

Remissyttrande

Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag (SOU 2025:97)

Svenskt Näringsliv, LO och PTK (Parterna) har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag. Parterna lämnar härmed ett gemensamt yttrande som avgränsas till de föreslagna ändringarna av reglerna om sanktionsavgifter i försäkringsrörelselagen (2010:2043) och lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag.

Ändrade regler om sanktionsavgifter

I utredningen föreslås en markant höjning av taket för sanktionsavgifter i försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag. Enligt förslaget ska avgiften som högst fastställas till det högsta av följande belopp:

- tio procent av företagets omsättning eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå närmast föregående räkenskapsår,
- två gånger den vinst som företaget gjort till följd av regelöverträdelsen, eller
- ett belopp motsvarande 5 000 000 euro.

Detta innebär en väsentlig skärpning jämfört med nuvarande regler, där den högsta sanktionsavgiften uppgår till 50 miljoner kr.

Som motiv för ändringen anges främst att de nuvarande reglerna skiljer sig från vad som gäller på andra finansiella områden. Vidare ifrågasätts om den nuvarande högsta sanktionsavgiften är tillräcklig för de största företagen när det gäller de allvarigaste överträdelserna.

Parterna har starka invändningar mot utredningens förslag. I det följande utvecklar Parterna sin kritik och presenterar alternativa lösningar för en mer balanserad reglering.

Problematiken med omsättningsbaserade sanktionsavgifter

Utredningens huvudsakliga motiv för de föreslagna ändringarna är en strävan efter harmonisering med regelverken för andra finansiella aktörer, såsom banker och andra kreditinstitut. Utredningen har därför kopierat reglerna för dessa. Parterna ifrågasätter

starkt lämpligheten i denna mekaniska överföring av regler. Även om reglerna utformas på samma sätt, leder de fundamentala skillnaderna i affärsmodeller och redovisningsprinciper till väsentligt skilda effekter. Begreppet omsättning är inte neutralt utan får en helt annan innebörd för försäkrings- och tjänstepensionsföretag jämfört med banker.

För kreditinstitut avser omsättning de sammanlagda bruttointäkterna där kundernas insättningar exkluderas från beräkningsunderlaget. Inom försäkrings- och tjänstepensionsområdet baseras omsättningen i stället på premievolymer (inklusive premier inom fondförsäkring). I ekonomisk mening utgör dessa premier ett kapitalflöde snarare än en intäkt. En inbetald premie motsvaras omedelbart av ett åtagande (skuld) gentemot försäkringstagaren, varför medlen fonderas för framtida pensionsutbetalningar. Att basera en sanktionsavgift på detta kapitalflöde innebär att avgiften kopplas till medel som företaget förvaltar för kundernas räkning, snarare än företagets faktiska intjäningsförmåga. Förslaget saknar således den koppling till företagets egna intäkter som finns för banker, vilket gör ingreppet betydligt mer långtgående för försäkrings- och tjänstepensionsföretag. Detta föreslås trots att det saknas tvingande EU-rättsliga krav som skulle motivera en sådan skärpning av reglerna.

Förslagen får även oproportionerliga konsekvenser i praktiken. För ett av de partsgemensamma bolagen skulle den potentiella maxavgiften höjas från dagens 50 miljoner kronor till närmare 4 miljarder kronor. Detta kan ställas i relation till bolagets totala årliga budget för förvaltningskostnader om cirka 1,1 miljarder kronor. För ett annat av partsbolagen skulle taket höjas från 50 miljoner kronor till närmare 9 miljarder kronor. Dessa nivåer, som vida överstiger bolagens egna driftsbudgetar, illustrerar tydligt att en omsättningsbaserad modell slår fel inom tjänstepensionssektorn. Sanktionsavgiften riskerar därmed att förlora sin funktion som ett proportionerligt styrmedel och i stället medföra konsekvenser som framstår som orimliga i förhållande till verksamhetens art.

Det är även väsentligt att påpeka att en höjning av den högsta möjliga sanktionsavgiften får genomslag i hela sanktionssystemet, inte enbart vid de allvarligaste överträdelserna. Eftersom sanktionsavgifter i praxis ofta fastställs i relation till sanktionsskalans tak, innebär förslaget en generell nivåhöjning. Konsekvensen blir att hela skalan förskjuts uppåt, vilket resulterar i orimligt höga avgifter även för inte lika allvarliga överträdelser.

Gold-plating

Utredningen konstaterar att det saknas EU-rättsliga krav som ålägger medlemsstaterna att införa den föreslagna typen av sanktioner eller administrativa

åtgärder. Detta utgör en avgörande skillnad gentemot de regelverk som utredningen söker harmonisering med, där tvingande EU-reglering ligger till grund för utformningen.

Att, i avsaknad av externa krav, motivera skärpta regler med en strävan efter enhetlighet eller administrativ enkelhet för tillsynsmyndigheten är enligt Parternas mening inte bärande. Att sanktionsreglerna skiljer sig åt mellan olika branscher är en logisk följd av att verksamheterna och de risker de medför är väsensskilda. Det är också förklaringen till att de aktuella rörelseregelverken på EU-nivå saknar krav på sanktioner, till skillnad från regelverken för andra branscher.

Att i detta läge införa strängare regler än vad EU-rätten kräver utgör så kallad gold-plating. En sådan överimplementering står i direkt strid med regeringens och ansvarigt statsråds uttalade ambition att värna svenska företags konkurrenskraft och undvika att Sverige går längre än vad EU kräver. Förslaget går dessutom stick i stäv med regeringens och riksdagens uttalade ambition att värna den svenska modellen.

Sanktionernas effekt i icke-vinstutdelande företag

Det grundläggande syftet med sanktionsreglerna är att skydda försäkringstagare. Redan vid införandet av sanktionsbestämmelserna ifrågasattes lämpligheten i att ålägga icke-vinstutdelande försäkringsaktiebolag ekonomiska sanktioner (se prop. 2003/04:109 s. 55).

I ett vanligt bolag tas en sanktionsavgift från den vinst som annars hade gått till aktieägarna. Det är ägarna som får betala. I de partsgemensamma bolagen finns dock inga externa ägare som tar del av vinsten. Varje krona i överskott går oavkortat tillbaka till kunderna. En sanktionsavgift innebär därför att pengar tas direkt från människors framtida pensioner. Det blir i praktiken de enskilda pensionsspararna, inte företaget, som tvingas betala botten. Ju högre sanktionsavgiften är, desto större blir urholkningen av pensionsspararnas kapital. Att staten konfiskerar medel från pensionsspararna för att "skydda" samma pensionssparare innebär att lagstiftningen blir kontraproduktiv. En sådan ordning motverkar direkt lagstiftningens skyddssyfte.

Utredningen bemöter detta dilemma på två sätt, vilka Parterna anser vara otillräckliga:

1. Antalet företag: Utredningen framhåller att det är förhållandevis få, om än stora, försäkrings- och tjänstepensionsföretag som bedrivs i icke-vinstutdelande form. Parterna menar att antalet bolag saknar relevans i sammanhanget. Särskilt när förslaget skulle få så omfattande följder. Nio av tio svenskar omfattas av någon av de försäkringar som Parterna förhandlat fram och över fem miljoner människor

har sin tjänstepension i dessa system. Att systemet upprätthålls av ett fåtal stora aktörer gör inte konsekvenserna mindre allvarliga för den enskilde spararen.

2. Jämförelsen med sparbanker: Utredningen hänvisar till att det i motsvarande regelverk för banker och andra kreditinstitut inte finns några särbestämmelser för sparbanker. Parterna anser att jämförelsen haltar på två punkter. För det första utgör brister i ett annat regelverk inte ett giltigt skäl för att göra samma fel på försäkringsområdet. För det andra, och än viktigare, skiljer sig kunders ställning väsentligt åt. En kund i en sparbank kan byta bank när denne inte är nöjd med hur banken bedriver sin verksamhet. En stor del av de som är kunder till tjänstepensionsföretag eller som omfattas av kollektivavtalade försäkringar saknar möjlighet att byta.

Sammantaget anser parterna att det saknas skäl för att höja sanktionsavgiften för icke-vinstutdelande försäkrings- och tjänstepensionsföretag till nivåer som riskerar att innebära att över åtta miljarder kan tas direkt från pensionsspararna.

Alternativ utformning

Parterna har förståelse för att sanktionsavgifternas nivåer behöver ses över, då de varit oförändrade under lång tid. En justering för att anpassa beloppen till dagens penningvärde och ekonomiska realiteter är därmed motiverad. Parterna förordar dock en modell som bygger på nuvarande systematik snarare än ett systemskifte.

1. Justering av nu gällande högsta sanktionsavgift

I första hand anser Parterna att nuvarande reglering med ett fast högsta belopp för sanktionsavgifter bör behållas. Det har inte framkommit något starkt skäl för att frångå denna modell för en omsättningsbaserad beräkning, vars negativa konsekvenser redogjorts för ovan. Eftersom den högsta avgiften varit oförändrad sedan reglerna infördes 2004 kan det dock övervägas att höja beloppsnivån. Parterna föreslår att det högsta beloppet höjs från 50 miljoner kronor till 100 miljoner kronor. En sådan höjning innebär en fördubbling av nuvarande tak, vilket med god marginal överstiger den utveckling som skett av exempelvis konsumentprisindex (KPI) och prisbasbeloppet under motsvarande period. En nivå på 100 miljoner kronor skulle ge Finansinspektionen ett ändamålsenligt och kraftfullt handlingsutrymme för att beivra allvarliga överträdelser, samtidigt som rättssäkerheten upprätthålls. Det nuvarande taket om högst tio procent av omsättningen måste dock fortsatt gälla.

2. Alternativ beräkningsgrund till omsättning

För det fall lagstiftaren bedömer att en modell med rörliga takbelopp är nödvändig, anser Parterna i andra hand att beräkningsunderlaget måste justeras för att bli rättvisande. Som redogjorts för ovan ger begreppet omsättning (inklusive

premieinkomster) en skev bild av försäkrings- och tjänstepensionsföretags faktiska ekonomiska ställning jämfört med exempelvis banker. För att uppnå en sanktionsavgift som står i rimlig proportion till företagets bärkraft och verksamhetens faktiska intäkter, bör beräkningsunderlaget i stället utgöras av företags avgiftsintäkter. Parterna föreslår därför att taket fastställs till tio procent av avgiftsintäkterna. Detta nyckeltal speglar bättre ersättningen för det arbete och den förvaltning som företaget faktiskt utför, och korrelerar därmed bättre med de principer som gäller för nettoomsättning i andra branscher.

Om lagstiftaren ändå väljer att hålla fast vid begreppet omsättning i lagtexten, krävs en legaldefinition som uttryckligen undantar premieinbetalningar från beräkningsunderlaget. Endast genom en sådan justering kan lagstiftaren undvika de orimliga konsekvenser som en omodifierad omsättningsdefinition skulle medföra.

3. Krav på särreglering för icke-vinstutdelande företag

Oberoende av vilken beräkningsmodell som slutligen väljs för sanktionsavgifterna, krävs en särreglering för icke-vinstutdelande företag. Skillnaderna för ett företag som exempelvis är ömsesidigt jämfört med ett företag som har externa aktieägare är fundamentala. Att, som utredningen antyder, låta förbudet mot vinstutdelning endast utgöra en omständighet som tillsynsmyndigheten kan väga in i sin bedömning är inte tillräckligt. En så väsentlig skillnad i ägarstyrning och kapitalstruktur kan inte överlämnas till rättstillämparens godtycke. Parterna anser att denna distinktion är av sådan vikt att den måste manifesteras direkt i lagtexten. Det måste av bestämmelsen uttryckligen framgå att vinstutdelningsförbudet ska beaktas vid fastställandet av avgiften. Utan en sådan tvingande bestämmelse riskerar skyddsintresset för försäkringstagarna att åsidosättas, med orimliga ekonomiska konsekvenser för pensionsspararna som följd.

SVENSKT NÄRINGSLIV

Mattias Dahl

LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Veli-Pekka Säikkälä

FÖRHANDLINGS- OCH SAMVERKANSRÅDET PTK

Martin Wästfelt