas i fråga om vad som utgör övervärden i bolaget. En annan osäkerhet finns beträffande vilka kostnader som ska bäras av försäkringstagarkollektivet respektive aktieägarintressena vid en ombildning. Andra viktiga frågor i samband med ombildning rör informationsgivningen till försäkringstagarna och minsta valdeltagande för att en omröstning ska vara giltig. En ombildning till vinstutdelande bolag reser i sin tur också frågor om flytträtt. Det är därför lämpligt att i detta sammanhang även få frågor som rör ombildningsprocessen övervägda.

Utredningsuppdraget

Allmänt

Utredaren ska se över de frågor som anges nedan. I den mån det bedöms motiverat och utredningstiden medger det får utredaren ta upp även andra frågor som har anknytning till uppdraget.

En utgångspunkt för uppdraget ska vara ett modernt och konkurrenskraftigt regelverk för livförsäkringsföretagen. Reglerna för drivande av försäkringsrörelse kommer inom de närmaste åren att reformeras dels genom förändringar i det associationsrättsliga regelverket, dels genom ändringar i rörelsreglerna med anledning av Solvens II-direktivets genomförande. Som utgångspunkt för arbetet ska utredningen således ha både förslagen i promemorian En ny försäkringsrörelselag (Ds 2009:55) och Solvens II-direktivet. Detta innebär bl.a. att affärsmässig livförsäkringsrörelse kan komma att drivas i form av försäkringsföreningar och att det ska beaktas i utredarens övervägande och förslag.

På vissa områden har den europeiska försäkringsmarknaden harmoniserats. Det är därför viktigt att den svenska regleringen inte utan särskilda skäl avviker från hur motsvarande frågor regleras i andra EU-länder på sådana harmoniserade områden.

Utredaren ska lägga fram förslag till de författningsändringar som han eller hon anser vara befogade. I flytträttsfrågan ska ett förslag till lagstiftning om retroaktiv flytträtt lämnas. Förslagen ska åtföljas av en bedömning av lämplig tid för anpassning för försäkringsföretagen till de föreslagna nya reglerna.

Uppdraget att utreda flytträtt av försäkringssparande

Kartläggning av försäkringsmarknaden

Införandet av en frivillig och senare en obligatorisk flytträtt har medfört att det är möjligt att flytta värdet av vissa livförsäkringar samtidigt som andra inte kan flyttas, delvis beroende på när försäkringsavtalen har träffats, delvis på vad det är för typ av försäkring. För att kunna göra en bedömning av

behovet av en utvidgad flytträtt är det nödvändigt att utredaren uppdaterar och kompletterar den kartläggning om flytträtt för sparande i pensionsförsäkring som Finansinspektionen presenterade 2006.

Kartläggningen av flytträttsmarknaden ska omfatta samtliga former av livförsäkring och visa vilka skillnader som finns mellan dessa i nu aktuellt avseende. Kartläggningen ska således omfatta vilken del av försäkringsbeloppet som försäkringstagaren får flytta, vilka faktorer – bl.a. överskottsmedel i ömsesidigt bedrivna livförsäkringsföretag, konsolideringsnivå och moturvalsfrågor – som beaktas vid beräkningen av den flyttbara delen av försäkringsbeloppet och hur dessa faktorer bedöms. Vilka avgifter som försäkringsgivaren tar ut för en flytt och vilka kostnader dessa avgifter motsvarar ska också belysas. Därutöver ska kartläggningen omfatta vilka rutiner som försäkringsföretagen har för en flytt, hur lång tid det tar att flytta värdet av en försäkring och vilken information som lämnas till försäkringstagarna i samband med en flytt.

Förslag om retroaktiv flytträtt

Mot bakgrund av kartläggningen av flytträttsmarknaden ska utredaren lämna förslag till lagstiftning om flytträtt för försäkringssparande avseende avtal som har tecknats före den 1 juli 2007 och redovisa de för- och nackdelar som förslaget innebär. Om förslaget innebär att nu gällande bestämmelser om obligatorisk flytträtt bör revideras, ska utredaren även presentera ett sådant förslag.

Utredarens förslag ska beakta och avgränsas utifrån behovet av retroaktiv flytträtt för respektive försäkringsform. Det ska för de olika formerna av försäkring omfatta vilken del av försäkringsbeloppet som är flyttbart samt vilka slags avgifter försäkringsföretagen får ta ut vid en flytt. Förslaget ska således bl.a. omfatta hur överskottsmedel i ömsesidigt drivna försäkringsföretag ska fördelas mellan den försäkringstagare som vill flytta och de försäkringstagare som stannar kvar i bolaget, vilka konsekvenser en utvidgad flytträtt har för

konsolideringsfonden, i vilken utsträckning försäkringsföretagets konsolideringsnivå får beaktas samt hur de moturvalsfrågor som kan uppstå vid en utvidgad flytträtt ska hanteras. Därutöver ska utredaren belysa vilka skatterättsliga konsekvenser som förslaget kan medföra. Redogörelsen över förslagets för- och nackdelar ska vidare möjliggöra en bedömning av om det finns tillräckliga skäl för ett införande av retroaktiv flytträtt.

Ett införande av retroaktiv flytträtt skulle innebära att dagens mer begränsade flytträttsmarknad utvidgas. En flytt innebär att ett nytt försäkringsavtal tecknas, normalt till nya villkor. De direkta och indirekta kostnader som belastar respektive försäkring kan därför skilja sig åt. Det är därför av vikt att försäkringstagarna ges goda möjligheter att förstå skillnaderna och att utvärdera olika försäkringsalternativ. Utredaren bör därför analysera om nya regler angående flytträtt motiverar ändrade krav på information.

Uppdraget att utreda konsolideringsfonden

Överskottsfordelning i ömsesidigt drivna försäkringsbolag

Kravet på betryggande och aktsamma antaganden vid beräkningen av försäkringstekniska avsättningar och premier har inneburit att stora överskott skapats i livförsäkringsbolag som driver traditionell livförsäkringsverksamhet enligt ömsesidiga principer. Ett viktigt exempel på sådan verksamhet är avgiftsbestämda tjänstepensioner. En betydande del av försäkringssparandet, både när det gäller pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar, utgörs av tilläggsbelopp som grundas på överskott. Det är därför av stor betydelse för de enskilda kunderna hur bolaget fördelar överskott (och underskott). Om inte annat framgår i försäkringsavtal eller bolagsordning, ska återbäring enligt lag gottskrivas försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade med en fördelning som utgår från försäkringens bidrag till överskottet. Finansinspektionen ger i

allmänna råd viss ytterligare vägledning för tillämpningen av kontributionsprincipen.

Utredaren ska analysera om det är motiverat med en tydligare reglering av fördelningen av överskott mellan olika kollektiv av försäkringstagare (t.ex. försäkringstagare inom samma försäkringsform och där de försäkrade har samma ålder) som bidrar med riskkapital i ömsesidigt drivna försäkringsföretag. Utredaren ska därvid särskilt överväga om det är lämpligt med krav på en årlig fördelning av överskottsmedel och om det finns anledning att begränsa de ofördelade överskottsmedlens storlek. Föreslagna regler får inte förhindra olika slag av livförsäkringsavtal med olika rätt till överskott. En vägledande princip ska vara att underlätta för kunderna att värdera och jämföra liknande försäkringsprodukter som ömsesidigt drivna livförsäkringsbolag tillhandahåller.

Utredaren ska särskilt överväga vilka konsekvenser utredningens förslag om flytträtt har för överskottsfördelningen i ömsesidigt drivna försäkringsbolag.

Avsättningar för bolagets åtaganden

Överskottsåterbäring gottskrivs försäkringstagarna i samband med utbetalning. Först då är dessa medel säkrade för försäkringstagarna och kan inte längre användas för förlusttäckning. Det är således först i samband med beslutet om gottskrivning som det uppstår ett åtagande för försäkringsbolaget. En konsekvens av detta är att försäkringstekniska avsättningar ska ske för åtaganden som är bindande enligt försäkringsavtalet men inte för eventuell framtida överskottsåterbäring.

Bolagen har historiskt gottskrivit återbäring löpande. Det kan mot denna bakgrund finnas en förväntan hos försäkringstagarna om återbäring utöver garanterade utbetalningar. Samtidigt har det förekommit att försäkringsföretagen återtagit tidigare preliminärt fördelad återbäring (s.k. allokerad återbäring). Den nuvarande överskottshanteringen med preliminär fördelning och diskretionär gottskrivning av återbäring är komplicerad och

dåligt genomlyst i förhållande till kunderna. Systemet får vidare anses ge ömsesidigt drivna försäkringsföretag en konkurrensfördel genom att försäkringsrörelse kan drivas med lägre kapitalinsatser.

Den senaste tidens utveckling mot en tillämpning av internationella redovisningsstandarder har öppnat upp många frågor som rör gränsdragningen mellan vad som ska redovisas som en skuld (avsättning) och vad som ska redovisas som eget kapital. I maj 2010 väntas IASB publicera ett utkast till en ny standard (s.k. Exposure Draft) om redovisning av försäkringsavtal.

Mot denna bakgrund ska utredaren i förslag som berör konsolideringsfonden beakta utvecklingstendenserna på redovisningsområdet samt överväga hur återbäringshanteringen kan göras mer öppen. Utredaren ska vidare analysera vilka effekter förslagen har på försäkringsföretagens kapitalsituation.

Konsumentskyddet

Det överskott som uppstår i livförsäkringsrörelsen och som förs till konsolideringsfonden kan försäkringstagarna få del av samtidigt som fonden utgör riskkapital i bolaget. En för konsumentskyddet mycket viktig fråga gäller i vilken utsträckning försäkringstagarnas anspråk omfattas av särskilda skyddsregler.

I försäkringsavtalen definieras försäkringsföretagens åtaganden. Försäkringstekniska avsättningar ska göras för försäkringsbolagets samtliga åtaganden som skäligen kan förväntas uppkomma med anledning av försäkringsavtalen. Skillnader i försäkringsavtal medför skillnader i hur avsättningar beräknas. I ett vinstutdelande bolag ska åtaganden för villkorad återbäring, som försäkringstagarna bär risken för, skuldtäckas med tillgångar som är lämpliga med hänsyn till utformningen av försäkringsavtalet, registerföras samt ligga till grund för försäkringstagarnas förmånsrätt. Eftersom åtagandet i ett ömsesidigt drivet försäkringsbolag skiljer sig från det i ett vinstutdelande bolag behandlas inte överskottsmedlen – som kan tillfalla försäkringstagarna som återbäring – på samma sätt.

Återbäringen i ömsesidigt drivna försäkringsbolag – som normalt inte är garanterade enligt försäkringsavtalen och för vilka avsättningar därför inte görs – har periodvis varit omfattande i förhållande till den i avtalet garanterade ersättningen. Detta förhållande måste också ställas mot de bärande tankarna bakom EU:s reglering av försäkringsverksamhet. Vidare har Finansinspektionen små möjligheter att skydda försäkringstagarnas eventuella anspråk på medel i konsolideringsfonden.

Utredaren ska mot denna bakgrund analysera konsumentskyddsaspekterna i det nuvarande systemet med ofördelade medel i konsolideringsfonden. Utredaren ska i sina överväganden också beakta värdet av att olika slags försäkringsprodukter kan erbjudas till kunderna. De förslag som utredaren lägger fram ska ge försäkringstagarna i ömsesidigt drivna försäkringsföretag ett fullgott konsumentskydd.

Uppdraget att utreda försäkringstagarnas inflytande i hybridbolag

Försäkringstagarnas rätt till inflytande är viktig av flera skäl, inte minst när det gäller frågan om fördelning av överskott. Som framgått tidigare behandlas frågor om försäkringstagarnas inflytande i ömsesidiga försäkringsbolag i Ds 2009:55. Förslaget att minst hälften av fullmäktige ska utses av delägarna eller av organisationer som kan anses företräda delägarna överensstämmer med det som gäller för försäkringsföreningar enligt lagen (1972:262) om understödsföreningar.

Ägarförhållandena i icke-vinstutdelande försäkringsaktiebolag gör att försäkringstagarna har en utsatt position i bolaget. De har å ena sidan rätt till vinster men får å andra sidan bära förlusterna av t.ex. misslyckade affärer. Försäkringstagarna har dock varken tillträde till, rösträtt eller yttranderätt på bolagsstämman. Det innebär att de dels inte kan påverka innehållet i bolagsordningen (annat än vad som följer av 12 kap. 15 § FRL), dels inte kan utse eller avsätta styrelsen (annat än vad som följer av 8 kap. 1 § FRL).

Utredaren ska därför överväga hur försäkringstagarna kan ges ett ökat inflytande över styrningen i hybridbolag och i så fall i vilka former ett sådant inflytande bör utövas. Utredaren ska vidare bedöma om dessa åtgärder kan anses tillräckliga – beaktat de förslag som lämnas beträffande konsolideringsfonden – för att det inte ska vara motiverat med en tvingande ombildning till vinstutdelande verksamhet eller till ett ömsesidigt försäkringsbolag.

Uppdraget att göra en översyn av villkoren för ombildning till vinstutdelande verksamhet

Bestämmelser om ombildning av försäkringsbolag finns i 12 kap. 15 och 16 §§ FRL. Eftersom vinstutdelning eller förlusttäckning i livförsäkringsbolag förutsätter bestämmelser i bolagsordningen, har prövningen av om förutsättningarna för ombildning är uppfyllda knutits till prövningen av om bolagsordningen kan stadfästas.

Som framgått får en ombildning av ett hybridbolag till vinstutdelande verksamhet inte antas försämra försäkringstagarnas rätt till ansamlade och framtida överskott. Samtidigt ansåg regeringen att reglerna inte i onödan skulle utformas så restriktiva att ekonomiskt befogade förändringar av verksamheten i praktiken omöjliggörs (se prop. 1998/99:87 s. 367). Hur denna avvägning mellan olika intressen ska bedömas har dock inte varit entydigt, vilket fått till följd att det finns en osäkerhet i hur regelverket ska tolkas bl.a. när det gäller hur övervärden i bolaget ska bedömas och kostnader för ombildningen fördelas. Det finns således skäl att se över lagstiftningen i denna del.

En annan fråga är om bestämmelserna om underrättelse till försäkringstagarna och försäkringstagarnas motsättande av en ombildning kan behöva kompletteras eller ändras. För att ett livförsäkringsaktiebolag ska få ta in bestämmelser om vinstutdelning i bolagsordningen ska de försäkringstagare vars rätt berörs underrättas. Underrättelsen ska innehålla en redogörelse för ändringen och dess konsekvenser. Några mer detaljerade anvisningar om vilken typ av information som ska

lämnas ges emellertid inte. Vidare krävs att högst 50 procent av de underrättade försäkringstagare som hörts av eller högst 10 procent av samtliga underrättade försäkringstagare motsätter sig ändringen. Det har dock visat sig att försäkringstagarnas deltagande i omröstningar om ombildning varit mycket lågt (under 20 procent) och att detta inte utgjort ett hinder för ombildning.

Utredaren ska mot denna bakgrund analysera vilka förändringar som bör göras i ombildningsbestämmelserna som leder till tydligare regler och som stärker försäkringstagarnas inflytande vid en ombildning.

Utredaren ska även överväga frågan om flytträtt i samband med ombildning till vinstutdelande verksamhet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utifrån de regler som föreslås lämna en redovisning av de konsekvenser och kostnader som uppstår för den enskilde, försäkringsföretagen, Finansinspektionen, Skatteverket och staten i övrigt. Därvid ska 14, 15 och 15a §§ i kommittéförordningen (1998:1474) tillämpas för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. I uppdraget ingår att särskild hänsyn till dessa och övriga konsekvenser ska tas redan vid utformningen av förslagen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, organisationer och pågående utredningar som har relevans för utredningsuppdraget, däribland utredningen om nya solvensregler för försäkringsföretag (dir. 2010:14). Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta pågående lagstiftningsarbete i Finansdepartementet med en ny försäkringsrörelselag.

Om utredarens förslag kan bedömas medföra ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2011.

(Finansdepartementet)