

# Omvärldstrender 2019

Försäkringar – för en trygg och hållbar utveckling



---

# Förord

Omvärldsbevakning tillhör en av Svensk Försäkrings viktigare arbetsuppgifter. En gång om året skriver vi en utförlig rapport där vi samlar våra observationer och analyser. Det är den rapporten du håller i handen.

Ett återkommande ämne i omvärldrapporten är en beskrivning av den ekonomiska utvecklingen, eftersom den alltid har så stor betydelse för försäkringsföretagens verksamhet (avsnitt 1). Ett annat återkommande ämne av stor vikt för försäkringsföretagen är utvecklingen av regleringen på försäkringsområdet (avsnitt 2).

I årets rapport finns ytterligare tre teman. Det första temat handlar om hållbarhet och utvecklingen av reglering på området (avsnitt 3). Det andra handlar om betydelsen av att vara rätt försäkrad (avsnitt 4). Det tredje avsnittet handlar om cyberangrepp och hur risken för cyberangrepp kan försäkras (avsnitt 5).

Stockholm i november 2018

Sara Bergström

Eva Erlandsson

Pär Karlsson

Rickard Sobocki

Martin Solberger

Jonas Söderberg

Anna Pettersson Westerberg

---

# INNEHÅLL

<b>Sammanfattande slutsatser</b>	<b>9</b>
<b>1 Den ekonomiska utvecklingen</b>	<b>15</b>
1.1 Osäkerheten ökar kring den ekonomiska utvecklingen	15
1.1.1 En ekonomisk mjuk – eller hårdlandning?	17
1.2 Den penningpolitiska verktygslådan börjar bli tom	17
1.3 Ökad offentlig skuldsättning – hot mot ekonomiska utvecklingen	20
1.4 Stor politisk osäkerhet i Sverige och i omvärlden	22
1.5 En ekonomisk nedgång medför utmaningar	28
1.5.1 Oro på fastighetsmarknaden kan påverka försäkringsföretagen	34
1.5.2 Begränsade exponeringar mot brittiska och italienska tillgångar	36
1.6 God finansiell ställning visar på stabilitet	37
1.7 Ekonomisk nedgång kan även få konsekvenser för regleringen	43
<b>2 Reglering av försäkringsverksamhet</b>	<b>45</b>
2.1 Från regleringsvåg till fokus på regelefterlevnad	45
2.1.1 En avtagande regleringstakt?	45
2.1.2 ...men ökade tillämpningsutmaningar	48
2.1.3 Brister i regleringsprocessen inom EU...	49
2.1.4 ...och på hemmaplan	51
2.1.5 Expertmyndigheterna bidrar till att regelmängden ökar	53
2.2 Regleringsfrågor på kort sikt	54
2.2.1 Nytt regelverk för tjänstepensionsföretag	54
2.2.2 Flytträtt i fokus	56
2.2.3 PEPP – ett steg närmare gränslöst pensionssparande?	56
2.2.4 Priips-förordningen: redan dags för översyn	57
2.2.5 Penningtvätsreglerna – fortsatt förändringstryck	58

2.2.6 Solvens II – 2018-översynen i slutfas	59
2.2.7 Investeringsfrågor	60
2.3 Regleringsfrågor på längre sikt	61
2.3.1 Solvens II – upptakt inför 2020-översynen	61
2.3.2 Osäkerhet kring IFRS 17	62
2.3.3 Mot ett nytt regelverk för försäkringsföretag i kris?	63
2.3.4 Motorförsäkringsdirektivet uppdateras	64
2.3.5 Stärkt EU-konsumentskydd genom grupptalan	65
2.4 Vart är EU-tillsynen på väg?	65
2.4.1 EIOPA – ett barn av finanskrisen	65
2.4.2 Översynen av EU-nivåns finanstillsynsmyndigheter	67
2.4.3 Hur bör EU-tillsynen utformas?	68
2.5 Är det möjligt att vända utvecklingen i riktning mot stärkt rättssäkerhet?	69
2.5.1 EU:s ”regelråd” har stärkts	70
2.5.2 REFIT-plattformen öppnar möjligheter inom EU	70
2.5.3 Diskussion på hemmaplan om Regelrådets framtida roll...	71
2.5.4 ...och om Lagrådets ställning	72
2.5.5 Ansatser till mera öppenhet och dialog	73
2.5.6 Vad kan branschen bidra med?	74
<b>3 Ny spelplan för hållbarhetsfrågor</b>	<b>77</b>
3.1 Inledning	77
3.2 EU-kommissionens handlingsplan för hållbara finanser	79
3.2.1 27 åtgärder på 10 områden	79
3.2.2 Ambitiös tidsplan	83
3.3 Fortsatt fokus även i Sverige	87
3.4 Vems är ansvaret?	88

---

3.4.1 Individens eller statens?	88
3.4.2 Direkt eller indirekt reglering?	89
3.4.3 Kraven på staten ökar	91
3.5 Så påverkas försäkringsföretagen	93
3.5.1 Fort och fel?	93
3.5.2 Kan lagstiftningen bli hindrande?	96
<b>4 Privat försäkring i ett välutvecklat samhälle</b>	<b>97</b>
4.1 Behov av privat försäkring	97
4.1.1 Gränssnittet mellan samhällets skydd och privat försäkring	97
4.1.2 Privat försäkring bidrar till ökad effektivitet i samhällsekonomin	98
4.1.3 Underförsäkring	99
4.2 Privat försäkring som komplement till samhällets skydd	102
4.2.1 Omfattning och finansiering	102
4.2.2 Privat försäkring i relation till allmän försäkring	103
4.2.3 Ökad efterfrågan på sjukvårdsförsäkring	114
4.2.4 Privata sjuk- och olycksfallsförsäkringar fyller ut samhällets skydd	116
4.3 Privat försäkring på områden där skydd saknas i samhället	117
4.3.1 Omfattningen av privat försäkring inom sakförsäkring	117
4.3.2 Hemförsäkring	119
4.3.3 Företagsförsäkring	121
4.3.4 Privat försäkring för dem med små ekonomiska marginaler	122
4.4 Privat försäkring bidrar till ökad ekonomisk trygghet	123
<b>5 Cyberförsäkring</b>	<b>125</b>
5.1 Inledning	125
5.2 Vad är cyberrisk?	125

---

5.2.1 Entydig definition av cyberrisk saknas	125
5.2.2 Exempel på cyberrisker	127
5.2.3 Konsekvenser vid cyberangrepp	129
5.2.4 Hur kan cyberrisk förebyggas?	130
5.3 Försäkring mot cyberrisk	132
5.3.1 Ökad efterfrågan på cyberförsäkring	133
5.3.2 Innehåll i cyberförsäkring	134
5.3.3 Marknaden för cyberförsäkring	136
5.3.4 Utmaningar och möjligheter	137

---

# Sammanfattande slutsatser

## Den ekonomiska utvecklingen

Det har gått tio år sedan investmentbanken Lehman Brothers gick omkull i september 2008, vilket kan ses som starten på den globala finanskrisen. Sedan dess har de flesta utvecklade länder återhämtat sig. Men det finns allt tydligare tecken på att en global ekonomisk avmattning närmar sig. Sårbarheterna i ekonomin är stora med politisk osäkerhet både i Sverige och i omvärlden, hög statsskuld bland många länder och dessutom är många centralbankers verktyglåda nästintill uttömd.

En vikande konjunktur under kommande år riskerar att påverka försäkringsföretagen negativt, särskilt om konjunkturedgången sammanfaller med ökad politisk osäkerhet. Bland annat kan det leda till lägre premieinkomster och lägre avkastning på försäkringsföretagens tillgångar. De svenska försäkringsföretagen har med sitt stora aktieinnehav gynnats av den positiva utvecklingen på aktiemarknaden under de senaste åren. En nedgång på aktiemarknaden kan innebära att avkastningen på tillgångarna blir negativ. Försäkringsföretagen kan även påverkas av en nedgång på fastighetsmarknaden.

Svenska försäkringsföretag står dock väl rustade att möta en vikande konjunktur av flera skäl. Ett skäl är att företagen har god finansiell ställning enligt kraven i Solvens II. Ett annat är att företagens exponeringar mot mer riskfyllda marknader är små.

## Reglering

Det är naturligt att försäkringsföretagen är föremål för omfattande reglering, främst för att upprätthålla ett starkt konsumentskydd. Finansmarknaden behöver omgärdas av ett stabilt, genomtänkt och effektivt regelverk. Det är också naturligt att regleringsbehovet kan skifta över

---

tid. På försäkringsområdet har regleringsaktiviteten på EU-nivå varit hög under de senaste åren. Flera omfattande och centrala regelverk har införts. Nu avtar dock regleringstakten hos EU-institutionerna. Det har bland annat sin bakgrund i att de regleringsinitiativ som följt på den senaste finanskrisen 2008 successivt har slutförts.

Även om regleringstakten avtar kommer försäkringsföretagen framöver att behöva lägga ned mycket tid och kraft på att inrätta sig efter och följa regelverk som kan vara både omfattande, detaljerade och samtidigt oprecisa i sin utformning. Att regelefterlevnaden blir en allt större utmaning i försäkringsverksamheten har inte sällan sin grund i brister i regleringsprocessen både inom EU och nationellt. Regler tas fram på olika nivåer och av olika aktörer i processer som alltför ofta kännetecknas av stark tidspress och brister när det gäller genomlysning, samordning, insyn och dialog med de som berörs.

Ansvar för att rätta till bristerna när det gäller kvaliteten i lagstiftningen och rättssäkerheten i regelgivningen vilar på lagstiftaren. Även om bristerna är allvarliga finns det positiva tecken som ändå talar för att det går att vända utvecklingen. EU-kommissionen har till exempel visat engagemang för att förbättra EU-lagstiftningen. Också försäkringsbranschen kan bidra till bättre reglering bland annat genom att fortsatt uppmärksamma dessa frågor och bidra med konstruktiva förslag till förbättringar.

## Ny spelplan för hållbarhetsfrågor

Hållbarhet har flyttat allt högre upp på regeringars, företags och individers agendor. Frågor om miljö, mänskliga rättigheter, sociala förhållanden och motverkande av korruption får en allt större plats. På EU:s finansmarknadsområde har EU-kommissionen lagt fram en handlingsplan för EU:s fortsatta arbete med hållbarhet på de finansiella marknaderna. Hållbarhetsfrågorna har därmed på allvar

---

gjort sitt inträde i den finansiella lagstiftningen. Det råder inte längre någon tvekan om att spelplanen håller på att förändras.

De svenska försäkringsföretagen har länge arbetat med hållbarhetsfrågor. Genom ansvarsfullt agerande i exempelvis investeringar och i samband med skadereglering vill företagen både hantera hållbarhetsutmaningarna och möta kunders önskemål om hållbara försäkringsprodukter. Försäkringsföretagen förvaltar sammantaget omkring 5 000 miljarder kronor. Samtidigt hanterar skadeförsäkringsföretagen närmare 3 miljoner skadeärenden per år och betalar ut ersättningar på cirka 60 miljarder kronor<sup>1</sup>. Försäkringsföretagens agerande i hållbarhetsfrågor spelar därför en viktig roll i samhället och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.

Genom de nya lagstiftningsförslagen integreras nu hållbarhetsfrågorna i den finansiella lagstiftningen. Det är troligt att dessa regler kommer att spela stor roll för försäkringsföretagen. Exempelvis kan de komma att påverka hur företagen får kommunicera med sina kunder. Det är dock i dagsläget svårt att få överblick över de olika lagförslagen, inte minst eftersom detaljreglerna i många fall ännu inte är utformade. Det finns även vissa överlappningar, bland annat vad gäller olika informationsregler.

Det kan också vara värt att reflektera över vem som ska ta ansvar för klimatutmaningarna och andra hållbarhetsfrågor. Det finns många som menar att staten bör ta ett större ansvar och inte skjuta över ansvaret på individer och företag. Staten har rimligen mer effektiva verktyg i sin verktygslåda än finansmarknadslagstiftningen, även om denna kan utgöra ett komplement.

<sup>1</sup> Inklusivt en uppskattning av utbetalda ersättningar för filialer. Dessa rapporterar inte till Finansinspektionen och ingår därför inte i vår vanliga statistik.

---

## Privat försäkring i ett välutvecklat samhälle

I Sverige finns ett väl utvecklat och skattefinansierat skyddsnet på socialförsäkringsområdet. Det ger ett ekonomiskt skydd vid inkomstbortfall vid exempelvis sjukdom eller pension.

Under de senaste decennierna har ersättningen inom socialförsäkringarna minskat i relation till reallönerna. Det följer framför allt av att taken för ersättning inte är löneindexerade. Till det kommer att det nya pensionssystemet för många kommer att innebära en lägre pension än vad de förväntar sig och önskar. Sammantaget innebär det att Sverige i någon mening har kommit att röra sig från ett system av inkomsttrygghet mot ett system som karakteriseras av grundtrygghet som ska täcka en viss levnadsstandard.

I takt med att ersättningen inom de offentligfinansierade socialförsäkringarna gradvis har gröpts ur har den ekonomiska betydelsen av att omfattas av kollektivavtal och/eller gruppförsäkringar samt individuellt tecknade försäkringar ökat. I dag omfattas omkring 90 procent av de anställda av kollektivavtal. För dem är det samlade försäkringsskyddet i de allra flesta fall gott.

När det gäller försäkring av saker står privat försäkring för hela skyddet för den som drabbas av skada. Även om de allra flesta omfattas av exempelvis hemförsäkring så finns det grupper av individer som står utan försäkringsskydd. Det gäller i synnerhet dem som både står utanför kollektivavtalen och saknar hemförsäkring. För dem finns det en risk för underförsäkring, vilket gör dem mer sårbara för oförutsedda händelser. Faktorer som anställningsform, yrke och inkomst har stor betydelse för om en individ är försäkrad eller inte. Att medborgare och företag är väl försäkrade ligger i samhällets intresse. Enskilda som känner sig trygga i vardagen tar i högre utsträckning risker såsom att exempelvis utbilda sig, byta arbete eller starta eget företag. För företag bidrar försäkring till att de i

---

större utsträckning vågar satsa på sin verksamhet genom exempelvis investeringar och nyanställningar.

## Cyberförsäkring

I takt med att samhället blir allt mer digitaliserat ökar även risken för att företag och organisationer drabbas av it-attacker och cyberangrepp. Under senare år har det förekommit omfattande globala angrepp med informationsförluster och stora ekonomiska konsekvenser som följd.

Cyberförsäkring (engelska: *Cyber Insurance*) är en form av försäkring som ger ersättning och hjälp om en verksamhet råkar ut för dataintrång eller en annan form av cyberangrepp. En cyberförsäkring kan ge ersättning för direkta förluster, ersättning för skador som drabbar tredje part samt tillgång till experthjälp för skademinimering och återställning. Processen att teckna försäkring utgör ofta ett stöd för verksamheten i arbetet med att förebygga och hantera cyberrisker.

Premievolymerna för cyberförsäkringar förväntas öka snabbt under kommande år och kan enligt OECD redan i slutet av 2018 globalt uppgå till omkring 6 miljarder amerikanska dollar. I Sverige erbjuder något dussin försäkringsbolag cyberförsäkring till företag och organisationer.

Även om marknaden för cyberförsäkring utvecklas snabbt så finns det ett antal utmaningar som behöver hanteras för att underlätta för såväl försäkringsgivare som försäkringstagare. Det är viktigt att förbättra tillgången till enhetligt utformad och jämförbar skadeinformation, utveckla metoder för riskbedömning och att utforma villkor som gör att fler enklare kan förstå hur försäkringslösningar kan förbättra skyddet mot cyberrisker.

---

# 1 Den ekonomiska utvecklingen

*Det finns allt tydligare tecken på att en global ekonomisk avmattning närmar sig. Sårbarheterna i ekonomin är stora med politisk osäkerhet både i Sverige och i omvärlden. Dessutom har många länder höga statskulder och många centralbankers verktygslådor är nästintill uttömda. Svenska försäkringsföretag har en fortsatt stark finansiell ställning. En ekonomisk nedgång kan dock påverka försäkringsföretagens tillgångar. Svenska försäkringsföretag är emellertid begränsat exponerade mot länder där risken för oro är högre, såsom Italien och Storbritannien.*

## 1.1 Osäkerheten ökar kring den ekonomiska utvecklingen

Det har gått tio år sedan investmentbanken Lehman Brothers gick omkull i september 2008. Även om den ekonomiska nedgången redan hade börjat i framför allt USA, så brukar denna händelse ses som starten för den globala finanskrisen. Finanskrisen ledde till en kraftig ekonomisk recession i många länder. Den innebar också en stor utmaning för försäkringsföretagen världen över. De stora prisfallen på de finansiella marknaderna, och de historiskt låga räntorna som följde, påverkade den finansiella ställningen (solvensen) negativt. I spåren av finanskrisen har det införts ett stort antal nya regelverk som har påverkat försäkringsföretagens verksamhet, exempelvis genom de nya kraven vid handel av derivat samt införandet av gemensamma stresstest för försäkringsföretag inom EU.

Vägen tillbaka efter finanskrisen har varit lång och komplicerad för många länder, men de flesta utvecklade länder har nu återhämtat



---

sig. USA har haft en god ekonomisk tillväxt i närmare tio år. Återhämtningen i Europa har gått långsammare, men tillväxten har så sakteliga tagit fart och arbetslösheten närmar sig nivåer före krisen.

Sverige är inne på det femte året med en ekonomisk tillväxt på närmare 3 procent. Konjunkturinstitutet och andra prognosmakare bedömer att tillväxten gradvis kommer att sjunka till 2 procent under 2019 och 2020, bland annat på grund av en minskning i bostadsinvesteringar till följd av lägre fastighetspriser. Det finns även tecken på att andra länders ekonomier börjar bromsa in, vilket kan påverka den svenska exporten negativt. USA brukar ligga först i konjunkturcykeln och en inbromsning av den amerikanska ekonomin kan komma att påverka resten av världen, både via handel och via finansiella kanaler till följd av ökad osäkerhet.

De finansiella marknaderna visar tecken på sämre utveckling framöver och ökad osäkerhet. Bland annat har volatiliteten på aktiemarknaderna varit högre under 2018 än under 2017. Ökad osäkerhet är ofta ett tecken på att ett prisfall är förestående.

Den ökade osäkerheten på de finansiella marknaderna är också något som de europeiska tillsynsmyndigheterna EIOPA, EBA och ESMA har uppmärksammat.<sup>2</sup> De menar att risken för kraftiga prisfall på de finansiella marknaderna har ökat och att detta skulle kunna ge upphov till allvarliga konsekvenser för de finansiella instituten. De europeiska tillsynsmyndigheterna trycker därför på vikten av att utföra stresstester på alla delar av det finansiella systemet och att tillsynsmyndigheter övervakar finansiella instituts risktagande. Under 2018 genomför EIOPA stresstester av europeiska försäk-

---

<sup>2</sup> *Joint committee report on risks and vulnerabilities in the EU financial system, September 2018.* EIOPA är den europeiska myndigheten för försäkringar och tjänstepension, EBA är den europeiska bankmyndigheten och ESMA är den europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten.

---

ringsföretag, varav två är svenska. Under 2019 kommer EIOPA att genomföra ett stresstest av tjänstepensionsinstitut och under 2020 är det återigen dags för stresstest för försäkringsföretagen.

### **1.1.1 En ekonomisk mjuk- eller hårdlandning?**

Högkonjunkturen i den svenska ekonomin ser ut att nå sin topp i år. Nästa år förväntas konjunkturen mattas av något. Frågan är när och hur omfattande den ekonomiska nedgången blir, vilket bland annat beror på om den sammanfaller med en global finanskris såsom 2008. Det finns å ena sidan vissa faktorer som talar för att riskerna för en finanskris och en större ekonomisk nedgång har minskat till följd av de åtgärder som har vidtagits sedan Lehman-konkursen. Exempelvis är det finansiella systemet mer transparent, reglerat och välkapitaliserat än före den globala finanskrisen. Det gäller bland annat försäkringsföretag, banker och handeln på de finansiella marknaderna.<sup>3</sup>

Å andra sidan finns det faktorer som talar för att riskerna för en större ekonomisk nedgång är betydande. Det är stor politisk osäkerhet i Sverige och i omvärlden, inklusive Brexit och risken för handelskrig. Samtidigt har många centralbanker till stora delar uttömt penningpolitiken och statsskulden är hög i många länder, vilket minskar det finanspolitiska utrymmet. Alla dessa omständigheter kan bidra till fallande priser på finansiella tillgångar samt att hushåll och företag drar ner på konsumtion och investeringar, vilket kan förvärra en ekonomisk nedgång.

## **1.2 Den penningpolitiska verktygslådan börjar bli tom**

En konsekvens av den globala finanskrisen är att centralbankerna har fört en mycket expansiv penningpolitik, vilket inneburit historiskt

---

<sup>3</sup> För en genomgång av nya regleringar sedan Lehman-konkursen, se exempelvis kapitel 2 i IMF (2018), *Global Financial Stability Report October 2018.*

låga räntor (se diagram 1). Riksbanken har valt att fortsätta med den expansiva penningpolitiken trots den ekonomiska återhämtningen och att inflationen i Sverige nu är omkring målet vid 2 procent. Riksbankens prognos är att den första höjningen av reporäntan sedan 2011 kommer att ske runt årsskiftet 2018/2019 för att gradvis höjas till 1 procent under mitten av 2021. Prognosen är baserad bland annat på att den underliggande inflationen stabiliseras runt inflationsmålet. Den underliggande inflationen rensad för variationer i energipriser är fortfarande under 2 procent och i stort sett på samma nivåer som när Riksbanken införde negativ ränta och påbörjade statspappersköpen i februari 2015.

Diagram 1. Räntor i Sverige, 2008 – 2022



Anm.: Den streckade linjen är en prognos för reporäntan från Riksbanken (2018), *Penningpolitisk rapport oktober 2018*.

Källa: Riksbanken.

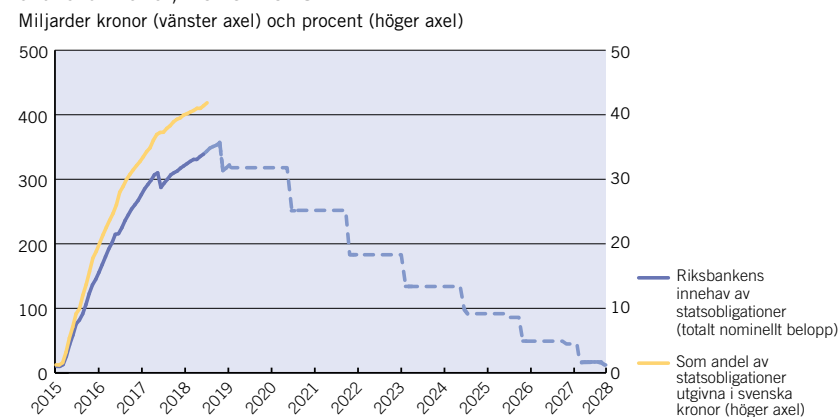
Utöver låga styrräntor har Riksbanken och andra centralbanker köpt stora mängder statsobligationer för att stimulera ekonomin och få upp inflationen. Riksbanken har nu upphört med att köpa nya statsobligationer, men återinvesterar förfall och kuponger på sitt obligationsinnehav.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Riksbanken påbörjade redan under 2018 återinvesteringar av ett större förfall våren 2019. Därför har Riksbanken fortsatt att köpa obligationer under 2018, även om de officiellt har kommunicerat att de har slutat att köpa statsobligationer.

Riksbanken äger över 40 procent av den svenska statsobligationsstocken utgivna i kronor (se diagram 2). För vissa enskilda statsobligationer uppgår ägarandelen till över 50 procent. En återgång till en mer normal penningpolitik innebär utöver höjningar av reporäntan även att Riksbankens innehav av obligationer succesivt ska minska. Riksbanken har kommunicerat att de först kommer att höja räntan, för att därefter minska innehavet av statsobligationer.<sup>5</sup> Minskningen av innehavet sker genom att inte återinvestera obligationer som förfaller och förväntas pågå åtminstone till 2028.

Riksbankens minskning av innehavet kommer att påverka den svenska statspappersmarknaden och de längre räntorna, vilket kan få konsekvenser för försäkringsföretagen i rollen som stora investerare i svenska statsobligationer. Försäkringsföretagen äger tillsammans mer än 20 procent av obligationerna.<sup>6</sup> Dessutom påverkar ränteutvecklingen värderingen av företagens åtaganden.

Diagram 2. Riksbankens innehav av statsobligationer utgivna i svenska kronor, 2015–2028



Anm.: Innehavet avser både nominella och reala statsobligationer. Den streckade linjen är en prognos på Riksbankens innehav från Riksbanken (2018), *Penningpolitisk rapport oktober 2018*.

Källor: Riksbanken och Riksgälden.

<sup>5</sup> Se fördjupning Riksbankens strategi för en gradvis normalisering av penningpolitiken i Riksbanken (2017), *Penningpolitisk rapport december 2017*.

<sup>6</sup> Ägarandelen baseras på siffror från Finansräkenskaperna (SCB).

Riksbankens expansiva penningpolitik har medfört att den normala penningpolitiska verktygslådan nu till stora delar är uttömd, eftersom reporäntan knappt går att sänka till lägre nivåer samtidigt som det finns begränsat med statsobligationer kvar att köpa.<sup>7</sup> Om Riksbanken inte hinner höja räntan och minska sitt innehav av statsobligationer innan nästa ekonomiska nedgång så kommer möjligheterna att stabilisera ekonomin genom att bedriva expansiv penningpolitik att vara begränsade. Den europeiska centralbanken (ECB) och flera andra centralbanker som bedriver fortsatt expansiv penningpolitik står inför liknande utmaningar. Vid en framtida lågkonjunktur kan det komma att uppstå ett större tryck på finanspolitiken eftersom penningpolitikens möjligheter till stor del redan är uttömda.

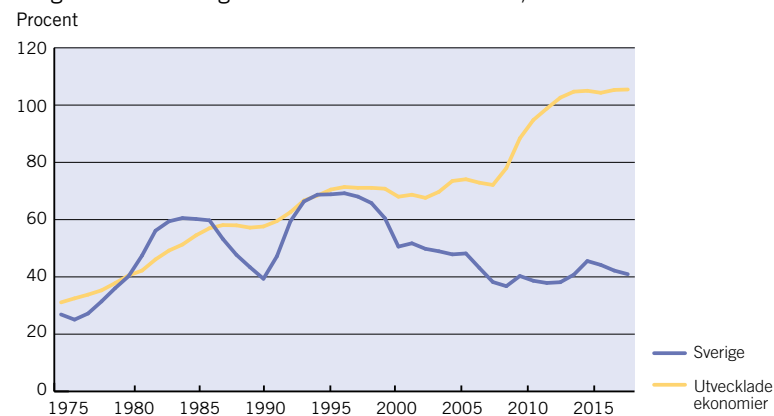
### 1.3 Ökad offentlig skuldsättning – hot mot ekonomiska utvecklingen

Till skillnad från många andra utvecklade ekonomier är de svenska statsfinanserna goda med en förhållandevis låg offentlig skuldsättning (se diagram 3).<sup>8</sup> Den svenska offentliga skuldsättningen har minskat successivt sedan mitten av 1990-talet, medan skuldsättningen för vissa andra länder har ökat för att hantera konsekvenserna av den globala finanskrisen. För många länder har följderna av finanskrisen varit långvariga och samspelet mellan penningpolitik och finanspolitik har inte fungerat. Den expansiva penningpolitiken har i många länder hållit tillbaka nödvändiga strukturreformer för att minska budgetunderskotten.

<sup>7</sup> Det finns några fler möjligheter för Riksbanken att bedriva expansiv penningpolitik, i synnerhet vid en finanskris. Exempelvis kan Riksbanken genom att låna ut pengar till banker och på andra sätt tillföra likviditet till det finansiella systemet minska konsekvenserna av en sådan kris. Detta gjordes exempelvis i samband med Lehman-konkursen.

<sup>8</sup> Offentlig skuldsättning används ofta som mått på statsskuld i internationella jämförelser då den innefattar hela den offentliga sektorns skuld.

Diagram 3. Offentlig skuld i förhållande till BNP, 1975–2017



Anm.: Den offentliga skulden avser offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, vilket innefattar hela den offentliga sektorns skuld (stat, kommuner, landsting och pensionsystemet). Utvecklade ekonomier utgörs av de 35 mest utvecklade länderna enligt IMF, däribland Sverige.

Källa: IMF.

Med hög offentlig skuldsättning i många länder finns det en risk för att en global ekonomisk nedgång kan komma att förvärras. Högt belånade länder har mindre möjligheter att genomföra lånefinansierade åtgärder för att begränsa konsekvenserna av en ekonomisk nedgång. Till detta kommer att staterna kommer bli tvungna att betala mer för den offentliga skuldsättningen när räntorna stiger.

För den totala skuldsättningen, som inkluderar såväl den offentliga belåningen som den privata skuldsättningen för hushåll och företag, är det emellertid inte någon större skillnad mellan Sverige och andra utvecklade ekonomier. Den totala skuldsättningen i Sverige är nu uppe på nivåer som motsvarar runt 250 procent av BNP, vilket också är genomsnittet bland utvecklade ekonomier.<sup>9</sup> Skuldsättningen har ökat sedan den globala finanskrisen, vilket i Sverige till stor del beror på en ökad skuldsättning bland hushållen. De låga räntorna över en

<sup>9</sup> Enligt siffror från IMF.

lång period har varit en bidragande faktor till ökad privat skuldsättning och stigande priser på bland annat fastigheter. Internationella organisationer såsom den Internationella valutafonden, IMF, varnar för att den höga skuldsättningen inte är hållbar på längre sikt, och att den ökar riskerna inom det finansiella systemet samt för den ekonomiska utvecklingen.<sup>10</sup>

## 1.4 Stor politisk osäkerhet i Sverige och i omvärlden

Utfallet av riksdagsvalet i september har inneburit en komplicerad och utdragen regeringsbildning, som i skrivande stund inte är klar. Det finns en risk att regeringen får ett svagt mandat och att regeringsunderlaget blir osäkert och instabilt.

En regering med svagt mandat kommer få det svårare att få stöd för sin politik i riksdagen. Det innebär en risk för en ökad tröghet och att förslagen kan komma att bli mer urvattnade, vilket även gäller viktiga frågor för försäkringsföretagen (se fördjupning). Det kan också bli svårt för en sådan regering att bedriva en effektiv finanspolitik vid en konjunkturedgång.

### **Fördjupning:** Några viktiga politiska frågor för försäkringsbranschen

För försäkringsbranschen är det viktigt med en stabil och förutsägbar politik då många av de frågor som är viktiga för branschen har ett långsiktigt perspektiv. Mycket av svensk lagstiftning som rör försäkringsföretag grundas på EU-reglering. Sverige behöver ta en mer proaktiv del i utformningen redan på Europainivå så att det regelverk som tas fram ger största möjliga nytta för svenska konsumenter och företag. Om så inte blir fallet, så kan det leda till att ny EU-reglering inte är anpassad till svenska förhållanden.

<sup>10</sup> Se exempelvis IMF (2018), *Global Financial Stability Report October 2018*.

Det finns även en lång rad andra områden där försäkringsbranschen ser ett behov av politiskt agerande. Det handlar exempelvis om att det svenska samhället måste bli bättre rustat för att hantera extremt väder till följd av klimatförändringar. Detta har länge varit en viktig fråga för försäkringsföretagen, men sommarens extrema väder och skogsbränder synliggjorde effekterna tydligt för gemene man. Det finns en framtagen strategi för klimatanpassning, men det krävs konkreta politiska beslut under denna mandatperiod.

Det handlar även om viktiga reformer av pensionssystemet, där Pensionsgruppen presenterade en överenskommelse i december 2017. Den behandlar bland annat frågan om höjd pensionsålder. En annan viktig del är att de pensioner som betalas ut måste vara tillräckliga. Försäkringsbranschen ser tjänstepension och privat pensionssparande som viktiga komplement till den allmänna pensionen (se vidare avsnitt 4.2).

Ett tredje område är vardagstryggheten i samhället. Det var anledningen till att branschen tillsatte Trygghetskommissionen, som under 2018 publicerat en omfattande rapport med åtgärder och förslag.<sup>11</sup> Branschen arbetar med att genomföra vissa av Trygghetskommissionens förslag, bland annat en förstudie om ett kunskapscentrum för AMP-modellen.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Trygghetskommissionen (2018), *Aktivera samhället mot livs kvalitetsbrott*. I början av 2019 kommer Trygghetskommissionen publicera en rapport om bedrägerier och internationella stöldligor.

<sup>12</sup> AMP-modellen (Affärs- och medborgarplats) syftar till att ta kontroll över det offentliga rummet och därmed minska utrymmet för brottslig verksamhet genom att etablera en löpande samverkan mellan berörda aktörer i lokalsamhället (polis, kommun, fastighetsägare, handlare, civilsamhället, etcetera). Modellen bygger på erfarenheter från lyckade exempel – både i Sverige och internationellt – på hur brottsutvecklingen har kunnat vändas i såväl socialt utsatta bostadsområden som i nedgångna stadskärnor.

---

Den politiska osäkerheten är fortsatt stor på flera andra håll i världen och kan komma att öka ytterligare framöver. Politisk osäkerhet och politiska spänningar mellan länder gör att risken för en omfattande ekonomisk nedgång ökar. Det gör det svårare att på ett internationellt plan komma fram till lösningar som kan begränsa konsekvenserna av en kris, såsom gjordes i samband med Lehman-konkursen.

Under det senaste året har risken för handelskrig blivit mer påtaglig då USA infört tullar på flera varor, framför allt mot Kina. De länder som har träffats av dessa tullar har ofta svarat med liknande handelsrestriktioner. Ett eskalerande handelskrig med geopolitiska spänningar som följd kan komma att påverka världskonjunkturen och de finansiella marknaderna. Även geopolitisk oro, exempelvis i Mellanöstern och Ryssland, kan få betydande konsekvenser för den politiska och ekonomiska utvecklingen.

Det amerikanska mellanårsvalet i november 2018 innebar att demokraterna fick majoritet i representanthuset, vilket gör att den politiska splittringen ökar ytterligare i USA. Utfallet av valet gör det även svårare för Trump att genomföra sin politik. Bland annat kan det uppkomma konflikter när det så kallade skuldtaket löper ut i mars 2019, det vill säga när gränsen för den federala statens upplåning behöver höjas. Om det då inte går att komma fram till en lösning så kan delar av den amerikanska statsapparaten stängs ned och leda till att USA slutar att betala ränta (kuponger) på statsobligationerna, vilket kan få negativa effekter på de finansiella marknaderna.

Den politiska osäkerheten är hög även i Europa, i synnerhet gällande Brexit. Förhandlingarna mellan Storbritannien och EU om villkoren för Brexit har dragit ut på tiden. Men under november 2018 presenterades ett framförhandlat förslag på villkoren för Brexit, som även innefattar

---

en lösning vad gäller gränsen mellan Irland och Nordirland. Sedan tidigare hade parterna kommit överens om de övriga utträdesvillkoren och en övergångslösning som i praktiken gör att det brittiska utträdet senareläggs till den 31 december 2020 i jämförelse med det officiella datumet 29 mars 2019. Frågorna innefattar även tjänster kopplade till finansiella institut och finansiella marknader, vilka kan få konsekvenser för svenska försäkringsföretag (se fördjupning). När detta skrivs är det oklart om övriga EU-länder och framför allt det brittiska underhuset kommer att godkänna villkoren för Brexit. Fortfarande finns risken att Brexit kommer att ske utan att ett avtal är på plats. Detta skulle kunna få allvarliga konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen i Storbritannien och EU. Det riskerar även att skapa turbulens på de finansiella marknaderna.

#### **Fördjupning:** *Fortsatt oklart hur försäkringsföretagen påverkas av Brexit*

Svenska försäkringsföretag har förhållandevis liten verksamhet i Storbritannien och det handlar främst om skadeförsäkringsverksamhet.<sup>13</sup> För de företag som har verksamhet i Storbritannien är Brexit en högst central fråga. Det finns fortfarande oklarheter kring hur dessa företags verksamheter kommer att påverkas och vilka regler som kommer att gälla efter Storbritanniens utträde, exempelvis vid dataöverföring av personuppgifter.<sup>14</sup>

Svenska försäkringsföretag investerar endast i begränsad utsträckning i brittiska finansiella tillgångar, se avsnitt 1.5.2. Brexit

<sup>13</sup> För en mer utförlig beskrivning om svenska försäkringsföretags verksamhet i Storbritannien, se fördjupning i Svensk Försäkring (2017), *Omvärldstrender 2018 - Trygga försäkringar i en föränderlig värld*.

<sup>14</sup> Se exempelvis Insurance Europe (2018), *Free flow of personal data must be guaranteed post-Brexit* (nyhet 30 juli 2018).

kan dock få fler konsekvenser för det finansiella systemet som i sin tur kan påverka försäkringsföretagens solvens och finansiella ställning. Det är särskilt två utestående frågor som kan få en bred påverkan på försäkringsföretagen, vilka har uppmärksammats av exempelvis EIOPA och Finansinspektionen.<sup>15</sup>

En av dessa frågor handlar om att i Solvens II kan försäkringsföretagen använda sig av kreditvärderingsinstitut, såsom Moody's och Standard & Poor's, för att få en bedömning av kreditriskerna för investeringar i olika obligationer. Kreditriskbedömningarna (*ratings*) ligger till grund för kapitalkravet i Solvens II för dessa obligationer. I Solvens II finns det krav på att kreditvärderingsinstituten ska vara lokaliserade inom EU för att deras bedömningar ska få användas för kapitalkraven. Dessa institut har dock ofta varit lokaliserade i Storbritannien. Men detta problem verkar vara hanterbart, till exempel väljer flera av kreditvärderingsinstituten att etablera sig i länder inom EU. Exempelvis har Moody's kommunicerat att de ämnar etablera ett dotterbolag i Stockholm.<sup>16</sup>

Den andra utestående frågan kan vara ett potentiellt större problem och gäller oklarheterna kring den centrala motparten London Clearing House Ltd (LCH). Exempelvis clearas över 90 procent av handeln i räntederivat i svenska kronor genom LCH.<sup>17</sup> Räntederivat, såsom ränteswappar, används i stor utsträckning av försäkringsföretagen för att hantera de ränte-

<sup>15</sup> EIOPA (2018), *Opinion on the solvency position of insurance and reinsurance undertakings in light of the withdrawal of the United Kingdom from the European Union* och Finansinspektionen (2018), *Konsekvenser av Brexit för den svenska finansmarknaden*.

<sup>16</sup> Se Reuters, *Moody's converts Stockholm to subsidiary to navigate Brexit*, 13 augusti 2018.

<sup>17</sup> Vid central motpartclearing träder en central motpart (exempelvis LCH) in som motpart till både köparen och säljaren av derivatet. På så sätt minskar riskerna för köparen och säljaren att motparten inte ska kunna fullgöra villkoren i derivatet.

risker som uppkommer i verksamheten. Att riskerna minskar vid användandet av räntederivat avspeglas i Solvens II där derivaten beaktas som riskreducerande. Om räntederivaten inte får tillgodoräknas som riskreducerande så skulle kapitalkraven höjas och solvensen försämrats.

I Solvens II finns det vissa krav för att derivaten ska kunna tillgodoräknas som riskreducerande.<sup>18</sup> Det är i dagsläget osäkert om derivaten som clearas via LCH kommer att kunna tillgodoräknas som riskreducerande efter Brexit, till exempel pågår det förhandlingar om LCH ska likställas med central motpart inom EU.<sup>19</sup>

Det finns andra centrala motparten i EU för att cleara derivat, exempelvis Nasdaq OMX. Men det kan vara problematiskt och innebära merkostnader att byta från LCH till andra centrala motparten, till exempel vid hanteringen av tidigare ingångna derivatkontrakt. Dessutom kan det ta lång tid att genomföra. Eftersom det fortfarande är oklart hur det blir med LCH efter Brexit så är det viktigt för försäkringsföretagen att förbereda sig i god tid för olika scenarier.

Den politiska utvecklingen i övriga EU har inte heller stabiliserats. Tyskland har en bräcklig regeringskoalition. Om den spricker så kan det få konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen i Europa och EU:s arbete. Risker är också stor att Italiens regering ska föra en

<sup>18</sup> Dessa krav framgår av Artikel 209-213 i Solvens II-förordningen (COM (2014) 7230 av den 10 oktober 2014).

<sup>19</sup> För en genomgång av möjliga konsekvenser på derivatmarknaden av Brexit, se ISDA mfl. (2018), *The impact of Brexit on OTC derivatives - Other 'cliff edge' effects under EU law in a 'no deal' scenario*.

---

ohållbar ekonomisk politik. Detta kan skapa oro på de finansiella marknaderna, vilket under 2018 har avspeglats i högre italienska statsobligationsräntor. Stigande obligationsräntor kan bli problematiskt för högt skuldsatta länder såsom Italien, men konsekvenser kan även sprida sig till Sverige.

I kölvattnet av Brexit ökar oklarheterna om EU:s framtid. Det börjar bli allt mer uppenbart att Tyskland och Frankrike driver på för fördjupad integration, medan EU-skeptiska länder, i synnerhet Italien, försöker bromsa integrationen. Samtidigt har populistiska politiska partier flyttat fram sina positioner i EU. EU-kommissionens arbete med att fördjupa den europeiska ekonomiska och monetära unionen (EMU), det vill säga mellan länderna som ingår i euroområdet, fortsätter trots dessa politiska störningar. Under 2019 kommer en ny EU-kommission att tillträda och det kommer vara val till EU-parlament, vilket kan få konsekvenser för EU:s framtid (se fördjupning i avsnitt 2.1.1).

## 1.5 En ekonomisk nedgång medför utmaningar

Att den ekonomiska tillväxten i Sverige och i omvärlden är fortsatt god är positivt för försäkringsföretagen, exempelvis ökar premieinkomsterna (se fördjupning). En sämre ekonomisk utveckling med lägre tillväxt kan däremot exempelvis leda till att premieinkomsterna minskar och det kan bli svårare att upprätthålla lönsamhet i försäkringsrörelsen.

---

### **Fördjupning:** BNP är viktig för försäkringsverksamheten – och försäkringssystemet är grundläggande för BNP

Bruttonationalprodukten (BNP) utgör det samlade värdet av alla varor och tjänster som produceras i Sverige. Det är ett mått på den ekonomiska aktiviteten under en given tidsperiod. Måttet används vanligtvis för att beskriva den ekonomiska tillväxten – en förutsättning för välstånd och välfärd. I Sverige bidrar det privata försäkringssystemet till cirka 1 procent av BNP.<sup>20</sup>

Försäkringsaktivitet bidrar till BNP även indirekt. Försäkringar ger ekonomiskt skydd mot olika typer av risker, vilket dels underlättar för individer och företag att agera under ovisshet och osäkerhet, dels reducerar deras behov av att spara för oförutsedda utgifter. Försäkringar kan därför underbygga produktionen av varor och tjänster, främja investeringar och samtidigt stimulera hushållens konsumtion. Försäkringsföretagen i sig är också stora investerare på de finansiella marknaderna och bidrar bland annat till finansieringen av företag och infrastrukturinvesteringar. Framväxten av sofistikerade försäkringssystem antas på detta sätt ha bidragit till den ekonomiska utvecklingen i samband med den industriella revolutionen. Av samma skäl är försäkringar viktiga även i dag, särskilt för tillväxtekonomierna, där individer och företag i högre grad är ekonomiskt svaga och därför kan ha svårare att mäkta med en skadehändelse på egen hand.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> SCB mäter BNP både kvartalsvis och årsvis. Som statistisk grund för beräkningen av produktionsvärdena för försäkringar används premieinkomster och försäkringsersättningar från Finansinspektionens kvartalsrapporter och årsredovisningar, se SCB (2016), *Sweden gni inventory*.

<sup>21</sup> Se till exempel Arena (2006), *Does insurance market activity promote economic growth? A cross-country study for industrialized and developing countries*, Journal of Risk and Insurance, och Andersson, Eriksson och Lindmark (2010), *Life insurance and income growth: the case of Sweden 1830–1950*, Scandinavian Economic History Review.

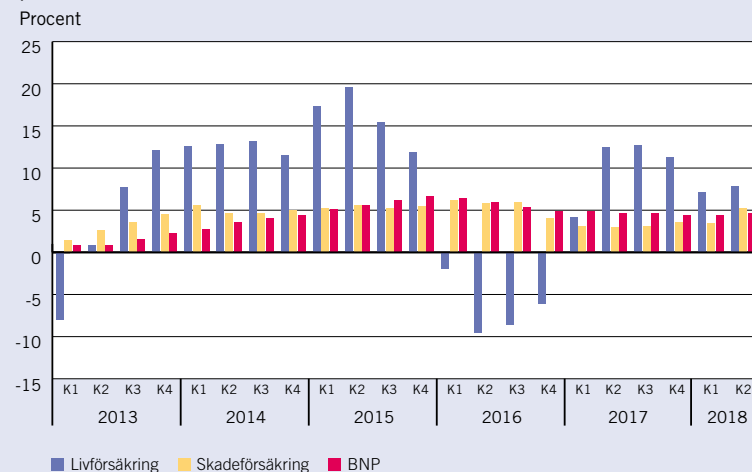
Samspelet mellan försäkringar och den ekonomiska aktiviteten kan hittas i data, till exempel i tillväxttakterna för försäkringspremier och BNP. Medan utvecklingstakten för livförsäkringspremier i Sverige i hög grad påverkas av exempelvis regelförändringar, så är utvecklingstakten för skadeförsäkringspremier ofta nära sammanflätad med utvecklingstakten för BNP (se diagram 4). Flertalet akademiska publikationer pekar också på att det finns beroenden mellan försäkringspremier och BNP, där tillväxt i den ena tenderar att sammanfalla med tillväxt i den andra med viss tidsfördröjning. Exempelvis finner en studie från 2009 att tillväxt i försäkringspremier succesivt har föregått ekonomisk tillväxt i Sverige sedan mitten av 1800-talet.<sup>22</sup>

Vid analys av aktuella data hittar även Svensk Försäkring stöd för att BNP och försäkringspremier utvecklas tillsammans.<sup>23</sup> Resultaten tyder på att BNP är drivande i detta samspel, medan försäkringspremierna anpassar sig. Det är inte en oväntad slutsats för en utvecklad ekonomi som Sverige, där konjunkturläget kan påverka efterfrågan på försäkringar samtidigt som utbudet av försäkringar inte nödvändigtvis behöver driva på den ekonomiska aktiviteten. Resultaten tyder också på att det finns ett förhållande som är i stort sett ett-till-ett mellan tillväxttakten i BNP och skadeförsäkringspremier; om BNP växer med 1 procent, så förväntas skadeförsäkringspremierna också växa med omkring 1 procent.

<sup>22</sup> Se Adams, Andersson, Andersson och Lindmark (2009), *Commercial banking, insurance and economic growth in Sweden between 1830 and 1998*, Accounting, Business & Financial History.

<sup>23</sup> Analysen bygger på skadeförsäkringsdata som sträcker sig tillbaka till 1991, och livförsäkringsdata som sträcker sig tillbaka till 2001.

Diagram 4. Premieinkomster och BNP, årlig procentuell förändring per kvartal, 2013–2018 kvartal 2



Anm.: AFA sjukförsäkring är exkluderat från skadeförsäkring då de under 2012–2016 återbetalade ackumulerade premier.

Källa: Finansinspektionen och SCB.

Den ekonomiska utvecklingen påverkar i sin tur de finansiella marknaderna, vilket påverkar försäkringsföretagen som stora investerare. De svenska försäkringsföretagens innehav av tillgångar uppgår till närmare 5 000 miljarder kronor. Det mesta av tillgångarna förvaltas för försäkringstagarnas räkning, främst genom sparande-produkter i form av pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar.<sup>24</sup>

De låga räntorna innebär en utmaning, i synnerhet för livförsäkringsföretagen, att kunna upprätthålla en god avkastning över tid. Vid låga räntor blir avkastningen lägre på de nya obligationer som försäkrings-

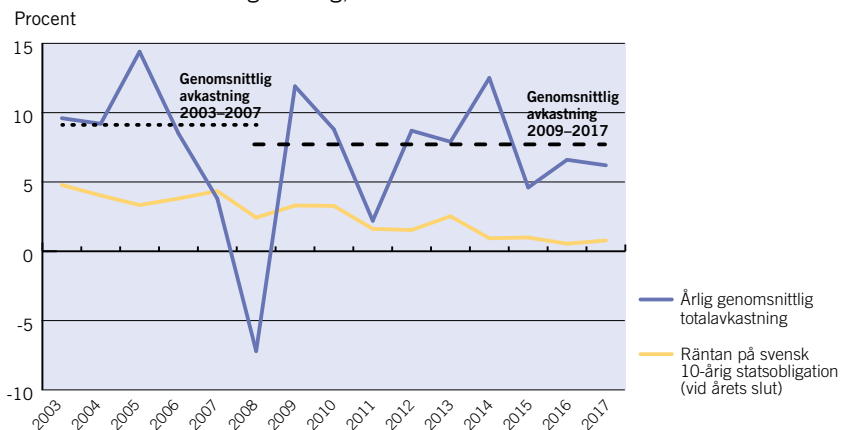
<sup>24</sup> Nästan 90 procent av kapitalet förvaltas av livförsäkringsföretagen, medan resten förvaltas av skadeförsäkringsföretagen.



företagen investerar i när de gamla obligationerna förfaller. Därmed blir avkastningen successivt lägre på obligationsinnehavet vid en lång period av låga räntor.

Trots de låga räntorna har det varit god avkastning under de senaste åren på livförsäkringsföretagens tillgångar (se diagram 5). Avkastningen var högre under åren innan finanskrisen när räntorna var betydligt högre. Under 2018 har avkastningen fram till slutet av september varit 4,7 procent.<sup>25</sup>

Diagram 5. Årlig genomsnittlig totalavkastning på tillgångar som förvaltas av svenska livförsäkringsföretag, 2003–2017



Anm.: Den årliga genomsnittliga totalavkastningen är viktad med marknadsvärdet av de tillgångar som totalavkastningen är baserad på.

Källa: Svensk Försäkring och Riksbanken.

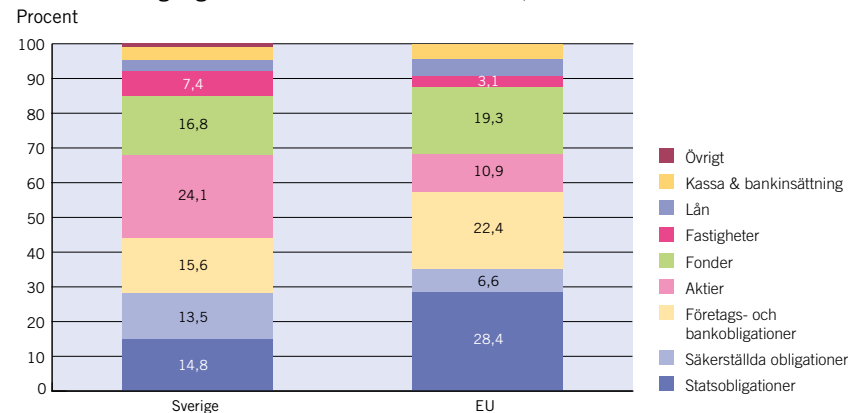
Den positiva utvecklingen under de senaste åren på de finansiella marknaderna och i synnerhet aktiemarknaden har varit en bidragande orsak till den goda avkastningen. De svenska försäkringsföretagen har generellt sett en större andel aktier och en mindre andel statsobligationer

<sup>25</sup> Från *Svensk Försäkrings branschstatistik Nr 4/2018 – 3e kvartalet 2018*.

jämfört med andra europeiska försäkringsföretag (se diagram 6), vilket gynnat de svenska företagen.

En vikande konjunktur riskerar att medföra fallande tillgångspriser. I synnerhet gäller detta aktier eftersom dessa är mer riskfyllda än många andra tillgångar, vilket volatiliteten under 2018 är ett tecken på. Ett prisfall på aktier kan till och med innebära att avkastningen på tillgångarna blir negativ, eftersom avkastningen till stor del bestäms av värdeförändringar på innehavet av tillgångar.<sup>26</sup> Enligt Finansinspektionen är aktieinnehavet den största sårbarheten för svenska försäkringsföretag.<sup>27</sup>

Diagram 6. Försäkringsföretagens genomsnittliga innehav i olika finansiella tillgångar som andel av totalt innehav, december 2017



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

Källa: EIOPA.

<sup>26</sup> Avkastningen beror också exempelvis på ränteutbetalningar på obligationer och lån, hyresintäkter från fastigheter och vinstutdelningar från företag.

<sup>27</sup> Finansinspektionen (2018), *Stabiliteten i det finansiella systemet 29 maj 2018*.

---

Samtidigt finns det önskemål inom EU att försäkringsföretagen ska öka sitt aktieinnehav för att underlätta finansiering för de europeiska bolagen och därmed få upp tillväxten. Därför har EU-kommissionen gett ett uppdrag till konsultbyrån Deloitte att undersöka trender i försäkringsföretags aktieinvesteringar för att få fram viktiga drivkrafter för dessa investeringar.<sup>28</sup> Deloitte:s rapport ska vara klar under våren 2019 och kommer troligtvis fokusera på hur Solvens II har påverkat aktieinnehavet, till exempel via kapitalkraven för aktier.

Även stigande räntor kan på kort sikt innebära lägre avkastning, eftersom värdet på innehavet av obligationer minskar när räntan stiger. Avkastningen kan därför komma att försämrans under vissa år när räntan går upp. På längre sikt är dock en högre ränta positivt då det innebär högre avkastning på obligationsinnehavet. En stor utmaning för livförsäkringsföretagen är därmed att upprätthålla den höga avkastningen framöver.

### 1.5.1 Oro på fastighetsmarknaden kan påverka försäkringsföretagen

En ekonomisk nedgång kan innebära prisfall och oro på fler tillgångar än aktier, exempelvis på fastighetsmarknaden. Försäkringsföretagen har en indirekt koppling till fastighetsmarknaden på grund av det stora innehavet av säkerställda obligationer, vars risk delvis beror på utvecklingen på fastighetsmarknaden.<sup>29</sup>

Svenska försäkringsföretags innehav av säkerställda obligationer är betydligt större än andra europeiska (se diagram 6), vilket främst

---

<sup>28</sup> EU-kommissionen, *Study on the drivers of investments in equity by insurers and pension funds - Contract award notice*, 12 maj 2018. I det här arbetet ingår också en kartläggning av de viktiga försäkrings- och pensionsmarknaderna i EU.

<sup>29</sup> Bostadslån utgör till stor del den underliggande säkerhetsmassan för säkerställda obligationer. Vid en nedgång på fastighetsmarknaden kan bostadslånen bli mer osäkra, vilket även kan öka risken i säkerhetsmassan och för de säkerställda obligationerna.

---

beror ett begränsat utbud av svenska statsobligationer till följd av den låga statsskulden. Enligt bland annat Finansinspektionen är det emellertid liten risk att problem på fastighetsmarknaden i större utsträckning spiller över på de svenska säkerställda obligationerna.<sup>30</sup>

Däremot är risken högre för bostadslån och investeringar i kommersiella fastigheter. Under året har bolånefonder lanserats som vänder sig mot försäkringsföretagen som investerare.<sup>31</sup> Lån, inklusive bostadslån, utgör fortfarande en liten del (runt 3 procent) av de svenska försäkringsföretagens tillgångar (se diagram 6). I exempelvis Nederländerna, som har haft bolånefonder i flera år, utgör lån ungefär en fjärdedel av försäkringsföretagens tillgångar. Utvecklingen av bolånefonder i Sverige kommer att följas av bland annat Finansinspektionen och Riksbanken. Dessa båda har under 2018 publicerat analyser om nya aktörer på den svenska bolånemarknaden, inklusive bolånefonder.<sup>32</sup>

De svenska försäkringsföretagen har däremot ett större fastighetsinnehav, drygt 7 procent jämfört med runt 3 procent för europeiska företag. Under de senaste åren har priserna på kommersiella fastigheter i Sverige stigit och byggandet har ökat. Finansinspektionen har visat intresse för utvecklingen och möjligheterna att minska riskerna på denna marknad.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Se exempelvis Finansinspektionen (2016), *Stabiliteten i det finansiella systemet 1 december 2016*.

<sup>31</sup> Se fördjupning i Svensk Försäkring (2017), *Omvärldstrender 2018 - Trygga försäkringar i en föränderlig värld*.

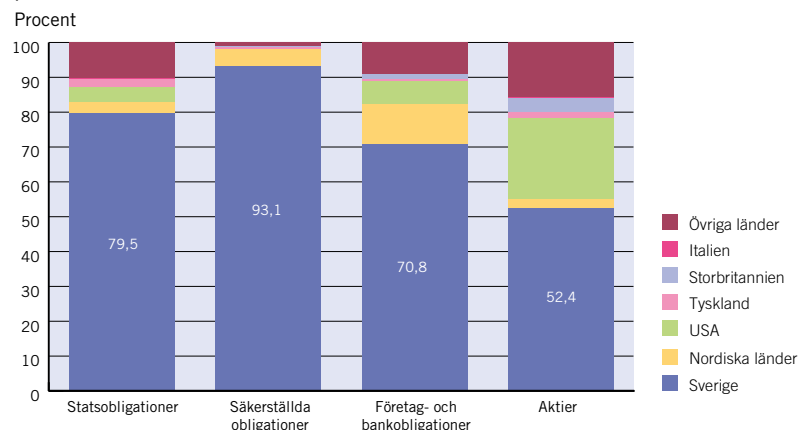
<sup>32</sup> Finansinspektionen (2018), *Stabiliteten i det finansiella systemet 29 maj 2018* (fördjupning Nya affärsmodeller på bolånemarknaden) och Riksbanken (2018), *Finansiell stabilitetsrapport 2018:1* (fördjupning Nya aktörer på bolånemarknaden).

<sup>33</sup> Se exempelvis Svenska Dagbladet, *FI-chefen: "All anledning att vara vaksam"*, 17 september 2018.

### 1.5.2 Begränsade exponeringar mot brittiska och italienska tillgångar

Vid en konjunkturedgång kan det ha betydelse vilka marknader försäkringsföretagen är exponerade mot. Svenska företag investerar främst i svenska finansiella tillgångar, i synnerhet när det gäller obligationer (se diagram 7). Företagens aktieinnehav är mer spridd mellan olika länder för att få en större riskspridning och nästan hälften av aktierna utgörs av utländska aktier. Att amerikanska aktier utgör nästan en fjärdedel av aktieinnehavet är en följd av att det är den största aktiemarknaden i världen.

Diagram 7. Svenska försäkringsföretagens innehav av tillgångar uppdelat på land, december 2017



Anm.: Avser de försäkringsföretag som rapporterar under Solvens II. Tillgångar kopplat till fondförsäkring är exkluderat. För statsobligationer utgörs Övriga länder till övervägande del av överstatliga organisationer, till exempel Europeiska investeringsbanken. Aktier i fastighetsbolag är exkluderade från Aktier.

Källa: EIOPA.

Två mer riskfyllda marknader i nuläget är Italien och Storbritannien. Svenska försäkringsföretags innehav av dessa länders obligationer utgör tillsammans mindre än en halv procent av det totala innehavet (se diagram 7). Brittiska aktier utgör runt 4 procent av aktiein-

nehavet, medan italienska aktier endast utgör runt en kvarts procent. Problem i Italien och Storbritannien kan ändå få konsekvenser för företagets innehav, men då indirekt genom att påverka den ekonomiska utvecklingen globalt och andra finansiella marknader.

### 1.6 God finansiell ställning visar på stabilitet

Hur väl försäkringsföretagen klarar av att hantera de utmaningar som följer av en ekonomisk nedgång beror bland annat på deras finansiella ställning. Svenska försäkringsföretag har en god finansiell ställning, vilket framgår vid en jämförelse av hur väl europeiska försäkringsföretag uppfyller solvenskraven i Solvens II, det vill säga SCR- och MCR-kvoterna.<sup>34</sup>

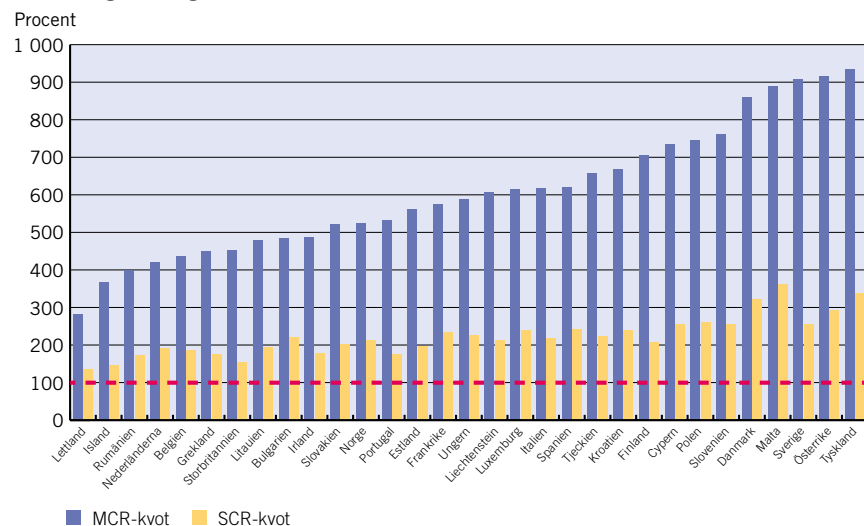
Svenska försäkringsföretag uppfyller mer än väl dessa solvenskapitalkrav, eftersom SCR- och MCR-kvoterna med god marginal överstiger kravet på 100 procent (se diagram 8).<sup>35</sup> Vid slutet av 2017 var den genomsnittliga SCR-kvoten över 250 procent för de svenska företagen, vilket tillhör de högsta genomsnitten inom EU. Svenska företag har dessutom näst efter Tyskland och Österrike högst genomsnittlig MCR-kvot på drygt 900 procent. Bedömningen att svenska försäkringsföretag har god finansiell ställning och motståndskraft delas av Finansinspektionen.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> SCR- och MCR-kvoterna började rapporteras publikt vid slutet av 2016. Sedan dess har dessa kvoter varit förhållandevis stabila för svenska försäkringsföretag.

<sup>36</sup> Finansinspektionen (2018), *Stabiliteten i det finansiella systemet 29 maj 2018*.

Diagram 8. Genomsnittliga MCR- och SCR-kvoter för europeiska försäkringsföretag, december 2017



Anm.: De genomsnittliga kvoterna är ett viktat genomsnitt för respektive lands försäkringsföretag. Den röda linjen avser det krav på 100 procent som finns i Solvens II gällande dessa kvoter.

Källa: EIOPA.

Det finns dock ingen garanti att försäkringsföretagen inte kan få problem vid en kraftig ekonomisk nedgång. Men en god finansiell ställning ger en fallhöjd och bättre möjligheter att hantera en sådan situation. Dessutom finns det möjligheter för svenska försäkringsföretag att förbättra sin finansiella ställning genom de så kallade LTG-verktygen (se fördjupning).

### Fördjupning: LTG-verktygen kan påverka den finansiella ställningen

För försäkringsföretagen, i synnerhet livförsäkringsföretagen, finns det vissa möjligheter i Solvens II att justera den riskfria räntan genom de så kallade LTG-verktygen (*Long-term guarantees measures*). Genom dessa verktyg kan den riskfria räntan höjas, vilket förbättrar SCR- och MCR-kvoterna.<sup>37</sup>

LTG-verktygen innefattar utnyttjande av övergångsregler i Solvens II som 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. Bland LTG-verktygen finns även två permanenta justeringar, nämligen volatilitetsjustering och matchningsjustering. Matchningsjusteringen innebär, något förenklat, att den riskfria räntan sätts till avkastningen på företagets obligationsinnehav. Vid volatilitetsjustering baseras den riskfria räntan också på räntan på en förbestämd portfölj av mer riskfyllda obligationer utöver den ”vanliga” riskfria räntan. Om det är stor skillnad mellan räntan på de mer riskfyllda obligationerna och den ”vanliga” riskfria räntan, så kan företagen som använder volatilitetsjusteringen använda en högre riskfri ränta än vad som annars varit fallet.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Den riskfria räntan används som diskonteringsränta för att beräkna storleken på de försäkringstekniska avsättningarna. När den riskfria räntan stiger så minskar storleken på de försäkringstekniska avsättningarna, det vill säga skulderna. Det ökar i sin tur kapitalbasen och därmed förbättras SCR- och MCR-kvoterna.

<sup>38</sup> Notera att i vissa fall kan den riskfria räntan bli lägre vid volatilitetsjustering.

Av de 140 svenska försäkringsföretag som regleras av Solvens II använde tre företag LTG-verktyg (volatilitetsjustering) i december 2016.<sup>39</sup> I jämförelse använde vid samma tidpunkt mer än en fjärdedel av alla europeiska företag ett eller flera av dessa verktyg.<sup>40</sup> Det är framför allt vanligt bland europeiska företag som har livförsäkringsverksamhet, där ungefär hälften använder åtminstone ett av verktygen.

Att SCR-kvoterna stiger och att den finansiella ställningen förbättras av LTG-verktygen framgår vid en jämförelse av SCR-kvoterna med och utan dessa verktyg (se diagram 9). För svenska företag är kvoten i stort sett oförändrad eftersom så få företag använder verktygen. Därmed skulle den finansiella ställningen kunna förbättras om LTG-verktygen används i högre utsträckning.

Effekten på SCR-kvoten av att använda LTG-verktygen skulle dock inte bli lika stor för svenska företag som för vissa europeiska företag. För svenska företag är det i stort sett endast volatilitetsjusteringen som kan användas<sup>41</sup> och den ger i dagsläget liten effekt på SCR-kvoten för svenska företag.<sup>42</sup> Men effekten av att använda volatilitetsjusteringen ökar oftast vid finansiell oro, eftersom skillnaden i räntan på mer riskfyllda obligationer och den ”vanliga” riskfria räntan vanligtvis ökar i sådana perioder.

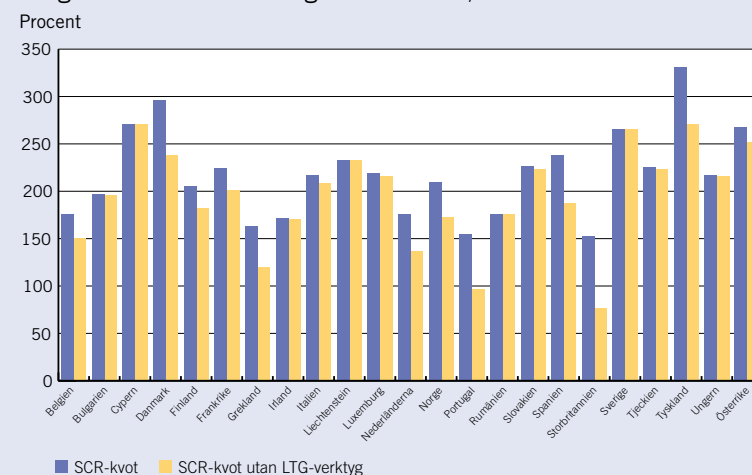
<sup>39</sup> Vid slutet av 2017 var det endast ett svenskt företag som använde volatilitetsjustering, se Finansinspektionen (2018), *Aggregerade statistiska uppgifter om försäkrings- och återförsäkringsföretag som står under tillsyn enligt direktiv 2009/138/EG*.

<sup>40</sup> Se EIOPA (2017), *Report on long-term guarantees measures and measures on equity risk*.

<sup>41</sup> För att få använda verktygen måste vissa villkor vara uppfyllda. Exempelvis för att få använda matchningsjustering så krävs att företagets innehav av obligationer har liknande lång löptid som företagets åtagande till försäkringstagarna. Svenska företag har svårt att uppfylla detta krav på grund av det inte finns obligationer med så lång löptid i Sverige.

<sup>42</sup> I genomsnitt var SCR-kvoten 3 procentenheter lägre utan volatilitetsjustering för de svenska försäkringsföretag som använde den vid slutet av 2016. Även under hösten 2018 är effekten liten för svenska försäkringsföretag att använda volatilitetsjustering, då effekten av justeringen på den riskfria räntan är begränsad för åtagande i svenska kronor (upp till 5 räntepunkter i september 2018).

Diagram 9. Genomsnittliga SCR-kvoter, december 2016



Anm.: SCR-kvot utan LTG-verktyg avser vilken genomsnittlig SCR-kvot som skulle ha erhållits om försäkringföretagen inte använt verktygen. Med LTG-verktyg avses övergångsreglerna för beräkning av försäkringstekniska reserver, matchningsjustering och volatilitetsjustering i Solvens II.

Källa: EIOPA.

Därutöver har skadeförsäkringsföretagens lönsamhet varit stabil, vilket kan ses av totalkostnadsprocenten. Totalkostnadsprocenten (*combined ratio*) är ett väletablerat mått på lönsamhet inom skadeförsäkringsbranschen, där kostnader och utbetalningar, det vill säga försäkringsersättningar, ställs i förhållande till intäkterna, främst premieinkomsterna.<sup>43</sup> Om denna kvot är lägre än 100 procent så indikerar det lönsamhet i försäkringsverksamheten. Är kvoten däremot över 100 procent så innebär det att kostnaderna och utbetalningar är större än intäkterna.

Svenska skadeförsäkringsföretags genomsnittliga totalkostnadsprocent har varit under 100 procent sedan mitten av 2000-talet (se diagram 10). Att företagen är lönsamma i försäkringsrörelsen, det vill säga har en totalkostnadsprocent under 100 procent, tyder på stabilitet i verksamheten trots ändrade marknadsförhållanden och minskade intäkter. Dessutom var totalkostnadsprocenten fortsatt låg även under den globala finanskrisen och den följande ekonomiska nedgången.

<sup>43</sup> Detta mått tar inte hänsyn till intäkter från investeringar.

Diagram 10. Svenska skadeförsäkringsföretags genomsnittliga totalkostnadsprocent, 2004–2017



Anm.: Totalkostnadsprocenten (combined ratio) beräknas genom att först ta summan av försäkringsersättningar och driftkostnader och därefter dividera med premieintäkterna. För egen räkning innebär efter avgiven återförsäkring, det vill säga netto.

Källa: Svensk Försäkring.

## 1.7 Ekonomisk nedgång kan även få konsekvenser för regleringen

En vikande konjunktur under kommande år riskerar att påverka försäkringsföretagen negativt, särskilt vid en konjunktturnedgång och ökad politisk osäkerhet. Försäkringsföretagen står dock väl rustade av flera skäl. Ett skäl är att företagen har god finansiell ställning enligt kraven i Solvens II. Ett annat är att företagens exponeringar mot mer riskfyllda marknader, såsom Italien och Storbritannien, är små.

Samtidigt kan en större ekonomisk nedgång och politisk osäkerhet påverka kommande regleringsarbete inom EU, på samma sätt som den globala finanskrisen och den efterföljande statsskuldskrisen påverkade bland annat utformningen av Solvens II. Exempelvis till-

---

kom LTG-verktygen i Solvens II (se fördjupning) till stor del som en konsekvens av de erfarenheter som drogs av hur statsskuldkrisen i bland annat Grekland och Spanien påverkade försäkringsföretag med långa åtaganden, främst livförsäkringsföretag. Pågående och kommande regleringsinitiativ som kan påverkas vid en ekonomisk nedgång innefattar exempelvis översynen av Solvens II, vilket bland annat inkluderar LTG-verktygen (se avsnitt 2.3.1).

---

## 2 Reglering av försäkringsverksamhet

*Försäkringsföretagen är föremål för omfattande reglering. Det är naturligt att försäkringsföretag regleras för att upprätthålla ett starkt konsument-skydd. Men även om regleringstakten nu avtar kommer försäkringsföretagen framöver att behöva lägga ned mycket tid och kraft på att inrätta sig efter och följa regelverk som kan vara både omfattande, detaljerade och samtidigt oprecisa. Regelefterlevnaden blir därför en allt större utmaning i verksamheten. Svårigheterna att efterleva de nya reglerna har inte sällan sin grund i brister i regleringsprocessen. Det finns dock positiva tecken som talar för att det ändå är möjligt att vända utvecklingen när det gäller rättssäkerheten i regelgivningen och kvaliteten i lagstiftningen.*

### 2.1 Från regleringsvåg till fokus på regelefterlevnad

#### 2.1.1 En avtagande regleringstakt?

Under de senaste åren har flera mycket omfattande regelverk kommit på plats på försäkringsområdet. Till dessa hör den nya penningtvättslagen och den likaledes nya lagen om försäkringsdistribution. Därutöver har dataskyddsförordningen (GDPR)<sup>44</sup> och den så kallade Priips-förordningen<sup>45</sup> börjat tillämpas.

Gemensamt för dessa regelverk är att de vart och ett avser en omfattande mängd nya regler som är mycket detaljerade, men samtidigt i betydande mån svårtolkade. En annan gemensam faktor är att

<sup>44</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679.

<sup>45</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1286/2014.

---

de samtliga i grund och botten är EU-rätt: de två förstnämnda regelverken grundas på EU-regler men har genomförts i svensk rätt genom ny svensk lagstiftning, och de två sistnämnda är EU-förordningar. Tidpunkten för när en EU-förordning ska börja gälla följer av förordningen och dess bestämmelser är direkt tillämpliga i Sverige och i andra EU-medlemsstater.

Omfattande regleringsaktivitet på EU-nivå brukar erfarenhetsmässigt medföra få nationella lagstiftningsärenden (som inte grundas på EU-rätt). Det beror dels på att det nationella reformutrymmet blir begränsat i och med EU-regleringen, dels sannolikt på att resurserna är begränsade främst i Regeringskansliet.

Även om mängden tillkommande EU-reglering fortfarande är påtaglig, så avtar lagstiftningstakten hos EU-institutionerna. Kontexten är följande. EU-kommissionens ambition efter den senaste finanskrisen 2008 var att reformera finansmarknaderna så att de blev mer motståndskraftiga mot liknande allvarliga händelser. Ambitionen inbegrep en avsevärd mängd regleringsinitiativ, som successivt har slutförts. Nuvarande EU-kommissionens mandattid tar slut i oktober 2019 (se fördjupning nedan). Därtill kommer att det är val till Europaparlamentet i maj samma år, vilket i sig minskar den politiska ”reformivern”. Sammantaget innebär dessa faktorer att vi är inne i en period med en avtagande lagstiftningstakt på EU-nivå vad gäller finansmarknaden.

---

### **Fördjupning:** Val till Europaparlamentet och ny EU-kommission under 2019

En mycket stor del av regleringen som påverkar försäkringsföretagen beslutas på EU-nivå. Därmed påverkar politik och maktförhållanden i Europa svenska försäkringsföretags förutsättningar. Det blir därför viktigt att följa valet till Europaparlamentet och tillsättningen av en ny EU-kommission under 2019. Därtill innebär även det svenska riksdagsvalet indirekt ett ”EU-val” i och med att det är den svenska regeringens regeringschef respektive statsråden som företräder Sverige i Europeiska rådet och ministerrådet.

Väljarna i EU:s medlemsstater röstar vart femte år fram ledamöterna i Europaparlamentet i allmänna direkta val. Under 2019 kommer nationella val till Europaparlamentet att hållas 23–26 maj. I Sverige kommer valet hållas den 26 maj.

Europaparlamentets arbete påverkas på olika sätt av detta. Innan valet kommer de ledamöter som vill bli omvalda att ägna stor tid till sina valkampanjer och efter valet vidtar internt arbete med att bland annat formera utskott, vilket försvagar beslutskraften. Förutom denna mer kortsiktiga påverkan på Europaparlamentets arbete kan valet även få mer långtgående effekter genom det politiska utfallet. I dagsläget är det dock svårt att förutspå vilken påverkan utfallet kan få på regleringen som är viktig för försäkringsföretagen.



För den nuvarande EU-kommissionen går mandattiden ut den 31 oktober 2019 och därefter kommer en ny kommission att tillträda. EU-kommissionens ordförande nomineras av medlemsländernas stats- och regeringschefer genom Europeiska rådet. Förslaget måste sedan godkännas av en majoritet av ledamöterna i Europaparlamentet. De 28 kommissionärerna – en från varje land – väljs därefter av den tillträdande ordföranden bland förslag som lämnats in av EU-länderna. De ska sedan godkännas av ministerrådet och Europaparlamentet. Även denna process kan påverka regleringar, bland annat beroende på det vakuum som kan uppstå under tiden processen för att utse en ny kommission pågår. Dessutom kommer den nya EU-kommissionens ledamöter, kommissionärerna, också att påverka policyinriktningen och projekten i sak.

### 2.1.2 ...men ökade tillämpningsutmaningar

För försäkringsföretagen innebär alla de nya, omfattande regelverken att verksamheterna måste anpassas, flerfaldigt, till de nya förutsättningarna som lagstiftaren har gett. Företagen är vana vid återkommande ändringar av verksamhetsförutsättningarna i form av ny reglering. Vad som har tillkommit är som sagt en allt ökande mängd av detaljerade, men samtidigt till betydande del svårtydda regler. Detta i sig medför att genomförandet av regelverken i respektive försäkringsföretags verksamhet, liksom den därpå följande regelefterlevnaden, blir alltmer komplex och kräver betydande kompetens och resurser i företagen.

Förutom i varje enskilt försäkringsföretags verksamhet så sätter mängden oprecisa regler spår i annan form. Försäkringsföretagens förväntansbild om att Finansinspektionens föreskrifter och allmänna

råd ska precisera regelverken och skapa bättre förutsägbarhet ökar. Branschen har också en förväntan om att tillsynsmyndigheten agerar serviceinriktat i enlighet med förvaltningslagens bestämmelse och ger företagen den hjälp som är lämplig med hänsyn till frågans art, företagets behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Finansinspektionen å sin sida kan se en risk att ökad rådgivning öppnar upp för kritik av felaktiga eller tveksamma tolkningar av regelverken.

En annan effekt av den massiva regelmängden och förekomsten av svårtydda regler är att Svensk Försäkrings medlemsföretag i ökad utsträckning tar initiativ till möten inom ramen för branschorganisationen där tolkning och tillämpning av olika regelverk diskuteras. Sammantaget innebär detta alltså att det branschgemensamma arbetet med ett nytt regelverk inte, som traditionellt varit fallet, avslutas i och med att reglerna beslutas och träder i kraft utan i stället många gånger fortsätter därefter med regeltillämpningsdiskussioner. De regelverk som nämndes inledningsvis i detta avsnitt utgör exempel på frågor där sådana diskussioner har initierats eller pågår sedan en tid tillbaka: försäkringsdistribution, dataskydd, faktablad för komplexa produkter samt åtgärder mot penningtvätt.

Redan i Svensk Försäkrings omvärldsbeskrivning 2018 berördes i regleringsavsnittet rättssäkerhetsfaktorer som i slutänden påverkar möjligheterna till god regelefterlevnad hos försäkringsföretagen. I det följande fördjupas vad dessa faktorer består av.

### 2.1.3 Brister i regleringsprocessen inom EU...

En tydlig anledning till att försäkringsföretagens förutsättningar för god regelefterlevnad många gånger brister är de korta genomförandetiderna. Ofta är tiden för kort mellan beslut om ny reglering och tidpunkten när den ska börja tillämpas. Problemet är generellt för all slags reglering, men accentueras av att EU-regler många gånger

---

beslutas successivt på olika normnivå, i komplicerade förhandlingsprocesser med flera deltagande parter.

En beslutad genomförandetid på två år för ett EU-direktiv, vilket normalt brukar gälla, krymper i praktiken regelmässigt till några månaders förberedelsestid för försäkringsföretagen. Det beror dels på den svenska lagstiftarens process med utredning, remiss, regeringsbeslut om lagrådsremiss och proposition, samt riksdagens beslut om lagstiftningen och därtill ofta myndighetsföreskrifter från Finansinspektionen. Men, som indikerats ovan i fråga om normnivåer, beror det även på att det under sagda tvåårstid ofta tillkommer till exempel en kompletterande EU-förordning och regler från EU-kommissionen. De slutliga och fullständiga verksamhetsförsättningsarna för försäkringsföretagen i form av de nya reglerna är därmed sällan beslutade och offentliggjorda förrän först alldeles nära inpå ikraftträdandet, det vill säga den tidpunkt när reglerna ska börja tillämpas.

Resultatet av allt detta lämnar försäkringsföretagen i en ofta mycket besvärlig situation. Först när samtliga nya regler har beslutats och offentliggjorts blir det nämligen möjligt för företagen att i alla delar slutföra det kostsamma, tidskrävande och omfattande arbetet med att anpassa och utveckla olika delar av verksamheten. Det kan gälla omfattande systemutveckling, avtalsrelationer, olika interna styrdokument, information till kunder, utbildning av personal med mera. För att kunna förbereda sig krävs inte sällan att samtliga regler som kommer att ingå i ett nytt regelverk är kända i stort.

Bristande samordning mellan regelgivare på olika nivåer har kännetecknat genomförandet av flera av de regelverk som nu är på plats. När det gäller Priips-förordningen och försäkringsdistributionsdirektivet

---

dröjde vissa av de kompletterande EU-reglerna så länge att lagstiftaren till slut fick skjuta fram tidpunkten för tillämpningen av dessa omfattande och komplexa regelverk. Beträffande försäkringsdistributionsdirektivet togs beslutet om senareläggande t.o.m. retroaktivt, det vill säga först efter den tidpunkt då reglering som genomför direktivet skulle ha antagits och börjat tillämpas i medlemsstaterna.

Sammantaget måste det sägas vara anmärkningsvärt – och föga rättsäkert – att lagstiftaren på det nu redovisade sättet många gånger i praktiken betar försäkringsföretagen möjlighet att genomföra intentionerna bakom regleringen, till exempel ett stärkt konsumentskydd, på ett rimligt och förutsägbart sätt.

Ett sätt att försöka undvika sådana mycket korta genomförandetider för försäkringsföretagen och andra berörda kunde vara att verka för att EU:s rättsakter innehåller dels en tidpunkt när nationell reglering som genomför EU-rätten ska vara beslutad, dels en senare tidpunkt när den nationella lagstiftningen senast ska börja tillämpas.

#### **2.1.4 ...och på hemmaplan**

Trots att Sverige är medlem i EU sedan drygt 20 år tillbaka så har den svenska lagstiftningsprocessen inte anpassats till EU-medlemskapet. Det medför upprepade, omfattande förseningar under det svenska lagstiftningsarbetets gång. Genomförandet av den nya penningtvättslagen blev till exempel försenat trots att det svenska lagstiftningsarbetet inleddes innan EU-direktivet antogs. Även genomförandet av EU:s försäkringsdistributionsdirektiv kom att bli avsevärt försenat.<sup>46</sup> Detsamma gäller det i skrivande stund alltjämt pågående genomförandet av EU:s reviderade tjänstepensionsdirektiv (IORP II).<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97.

<sup>47</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341.

---

En tydlig och allvarlig följd av förseningar i lagstiftningsärendena är att tiden saknas för att på ett tillfredställande sätt omhänderta oklarheter i EU-rättsakter, utforma lösningar anpassade till svenska förhållanden, analysera remissynpunkter och arbeta om bristfälliga utredningsförslag. Svårigheter med överlappande informationskrav i annan lagstiftning lämnades till exempel därhän vid genomförandet av försäkringsdistributionsdirektivet. Med brister i lagstiftningen följer tillämpningssvårigheter och längre omställningstider.

Transparens – i bemärkelsen öppenhet och dialog – är en viktig förutsättning för kvalitet och rättssäkerhet i regelgivningen. Det svenska EU-medlemskapet innebär att för att få genomslag i förhandlingsprocesserna så måste synpunkter från försäkringsbranschen och andra berörda aktörer inhämtas på ett tidigt stadium, det vill säga redan när EU-kommissionen på ett övergripande plan skissar på ett reformbehov och därefter när EU-kommissionens förslag förhandlas på EU-nivå. Om öppenheten och dialogen kommer till stånd från statens – Regeringskansliets eller myndigheternas – sida först i samband med remittering av förslag till svenskt genomförande är det vanligtvis för sent i processen för att kunna få någon effekt. Det gäller till exempel om en rättsakt är så detaljerad som försäkringsdistributionsdirektivet. I sådana fall kan utrymmet för remissynpunkter i praktiken vara överspelat när dessa lämnas.<sup>48</sup>

Också på EU-nivå måste transparensen bli bättre. Den utökade användningen av triloger, det vill säga slutna förhandlingar mellan EU-institutionerna inför antagande av rättsakter, medför till exempel påtagliga svårigheter för försäkringsbranschen och andra intressenter i samhället att få insyn i beslutsprocesserna. EIOPA:s allt

---

<sup>48</sup> Se till exempel SOU 2016:10, *EU på hemmaplan*, s. 85 ff, Sieps rapport 2012:4 *Att göra rätt och i tid*, samt Statskontorets rapport *Myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU* (Dnr 2015/148-5).

---

ökande och mer betydelsefulla roll i lagstiftningsarbetet på EU-nivå (se bland annat avsnitt 2.1.5 och 2.4.1) ställer högra krav på öppenhet och dialog från myndighetens sida. Tyvärr uppfylls regelmässigt inte rimligt ställda rättssäkerhetskrav i dessa avseenden.

### **2.1.5 Expertmyndigheterna bidrar till att regelmängden ökar**

De EU-regelverk som har tillkommit under senare år är vart och ett mycket omfattande, vilket bidrar till att omställningen för försäkringsföretagen till de nya verksamhetsförutsättningarna vid varje tillfälle tar tid. Sedan finanskrisen har den regelmängd som försäkringsföretagen har att hantera vuxit avsevärt. En viktig del i denna utveckling är en omfattande och allt ökande detaljreglering. Grundläggande regler i ett EU-direktiv eller i en EU-förordning fylls numera regelmässigt ut av reglering på lägre normnivå. Det handlar till exempel om detaljföreskrifter som tas fram antingen på EU-nivå av EIOPA eller nationellt av Finansinspektionen. Också icke bindande normer, som EIOPA:s riktlinjer, yttranden och frågor-&-svar, bidrar i praktiken påtagligt till att mängden normer ökar.

Att expertmyndigheter tar fram regler på lägre normnivå för i och för sig det positiva med sig att reglerna därmed lättare kan justeras vid behov av den instans som beslutat dem. Men denna regleringsteknik har inte enbart fördelar. Eftersom såväl EIOPA:s som Finansinspektionens respektive målfunktion är snävare än lagstiftarens så innebär utnyttjandet av en lägre normnivå i praktiken att den politiska kontrollen minskar och att utrymmet för bredare intresseavvägningar begränsas. Regler på lägre nivå omgärdas inte heller av samma formella krav på öppenhet och dialog när de arbetas fram. Detta visar sig till exempel tydligt i EIOPA:s processer med att utforma myndighetens olika icke bindande normer.

---

Det är mot denna bakgrund även av största vikt att expertmyndigheterna inte går utöver sin befogenhet. Det betyder alltså att normer på lägre nivå endast ska beslutas inom ramen för det mandat som formulerats på högre normnivå, det vill säga av EU-institutionerna eller av Sveriges regering och riksdag. Kritik har i rättssäkerhetsavseende riktats i första hand mot EIOPA men även mot Finansinspektionen i detta avseende. Användning av icke bindande riktlinjer av olika slag, till exempel EIOPA:s frågor-&-svar, kan kritiserats utifrån liknande utgångspunkter.

## 2.2 Regleringsfrågor på kort sikt

Frågan om den framtida regleringen av tjänstepensionsverksamhet i Sverige är inne i ett avgörande skede. Ett nytt regelverk kommer med all sannolikhet att vara på plats i närtid. Frågan om flytt av pensionssparande på den svenska marknaden är också aktuell. På EU-nivå har takten i regelgivningen saktat in, men inte stannat av. Ett nytt regelverk om en europeisk privat pensionsprodukt (PEPP) står för dörren. När det gäller befintliga regelverk är översyn aktuell i vissa delar, bland annat i fråga om Solvens II och Priips.

### 2.2.1 Nytt regelverk för tjänstepensionsföretag

Tjänstepensionen har stor betydelse för framtidens pensionsnivåer. Cirka 90 procent av de anställda i Sverige omfattas av kollektivavtalad tjänstepension och den svenska tjänstepensionsmarknaden förvaltar i dag cirka 3 000 miljarder kronor.

I juli 2018 remitterade Finansdepartementet förslag till en ny reglering för tjänstepensionsföretag.<sup>49</sup> Förslaget innebär bland annat att EU:s reviderade tjänstepensionsdirektiv (IORP II) genomförs. Förslaget bygger delvis på Tjänstepensionsföretagsutredningens

---

<sup>49</sup> Promemorian *En ny reglering för tjänstepensionsföretag*, Fi2018/02661/FPM.

---

förslag, men även på förslag från Finansinspektionen på en ny solvensreglering.<sup>50</sup>

Finansdepartementets förslag innebär bland annat att det kommer att bli möjligt att bilda nya tjänstepensionsföretag. Det föreslås också en möjlighet för existerande företag att omvandlas till tjänstepensionsföretag, om de endast har tjänstepensionsverksamhet. De nuvarande livförsäkringsföretagen som har tjänstepensionsverksamhet får en förlängd tid, till och med 2022, innan de fullt ut måste börja tillämpa de Solvens II-anpassade reglerna i försäkringsrörelselagen. Förslagen innebär vidare att det införs ett särskilt riskbaserat kapitalkrav som skiljer sig från det som gäller för försäkringsföretag.

IORP II ska vara genomfört i Sverige senast den 13 januari 2019. Det är inte möjligt att till dess ha den svenska lagstiftningen på plats. Förslaget är att reglerna ska träda i kraft den 1 maj 2019. Finansdepartementet har därefter aviserat att ikraftträdande tidigast kan ske till halvåret 2019.

Bristande tid för anpassning till den nya tjänstepensionsregleringen är möjligen ett mindre problem för försäkringsföretagen, under förutsättning att den förlängda övergångstiden genomförs. Det ger tid för att överväga frågan om ombildning efter att det nya regelverket har trätt ikraft. För tjänstepensionskassorna ser det dock redan i nuläget besvärligt ut. Under hösten 2017 beslutade riksdagen att förlänga övergångstiden för deras nuvarande reglering, men endast till utgången av juni 2019. Finansdepartementet har visserligen aviserat att en ytterligare förlängning kommer att ske, men det är i nuläget oklart hur lång tid de får för att omvandla sig till tjänstepensionsföretag. De enda andra alternativ som står dem till buds är att

---

<sup>50</sup> SOU 2014:57, *En ny reglering för tjänstepensionsföretag* och Finansinspektionen (2017), *Förslag till kapitalkravsreglering för tjänstepensionsföretag*.

---

ansöka om tillstånd att bli försäkringsföreningar eller att likvideras. Att ge tjänstepensionskassorna så oklara förutsättningar för förberedelser och nödvändiga strategiska beslut för den typen av genomgripande förändringar är naturligtvis inte förenligt med grundläggande krav på rättssäkerhet.

### 2.2.2 Flytträtt i fokus

I diskussionen om flytt av pensionssparande har konsumentskyddsaspekter framhållits som viktiga för en fungerande pensionsmarknad. Tillgång till tydlig och enkel information gör det till exempel enklare att jämföra villkor och förstå konsekvenserna av en flytt. När det gäller information finns sedan några år Svensk Försäkrings branschrekommendation i frågan. Under hösten 2018 trädde den nya lagen om försäkringsdistribution i kraft. Den innehåller bland annat reglering av intressekonflikter vid rådgivning och försäljning av försäkringar. Därmed har själva flytträtten kommit i fokus.

Under hösten 2017 remitterade Finansdepartementet promemorian *En effektivare flytträtt av försäkringssparande*.<sup>51</sup> I den föreslås skärpningar av reglerna om flyttavgifter. Företagen får enligt förslaget endast ta ut avgifter för direkta kostnader och deras möjligheter att kompensera sig för anskaffningskostnader begränsas. I syfte att underlätta sammanslagning av försäkringar föreslås i promemorian också ändringar i den skatterättsliga regleringen. Arbetet med en lagrådsremiss pågår, men har dragit ut på tiden. Det mesta talar för att regeringen lägger fram en proposition under 2019.

### 2.2.3 PEPP – ett steg närmare gränslöst pensionssparande?

I många EU-länder är pensionerna under stor press, då pensions-

---

nivåerna riskerar att bli otillräckliga. EU-kommissionen har mot den bakgrunden lyft fram vikten av att stimulera privat pensionsparande. I juni 2017 lade EU-kommissionen fram ett förslag till förordning om en europeisk privat pensionsprodukt (PEPP), en ny produktkategori som kan komplettera den allmänna pensionen och tjänstepensionen.<sup>52</sup>

Tanken är att PEPP ska kunna erbjudas av försäkringsföretag, banker, tjänstepensionsinstitut och fondförvaltare med samma skattevillkor som för andra befintliga nationella sparprodukter. Detta för att säkerställa hög konkurrens mellan de som erbjuder produkten och valfrihet för medborgarna. Det ska vara möjligt att flytta sparandet såväl mellan olika institut som mellan nationsgränserna inom EU. För att få volym i sparandet uppmuntrar EU-kommissionen medlemsstaterna att införa skattestimulanser för pensionssparande.

Europaparlamentet röstade i september för att påbörja trilogförhandlingarna med rådet och EU-kommissionen. En EU-förordning om PEPP kan mot den bakgrunden förväntas under våren 2019. I Sverige förväntas inte PEPP få någon större betydelse, eftersom det här saknas skatteincitament för pensionssparande.

### 2.2.4 Priips-förordningen: redan dags för översyn

Efter finanskrisen har en regleringsvåg följt som har syftat till att stärka konsumenternas förtroende för finansmarknaden, bland annat genom informationsregler. Priips-förordningen, det vill säga EU-förordningen om faktablad för paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter för icke-professionella investerare, innebär till exempel att krav på faktablad gäller för de vanligaste sparlivpro-

---

<sup>51</sup> Promemorian *En effektivare flytträtt av försäkringssparande* (Fi2017/03188/FPM).

<sup>52</sup> COM (2017) 343 final av den 29 juni 2017.

---

dukterna på den svenska marknaden. En grundläggande tanke har varit att konsumenter behöver information för att kunna jämföra och fatta välgrundade beslut. Priips-regelverket, som dessvärre är illa anpassat till försäkringsprodukter, har lett till stora tillämpningsutmaningar för försäkringsbranschen både när det gäller traditionell försäkring och andra förvaltningsformer. Kraven på faktablad är till exempel näst intill omöjliga att följa när det gäller depåförsäkring.

I Priips-förordningen finns bestämmelser om att en översyn ska göras till utgången av 2018. Översynen kommer troligen inledas först efter att Europaparlamentsvalet har ägt rum i vår och en ny EU-kommission har tillträtt under nästa höst. Trots att översynen är försenad planerar de europeiska tillsynsmyndigheterna att redan i vår föreslå ändringar såvitt avser vissa frågor. Bakgrunden är att det ser ut som att EU-kommissionen kan komma att ändra den ordning som nu gäller, och som innebär att olika faktablad ska tas fram för å ena sidan Priip-produkter och å andra sidan värdepappersfonder.

### 2.2.5 Penningtvätsreglerna – fortsatt förändringstryck

Penningtvätsregelverket skärps och justeras återkommande. I maj 2018 antogs EU:s femte penningtvätsdirektiv.<sup>53</sup> Direktivet innebär ändringar i vissa delar av penningtvätsregelverket. I september 2018 remitterade Finansdepartementet en promemoria med förslag till svenskt genomförande av det nya penningtvätsdirektivet.<sup>54</sup> Direktivet ska vara genomfört senast i januari 2020.

Omvärldshändelser har också föranlett initiativ när det gäller tillsynen på EU-nivå. I september 2018 lade EU-kommissionen fram

---

<sup>53</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843.

<sup>54</sup> Promemorian *Genomförande av 2018 års ändringsdirektiv till EU:s fjärde penningtvätsdirektiv* (Fi2018/03025/B).

---

förslag om att samla EU-tillsynen på penningtvätsområdet hos den europeiska bankmyndigheten (EBA) och utöka dess befogenheter bland annat när det gäller efterlevnad.<sup>55</sup> Förslagen kompletterar den pågående ESA-översynen (se avsnitt 2.4). I ett anslutande meddelande öppnar EU-kommissionen bland annat för att på längre sikt omvandla penningtvätsdirektivet till en förordning.<sup>56</sup> Det skulle innebära att EU-reglerna blir direkt tillämpliga i Sverige.

### 2.2.6 Solvens II – 2018-översynen i slutfas

Solvens II-regelverket, försäkringsföretagens centrala rörelseregelverk, har nu tillämpats i snart tre år. Där finns bestämmelser om att utvärdering ska ske, bland annat redan under 2018. I 2018-översynen ska EU-kommissionen utvärdera kapitalkravet enligt den standardformel som finns i Solvens II-förordningen. EIOPA lämnade tekniska råd till EU-kommissionen om behovet av ändringar och EU-kommissionen har för avsikt att besluta om eventuella ändringar i slutet av 2018. Därefter har rådet och Europaparlamentet möjlighet att motsätta sig EU-kommissionens förslag.

Även gruppreglerna ska utvärderas och EU-kommissionen lämnade i april 2018 en rapport till rådet och Europaparlamentet i den delen där det konstaterades att den enda ändring som behöver genomföras i nuläget är möjligheten för EIOPA att få stärkta befogenheter för att skapa enhetlighet för gruppinterna modeller och att sådana förslag redan hade lämnats inom ramen för översynen av de europeiska tillsynsmyndigheterna, se avsnitt 2.4. I övrigt hänvisade EU-kommissionen till den större översynen som ska göras 2020 (se avsnitt 2.3.1).

---

<sup>55</sup> COM (2018) 646 final av den 12 september 2018.

<sup>56</sup> COM (2018) 645 final av den 12 september 2018.

---

## 2.2.7 Investeringsfrågor

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

Mycket av det regleringsarbete som pågår i EU på detta område sker inom ramen för den så kallade kapitalmarknadsunionen (CMU), där målsättningen är att underlätta långsiktiga och tillväxtfrämjande investeringar inom EU. Bland dessa initiativ finns förslag på harmoniserade EU-regler för säkerställda obligationer.<sup>57</sup> Med säkerställda obligationer avses, förenklat uttryckt, obligationer och andra skuldförbindelser som är förenade med förmånsrätt hos utgivaren.

I dagsläget är denna lagstiftning nationell och det finns vissa skillnader mellan EU-länderna. Om det blir större förändringar i regelverket för säkerställda obligationer så kan kapitalkravet i Solvens II ändras för dessa obligationer, vilket nu har gjorts för värdepapperiserade<sup>58</sup> tillgångar.<sup>59</sup> För värdepapperiserade tillgångar som uppfyller vissa villkor<sup>60</sup> sänks kapitalkravet betydligt från den 1 januari 2019.

I syfte att öka aktieägarnas engagemang i bolagen har ändringar antagits i EU-direktivet om aktieägares rättigheter. Ändringarna ska vara genomförda i svensk rätt senast i juni 2019 och innebär bland

---

<sup>57</sup> COM (2018) 94 final av den 12 mars 2018.

<sup>58</sup> Med värdepapperisering avses transaktioner som gör det möjligt för en långgivare att finansiera lån eller tillgångar genom att omvandla dem till värdepapper (värdepapperiserade tillgångar).

<sup>59</sup> EU-kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/1221.

<sup>60</sup> Detta gäller främst de som klassificeras som enkla, standardiserade och transparenta värdepapperiserade tillgångar (STS).

---

annat att livförsäkringsföretagen ska redogöra för sin investeringsstrategi när det gäller aktier och årligen offentliggöra hur de har ställt sig i större frågor på de olika bolagsstämmorna. En departementspromemoria med förslag till genomförande remitterades i maj 2018.<sup>61</sup>

En ytterligare fråga som påverkar försäkringsföretagens investeringar är den pågående översynen av EU-förordningen om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (European Market Infrastructure Regulation, EMIR).<sup>62</sup> Ändringsförslagen innebär vissa lättnader ifråga om rapportering och kravet på central motpartsclearing, där det bland annat föreslås att det så kallade pensionsundantaget (som innebär att kravet på central motpartsclearing inte tillämpas fullt ut på vissa försäkringsprodukter) förlängs ytterligare.<sup>63</sup> Förhandlingarna om detta förslag är i slutskedet.

## 2.3 Regleringsfrågor på längre sikt

Ett inflöde av regleringsfrågor på EU-nivå kan väntas också framöver. Övergripande frågor som rycker närmare är sätningen av redovisningsstandarden IFRS 17 och 2020-översynen av Solvens II-regelverket. Båda dessa frågor kommer att få mycket stor påverkan på försäkringsbranschen. Andra frågor som kan aktualiseras är bland annat krishanteringsregler för försäkringsföretag.

### 2.3.1 Solvens II – upptakt inför 2020-översynen

I Solvens II-regelverket finns bestämmelser om att en översyn ska ske också 2020. I 2020-översynen återkommer frågan om kapital-

---

<sup>61</sup> Ds 2018:15, *Direktivet om ett ökat aktieägarengagemang – Förslag till genomförande i svensk rätt*.

<sup>62</sup> COM (2017) 208 final av den 4 maj 2017.

<sup>63</sup> Vid central motpartsclearing träder en specifik typ av finansiellt institut (central motpart) in som motpart till både köparen och säljaren av derivatet. På så sätt minskar riskerna för köparen och säljaren att motparten inte ska kunna fullgöra villkoren i derivatet. Den centrala motparten måste uppfylla strikta krav som framgår av EMIR.

---

kravets utformning. Men här tillkommer också den del av Solvens II som brukar kallas LTG-paketet, det vill säga de delar som handlar om hur försäkringsföretagens långa åtaganden ska värderas och då särskilt justeringar av diskonteringsräntan (se även fördjupning i avsnitt 1). Flera av de ämnena som kommer att utvärderas i 2020-översynen diskuterades redan när Solvens II togs fram och resulterade i ändringsdirektivet Omnibus II. Nu med ett par års erfarenhet av tillämpningen finns mer information om hur regelverket slår och vilka konsekvenserna blir för försäkringsföretag och för skyddet för försäkringstagare.

EIOPA har redan i två rapporter lämnat information om hur åtgärderna för att hantera långa åtaganden fungerar. EU-kommissionen bad dessutom under våren 2018 EIOPA om ytterligare information inför 2020-översynen. EIOPA har fram till mitten av december 2019 att ta fram detta.

### 2.3.2 Osäkerhet kring IFRS 17

I maj 2017 utfärdades en ny global redovisningsstandard för försäkringsavtal – IFRS 17. Inom ramen för EU:s antagandeprocess av IFRS begär EU-kommissionen den redovisningstekniska kommittén EFRAG om bistånd för att utvärdera om en standard ska antas inom EU eller ej. Utvärderingen inkluderar bland annat omfattande tester. Vid testerna av IFRS 17 framkom brister på elva områden som försäkringsbranschen anser måste rättas till innan standarden kan börja tillämpas. Sex av dessa elva problemområden ansågs av EFRAG som så allvarliga att EFRAG ställde sig bakom försäkringsbranschen och påtalade dessa brister för IASB, det organ som utfärdar standarden på global nivå. Vid sitt styrelsemöte i november 2018 beslutade IASB att skjuta upp tidpunkten för globalt ikraftträdande med ett år, till den 1 januari 2022. IASB förväntas diskutera eventuella ändringar av IFRS 17 på sitt styrelsemöte i december 2018. Det

---

är i dagsläget oklart vad denna utveckling innebär för den fortsatta processen på EU-nivå och globalt.

På nationell nivå innebär ett antagande av en ny eller ändrad IFRS att föreskrifterna på redovisningsområdet måste anpassas. Finansinspektionen har under året hållit en serie möten för att inhämta branschens synpunkter på IFRS 17 som en del av förstudien inför en sådan anpassning. Det är positivt att branschen i ett tidigt skede får möjlighet att belysa för Finansinspektionen vilka konsekvenser IFRS 17 får för den svenska marknaden.

### 2.3.3 Mot ett nytt regelverk för försäkringsföretag i kris?

En fråga som övervägs inom EU är om särskilda krishanteringsregler bör införas för försäkringsföretag. För banker finns redan sådana regler. Att utgå från att olika delar av finanssektorn kan regleras likartat har efter finanskrisen varit en märkbar tendens på EU-nivå. Det är dock knappast någon självklarhet i fråga om så olika verksamheter som bank- respektive försäkringsrörelse.

EIOPA lämnade redan 2017 ett yttrande med förslag till ett minimi-harmoniserat regelverk för återhämtning och resolution av försäkringsföretag, det vill säga särskilda regler för försäkringsföretag i kris. I yttrandet poängteras såväl konsumentskyddet som försäkringsföretagens potentiella påverkan på den finansiella stabiliteten. Det sistnämnda har på senare år lyfts fram som en allt viktigare aspekt och då främst i förhållande till försäkringsföretagens roll som stora investerare. Europeiska systemrisknämnden (ESRB) har instämt i den bedömningen.

Det är fortfarande oklart om EU-kommissionen kommer att föreslå en EU-reglering på detta område. En fråga som kan komma att aktualiseras som en följd av detta regleringsinitiativ är så kallade



---

försäkringsgarantisystem, vilket kan ses som en motsvarighet till bankernas insättningsgaranti. I ett diskussionspapper från juli 2018 förespråkar EIOPA att det ska införas nationella försäkringsgarantisystem.<sup>64</sup> Efter en konsultation arbetar EIOPA vidare med att ta fram en ståndpunkt om hur kraven på sådana system bör vara utformade, exempelvis vilka försäkringar som ska omfattas och hur det ska finansieras.

EIOPA har även arbetat vidare med frågan om eventuella stabilitetsrisker från försäkringsbranschen och om dessa risker bör åtgärdas. Under 2018 publicerade EIOPA tre rapporter på det här temat där de menar på att det finns stabilitetsrisker från försäkringsföretagen som inte omhändertas genom Solvens II. Därför har EIOPA börjat undersöka möjligheten att införa så kallade makrotillsynsverktyg för att hantera dessa stabilitetsrisker. De verktyg som EIOPA nu funderar på innefattar ökade solvenskapitalkrav för vissa försäkringsföretag, utökad rapportering av vissa risker och möjligheten att införa temporära stopp för försäkringsföretagen att göra utbetalningar till försäkringstagarna.

### 2.3.4 Motorförsäkringsdirektivet uppdateras

Även på trafikförsäkringsområdet pågår en översyn på EU-nivå. I maj 2018 lade EU-kommissionen fram förslag till anpassningar av motorförsäkringsdirektivet, som antogs för nästan tio år sedan.<sup>65</sup> Anpassningarna gäller bland annat tillämpningsområdet, som har varit föremål för EU-domstolens bedömning i några fall. I huvudsak är det fråga om klagorande i linje med vad som gäller i Sverige, men vissa gränsdragningsfrågor finns, till exempel när det gäller elcyklar.

---

<sup>64</sup> EIOPA (2018), *Discussion Paper on resolution funding and national insurance guarantee schemes*.

<sup>65</sup> COM (2018) 336 final av den 24 maj 2018.

---

Bland andra förslag märks att EU-kommissionen vill att en skadelidande ska ha rätt till ersättning från en garantifond i konkurs-situationer. I Sverige finns inte några särskilda lagregler om rätt till trafikskadeersättning när försäkringsgivaren har försatts i konkurs. Förslaget kan därför komma att påverka till exempel Trafikförsäkringsföreningens verksamhet. Förhandlingar pågår i rådet och Europaparlamentet.

### 2.3.5 Stärkt EU-konsumentskydd genom grupptalan

Konsumentfrågor fortsätter att ha hög prioritet i EU-arbetet. I maj 2018 presenterade EU-kommissionen en översyn av ett antal EU-direktiv på konsumentområdet ("A New Deal for Consumers").<sup>66</sup> Förslagen tar i första hand sikte på att säkerställa efterlevnaden av befintliga EU-regler, till exempel genom att ge intresseorganisationer möjlighet att begära ersättning för en grupp av konsumenter när företag inte följer reglerna ("grupptalan"). I grunden är det självklart att konsumenter som har rätt också ska kunna få rätt. Det finns emellertid risker med att reglera grupptalan om ersättning på EU-nivå och inte nationellt som i dag. Förslaget förhandlas i rådet och Europaparlamentet.

## 2.4 Vart är EU-tillsynen på väg?

### 2.4.1 EIOPA – ett barn av finanskrisen

Den senaste finanskrisen pekade bland annat på ett behov av att stärka tillsynen på finansmarknaden inom EU. För att förbättra möjligheterna att gemensamt hantera och förebygga kriser och störningar skapades ett nytt tillsynssystem. Det består av EIOPA, den europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten, EBA och ESMA, som är motsvarande tillsynsmyndigheter på bank- och

---

<sup>66</sup> COM (2018) 184 final av den 11 april 2018 och COM (2018) 185 final av den 11 april 2018.

---

värdepappersområdet (tillsammans benämns de ESA-myndigheterna) samt den europeiska systemrisknämnden, ESRB. Inom systemet svarar systemrisknämnden för övervakningen av systemrisker (makrotillsynen) och tillsynsmyndigheterna för tillsynen över enskilda företag (mikrotillsynen). Den europeiska systemrisknämnden och de europeiska tillsynsmyndigheterna inrättades 2011.

Med systemet togs steg mot en mera centraliserad tillsyn. Till EIOPA:s uppgifter hör att delta i processen med att arbeta fram regler på försäkrings- och tjänstepensionsområdet, övervaka de nationella tillsynsmyndigheterna och bedöma utvecklingen på försäkrings- och pensionsmarknaden. En grundtanke är att EIOPA ska bidra till en mera enhetlig tillsyn och tillämpning.

När det gäller nya regler har EIOPA till uppgift att ta fram bestämmelser som fyller ut reglering på högre nivå. EIOPA tar till exempel i vissa delar fram förslag till bindande föreskrifter av teknisk karaktär, så kallade tekniska standarder. EIOPA har också rätt att utfärda rekommendationer och riktlinjer. Rekommendationerna och riktlinjerna har ”följ eller förklara”-karaktär. Myndigheten lämnar också råd till EU-kommissionen i samband med regelgivning på högre normnivå.

EIOPA:s tillsyn är i första hand inriktad på de nationella tillsynsmyndigheterna. EIOPA kan till exempel utfärda rekommendationer mot en tillsynsmyndighet som inte följer EU-reglerna eller kräva åtgärder i krissituationer. I vissa undantagsfall kan dock myndigheten agera i förhållande till enskilda företag. Den praktiska tillsynsverksamheten kan till exempel handla om tillsynsbesök hos de nationella tillsynsmyndigheterna eller inbördes utvärderingar (så kallade peer reviews). En EU-gemensam handbok för tillsynen har också tagits fram.

---

När det gäller marknadsövervakningen är en viktig uppgift att samla in och analysera relevant information. Det sker bland annat genom stresstester av försäkringsföretag.

De nationella tillsynsmyndigheterna deltar i styrningen och finansieringen av EIOPA. EIOPA leds av ett organ vars beslutande ledamöter består av cheferna för de nationella tillsynsmyndigheterna. Där fattas de viktigaste besluten, till exempel om reglering och överträdelser av EU-rätten. De nationella tillsynsmyndigheterna står också för merparten av EIOPA:s finansiering.

EIOPA:s första tid sammanföll delvis med införandet av Solvens II-regelverket och präglades av regelgivningsfrågor. Därefter har tillsynsfrågor fått större betydelse, men också konsumentfrågor och finansiell stabilitet.

#### **2.4.2 Översynen av EU-nivåns finanstillsynsmyndigheter**

I september 2017 presenterade EU-kommissionen ett förslag om ändringar i de förordningar som styr EIOPA och de europeiska tillsynsmyndigheterna på bank- och värdepappersområdet.<sup>67</sup> Inriktningen är att ytterligare stärka tillsynen på EU-nivå.

Till att börja med föreslås EIOPA få utökade befogenheter och uppdrag. Det handlar inte om ett direkt tillsynsansvar i förhållande till företagen, men en mera överordnad ställning i förhållande till de nationella tillsynsmyndigheterna i olika avseenden bland annat när det gäller samordning. EIOPA föreslås till exempel ta fram en strategisk tillsynsplan med EU-gemensamma prioriteringar och följa upp att de nationella tillsynsmyndigheternas tillsynsplaner ligger i linje med den.

<sup>67</sup> COM (2017) 536 final av den 20 september 2017.

---

Förslaget innebär också att styrningen av EIOPA förändras så att de nationella tillsynsmyndigheterna får mindre att säga till om. I stället stärks EU-perspektivet. Ett antal centrala beslut, till exempel om överträdelse, strategisk tillsynsplan och utvärdering av de nationella tillsynsmyndigheterna, ska enligt förslaget fattas i ett nytt organ vars ledamöter utses på EU-nivå. Beslutanderätten förs dock inte över i fråga om tekniska standarder. Ett syfte med förslaget om styrning är att undvika intressekonflikter mellan EU-gemensamma och nationella intressen i till exempel tillsyns- och samordningsfrågor.

När det gäller EIOPA:s finansiering föreslås bland annat att den del som nu kommer från tillsynsmyndigheterna byts ut mot finansiering från företagen. Ett skäl är sannolikt att det då blir enklare att skapa ökat budgetutrymme för EIOPA. De svenska försäkringsföretagen finansierar redan Finansinspektionens andel, men storleken och fördelningen kan eventuellt förändras beroende på hur kommande reglering utformas.

EU-kommissionens förslag förhandlas i rådet och Europaparlamentet. Det kan dock konstateras att överföring av makt från de nationella tillsynsmyndigheterna kan vara en mycket känslig fråga och svår att få stöd för hos medlemsstaterna. Den svenska riksdagen har till exempel ansett att förslaget i delar strider mot subsidiaritetsprincipen, det vill säga principen om att beslut ska fattas så effektivt och så nära medborgarna som möjligt.

### 2.4.3 Hur bör EU-tillsynen utformas?

Översynen av de europeiska tillsynsmyndigheterna motiveras på ett övergripande plan med att en fortsatt marknadsintegration inom EU kräver en mera integrerad tillsyn. En erfarenhet från finanskrisen är att intressekonflikter och bristande samordning kan försvåra till

---

exempel krishantering. På värdepappersområdet, där integrationen kommit längre än på försäkringsområdet, går utvecklingen mot att ESMA ges ökad direkttillsyn av marknadsaktörer. Integrationen har dock fördjupats också på försäkringsområdet. Sedan EIOPA inrättades har till exempel Priips-förordningen och försäkringsdistributionsdirektivet tillkommit, vilket har resulterat i att EIOPA:s verksamhetsområde har utökats. Ytterligare uppgifter väntas tillkomma genom PEPP-förordningen.

Försäkringsbranschen har ett självklart intresse av ett robust tillsynssystem inom EU. Det finns emellertid också risker med att stärka EIOPA:s ställning på de nationella tillsynsmyndigheternas bekostnad. De nationella tillsynsmyndigheterna har generellt en betydligt bättre kännedom om sina respektive hemmamarknader och förståelse för de problem som finns där. Det beror inte enbart på att de har mera direktkontakt med branschföreträdare och andra intressenter på hemmaplan. Skillnader mellan EU:s medlemsländer, till exempel när det gäller skatte- och socialförsäkringssystemen, innebär att försäkringsmarknaden ser olika ut i olika länder. Det ligger därför i försäkringsföretagens intresse att de nationella tillsynsmyndigheterna deltar i EIOPA:s beslutsfattande och har möjlighet att anpassa sitt arbete utifrån nationella förutsättningar och behov.

## 2.5 Är det möjligt att vända utvecklingen i riktning mot stärkt rättssäkerhet?

Som konstaterats i det föregående och i Svensk Försäkrings tidigare omvärldsrapporter påverkar brister i regleringsprocessen försäkringsföretagen negativt. Till stor del handlar det om reglering som har sin grund i EU-rätten. Det kan därför tyckas svårt att vända utvecklingen. Men vissa initiativ med positiv ansats mot stärkt rättssäkerhet har ändå tagits.

---

Den nu sittande EU-kommissionen under ordförande Jean-Claude Juncker har visat engagemang för att förbättra och förenkla EU-lagstiftningen (ett arbete som benämns ”Better Regulation”).

I början av den nuvarande EU-kommissionens mandatperiod (maj 2015) lades ett förenklingspaket. Utgångspunkten är att EU-kommissionens arbete i större utsträckning ska bygga på konsekvensutredningar, utvärdering och samråd. På hemmaplan har regleringsfrågorna inte lyfts fram på samma sätt. Det går dock att hitta positiva ansatser även här.

### 2.5.1 EU:s ”regelråd” har stärkts

När det gäller ny lagstiftning har Juncker-kommissionen stärkt kvalitetskontrollen genom att inrätta en ny och mera oberoende regelgranskningsnämnd (Nämnden för lagstiftningskontroll). Nämnden bedömer kvaliteten på konsekvensutredningar. Den har en central placering i EU-kommissionen. I princip krävs det ett positivt yttrande från nämnden för att ett initiativ med en konsekvensutredning ska kunna antas av EU-kommissionen. I annat fall ska initiativet normalt ses över.

Strax över 40 procent av utredningarna fick under 2017 ett negativt yttrande och blev alltså föremål för komplettering.<sup>68</sup> Det gällde till exempel förslag som rör ESA-myndigheterna, Solvens II-regelverket och PEPP. Nämnden kan också titta på större utvärderingar och så kallade ”fitness checks” av befintlig lagstiftning.<sup>69</sup>

### 2.5.2 REFIT-plattformen öppnar möjligheter inom EU

Den nuvarande EU-kommissionen har också stärkt REFIT-programmet (Regulatory Performance and Fitness Programme). RE-

<sup>68</sup> Regulatory Scrutiny Board Annual Report 2017 s. 11.

<sup>69</sup> Med fitness check avses en omfattande utvärdering av ett politikområde för att se om flera sammanhängande rättsakter har bidragit till att nå de politiska målen, se SWD (2015) 111 av den 19 maj 2015.

---

FIT är centralt för att utvärdera och förbättra befintlig lagstiftning, till exempel genom utvärderingar och ”fitness checks”.

Juncker-kommissionen har inrättat ett forum för REFIT (REFIT-plattformen). I plattformens arbete deltar dels näringslivsföreträdare och andra intressenter, dels experter från medlemsstaterna. Från Sverige deltar företrädare från Tillväxtverket och Svenskt Näringsliv.

Företag och andra kan lämna förslag som plattformen tar ställning till, exempelvis genom att föreslå uppföljning från EU-kommissionen. Insurance Europe har lämnat flera förslag på försäkringsområdet. När det gäller konsumentskydd har Insurance Europe bland annat tagit upp svårigheter med att konsumenterna överlastas med för mycket och därmed svårgripbar information, att olika regelverket överlappar varandra och bristande digital anpassning. Det har resulterat i att plattformen rekommenderat att EU-kommissionen ser över EU-reglerna utifrån dessa perspektiv, vilket får ses som en stor framgång.

### 2.5.3 Diskussion på hemmaplan om Regelrådets framtida roll...

EU:s regelförenklingsarbete framstår i flera avseenden som betydligt mera konkret och ambitiöst än det som bedrivs på hemmaplan. I Sverige finns till exempel inte någon motsvarighet till det systematiska arbetet på EU-nivå med att utvärdera befintlig lagstiftning inom REFIT. När det gäller nya och ändrade regler granskar Regelrådet visserligen konsekvensutredningar som gäller förslag till lagar och andra författningar, men konsekvensutredningarna lever i stor utsträckning inte upp till de krav som ställs. Mer än hälften av konsekvensutredningarna i kommit-

---

tébetänkanden bedömdes till exempel inte uppfylla kraven 2017.<sup>70</sup> Vid brister finns inte något krav på komplettering och återremittering till rådet. Från näringslivshåll har det bland annat framförts önskemål om sådana krav och att Regelrådets ställning ska stärkas.<sup>71</sup> Också Entreprenörskapsutredningen har ansett att Regelrådets oberoende bör säkerställas.<sup>72</sup> I dag är Regelrådet inte någon egen myndighet.

Statskontoret har på regeringens uppdrag utrett förutsättningarna för att utöka Regelrådets uppgifter när det gäller arbetet med EU-lagstiftning. I en rapport från januari 2018 föreslås bland annat att rådets granskning av EU-kommissionens konsekvensutredningar ska göras obligatoriska.<sup>73</sup> Arbeta med redan genomförd EU-lagstiftning eller förändringar i Regelrådets organisation föreslås däremot inte. Som skäl för att inte utöka uppdraget utöver granskning av konsekvensutredningar anges bland annat att mottagningskapacitet saknas för att ta hand om förslag. Ett utökat uppdrag torde med andra ord förutsätta att det finns en tydlig politisk vilja att stärka arbetet med att förbättra och förenkla lagstiftningen. Den pågående diskussionen om Regelrådets framtida roll kan öppna sådana möjligheter.

#### 2.5.4 ...och om Lagrådets ställning

För kvaliteten i det svenska lagstiftningsarbetet har Lagrådets granskning stor betydelse. Lagrådet består av domare från de högsta domstolarna. Granskningen sker främst utifrån ett rättssäkerhets- och grundlagsperspektiv, men även tekniska synpunkter kan lämnas.

<sup>70</sup> Regelrådets årsrapport 2017 s. 18.

<sup>71</sup> Se till exempel Näringslivets regelnämnds rapport *Rätt underlag för rätt beslut. Åtgärder för bättre konsekvensutredningar* och Svenskt näringslivs rapport *Lättare regelbörda för näringslivet – en förnyad politisk beslutsprocess*.

<sup>72</sup> SOU 2016:72, *Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet*.

<sup>73</sup> *Fler uppgifter för Regelrådet. Bör rådet arbeta mer med EU-lagstiftning och digitalisering? (2018:1)*.

---

Lagrådets yttranden är rådgivande. Under den gångna politiska mandatperioden har kritik riktats mot regeringen vid ett flertal tillfällen för att inte i tillräcklig utsträckning ta hänsyn till Lagrådets synpunkter. Sådan kritik har förekommit också tidigare, men den har bidragit till att frågan om Lagrådets ställning har fått förnyad aktualitet. Också denna diskussion kan lyfta övergripande frågor om rättssäkerhet och kvalitet i lagstiftningsarbetet.

#### 2.5.5 Ansatser till mera öppenhet och dialog

Också när det gäller öppenhet och dialog finns positiva inslag i utvecklingen, även om de inte är uttalade. Dessa inslag är snarare ad-hoc-artade än utslag av justeringar av den formella processen. På EU-nivå har ambitionen om mera öppenhet och dialog bland annat tagit sig uttryck i att samråd i större utsträckning ska ske när det gäller kompletterande lagstiftning som EU-kommissionen antar och det har också blivit enklare att följa behandlingen av sådana förslag.

Behovet av ökad insyn och delaktighet i det svenska EU-arbetet har lyfts fram i betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10) och då särskilt i tidiga skeden av lagstiftningsprocessen när det finns reella möjligheter att påverka. I ljuset av betänkandet har regeringen tagit initiativ till EU-samråd i olika frågor. Ansatsen är positiv, men behovet av mera formaliserade och varaktiga samrådsformer kvarstår med skärpa.

På myndighetsnivå har Finansinspektionen lyft fram betydelsen av kommunikation i verksamheten, bland annat när nya regelverk genomförs och i tillsynen. En ambition från myndigheten är att i större utsträckning kommunicera erfarenheter från tillsynen bland annat i en ny rapportserie ("kommunikativ tillsyn").

---

### 2.5.6 Vad kan branschen bidra med?

Ansvar för rättssäkerheten i regelgivningen och för kvaliteten i lagstiftningen vilar på det allmänna. Försäkringsbranschen kan dock bidra till bättre reglering. Självreglering i form av branschrekommendationer eller egna tvistelösande nämnder kan vara ett sätt att minska behovet av nya lagar och författningar på olika områden och kan även bidra till en välavvägd tillämpning. När det gäller personförsäkring har till exempel provningsmöjligheterna nyligen utökats och nya branschrekommendationer antagits. Behovet av sådana initiativ kan förväntas öka framöver.

Branschen kan också bidra med vägledning på områden där regleringen är oklar och annars svår att tillämpa. Inom Svenska institutet mot penningtvätt (SIMPT) pågår till exempel arbete att ta fram en vägledning för hur penningtvätsreglerna ska tillämpas i praktiken av försäkringsbolag och andra finansiella företag. Bakom SIMPT står Svensk Försäkring och några andra branschorganisationer. Ett gemensamt och väl underbyggt synsätt i svåra tillämpningsfrågor är en fördel, till exempel i dialogen med Finansinspektionen, och kommer med all sannolikhet att efterfrågas även fortsättningsvis.

Branschen har givetvis också ett ansvar för att lämna synpunkter och underlag när detta efterfrågas. Det gäller inte minst för att belysa konsekvenserna av enskilda förslag. Detaljsynpunkter är nödvändiga, men räcker knappast för att åstadkomma mera genomgripande förbättringar. Och en grundläggande förutsättning för att synpunkter och underlag ska kunna ges i rätt tid och på rätt sätt är att lagstiftaren – såväl på EU-nivå som nationellt genom departementen och myndigheterna – är öppen och tydlig med hur regleringsprocesserna fortskrider.

---

Det är också viktigt att fortsatt uppmärksamma politiker och andra beslutsfattare på bristerna i processen och betydelsen av rättssäkerhet i regelgivningen. Dessa frågor berör flera olika aktörer och såväl EU- som den nationella nivån. Även här kan samverkan med andra berörda vara en väg framåt. Under 2017 skrev till exempel Svensk Försäkring tillsammans med andra branschorganisationer i finanssektorn ett brev till både finansministern och Finansinspektionens generaldirektör om bristande rättssäkerhet. Detta torde ha bidragit till att en i delar öppnare och mer dialoginriktad regleringsprocess kan skönjas. Ett annat exempel är det gemensamma branscharbetet inom Insurance Europe som öppnar möjligheter att vända utvecklingen på EU-nivå. Fortsatt öppen diskussion och debatt även i Sverige, med konkreta förbättringsförslag, torde gagna ökad rättssäkerhet i regelgivningen.

---

## 3 Ny spelplan för hållbarhetsfrågor

*EU-kommissionen har lagt fram en handlingsplan för EU:s fortsatta arbete med hållbarhet på de finansiella marknaderna. Hållbarhetsfrågorna har därmed på allvar gjort sitt inträde i den finansiella lagstiftningen. Det råder inte längre någon tvekan om att spelplanen håller på att förändras. Hur den slutgiltiga utformningen av de olika lagstiftningsinitiativen kommer att se ut kan komma att spela stor roll för försäkringsföretagen. Samtidigt höjs röster i samhällsdebatten för att staten måste ta ett större ansvar för klimatutmaningarna och andra hållbarhetsfrågor i stället för att lägga ansvaret på individer och företag.*

### 3.1 Inledning

Under FN:s klimatkonferens i Paris år 2015 förband sig majoriteten av världens länder att minska utsläppen av växthusgaser. Målet är att hålla den globala temperaturökningen väl under två grader, jämfört med förindustriell nivå, och att sträva efter att begränsa den till 1,5 grader. I oktober 2018 släppte FN:s panel för klimatförändringar, Intergovernmental Panel of Climate Change (IPCC), en rapport om effekterna av en global uppvärmning på 1,5 grader. En av slutsatserna i rapporten är att de åtaganden som länderna gjorde vid Parismötet 2015 inte räcker för att klara det uppställda målet. I samband med att rapporten släpptes uttryckte Debra Roberts, vice ordförande i en av IPCCs arbetsgrupper, att rapporten ger beslutsfattare den information som behövs för att fatta beslut som tacklar klimatförändringarna med beaktande av lokal kontext och människors behov. Enligt Roberts kommer de kommande åren sannolikt att bli de viktigaste i mänsklighetens historia.

---

På EU:s finansmarknadsområde är det tydligt att beslutsfattarna nu tar sig an arbetet med bidra till de globala klimat- och hållbarhetsutmaningarna.<sup>74</sup> Genom nya lagstiftningsförslag integreras hållbarhetsfrågorna i den finansiella lagstiftningen och tillsynen på ett helt nytt sätt. Samtidigt finns det många exempel på hur företag i olika branscher redan innan dessa politiska initiativ sjösattes självmant har bidragit till att hantera olika aspekter av hållbarhet.

De svenska försäkringsföretagen har länge arbetat med hållbarhetsfrågor. Genom ansvarsfullt agerande i exempelvis investeringar och i samband med skadereglering vill företagen bidra till att möta de hållbarhetsutmaningar som världen står inför. De vill också uppfylla kunders önskemål om hållbara försäkringsprodukter. Många av företagen har anslutit sig till frivilliga initiativ och samarbetsprojekt på hållbarhetsområdet, däribland olika FN- initiativ såsom Global Compact<sup>75</sup> och Principles of Responsible Investment (PRI), liksom svenska samarbeten såsom Sveriges Forum för Hållbara Investeringar (Swesif)<sup>76</sup>. Flera företag rapporterar sitt hållbarhetsarbete i enlighet med riktlinjerna från den globala organisationen Global Reporting Initiative (GRI). Det förekommer också att företag strävar efter att bidra till hållbar tillväxt genom så kallad ”impact investing”, det vill säga genom att investera i sådant som ger samhällsnytta.

<sup>74</sup> Inom hållbarhet pratar man ofta om ESG som står för Environment (miljö), Social (samhälle) och Governance (bolagsstyrning). Bolagsstyrningsfrågor handlar om relationen mellan bolaget och dess ägare och relationerna mellan ägarna, medan miljöfrågorna och de sociala frågorna handlar om relationer mellan bolaget och andra intressenter i samhället.

<sup>75</sup> Initiativet till Global Compact lanserades i samband med World Economic Forum i Davos 1999 av FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annan. Global Compact består av tio principer som grundar sig på FN:s deklaration om mänskliga rättigheter, ILO:s grundläggande konventioner om mänskliga rättigheter i arbetslivet, Rio-deklarationen om miljö och utveckling samt FN:s konvention mot korruption. Företag som ansluter sig till initiativet åtar sig att arbeta för att anpassa sin verksamhet för att på ett mer hållbart sätt bidra till ekonomiers och samhällets utveckling i enlighet med dessa principer.

<sup>76</sup> Swesif är ett oberoende, icke-vinstdrivande forum för organisationer som arbetar med hållbara investeringar i Sverige. Verksamheten syftar till att öka kunskapen och intresset för hållbara och ansvarsfulla investeringar (SRI) både i och utanför branschen.

---

När nu initiativen till att integrera hållbarhet i regleringar på finansområdet blir fler är det viktigt att dessa möter hållbarhetsutmaningarna genom att bygga vidare på det arbete som redan utförs av företagen. För att det ska kunna ske är det centralt både att företagen håller sig väl insatta i den pågående utvecklingen och att lagförslagen bereds väl och resulterar i genomarbetade och tydliga regelverk. Det här kapitlet tittar närmare på vilka olika initiativ som är på gång på EU-nivå och nationellt och analyserar hur de kan komma att påverka försäkringsföretagen.

## 3.2 EU-kommissionens handlingsplan för hållbara finanser

### 3.2.1 27 åtgärder på 10 områden

I mars 2018 la EU-kommissionen fram en handlingsplan för dess fortsatta arbete med hållbarhet på de finansiella marknaderna.<sup>77</sup> Det var resultat av flera års arbete, pådrivet inte minst av den svenska regeringen. Ett viktigt inslag i arbetet var EU-kommissionens expertgrupp för hållbara finanser, den så kallade HLEG-gruppen<sup>78</sup>, som la fram sin slutrapport i januari 2018.<sup>79</sup> Den utgör en viktig grund för EU-kommissionens handlingsplan.

Målsättningen med handlingsplanen är att:

- A. Styra kapitalflöden till hållbara investeringar för att uppnå smart och hållbar tillväxt för alla.
- B. Hantera finansiella risker till följd av klimatförändringar, resursutarmning, miljöförstöring och sociala frågor.
- C. Främja öppenhet och långsiktighet i finansiell och ekonomisk verksamhet.

<sup>77</sup> COM(2018) 97 final av den 8 mars 2018.

<sup>78</sup> High-Level Expert Group on Sustainable Finance.

<sup>79</sup> HLEG (2018): *Financing a Sustainable European Economy*, Final report by the High-Level Expert Group on Sustainable Finance.



Sammanlagt omfattar handlingsplanen 27 initiativ – såväl lagstiftningsinitiativ som andra initiativ – på tio olika områden (se tabell 1). Tidsplanen för genomförandet är ambitiös. Samtliga initiativ ska vara genomförda till tredje kvartalet 2019.

Tabell 1. EU-kommissionens handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt<sup>80</sup>

<b>1. Ett enhetligt klassifikationssystem för hållbar tillväxt (A)</b>		
• Förordning om EU-taxonomi för hållbarhet	(L)	Q2 2018
• Rapport från EU-kommissionens tekniska expertgrupp för hållbara finanser (TEG) om taxonomi (klimat) (IL)	(IL)	Q1 2019
• Rapport från TEG om taxonomi (klimatanpassning och miljö)	(IL)	Q2 2019
<b>2. Utveckla standarder och märkning för gröna finansiella produkter (A)</b>		
• Möjlighet att använda EU:s miljömärke för vissa finansiella produkter	(IL)	Fr. Q2 2018
• Rapport från TEG om standard för gröna obligationer	(IL)	Q2 2019
• Delegerad akt om gröna obligationer i prospektförordningen	(L2)	Q2 2019
<b>3. Främja investeringar i hållbara projekt (A)</b>		
• Utveckla InvestEU – EU:s nya program för investeringsstöd		
<b>4. Infoga hållbarhetsaspekter vid investeringsrådgivning (A)</b>		
• Delegerade akter om lämplighetsbedömningar i MiFID och IDD	(L2)	Q2 2018

<sup>80</sup> I tabellen anges, såvitt det ännu är bestämt, om en given åtgärd ska ta form av ett lagstiftningsförslag (L), ett förslag på rättsakt på nivå 2 (L2) eller en icke lagstiftande åtgärd (IL).

- ESMA – uppdrag att införa hållbarhetsfaktorer som en integrerad del av riktlinjer för lämplighetsprövning (IL) Q4 2018

#### **5. Utveckla referensvärden för hållbarhet (A)**

- Delegerade akter om tydlig och öppen metod för att utveckla referensvärden (L2) Q2 2018
- Förordning om referensvärden för koldioxidsnål verksamhet (L/IL) Q2 2018
- Rapport från TEG om utformning och metod för referensvärden för koldioxidsnål verksamhet (IL) Q2 2019

#### **6. Bättre integrera hållbarhetsaspekter i kreditbedömning och investeringsanalys (B)**

- ESMA – uppdrag att utvärdera rådande praxis på kreditvärderingsmarknaden och eventuellt införa information om miljö, samhällsansvar och företagsstyrning som en integrerad del av riktlinjer för kreditvärderingsinstitut (IL) Q2 2019
- Studie av EU-kommissionen om hållbarhetsbedömningar och investeringsanalys (IL) Q2 2019
- Rapport från EU-kommissionen om framsteg i arbetet med kreditvärderingsinstituten (IL) Q3 2019

#### **7. Tydligare skyldigheter för institutionella investerare och kapitalförvaltare (B)**

- Lagförslag om institutionella investerares och kapitalförvaltares skyldigheter i hållbarhetsfrågor, samt vad gäller att informera icke-professionella investerare om sina strategier och exponeringar på klimatområdet (L) Q2 2018

## 8. Att göra hållbarhetsaspekter till en integrerad del i rörelseregleringen (B)

- Arbeta för att införliva klimatrisker i institutionernas riskhantering och utforma kalibrering av bankernas kapitalkrav enligt kapitalkravsförordningen och -direktivet där även klimatrisker vägs in Pågående lagstiftningsarbete 2018-19
- EIOPA – uppdrag att bedöma hur tillsynsregler påverkar försäkringsföretag i fråga om hållbara investeringar (IL) Q3 2018

## 9. Skärpta informationskrav om hållbarhet och mer robusta redovisningsbestämmelser (C)

- EFRAG – uppdrag att i sina rekommendationer systematiskt bedöma den potentiella effekten av nya eller ändrade IFRS-standarder på hållbara investeringar (IL) Q1 2018
- Lagförslag om krav på kapitalförvaltare och institutionella investerare att redovisa hur de tar hänsyn till hållbarhetsfaktorer vid sina investeringsbeslut (del av förslaget under åtgärd 7) (L) Q2 2018
- EFRAG – uppdrag att utforska möjliga alternativa principer för redovisning av verkligt värde av långsiktiga aktieinvesteringar eller aktieliknande instrument (IL) Q2 2018
- Inrättande av ett European Corporate Reporting Lab som en del av EFRAG (IL) Q3 2018
- Rapport från EU-kommissionen om effekterna av IFRS 9 på långsiktiga investeringar (IL) Q4 2018

- Rapport från EU-kommissionen om ändamålsenligheten i EU:s lagstiftning om offentlig rapportering från företag, inkl. direktivet om rapportering av icke-finansiell information (IL) Q2 2019
- Ändring av riktlinjerna om icke-finansiell information (IL) Q2 2019

## 10. Främja hållbar företagsstyrning och minska de negativa verkningarna av kortsiktighet på kapitalmarknaderna (C)

- De europeiska tillsynsmyndigheterna – uppdrag att undersöka hur kapitalmarknaderna satt företag under orimligt tryck att agera kortsiktigt samt överväga åtgärder (IL) Q1 2019
- Rapport från EU-kommissionen om möjliga sätt att främja företagsstyrning som bättre gynnar hållbar finansiering (IL) Q2 2019

Källa: COM(2018) 97 final av den 8 mars 2018, bilaga 3.

### 3.2.2 Ambitiös tidsplan

*Ett första lagstiftningspaket i maj*

I linje med den ambitiösa tidsplanen presenterade EU-kommissionen i maj 2018 ett första lagstiftningspaket. Det omfattar tre förordningsförslag och två förslag till ändring av delegerade akter. I det första förordningsförslaget fastställs enhetliga kriterier för att avgöra huruvida en ekonomisk verksamhet är miljömässigt hållbar (taxonomiförordningen).<sup>81</sup> Syftet är att harmonisera kraven på miljömässigt hållbara investeringar och göra det lättare för investerarna att fatta hållbara

<sup>81</sup> COM(2018) 353 final av den 24 maj 2018.

---

investeringsbeslut. I regelverket ingår även miniminivåbestämmelser avseende arbetsrättsliga villkor. I ett andra steg är förordningen även tänkt att omfatta sociala frågor, till exempel mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter.

I det andra förordningsförslaget införs krav på investerare och rådgivare att upplysa om förfaranden och villkor för integrering av hållbarhetsrisker vid investeringar och investeringsrådgivning (disclosureförordningen).<sup>82</sup> Informationsskyldigheten skärps i synnerhet i fråga om produkter som erbjuds som hållbara investeringsprodukter.

Genom det tredje förordningsförslaget införs nya kategorier av referensvärden för koldioxidsnåla investeringar och för klimatpositiva investeringar (benchmark-förordningen).<sup>83</sup> Syftet är även här att underlätta för investerare som vill investera i koldioxidsnåla investeringar.

De två förslag som rör ändringar av delegerade akter avser direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID II)<sup>84</sup> och försäkringsdistributionsdirektivet (IDD).<sup>85</sup> Syftet är att integrera hänsyn till miljö, samhällsansvar och administrativa frågor i den rådgivning som värdepappersföretag och försäkringsdistributörer erbjuder enskilda kunder.

---

<sup>82</sup> COM(2018) 354 final av den 24 maj 2018.

<sup>83</sup> COM(2018) 355 final av den 24 maj 2018.

<sup>84</sup> EU-kommissionens utkast (ref.ares(2018) 2681527 – 24/05/2018): *Commission Delegated Regulation (EU)... of XXX amending Delegated Regulation (EU) 2017/2359 with regard to environmental, social and governance preferences in the distribution of insurance-based investment products.*

<sup>85</sup> EU-kommissionens utkast (ref.ares(2018) 2681500 – 24/05/2018): *Commission Delegated Regulation (EU)... of XXX amending Delegated Regulation (EU) 2017/565 supplementing Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council as regards organisational requirements and operating conditions for investment firms and defined terms for the purposes of that Directive.*

---

#### *EU-kommissionen tillsätter teknisk expertgrupp*

EU-kommissionen tillsatte i juni 2018 en teknisk expertgrupp (TEG) som ska bistå kommissionen att utveckla detaljregler inom ramen för de nya lagförslagen. Expertgruppen har delats in i fyra undergrupper som ska arbeta med varsitt område.<sup>86</sup> Den första gruppen ska arbeta med taxonomiförordningen och ta fram tekniska kriterier för miljömässigt hållbara ekonomiska aktiviteter. De ska börja med klimatomställning och klimatanpassning. Den andra gruppen ska ta fram en EU-standard för gröna obligationer. Den tredje gruppen ska utveckla en metodmässig minimistandard för hur koldioxidsnåla respektive klimatpositiva referensvärden ska fastställas, liksom en standard för hur metoden ska redovisas. Den fjärde och sista gruppen ska se över de icke-bindande riktlinjerna för icke-finansiell rapportering (i Sverige kallat hållbarhetsrapportering). Gruppen ska bland annat utveckla olika typer av nyckeltal som kan användas i rapporteringen.

Expertgruppen påbörjade sitt arbete i juli 2018 och ska avsluta det i juni 2019, med möjlighet till förlängning fram till årsskiftet samma år.

#### *EIOPA och ESMA ombeds lämna råd om Solvens II och IDD*

EU-kommissionen har även börjat arbeta med andra delar av handlingsplanen. En arbetsström handlar om hur de befintliga finansiella regelverken, däribland Solvens II och IDD, kan kompletteras med nivå 2-bestämmelser för hur ESG-risker ska integreras i de finansiella aktörernas processer och beslut. EU-kommissionen har här vänt sig till den europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA) och den europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA) med en begäran om tekniska råd.<sup>87</sup> EIOPA har påbörjat arbetet under hösten

---

<sup>86</sup> Technical Expert Group on Sustainable Finance (TEG) – Overview of consultation plans.

<sup>87</sup> Formal request from the European Commission to EIOPA and ESMA for technical advice on potential amendments to, or introduction of, delegated acts under Directive 2009/65/EC, Directive 2009/138/EC, Directive 2011/61/EU, Directive 2014/65/EU and Directive 2016/97/EU with regard to the integration of sustainability risks and sustainability factors. Ref. nr. FISMA C4 SG/acg(2018)4365900.

---

genom att genomföra en publik enkätundersökning och ska nu analysera resultaten. Myndigheten ska lämna sina råd till EU-kommissionen senast den 30 april 2019.

En annan arbetsström handlar om hur den nuvarande rörelseregleringen påverkar försäkringsföretagens möjligheter till hållbara investeringar. Även i detta fall har EU-kommissionen vänt sig till EIOPA med en begäran om att lämna en ståndpunkt.<sup>88</sup> Det spekuleras i att detta arbete kan komma att spilla över i den kommande 2020-översynen av Solvens II.

#### *Hållbarhetsfrågor i den finansiella redovisningen*

På redovisningsområdet har EU-kommissionen föreslagit att EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group) alltid ska undersöka hur hållbara investeringar påverkas i samband med att gruppen utvärderar nya eller ändrade IFRS-standarder. EU-kommissionen har även begärt att EFRAG ska lämna tekniska råd angående alternativa redovisningsprinciper för hur värdet på en långsiktig investeringsportfölj bestående av aktier eller aktieliknande instrument ska redovisas.<sup>89</sup> EFRAG ska lämna sina råd till EU-kommissionen senast andra kvartalet 2019.

EU-kommissionen ska också se över direktivet om rapportering av icke-finansiell information.<sup>90</sup> Enligt översynsbestämmelsen i direktivet ska EU-kommissionen utvärdera genomförandet av direktivet, med information om bland annat dess tillämpningsområde, särskilt när det gäller stora icke börsnoterade företag, dess effektivitet och tillhandahållen vägledning och metoder. Utvärderingen skulle egentligen ha varit klar i början av december 2018, men väntas i stället genomföras våren 2019.

<sup>88</sup> Request from the European Commission to EIOPA for an opinion on sustainability within Solvency II. Ref. nr. FISMA/D4/MG/lh/Ares(2018)5470533.

<sup>89</sup> Request from the European Commission to EFRAG for technical advice on possible alternative accounting treatments to fair value measurement for long-term investment portfolios of equity and equity type instruments. Ref. nr. FISMA B3/EVDP/fv/Ares(2018)3110211.

<sup>90</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/95/EU.

---

Som en del i detta har EU-kommissionen gett den ny tillsatta expertgruppen för hållbara finanser (TEG) i uppdrag att se över de icke-bindande riktlinjerna för rapportering av icke-finansiell information, samt utveckla lämpliga nyckeltal som kan användas i redovisningen.

Slutligen håller EU-kommissionen på att inrätta ett forum kallat European Corporate Reporting Lab inom ramen för EFRAG.<sup>91</sup> Syftet är att främja innovation och utveckling av bästa praxis för företagens redovisning och rapportering, inklusive i fråga om miljöinformation. I detta forum kommer företag och investerare att kunna dela med sig av bästa praxis i hållbarhetsfrågor, till exempel rapportering om klimatinformation i linje med rekommendationerna från TCFD.

#### *Fler initiativ att vänta*

Utöver ovan nämnda åtgärder kvarstår ytterligare ett antal aktiviteter i EU-kommissionens handlingsplan. Dessa kommer att genomföras under slutet av 2018 och merparten av 2019. En närmare tidsplan för de olika aktiviteterna finns i tabell 1.

### **3.3 Fortsatt fokus även i Sverige**

Den svenska regeringen införde redan 2016 ett särskilt hållbarhetsmål för den svenska finansmarknadspolitik. Målet är att det finansiella systemet ska bidra till en hållbar utveckling. Det ska göras genom att finansmarknadens aktörer ska beakta miljömässiga, sociala och bolagsstyrningsmässiga aspekter i sin affärsverksamhet. Det är därför ingen överraskning att regeringen inte bara stödjer EU-kommissionens handlingsplan, utan även har varit en viktig pådrivare för dess tillkomst.

Regeringen har även sedan ett par år tillbaka gett Finansinspektionen i uppdrag att bidra till en hållbar utveckling. Målet är att integrera håll-

<sup>91</sup> EFRAG: *European Corporate Reporting Lab – Terms of Reference*, 2018-09-12.

---

barhetsfrågor så att det blir en naturlig del av den finansiella tillsynen och regleringen. Enligt regleringsbrevet för 2018 ska inspektionen:

- intensifiera det internationella arbetet,
- integrera hållbarhet i sin tillsyn,
- följa upp finansiella företags implementering av G20/FSB-initiativet Task Force on Climate-Related Financial Disclosures (TCFD:s) rekommendationer om rapportering av klimat- och övriga relevanta hållbarhetsaspekter samt användande av scenarioanalyser för att identifiera och kvantifiera relaterade riskfaktorer, och
- främja relevant och jämförbar hållbarhetsinformation till konsumenter, bland annat genom en översyn av implementering i Sverige av PRIIPs-regelverket och branschstandarderna för hur fonder ska informera om hållbarhet.

Finansinspektionen har under 2018 intensifierat arbetet på hållbarhetsområdet och har löpande kontakt med finansmarknadens aktörer och intresseorganisationer, däribland Svensk Försäkring. Inspektionen har också kontakt med utländska myndigheter och organisationer, bland annat inom ramen för Europeiska systemrisknämnden (ESRB), Nätverket för klimat och finansmarknad (NGFS) och Internationella organisationen för värdepapperstillsyn (IOSCO). I november 2018 återrapporterade Finansinspektionen uppdraget till regeringen.<sup>92</sup>

### 3.4 Vems är ansvaret?

#### 3.4.1 Individ eller staten?

Flera av EU-kommissionens och den svenska regeringens föreslagna och genomförda åtgärder tar sikte på de finansiella företagens informa-

---

<sup>92</sup> Finansinspektionen (2018): *Finansinspektionens arbete under 2018 för att bidra till en hållbar utveckling*. Dnr. 18-3935.

---

tionsplikt gentemot kunderna. Förhoppningen är förstås att om kunderna bara får tillgång till rätt information så kommer de att välja att investera hos de aktörer som erbjuder hållbara produkter. En fråga man kan ställa sig är om det är rimligt att lägga över så mycket av ansvaret på konsumenterna. Även om individers val självklart spelar roll, så menar många att hållbarhetsfrågorna – inte minst klimatfrågan – är ett samhällsproblem som i första hand måste lösas på samhälls nivå, precis som alla andra samhällsfrågor.

En sådan ståndpunkt framförs exempelvis av Göran Finnveden, professor i miljöstrategisk analys och vicerektor för hållbar utveckling på KTH.<sup>93</sup> Han menar att det finns en tendens hos politiker och andra beslutsfattare att lägga ansvaret på individen och att detta är ett sätt att själva slippa genomföra åtgärder: *”Genom att lägga bollen i knät på individer i deras roll som konsument, kan politiker och företag undvika att ta sitt ansvar för de beslut som fattas (eller inte fattas).”* Ett annat exempel är tre forskare vid Stockholm Environment Institute, som lyfter frågan i en debattartikel i Svenska Dagbladet.<sup>94</sup>

#### 3.4.2 Direkt eller indirekt reglering?

En liknande fråga rör skillnaden mellan direkt och indirekt reglering. I en rapport från 2016 undersöker Finansinspektionen hur effektiv finansiell reglering är för att hantera klimatproblemen i jämförelse med annan typ av reglering som är riktad direkt mot olika utsläpp.<sup>95</sup> Inte oväntat är slutsatsen att direkt reglering är mer effektiv än finansiell reglering.

Finansinspektionen menar att en förutsättning för att reglering ska vara ett verkningsfullt styrmedel är att regleringen är nära kopplad till målet,

---

<sup>93</sup> Finnveden, G. (2018): *Är klimatkrisen ett individ- eller samhällsproblem?*, bloggtext, KTH.

<sup>94</sup> Louise Karlberg, Ylva Ran och Henrik Carlsen, *Leva hållbart är inte bara individens ansvar*, debattartikel i SvD, 2018-01-29.

<sup>95</sup> Finansinspektionen (2016): *Hur kan finanssektorn bidra till en hållbar utveckling?*

nära kopplad till problemet, att det finns tillgång till relevant information och att det inte går att kringgå regleringen. I tabell 2 utvärderar Finansinspektionen finansiell reglering respektive direkt utsläppsreglering utifrån dessa kriterier.

Tabell 2. Olika regleringsalternativ – koppling till kostnadseffektivitet

	Utsläppsreglering	Finansiell reglering
Koppling till mål	Hög	Låg
Koppling till problemet	Hög	Låg
Tillgång till relevant information	Hög	Låg
Svårighet att kringgå regler	Hög	Låg

Källa: Finansinspektionen (2018).

Finansinspektionen menar att finansiell reglering endast indirekt, via utbudet av finansiering, kan påverka incitamenten för klimatpåverkande produktion. Det saknas således en nära koppling till både målet och källan till problemet. Det saknas också internationellt jämförbar information om utsläpp från olika företag, vilket är en förutsättning för att utforma en finansiell reglering direkt riktad mot klimatmål. Slutligen menar Finansinspektionen att det är ganska lätt för företag att kringgå inhemska finansieringskällor och finansiera klimatpåverkande verksamhet genom andra kanaler, eftersom de finansiella marknaderna i så hög utsträckning är integrerade över nationella gränser.

Mot bakgrund av detta drar Finansinspektionen slutsatsen att det inte finns några samhällsekonomiska argument för att använda finansiell reglering som substitut för utsläppsrelaterad reglering i en miljö som den

svenska. Däremot kan den utgöra ett komplement och det finns även uppenbara konsumentskyddsaspekter när det gäller marknadsföring och information till kunden för produkter som säljs med olika hållbarhetsargument. Detta är dock kopplat till ett annat mål än själva klimatmålet.

### 3.4.3 Kraven på staten ökar

Tanken på att staten bör ta ett större ansvar för klimatomställningen finns även i civilsamhället i stort. Under de senaste åren har ett antal privatpersoner och organisationer stämt stater och regeringar för att de inte gör tillräckligt för att stoppa klimathotet. Det kan handla om oljeborring, utsläpp eller om att känsliga naturområden inte skyddas från miljöförstöring. Nedan ges några exempel på sådana rättsfall.<sup>96</sup>

- En domstol i Nederländerna dömde i juni 2015 ut den nederländska klimatpolitiken som olaglig och beordrade regeringen att minska sina utsläpp med 25 procent till 2020 jämfört med 1990 års nivå. Bakom stämningen stod en grupp klimataktivisterna, som ansåg att den nederländska regeringens låga utsläppsmål stred emot både internationell lagstiftning kring mänskliga rättigheter och civilrättslig lagstiftning.
- År 2015 beslutade en domstol i Pakistan att landets regering måste börja implementera en plan för att möta klimatförändringarna. Detta efter att en jordbrukare stämt regeringen och anklagat politiker för att inte leva upp till sina egna åtaganden inom ramen för den nationella klimatpolicy som antogs 2013.
- År 2016 stämde ungdomsorganisationerna Push och Fältbiologerna den svenska staten med anledning av Vattenfalls försäljning av brunkol till det tjeckiska bolaget EPH. Stämningens ansökan avslogs dock av Stockholms tingsrätt i juni 2017 och i februari 2018 beslutade hovrätten att inte ta upp fallet.

<sup>96</sup> ETC (2018): *Lista: här är staterna som stämts för klimatsvek.*

- 
- Greenpeace och Natur og ungdom stämde i oktober 2016 den norska staten för att landet tillåter oljeborring i Barents hav i Arktis. I januari 2018 dömde Oslo tingsrätt dock till norska statens fördel.
  - Ett antal barn och ungdomar i USA har stämt den amerikanska regeringen för att bryta mot landets konstitutionella rättigheter genom att ignorera de skador som orsakas av klimatförändringarna. Regeringen har på olika sätt försökt att stoppa stämningen, men så sent som i augusti 2018 avslog USA:s högsta domstol regeringens begäran och fastställde startdatumet för rättegången till den 29 oktober 2018.
  - År 2018 beslutade högsta domstolen i Colombia att landets regering ska vidta direkta åtgärder för att skydda Amazonas regnskog från skövling. Bakom stämningsansökan stod en grupp unga som ansåg att deras rättigheter till en frisk miljö, vatten och mat stod på spel.
  - En miljöorganisation i Belgien lämnade år 2015 in en stämningsansökan mot den belgiska regeringen som anklagades för att inte göra tillräckligt för att leva upp till landets miljömål. Miljöorganisationen vann i första instans varpå den belgiska regeringen överklagade beslutet. Ett nytt domslut väntas inom kort.

Det är svårt att säga i vilken utsträckning som den här typen av rättsprocesser kan bli vanligare eller vilken effekt de kan få. För svensk del finns det inte minst en del rättsliga hinder som kan ha en hämmande verkan på en utveckling av det här slaget. Den mediauppmärksamhet som den här typen av rättsprocesser för med sig kan dock vara tillräcklig för att utgöra ett påtryckningsmedel mot stater och regeringar. Särskilt som dessa stödjer klimatomställningen och har förbundit sig att uppfylla målen i Parisavtalet.

---

## 3.5 Så påverkas försäkringsföretagen

### 3.5.1 Fort och fel?

I och med EU-kommissionens handlingsplan har hållbarhetsfrågorna på allvar gjort sitt inträde i den finansiella lagstiftningen. Det råder inte längre någon tvekan om att spelplanen håller på att förändras. Även om de svenska försäkringsföretagen generellt sett är positiva till såväl handlingsplanen som lagförslagen kan det finnas skäl att reflektera kring utvecklingen.

Det är uppenbart att såväl handlingsplanen som de fem lagstiftningsförslagen har tagits fram under stor tidspress. Det har varit viktigt för EU-kommissionen att visa på politisk handlingskraft och då tycks beredningsarbetet ha blivit lidande. Konsekvenserna är flera. För det första är det svårt att få överblick över de olika förslagen i handlingsplanen och det finns vissa överlappningar, inte minst vad gäller olika informationsregler. I vissa fall tycks EU-kommissionen även undersöka lagstiftningen på flera lagstiftningsnivåer samtidigt, utan att ta ett helhetsgrepp om frågan.

För det andra har en stor del av reglerna i de nya förordningarna skjutits ned på lägre lagstiftningsnivåer. Det gäller inte minst taxonomiförordningen, vilken – genom att fastställa kriterier för att avgöra huruvida en ekonomisk verksamhet ska anses hållbar – får sägas utgöra en grundpelare i EU-kommissionens lagstiftningspaket.

Vad gäller just taxonomiförordningen finns det dessutom än så länge en hel del oklarheter. Det är till exempel inte självklart hur taxonomiförordningen är tänkt att användas. Ska förordningen utgöra grunden för att avgöra hur pass miljömässigt hållbart ett visst företag är för investeringsändamål rent generellt, det vill säga ska den kunna användas för att klassificera *alla* finansiella instrument som det företaget ger ut? Eller

---

ska förordningen bara användas för att peka ut sådana aktiviteter som kan finansieras via gröna obligationer eller andra gröna finansieringsinstrument?

Av beskrivningarna i förordningen förefaller det vara det första som avses: *”Om ett företag endast bedriver miljömässigt hållbara verksamheter anses en investering i detta företag vara miljömässigt hållbar. På så sätt kommer en andel av detta företag att vara en miljömässigt hållbar tillgång. Företag som bedriver flera verksamheter och där endast vissa av dem är miljömässigt hållbara kan ha olika grader av miljömässig hållbarhet, som till exempel kan avgöras baserat på den andel av omsättningen som härrör från hållbara verksamheter jämfört med andra verksamheter. De tillgångar som används för att endast finansiera företagets miljömässigt hållbara verksamheter (till exempel vissa typer av obligationer) kommer att anses vara miljömässigt hållbara investeringar, medan andra tillgångar kan ha en annan grad av miljömässig hållbarhet.”*

Men exakt hur detta ska gå till och på vilket sätt de ekonomiska aktiviteterna är tänkta att mätas framgår inte i nuläget. Det är exempelvis inte angivet om mätningen bara ska fokusera på omsättningen, såsom i exemplet ovan, eller om den även ska beakta företagets investeringar, produktion och leverantörskedja.

Det är också oklart vem som ska tillhandahålla den information som behövs för att göra klassificeringen. I förordningen sägs visserligen: *”Genom att inrätta kriterier för miljömässigt hållbara ekonomiska verksamheter kan man uppmuntra företag att frivilligt lämna ut uppgifter på sina webbplatser om sina miljömässigt hållbara ekonomiska verksamheter.”* Men så länge portföljbolagen inte gör detta är det svårt för de finansiella företagen att genomföra den klassificering som behövs för att uppfylla kraven i förordningen.

---

Inte heller framgår om klassificeringen är avsedd att utföras på andra aktörer än företag – förväntas investerarna genomföra samma klassificering när de investerar i till exempel statsobligationer eller kommunobligationer?

Med så många oklarheter är det svårt att ta ställning till EU-kommissionens förslag om ett EU-gemensamt klassificeringssystem. Hur ska finansmarknadens aktörer fullt kunna utvärdera förslaget när så mycket av reglerna ännu inte är utvecklade? Och hur ska de hantera att andra rättsakter är tänkt att bygga på det?

Det kan i sammanhanget även vara värt att jämföra EU-kommissionens metod – att bryta ned ett företags och/eller ett lands verksamhet i ekonomiska aktiviteter – med de metoder som privata aktörer, till exempel MSCI, Thomson Reuters och FTSE Russel, har utvecklat för att bedöma hur hållbart ett företag är.<sup>97</sup> Dessa metoder omfattar vanligen ett antal olika ESG-indikatorer som företaget betygsätts efter. Det kan till exempel handla om olika typer av utsläpp, efterlevnad av internationella konventioner och överenskommelser rörande mänskliga rättigheter, arbetsrättsliga frågor, mutbrott och korruption, beskattning, etcetera, eller i vilken utsträckning som företaget har styrdokument och processer på plats för att hantera dessa frågor (till exempel om företaget har en hållbarhetspolicy eller är anslutet till FN:s Global Compact). Utvärderingen görs således utifrån både kvantitativa och kvalitativa data. Beroende på hur väl företaget står sig i förhållande till varje indikator fastställs ett genomsnittligt ESG-betyg eller rating för företaget/landet i fråga. Dessa metoder är väl dokumenterade och bygger i stor utsträckning på offentlig data. De förefaller i så måtto vara enklare att hantera än den metod som EU-kommissionen nu utvecklar.

---

<sup>97</sup> MSCI: *MSCI ESG ratings methodology*, april 2018; Thomson Reuters: *Thomson Reuters ESG Scores*, maj 2018; och FTSE Russel: *ESG Ratings and data model*.



---

### 3.5.2 Kan lagstiftningen bli hindrande?

För de svenska försäkringsföretagen är hållbarhetsfrågorna en viktig profil- och varumärkesfråga. Det finns en genuin vilja att bidra till samhällsutvecklingen och de hållbarhetsutmaningar som mänskligheten står inför. Arbetet med hållbarhetsfrågor är något som försäkringsföretagen är stolta över och gärna vill framhålla i sina kontakter med existerande och potentiella kunder.

Det är dock en grannliga uppgift hur miljö- och hållbarhetsargument får användas i marknadsföringen. Under året har tre företag i spar- och investeringsbranschen fått anmärkningar av Konsumentverket gällande ”gröna påståenden” som företagen gör i sin marknadsföring. Myndigheten anmärker på att företagen inte tillräckligt bra förklarar vad dessa påståenden innebär. Myndigheten tittar också på om företagens investerings- och sparprodukter har sämre hållbarhetseffekter än marknadsföringen ger sken av. Sammanlagt planerar Konsumentverket att granska ytterligare tolv företag.

En fråga man kan ställa sig är hur den nya EU-regleringen kommer att påverka företagens marknadsföring av sitt hållbarhetsarbete. I både taxonomiförordningen och disclosureförordningen finns regler som handlar om företagens marknadsföring i relation till taxonomiförordningen. Taxonomiförordningen kan därför komma att bli styrande för vad som får marknadsföras som hållbart eller inte. Detta är något som försäkringsföretagen måste förhålla sig till.

---

## 4 Privat försäkring i ett välutvecklat samhälle

*Sverige har ett väl utvecklat offentligt socialförsäkringssystem som ger ekonomisk trygghet vid inkomstbortfall och föräldraledighet. Privat försäkring är ett viktigt komplement till detta skydd i form av kollektivavtalade försäkringar, lagstadgade ansvarsförsäkringar och andra personförsäkringar. När det gäller saker, stora som små, står privat försäkring för hela skyddet. Privat försäkring spelar sammantaget en viktig roll genom att tillgodose behovet av ekonomiskt skydd som gör att enskilda kan känna sig trygga i vardagen och att företag vågar satsa på sin verksamhet.*

### 4.1 Behov av privat försäkring

#### 4.1.1 Gränssnittet mellan samhällets skydd och privat försäkring

I Sverige organiseras en lång rad viktiga samhällsfunktioner i offentlig regi. Det gäller till exempel ansvar för försvar, polis, krisberedskap och vattenförsörjning. Finansieringen sker med skatter och avgifter och involverar stat, kommuner, landsting och myndigheter.

Sverige har, i ett internationellt perspektiv, ett relativt omfattande offentligt socialförsäkrings- och pensionssystem som finansieras med skatter och avgifter. Det offentliga skyddet är obligatoriskt och omfattar dem som är bosatta eller arbetar i Sverige. Därigenom har alla som arbetar eller bor i Sverige ett ekonomiskt skydd mot inkomstbortfall vid sjukdom, ålderdom och tillgång till föräldraförsäkring. Det offentligfinansierade skyddet är dock begränsat, framför allt genom att det finns ett tak för ersättningar. I den delen utgör privat försäkring ett komplement till samhällets skydd via kollektivavtalad och individuell försäkring. Många omfattas även av gruppförsäkringar genom sin anställning, medlemskap

---

i fackförbund eller idrottsklubb. Dessa försäkringar förhandlas fram mellan en företrädare för gruppen, exempelvis fackförbundet och försäkringsbolaget. Ofta kan även övriga i familjen medförsäkras.

För vissa typer av skador finns det lagstadgade krav på försäkring. Det gäller för motordrivna fordon som enligt trafikskadelagen ska vara trafikförsäkrade om de används i trafik. Försäkringen ersätter då skador på förare, medtrafikanter, andra fordon eller annan egendom som skadas av bilen.

Det skatte- och avgiftsfinansierade skyddet är begränsat när det kommer till hjälp och stöd vid olycksfall som påverkar arbetsförmågan. Det finns möjlighet till så kallad assistansersättning om man behöver hjälp att klara av grundläggande behov som till exempel handikappersättning och andra funktionshindersstöd. I den delen utgör privata sjuk- och olycksfallsförsäkringar ett komplement. Om skadan eller sjukdomen har uppkommit till följd av arbetet (arbetsskada) ger Trygghetsförsäkring för arbetsskada (TFA) – den kollektivavtalade arbetsskadeförsäkringen – ett kompletterande skydd mot inkomstbortfall samt betalar ut ersättning för bestående fysiska och psykiska besvär, utgifter för läkarvård, läkemedel, med mera.

Det skatte- och avgiftsfinansierade skyddet omfattar inte försäkring för skada på saker – sakförsäkring. I den delen utgör privat försäkring det enda försäkringsskyddet.

#### **4.1.2 Privat försäkring bidrar till ökad effektivitet i samhällsekonomin**

Med försäkring, oavsett om den är privat eller offentligfinansierad, kan stora oförutsebara utgifter omvandlas till överblickbara kostnader. Utan försäkring skulle många undvika att göra investeringar och ta risker

eftersom oförutsedda händelser skulle kunna medföra så stora kostnader att det inte är möjligt att ekonomiskt klara av dem. Personer skulle till exempel vara mindre benägna att starta egna företag, eftersom de själva skulle stå för hela risken vid exempelvis en brand eller ett avbrott i verksamheten. Av samma skäl skulle många vara mindre benägna att köpa ett eget hem. Utan socialförsäkringssystem eller möjlighet till privat försäkring skulle även behovet av buffertsparandet i ekonomin vara större, vilket i sin tur skulle leda till lägre konsumtion.

När privat försäkring fungerar väl och nivån på försäkringsskyddet är rätt i förhållande till det offentligfinansierade skyddet bidrar privat försäkring till ökad trygghet och ökar därmed effektiviteten i samhällsekonomin.

#### **4.1.3 Underförsäkring**

Om försäkringsbeloppet understiger det verkliga försäkringsvärdet är det försäkrade objektet underförsäkrat.<sup>98</sup> Det kan även handla om att försäkring saknas helt och hållet.

Det förekommer även att individer och objekt är överförsäkrade. Enligt Försäkringsavtalslagen är varje försäkringsbolag ansvarigt gentemot den försäkrade som om det bolaget ensamt hade meddelat försäkringen.<sup>99</sup> Huvudprincipen är dock att ersättning endast ges till ett värde som motsvarar den faktiska förlusten.

#### *Områden med risk för underförsäkring*

I ett internationellt perspektiv lyfts underförsäkring fram som ett problem för tre typer av skadehändelser, vilka samtliga har stor betydelse för samhällsekonomin: naturkatastrofer, cyberrisker och pensioner.<sup>100</sup> Underförsäkring på dessa områden innebär att nivån på försäkrings-

---

<sup>98</sup> Försäkringsord, Svenska Försäkringsföreningen.

<sup>99</sup> Försäkringsavtalslagen (2005:104) 6 kap. 4 §.

<sup>100</sup> Insurance Europe 10th International Conference – Overcoming underinsurance.

---

skyddet är lägre än vad som behövs för att ge ett tillräckligt skydd för de skadedrabbade och bidra fullt ut till samhällsutvecklingen.

#### *Naturkatastrofer*

Den svenska försäkringsbranschen erbjuder ett omfattande skydd för naturskador inom ordinarie hem- och företagsförsäkringar. Det innebär att privatpersoner och företag med sådan försäkring har ett ekonomiskt skydd mot till exempel översvämningar och stormskador. År 2017 anmäldes närmare 7 000 naturskador till de svenska försäkringsbolagen. De flesta skadorna drabbade hushåll (84 procent). Dessa skador gav upphov till skadeutbetalningar på i genomsnitt 38 000 kronor. För företag var den genomsnittliga utbetalningen 76 000 kronor.

Det omfattande skyddet mot naturkatastrofer är relativt unikt i världen. I många europeiska länder har försäkringsskyddet begränsats för klimatrelaterade skador. I Storbritannien är det inte längre möjligt att teckna en försäkring för vissa fastigheter i särskilt översvämningsdrabbade områden, och i Danmark har fastigheter lösts in av kommunen i områden där skadefrekvensen är alltför hög. Även i Sverige har enskilda försäkringsföretag börjat se över förutsättningarna att fortsätta erbjuda ett omfattande skydd mot naturskador.

#### *Cyberrisker*

Cyberrisker handlar om allt från stöld av datorer och slarv med inloggningsuppgifter till cyberangrepp och stöld av data. I dag utförs cyberangrepp ofta som en del i organiserad brottslighet och cyberrisker har kallats århundradets risk.<sup>101</sup>

En cyberattack kan leda till mycket stora kostnader för såväl enskilda företag som för samhället om viktiga data går förlorade eller missbrukas. Att skydda sig mot cyberrisker har därför blivit allt viktigare.

<sup>101</sup> 19th Annual Global CEO Survey: Key findings in the insurance sector (2016), PWC.

---

Cyberförsäkring är en form av försäkring som ger ersättning och hjälp om en verksamhet råkar ut för dataintrång eller en annan form av cyberangrepp. Cyberförsäkring är inte så vanligt för privatpersoner, men ett så kallat id-skydd ingår i de flesta hemförsäkringar. För företag växer marknaden för cyberförsäkringar snabbt. Se vidare kapitel 5.

#### *Pensioner*

Pensionerna är under stor press i flera länder inom EU. Pensionsnivåerna riskerar att bli låga och det finns en risk för att en stor del av statsbudgeten i sådana länder framöver kommer att behöva fördelas till pensionsutbetalningar.

Sverige har däremot ett finansiellt stabilt pensionssystem fristående från statsbudgeten. Många kommer att få en relativt hög pension i relation till sin slutlön, givet vissa förutsättningar. Andra riskerar att få en låg pension. Se vidare avsnitt 4.2.

#### *Att mäta underförsäkring*

Ett sätt att mäta hur väl vi är försäkrade i Sverige är att relatera premierna för försäkring till BNP. OECD har exempelvis konstaterat att försäkringspremiernas andel av BNP är låg i Sverige.

En svårighet med en sådan mätning är att behovet av privat försäkring skiljer sig åt mellan olika länder. Det följer framför allt av att socialförsäkringssystemens omfattning skiljer sig åt mellan olika länder. De nordiska länderna har, i ett internationellt perspektiv, ett relativt omfattande socialförsäkringssystem. I vissa länder kan det vara den enskildes ansvar att se till att de är försäkrade, medan det i andra länder är familjen eller försäkringar via arbetsgivaren som utgör det viktigaste skyddsnätet.

---

Ett annat sätt att mäta hur väl försäkrade vi är i Sverige är att undersöka hur många som täcks av olika typer av försäkringar.

SCB publicerar regelbundet statistik över hur många som omfattas av hemförsäkring. Trafikförsäkringen är obligatorisk och täcker 99 procent av alla fordon. För övriga skadeförsäkringar saknas statistik över täckningsgraden. Även om det är känt hur många försäkringar som tecknas så kan enskilda ha flera försäkringar av samma slag, vilket gör att det inte går att uttala sig om täckningsgraden. Det gäller bilförsäkring, barnförsäkring och sjuk- och olycksfallsförsäkring som ersätter personskador. Villaförsäkring är normalt ett krav från långgivaren om det finns lån på fastigheten.

På individnivå varierar behovet av försäkringsskydd från person till person. Det beror bland annat på inställningen till risk (grad av riskaversion) och på vilka ekonomiska marginaler som finns för att hantera en oförutsedd händelse som leder till ekonomiska konsekvenser.

## 4.2 Privat försäkring som komplement till samhällets skydd

### 4.2.1 Omfattning och finansiering

Alla som är bosatta i eller arbetar i Sverige omfattas av socialförsäkringen.<sup>102</sup> Socialförsäkringen finansieras med socialavgifter som betalas på löner, arvoden, förmåner och andra ersättningar för arbete. En person med avgiftspliktig inkomst ska betala egenavgifter på överskott av näringsverksamhet.<sup>103</sup> Det finns även andra offentligt finansierade ersättnings- och bidragssystem som är riktade mot vissa grupper av individer, exempelvis assistansersättning.

<sup>102</sup> Socialförsäkringsbalk (2010:110).

<sup>103</sup> Socialavgiftslag (2000:980).

---

En person är bosatt i Sverige om hen har sin egentliga hemvist i landet. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt i landet. Försäkrad är den som uppfyller gällande krav på försäkringstider.

Bosatta har rätt till inkomstförsäkringar (grundstöd) som föräldrapenning på lägstanivå, sjukpenning, sjukersättning, handikappersättning, garantipension, bostadsbidrag och vårdbidrag.

Med arbete avses förvärvsarbete i verksamhet i Sverige och försäkringen gäller från och med den första dagen av anställningstiden. Ersättningen grundar sig på lönen och övriga ersättningar för arbete.

När det gäller sjukförsäkringen har Sverige sannolikt en av de högsta täckningsgraderna i världen. Alla som har en förväntad framtida inkomst under minst sex månader omfattas av sjukförsäkring via socialförsäkringssystemet.<sup>104</sup>

Det svenska pensionssystemet är fristående från statsbudgeten och bygger på inbetalda avgifter som betalas på löner, arvoden, förmåner och andra ersättningar för arbete. Dessa avgifter ger pensionsrätter.

### 4.2.2 Privat försäkring i relation till allmän försäkring

*Anställda som omfattas av kollektivavtalade försäkringar*

Omkring 90 procent av alla anställda i Sverige omfattas av kollektivavtal. Genom kollektivavtal ges ett skydd mot inkomstbortfall vid sjukdom, arbetsskada, arbetslöshet, föräldradidighet och tjänstepension. Kollektivavtal är en viktig del av ”den svenska modellen” och innebär att arbetsmarknadens parter förhandlar fram villkor på arbetsmarknaden

<sup>104</sup> Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv. Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S2010:04).

---

förlöner och pensionsavsättningar istället för att det regleras via lagstiftning. Kollektivavtalen förhandlas fram mellan en arbetsgivarorganisation och en fackförening och sätter miniminivåer. De hindrar således inte arbetsgivaren från att ge mer generösa förmåner och villkor. Avtalen omfattar alla anställda oavsett om de är fackligt anslutna eller inte.

En arbetsgivare som inte är organiserad i en arbetsgivarorganisation kan teckna ett så kallat hängavtal med de anställdas fackliga organisation. Det omfattar då de anställda som är fackligt anslutna. Arbetsgivare kan även teckna försäkringar helt vid sidan av kollektivavtalen för sina anställda. Enligt en nyligen utförd studie uppges 96–97 procent av de anställda omfattas av tjänstepension. Studien bygger dock på att om ett företag gör avsättning till tjänstepension för anställda så antas att alla anställda vid företaget får tjänstepension, vilket inte är givet.<sup>105</sup>

Kostnaden för kollektivavtal består av en premie för de försäkringar som ingår och inbetalningar till tjänstepension. Det är arbetsgivaren som betalar in premien.

Det finns relativt stora skillnader i hur många som omfattas av kollektivavtal beroende på avtalsområde. I tabell 3 redovisas den fackliga organisationsgraden bland anställda i olika sektorer och andelen av de anställda som omfattas av kollektivavtal.

---

<sup>105</sup> Vem får avsättningar till tjänstepension? (2018) Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2015:15. I rapporten används en ny metod för att uppskatta antalet som omfattas av tjänstepension där utgångspunkten är om företag betalar särskild löneskatt. Företag som gör avsättningar till egen tjänstepension betalar särskild löneskatt för dessa avsättningar istället för socialavgifter som utgår på löneinkomst. Det går dock endast att se om ett företag betalar särskild löneskatt, inte för vilka individer.

---

Tabell 3. Täckningsgrad för kollektivavtal 2017 (prel.)

	<b>Facklig organisationsgrad hos de anställda</b>	<b>Andel anställda som täcks av kollektivavtal</b>
Offentlig sektor	80 %	100 %
Privat sektor arbetare	58 %	95 %
Privat sektor tjänstemän	68 %	76 %
Totalt	69 %	90 %

Anm.: Siffrorna avser åldersgruppen 16–64 år.

Källa: Avtalsrörelsen och lönebildningen 2017 s. 224–232, Medlingsinstitutet.

Som framgår omfattas 100 procent av de anställda inom offentlig sektor av kollektivavtal via sin anställning. Täckningsgraden är hög även för privatanställda arbetare som till 95 procent omfattas av kollektivavtal, medan den är lägre för tjänstemän, 76 procent. Totalt sett omfattas omkring 90 procent av alla anställda på den svenska arbetsmarknaden av kollektivavtal. Siffrorna är mycket höga i ett internationellt perspektiv med tanke på att lagstiftning om kollektivavtal saknas.

Under det senaste decenniet har andelen fackligt anslutna bland privatanställda arbetare minskat från 66 procent till 58 procent. Att så pass många av arbetarna trots det omfattas av kollektivavtal följer av att deras arbetsgivare är väl organiserade. Andelen fackligt anslutna privatanställda tjänstemän har under samma period stigit något, från 65 procent till 68 procent. Organisationsgraden är således högre bland tjänstemän än arbetare i dag.

---

### *Egenföretagare har ofta ett lägre försäkringsskydd*

En grupp som faller utanför kollektivavtalen är egenföretagare som driver enskild firma. Det är en långt ifrån homogen grupp.

År 2012 var 3 procent av männen och 1,6 procent av kvinnorna egenföretagare.<sup>106</sup> Andelen egenföretagare var högst bland personer som har invandrat från Mellanöstern. Över tid har dock andelen minskat något. Ett skäl till det kan vara att egenföretagare i dessa grupper i högre grad än tidigare driver sina företag som aktiebolag.<sup>107</sup>

Täckningsgraden när det gäller avsättningar till pension är betydligt lägre bland företagare än bland anställda. Omkring 50 procent av alla egenföretagare gör avsättningar till pensionssparande inom eller utom företaget. Bland företagare med aktiebolag utan anställda är täckningsgraden något högre, drygt 70 procent. De kan dessutom bygga upp kapital i bolaget som de kan använda när de går i pension (direktpension).<sup>108</sup>

### *Betydelsen av privata försäkringar ökar inom socialförsäkringen...*

En inkomstförsäkring som ger ett fullgott skydd mot inkomstbortfall förutsätter att den faktiska ersättningsnivån är tillräckligt hög för att upprätthålla den försäkrades levnadsstandard i händelse av sjukdom eller arbetslöshet. I Sverige begränsas ersättningen inom den offentliga socialförsäkringen dels av att ersättningsnivån uppgår till 80 procent av inkomsten, dels av ett tak för ersättningen. Taket innebär att ersättningen kan bli lägre än 80 procent.

<sup>106</sup> Definierat som enskilda med företagarinkomst högre än 0 och ingen löneinkomst.

<sup>107</sup> År 2010 sänktes kravet på insatt eget kapital i aktiebolag från 100 000 till 50 000 kronor, vilket underlättar sådan bolagsbildning. Aldén, L. och Hammarstedt, M. (2017), Egenföretagare bland utrikes födda, Underlagsrapport till Arbetsmarknadsekonomiska rådet.

<sup>108</sup> Vem får avsättningar till tjänstepension? s. 11 f., (2018), Inspektionen för socialförsäkring, Rapport 2018:15.

---

Inom sjukförsäkringen har taket från och med den 1 juli 2018 höjts till 8 prisbasbelopp, vilket motsvarar en årsinkomst på 364 000 kronor eller en månadsinkomst på drygt 30 000 kronor. Inom arbetslöshetsförsäkringen är taket 25 025 kronor per månad (2018).

Maxbeloppen i socialförsäkringarna har över tid halkat efter reallöneutvecklingen då taken är prisindexerade och lönerna har ökat i snabbare takt än priserna. Det gäller även efter höjningen av taket inom sjukförsäkringen. Att taken inte höjs över tid innebär att inkomstbortfalls-skyddet i de offentliga försäkringarna har minskat för stora grupper på den svenska arbetsmarknaden. Om utvecklingen fortsätter kommer ersättningsnivåerna närmast att utgöra ett grundskydd snarare än ett inkomstskydd. I ett internationellt perspektiv har de faktiska ersättningsnivåerna sjunkit mer markant i Sverige än OECD-genomsnittet.<sup>109</sup>

En lägre ersättningsnivå inom socialförsäkringen påverkar utrymmet för kollektivavtalade och privata försäkringslösningar som därmed får en ökad betydelse som komplement till det offentligas skydd mot inkomstbortfall. Det gäller framför allt för inkomster över taket inom socialförsäkringen. Inom sjukförsäkringen ger de flesta kollektivavtal en kompletterande ersättning från dag 15 till dag 90 i sjukperioden. Det innebär att den totala ersättningen höjs från 80 procent till 90 procent för den del av lönen som överstiger 8 prisbasbelopp och från 0 till 90 procent på lönedelar över taket.

Inom arbetslöshetsförsäkringen erbjuder i dag flera fackförbund inkomstförsäkring som komplement till arbetslöshetskassan.<sup>110</sup> Försäkringen täcker upp för inkomster över taket så att ersättningen uppgår till 80 procent av inkomsten oavsett inkomst.

<sup>109</sup> Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv. Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S2010:04).

<sup>110</sup> Vissa fackförbund erbjuder av kostnadsskäl inte inkomstförsäkring, bland annat IF-Metall, Hotell- och restaurangfacket, Pappersindustriarbetareförbundet m.fl.

En individ som inte omfattas av kollektivavtal och som inte har tecknat en individuell försäkring har därmed ett lägre försäkringsskydd.

... och inom pensionssystemet

Tjänstepension och privat pensionssparande kompletterar det skydd som erhålls från det allmänna pensionssystemet. Det innebär att försäkringsföretagen är viktiga aktörer inom sparande och pension.

Riktmärket för det nya pensionssystemet som sjösattes 1999 var att det allmänna pensionssystemet skulle ge 55–60 procent av lönen och tjänstepensionen ytterligare omkring 10 procentenheter, totalt 65–70 procent.

Pensionsmyndigheten har tagit fram tumregler för storleken på den allmänna pensionen och tjänstepensionen. Beräkningen baseras på ett typfall: En person börjar arbeta vid 23 års ålder och går i pension vid 65 års ålder, totalt 42 år i arbetslivet med en lön som utvecklas i samma takt som den allmänna inkomstutvecklingen och en avkastning på kapital på 2 procent. En person född i mitten av 1960-talet kan då räkna med en allmän pension på 45,2 procent av slutlönen och för den som omfattas av tjänstepension, ytterligare 17,3 procent. Den sammanlagda pensionen blir 62,5 procent av slutlönen.

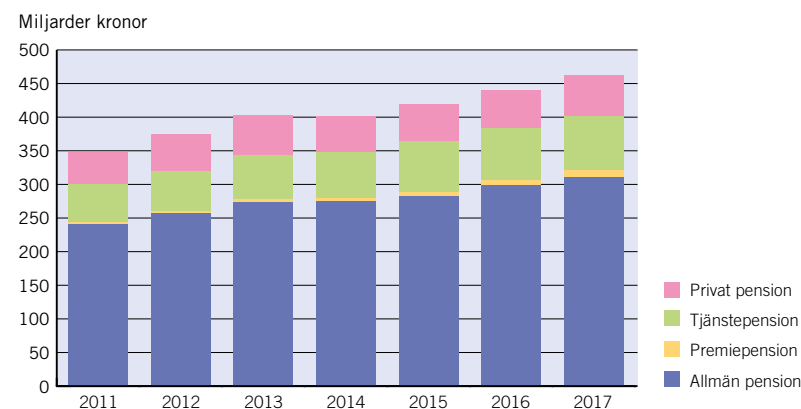
Det är en något lägre nivå än riktmärket för det nya pensionssystemet när det sjösattes 1999.<sup>111</sup> Det är också en lägre nivå än vad de flesta medborgare förväntar sig – det finns ett pensionsgap mellan medborgarnas förväntningar och vad de faktiskt får utbetalt i pension. Det finns även stora skillnader i pensionsutfall mellan olika individer, där vissa får en högre pension än 62,5 procent och andra får en lägre pension som andel av slutlönen.<sup>112</sup> Det sistnämnda gäller inte minst de som står utan tjänstepension eller motsvarande.

<sup>111</sup> Se Pensionsmyndighetens hemsida, [www.pensionsmyndigheten.se](http://www.pensionsmyndigheten.se).

<sup>112</sup> Kompensationsgradsrapporten 2018, minPension.

Betydelsen av tjänstepension har ökat över tid och fortsätter att öka. Under perioden 2011–2017 har utbetalningarna från det allmänna pensionssystemet ökat med omkring 26 procent medan utbetalda försäkringsersättningar har ökat med närmare 28 procent. Utbetalningarna från tjänstepension ökar således i snabbare takt än utbetalningarna från det allmänna pensionssystemet. Ökningstakten för tjänstepension kan dessutom förväntas öka snabbare framöver med tanke på att avsättningarna till tjänstepension har ökat inom flera avtalsområden sedan 2011 (se diagram 11).

Diagram 11. Utbetald ålderspension 2011–2017



Källa: Pensionsmyndigheten och Svensk Försäkring.

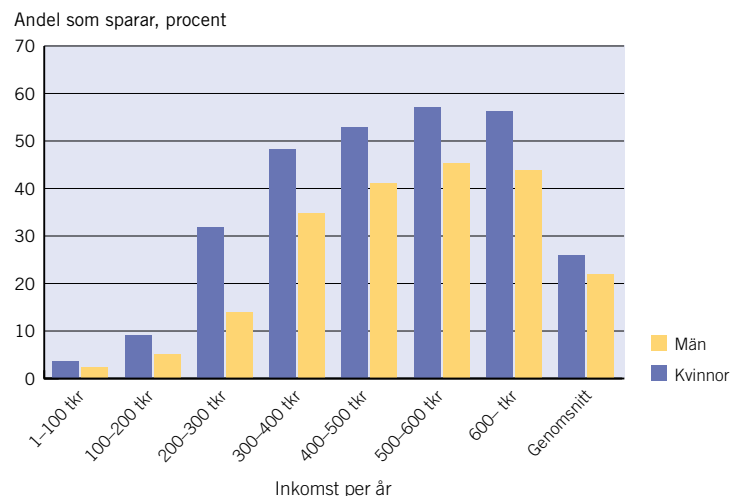
Det framgår även att utbetalningar från privat pensionssparande är relativt konstant under perioden. De kommer dock att minska vartefter i och med att avdragsrätten för privat pensionssparande till stora delar är avskaffat från och med 2016.

Med det nya pensionssystemet har ansvaret för den allmänna pensionen på ett avgörande sätt flyttats över från staten till den enskilde. Det

innebär att det är den sistnämnde som bär risken för pensionsutfallet. En möjlighet att öka sin pension är att jobba längre och mer. En annan är att spara mer.

Fram till 2016 fanns det möjlighet att göra skatteavdrag för privat pensionssparande.<sup>113</sup> Sett till vilka som sparade innan dess så framgår det av diagram 12 att privat pensionssparande var vanligare bland kvinnor än bland män och att pensionssparande förekom i alla inkomstlägen.

Diagram 12. Andel kvinnor och män som pensionssparade 2014, olika inkomstlägen



Källa: Egen bearbetning av Privat pensionssparande 2014, SCB.

Bland låginkomsttagare, definierat som de med inkomster upp till 200 000 kronor per år, var sparbeloppet 350–400 kronor per månad. Det genomsnittliga sparbeloppet var 500 kronor per månad.

<sup>113</sup> Egenföretagare och individer som saknar tjänstepension i sin anställning kan göra skatteavdrag för privat pensionssparande i form av premier till privat pensionsförsäkring eller insättningar på pensionssparkonto.

Även om avdragsrätten är avskaffad för det stora flertalet anställda är det möjligt att spara till sin pension på en lång rad andra sätt, exempelvis i investeringssparkonto, kapitalförsäkring, genom amorteringar eller i värdepapper. Skillnaden mellan dessa sparformer och ett privat pensionssparande med exempelvis avdragsrätt är att sparandet i det senare fallet är inlåst till 55 år och ska betalas ut under fem år eller längre. Sparandet kan på så sätt inte användas till mer kortsiktig konsumtion.

Egenföretagare har i genomsnitt en lägre pension än anställda. Det skiljer i genomsnitt 10 procentenheter i pension mellan en fast anställd och en egenföretagare.<sup>114</sup>

### **Fördjupning: Ett längre arbetsliv**

Förändringar i pensionssystemet bygger på en överenskommelse mellan de partier som står bakom det svenska pensionssystemet: Socialdemokraterna, Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna, Kristdemokraterna och, sedan 2015, Miljöpartiet. Det samarbete över blockgränserna som den parlamentariska pensionsgruppen innebär bidrar till en långsiktigt finansiell stabilitet i pensionssystemet.

I december 2017 presenterade den parlamentariska pensionsgruppen en överenskommelse om det allmänna pensionssystemet (se tabell 4). Syftet med överenskommelsen är att göra förbättringar av pensionssystemet för att möjliggöra tryggare och högre pensioner. Den övergripande slutsatsen i överenskommelsen är att grundprinciperna i det nuvarande pensionssystemet bör

<sup>114</sup> Current and future income adequacy in old age in the EU, Volume 1, Pension Adequacy Report 2018, s. 67, Social Protection Committee, EU.



behållas men att systemet i delar behöver moderniseras. Med grundprinciper avses bland annat att pensionssystemet ska stimulera till ett längre arbetsliv, att uppdelningen i inkomstpension och premiepension ska bibehållas liksom avgiftsnivån på 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten (PGI). En viktig del i den överenskommelse som pensionsgruppen presenterade i december 2017 var att stegvis höja pensionsåldern för att anpassa den till den ökade medellivslängden. En departementspromemoria med förslag väntas vid årsskiftet 2018/19 med ikraftträdande planerat till 1 januari 2020.

Frågan om höjd pensionsålder är politiskt känslig och har i många andra länder lett till protester från befolkningen. Sverige är dock långt ifrån ensamma om att höja pensionsåldern. Under senare år har beslut tagits om höjd pensionsålder i Danmark (67 år från 2022), Frankrike (67 år från 2024), Storbritannien (67 år från 2028). I Grekland är pensionsåldern redan i dag 67 år.

En annan viktig del i överenskommelsen var att höja grundskyddet genom höjd garantipensionen och höjt bostadstillägg för de allra fattigaste pensionärerna. Socialdepartementet har remitterat en departementspromemoria och ikraftträdande är planerat till den 1 januari 2020.

Tabell 4. Pensionsöverenskommelsen

Område	Arbetsläge	Proposition	Ikraftträdande
Reformering och förstärkning av grundskyddet	Remitterat våren 2018	Våren 2019	Januari 2020
Reformerat premiepensions-system	Tillsätta utredning för fondtorg och förvallets utformning	Hösten 2019	2020
Höjda pensionsåldrar för ett längre arbetsliv	Ds 2018/19	Våren 2019	1 januari 2020
Arbetsmiljö- och utbildningssatsningar för ett hållbart arbetsliv	Internt arbete påbörjat		
Delegation för äldre arbetskraft	Utredning 2018–2020		
Inrätta ett partsråd för löpande samråd mellan arbetsmarknadens parter	2 ggr per år t.o.m. 2020		
Översyn skatteregler för tjänstepensionsavsättningar	Tillsätta utredning		
Åtgärder för mer jämställda pensioner	Studier av ISF		
Moderniserade placeringsregler för AP-fonderna		Hösten 2018	1 januari 2019

Källa: Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner (2017), Socialdepartementet.

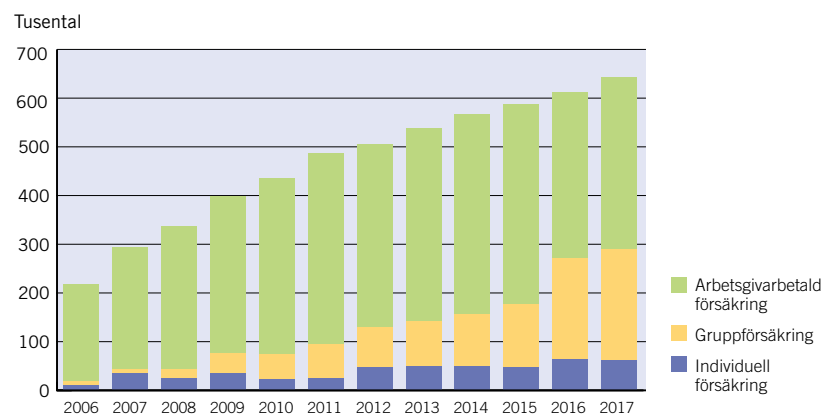
### 4.2.3 Ökad efterfrågan på sjukvårdsförsäkring

Antalet sjukvårdsförsäkringar har ökat stadigt sedan lång tid tillbaka. Som framgår av diagram 13 omfattades över 600 000 personer av sjukvårdsförsäkringar 2017.

Det vanligaste är arbetsgivarbetalda sjukvårdsförsäkringar, drygt 400 000 försäkringar. De betalas av arbetsgivaren för den anställdes räkning och omfattar normalt alla anställda på arbetsplatsen. De tecknas i vissa fall som ett komplement till företagshälsovården, i andra fall ersätter de företagshälsovården.

Den enskilde kan teckna en sjukvårdsförsäkring antingen som en individuell försäkring eller som en gruppförsäkring. En gruppförsäkring tecknas vanligen via arbetsgivaren, eller via medlemskap i ett fack- eller yrkesförbund. Allt fler fackförbund inom olika yrkeskategorier och andra organisationer erbjuder i dag sjukvårdsförsäkring till sina medlemmar och det är den kategorin som i dag ökar snabbast.

Diagram 13. Antal sjukvårdsförsäkringar 2006–2017



Källa: Svensk Försäkring.

Sjukvårdsförsäkringen innehåller sjukvårdsrådgivning, vårdplanering och specialistvård. Ofta ingår även förebyggande insatser och rehabilitering för att undvika eller korta ned tiden i sjukskrivning.

Sjukvårdsförsäkring är ett komplement till den skattefinansierade vården. Själva komplementet ligger framför allt i att tillgängligheten inom vissa geografiska områden och för vissa vårdinsatser upplevs vara högre inom sjukvårdsförsäkringen än inom den skattefinansierade vården. En sjukvårdsförsäkring garanterar i de flesta fall den försäkrade besök hos en specialist inom 7 dagar jämfört med 90 dagar som gäller inom den skattefinansierade vården.

Ett skäl till att antalet sjukvårdsförsäkringar stadigt ökar kan vara en upplevd osäkerhet kring om den offentliga vården och omsorgen kommer att kunna uppfylla de vårdbehov som kan uppstå. Det finns framför allt farhågor om låg tillgänglighet och långa väntetider inom den skattefinansierade vården.

Genom sjukvårdsförsäkring ges enskilda en ökad trygghet genom vetskapen att man snabbt får vård och därmed kan återgå i arbete tidigare efter sjukdom. På så sätt skyddas inkomst och försörjning. I den meningen kan sjukvårdsförsäkringen sägas utgöra en form av inkomstrelaterad försäkring. För arbetsgivare ger sjukvårdsförsäkringen en möjlighet att bättre uppfylla sitt arbetsmiljöansvar enligt arbetsmiljölagen. Genom sjukvårdsförsäkring ges arbetsgivare även en trygghet i att personalen snabbt kan återgå i arbete, vilket minskar risken för störningar eller avbrott i produktionen.

Sjukvårdsförsäkringen ersätter kostnader för omkring 245 000 specialistbesök och 18 000 operationer per år. Dessa insatser skulle i annat fall sannolikt ha behövt utföras inom ramen för den skattefinansierade

---

vården. I den meningen bidrar sjukvårdsförsäkringen till att avlasta den skattefinansierade vården.

#### **4.2.4 Privata sjuk- och olycksfallsförsäkringar fyller ut samhällets skydd**

En olycksfallsförsäkring ger ersättning för sjukdom eller ett olycksfall som ger en bestående invaliditet. Det kan handla om ekonomiskt skydd vid arbetsoförmåga eller vid funktionsnedsättning och vid ersättning vid ärr och tandskador samt för läkarvård och medicin vid olycksfall.

Om skadan eller olycksfallet har uppkommit till följd av arbetet kan den skadelidande rikta ett skadestånd gentemot arbetsgivaren om denne inte omfattas av TFA. Utöver att täcka inkomstbortfall täcker TFA utbetalning av ersättning för bestående fysiska och psykiska besvär, utgifter för läkarvård, läkemedel, med mera.

I slutet av 2017 fanns det drygt 23 miljoner sjuk- och olycksfallsförsäkringar i Sverige. Vissa av dem är gruppförsäkringar som betalas via anställningen eller via medlemskap i fackförening. En individ kan ha flera olika olycksfallsförsäkringar. Det gör att det är svårt att dra några slutsatser om täckningsgraden.

##### *Barnförsäkring*

Samhällets skydd till barn som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning aldrig kommer att kunna förvärsarbeta är låg. Det handlar om nivåer på omkring 8 000 kronor upp till drygt 9 000 kronor före skatt. Därutöver kan bostadsbidrag och handikappersättning betalas ut.

En sjuk- och olycksfallsförsäkring i form av barnförsäkring ger ett extra ekonomiskt skydd vid bestående fysisk eller psykisk funktionsnedsättning, vid bestående arbetsoförmåga med mera. Försäkringen kan tecknas upp till 18 år, men kan normalt behållas fram till 25 års ålder.

---

Antalet barn i åldern 0–24 år uppgick 2017 till knappt 3 miljoner.<sup>115</sup> Antalet barnförsäkringar uppgick i slutet av 2017 till 3,7 miljoner. Skälet till att antalet försäkringar är fler än antalet barn är att försäkringar kan tecknas på olika sätt och för olika ändamål. Antalet barnförsäkringar tecknade som individuell försäkring uppgick i slutet av 2017 till 1,5 miljoner. Försäkringar tecknade via gruppförsäkringar som en del i ett paket som en facklig organisation eller arbetsgivare erbjuder uppgick till 607 000 under 2017. Därtill tecknas barnförsäkring av företag och föreningar i samband med till exempel idrottstävlingar. Under 2017 fanns det 1,6 miljoner sådana försäkringar.<sup>116</sup>

### **4.3 Privat försäkring på områden där skydd saknas i samhället**

#### **4.3.1 Omfattningen av privat försäkring inom sakförsäkring**

Sakförsäkring omfattar försäkring av saker, stora som små. Dit hör hemförsäkring, motorförsäkring, villaförsäkring, fritidshusförsäkring, båtförsäkring och djurförsäkring. På dessa områden saknas offentligfinansierade obligatoriska försäkringslösningar. Det innebär att privata försäkringar måste tecknas för att erhålla ett skydd mot oförutsedda händelser som kan få ekonomiska konsekvenser. Det kan handla om olycksfall, inbrott, stöld, reseskydd, ansvarsförsäkring, avbrott i verksamheten, med mera.

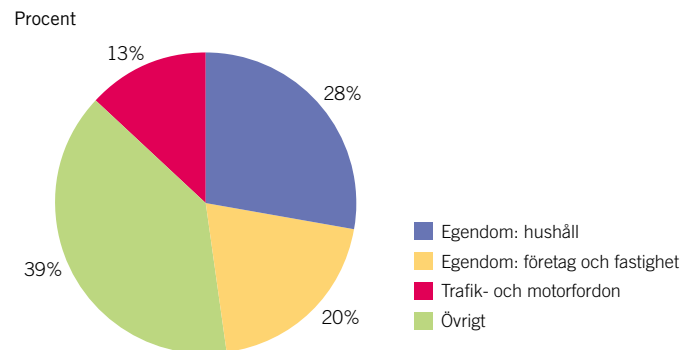
De privata försäkringsbolagen betalar årligen ut ersättningar som uppgår till betydande belopp. För 2017 betalade skadeförsäkringsbolagen ut omkring 60 miljarder kronor i olika försäkringsersättningar.<sup>117</sup> Det motsvarar 1,3 procent av BNP. I diagram 14 redovisas utbetalda försäkringsersättningar inom skadeförsäkring.

<sup>115</sup> Befolkningsstatistik, SCB.

<sup>116</sup> Statistik, Svensk Försäkring.

<sup>117</sup> Inklusivt en uppskattning av utbetalda ersättningar för filialer. De rapporterar inte till Finansinspektionen.

Diagram 14. Utbetalda försäkringsersättningar inom skadeförsäkring, 2017



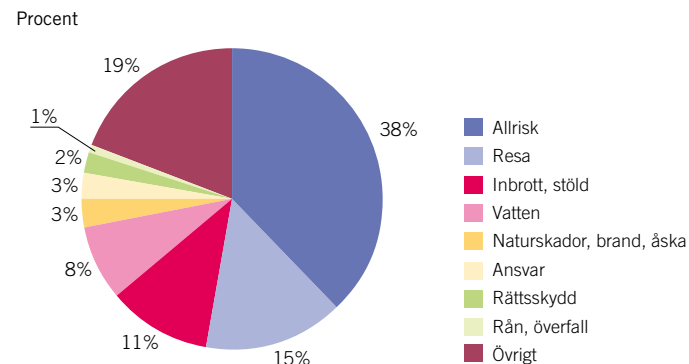
Anm.: Diagrammet är exklusive utbetalda ersättningar från filialer.

Källa: Finansinspektionen, bearbetad av Svensk Försäkring.

Som framgår av diagrammet utgjorde Trafik- och motorfordonsförsäkring den största andelen av utbetalda försäkringsersättningar. Därefter kom skador på egendom på hushållsnivå.

Det största antalet skador inom hem- och företagsförsäkring faller inom kategorin Allrisk eller ”drulleförsäkring”. Den försäkringskategorin täcker till exempel förlust eller stöld av egendom utanför hemmet eller om man själv råkar förorsaka en skada i hemmet. Räknat som enskilda skador utgjorde vattenskadorna i bostaden värdemässigt den största skadan. För företag var den värdemässigt största skadan orsakad av brand och åska (se diagram 15).

Diagram 15. Fördelning anmälda skador hushåll och företag, 2017



Anm.: Exklusive skador för motorfordon och trafik. Det totala antalet anmälda skador under de senaste fyra kvartalen 2017K3–2018K2 var 1 105 815.

Källa: Svensk Försäkring.

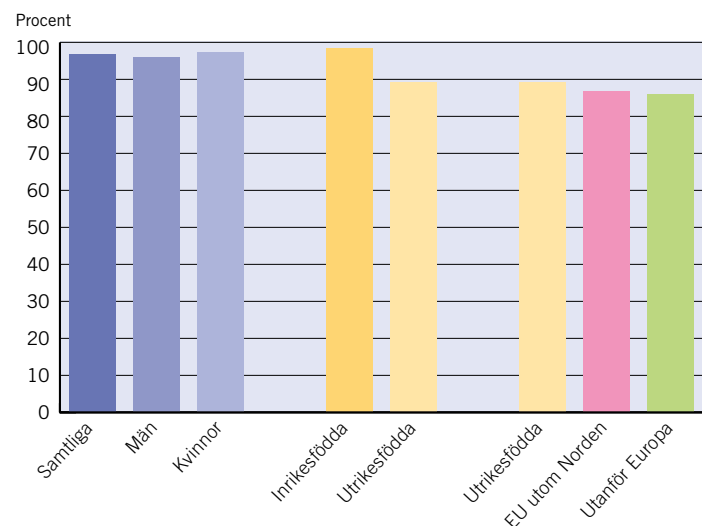
#### 4.3.2 Hemförsäkring

En hemförsäkring ger en ekonomisk kompensation för skada på eller förlust av våra tillhörigheter. Det gäller exempelvis vid skador på egendom som uppstår till följd av naturhändelser. Hemförsäkringen innehåller även rättsskydd, överfallsskydd, ansvarsförsäkring och reseförsäkring. Att stå utan en hemförsäkring innebär att den enskilde måste finansiera utgifter för exempelvis ett juridiskt ombud vid en rättslig process eller utgifter för vård och eventuell hemtransport vid sjukdom under en semester utomlands. Det kan handla om mycket stora belopp och staten betalar inte ut någon ersättning.

Cyberrisker för privatpersoner handlar framför allt om id-stöld. I dag ingår så kallat id-skydd i de flesta hemförsäkringar. Skyddet innebär att försäkringsbolaget står för rådgivning och vissa åtgärder om den försäkrade blir utsatt för obehörig handling eller ett bedrägeri som rör den personliga identiteten.

I diagram 16 framgår vilka som har hemförsäkring fördelat på olika grupper 2017. De allra flesta i Sverige omfattas av hemförsäkring. Något fler kvinnor än män har hemförsäkring. Ett skäl kan vara att kvinnor generellt sett har lägre ekonomiska marginaler, ett annat att män generellt sett brukar vara mer riskbenägna än kvinnor. Det kan även vara en följd av att män i högre utsträckning än kvinnor lever i ekonomisk och social utsatthet.

Diagram 16. Hemförsäkring fördelat på olika grupper, 2017



Källa: SCB:s ULF/SILC. Undersökningen är en urvalsundersökning baserad på ett rikstäckande slumpmässigt sannolikhetsurval. De redovisade uppgifterna är skattningar. Frågan som har besvarats är "Har du/ni någon hemförsäkring?".

Det finns skillnader i täckningsgrad beroende på om det handlar om inrikes eller utrikes födda. Med utländsk bakgrund avses utrikesfödd eller har två utrikes födda föräldrar.<sup>118</sup>

<sup>118</sup> Folkmängd och befolkningsförändringar 2017, SCB.

Bland utrikes födda utanför Norden är täckningsgraden 86,9 procent. Det är drygt 10 procentenheter lägre än för inrikes födda. En ökande andel utrikes födda i Sverige kan komma att leda till att en allt lägre andel av Sveriges befolkning omfattas av hemförsäkring.

Att det finns en skillnad i täckningsgrad mellan inrikes och utrikes födda utom Norden kan ha flera förklaringar. Informationsbrist och olika traditioner vad gäller vad som brukar försäkras kan se olika ut i olika länder. I många länder utom Norden erbjuder familjen av tradition ett skydd. I andra fall saknas helt enkelt en försäkring.

Befolkningstillväxten i Sverige drivs till stor del av nettoimmigration. I dag har närmare 2,4 miljoner personer i Sverige utländsk bakgrund enligt SCB:s definition. Det motsvarar 24,1 procent av hela befolkningen. Med fler utrikes födda kan andelen som omfattas av hemförsäkring komma att minska ytterligare. Det innebär att andelen som står utan viktiga skydd som rätts- och ansvarsskydd kan komma att öka. I förlängningen kan utebliven hemförsäkring leda till ökade kommunala utgifter för social- och bostadsbidrag.

För försäkringsföretagens del innebär en förändrad sammansättning av befolkningen att de i högre utsträckning behöver ta hänsyn till hur kulturella variabler kan påverka individens inställning till att försäkra sig för att nå fler oförsäkrade grupper med erbjudande om hemförsäkring.

#### 4.3.3 Företagsförsäkring

Företagsförsäkringar kan erbjudas som ett paket bestående av olika försäkringar anpassade efter varje företags speciella behov. Normalt ingår ansvarsförsäkring, egendomsförsäkring, avbrottsförsäkring och rättsskydd. En ansvarsförsäkring gäller för tillfällena då du som företagare

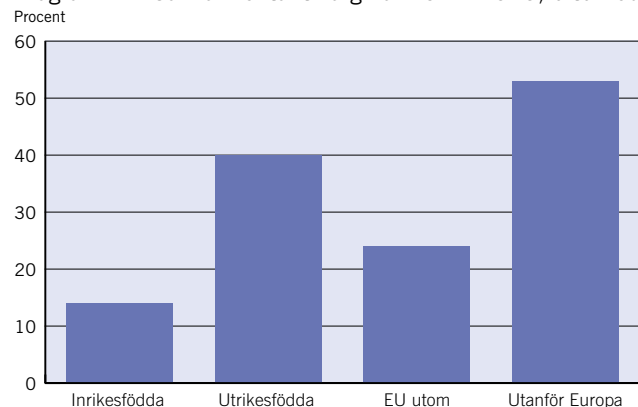
krävs på skadestånd för att ha skadat någon eller någon annans egendom. Egendomsförsäkringen ger ett skydd för det fall verksamhetens tillgångar skadas. Avbrottsförsäkringen täcker situationer där verksamheten av något skäl måste ligga nere en period. Rättsskyddet ger ett skydd vid tvist med exempelvis leverantör eller kund.

Det är inte alla företag som tecknar företagsförsäkring. Enligt en undersökning saknade vart tredje företag en företagsförsäkring med tillhörande ansvarsförsäkring 2013.<sup>119</sup>

#### 4.3.4 Privat försäkring för dem med små ekonomiska marginaler

Enligt SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden saknar 14 procent bland födda i Sverige ekonomisk marginal för oförutsedda utgifter mätt som en oväntad utgift på 11 000 kronor utan att låna eller be om hjälp. Motsvarande för svenskar födda utanför Europa är 40 procent (se diagram 17).<sup>120</sup>

Diagram 17. Saknar kontantmarginal 2014–2015, efter födelselandsgrupp



Anm.: Avser personer som är 16 år eller äldre.

Källa: SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (ULF/SILC).

<sup>119</sup> En av tre företagare saknar försäkringsskydd (2013), Trygg-Hansa.

<sup>120</sup> SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (ULF/SILC).

Det innebär att dessa individer riskerar att få ekonomiska problem om de blir bestulna på sin dator, råkar ut för en krock med bilen eller blir sjuka utomlands och det kräver vård på plats alternativt hemtransport för vård.

För dessa individer kan ersättning från en hemförsäkring eller bilförsäkring vara av stor ekonomisk betydelse.

#### 4.4 Privat försäkring bidrar till ökad ekonomisk trygghet

Inkomstbortfallsskyddet inom de offentligfinansierade socialförsäkringarna har under lång tid släpat efter reallönerna. Därtill innebär det nya pensionssystemet att många får en lägre pension än förväntat och önskat. Sammantaget innebär det att Sverige i någon mening rör sig från ett system av inkomstrygghet mot ett system som karakteriseras av grundtrygghet som ska täcka en grundläggande levnadsstandard.

I takt med att inkomstbortfallsskyddet inom de offentligfinansierade socialförsäkringarna gradvis har gröpts ur har den ekonomiska betydelsen av att omfattas av kollektivavtal och/eller individuellt tecknade försäkringar, som ger en kompletterande ersättning vid sjukdom, pension, arbetsskada, arbetslöshet och föräldraledighet ökat. I dag omfattas omkring 90 procent av de anställda av kollektivavtal. Det ger dem ett relativt gott skydd mot inkomstbortfall och det bidrar till högre pensioner.

Egenföretagare omfattas inte av kollektivavtal. Istället finns möjlighet att teckna individuella försäkringar samt företagsförsäkring. I dagsläget gör omkring 50 procent av egenföretagare avsättningar till pension. Egenföretagare är en växande grupp mätt som andel av befolkningen och andelen är högst bland vissa av de grupper som har invandrat från länder i Mellanöstern.

---

Resurssvaga grupper som lågavlönade, nyanlända invandrare och personer med svag förankring på arbetsmarknaden står i högre utsträckning utan kompletterande ersättning och pensionsavsättningar. Dessa mer resurssvaga grupper riskerar dessutom att få en låg pension i det allmänna pensionssystemet. Andelen med pensionsavsättningar hålls till viss del uppe genom kollektivavtalen som bidrar till en någorlunda hög täckningsgrad.

Inom sakförsäkring kan konstateras att täckningsgraden vad gäller hemförsäkring är lägre hos utrikesfödda utanför Norden, 87 procent jämfört med 98,5 inrikes födda. Den som inte har hemförsäkring saknar rättsskydd, överfallsskydd, ansvarsförsäkring och reseförsäkring. Inom företagsförsäkring saknar uppskattningsvis omkring en tredjedel av alla företag företagsförsäkring med tillhörande ansvarsförsäkring. Det innebär att de saknar skydd mot skada på egendom, avbrottsförsäkring och rättsskydd.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det samlade försäkringsskydd som erhålls genom det offentliga socialförsäkringssystemet och det kompletterande skydd som ges genom kollektivavtal, gruppförsäkring, sjuk- och olycksfallsförsäkring samt sakförsäkring är högt i Sverige. Det är samtidigt tydligt att det finns en stadigt ökande efterfrågan på kompletterande försäkringsskydd för ålderdom (pension) och sjukvård.

Vissa grupper av individer och enskilda faller utanför kollektivavtalen och saknar hemförsäkring. För dem finns det en risk för underförsäkring, vilket gör dem mer sårbara för oförutsedda händelser som har betydelse för den ekonomiska försörjningen och inställningen till risk. Faktorer som anställningsform, yrke och inkomst har stor betydelse.

---

## 5 Cyberförsäkring

*Risken för cyberangrepp har ökat och utgör idag en av de största risker som organisationer och företag behöver hantera. Det finns försäkringslösningar för olika typer av cyberrelaterade skador och efterfrågan på dessa försäkringar ökar snabbt. För att marknaden för cyberförsäkringar ska kunna utvecklas ytterligare behöver dock branschen hantera en del utmaningar när det gäller prissättning av risk och utformning av försäkringsvillkor.*

### 5.1 Inledning

Tjänster, produkter och system som individer och organisationer använder är i allt större utsträckning beroende av elektronisk kommunikation och tillgång till information via internet. I vårt uppkopplade och allt mer digitaliserade samhälle ökar risken för att drabbas av allvarliga it-attacker och cyberangrepp. Avbrott eller störningar i digitala tjänster kan skapa avsevärda problem och det finns ofta stor spridningsrisk mellan verksamheter. En angripare kan genomföra överbelastningsattacker och genom dataintrång stjäla information eller genomföra bedrägerier. Att skydda sig mot denna typ av angrepp blir därför allt viktigare. Utöver förebyggande åtgärder finns det idag möjlighet för företag och organisationer att teckna försäkringar för att hantera skador till följd av cyberangrepp. Så kallad cyberförsäkring eller databrottsförsäkring förväntas växa i betydelse. Det här avsnittet tittar närmare på vad cyberrisk är, vilka försäkringslösningar som finns och försäkringsföretagens utmaningar och möjligheter inom området.

### 5.2 Vad är cyberrisk?

#### 5.2.1 Entydig definition av cyberrisk saknas

Det saknas en entydig definition av cyberrisk eller cyberhot. En anledning till att det är svårt att avgränsa detta begrepp är att hotbilden för-

---

ändras och utvecklas i snabb takt. Oftast avses risken för att en angripare använder internet och informationsteknologi för att få tillgång till information, system eller tjänster hos individer eller organisationer. I vissa definitioner av cyberrisk ingår även händelser som beror på tekniska fel i system eller mänskliga misstag.

En angripare kan vara en individ, en grupp av individer eller till och med en organisation eller en stat. Syftet med ett angrepp kan vara ekonomisk vinning genom bedrägeri eller utpressning men också spionage, sabotage eller att på något annat sätt utnyttja den information och de system som den drabbade använder. Ett angrepp kan påverka både tillgängligheten och funktionaliteten för de system som angrips och leda till stora skador för organisationer som utsatts. Även individer kan drabbas genom till exempel stöld av identitetsuppgifter och obehöriga transaktioner. Eftersom internet är en global infrastruktur kan hotbilder uppstå snabbt och få omfattande spridning. Det är ofta svårt att förutse, förhindra eller spåra angrepp.

Cyberrisk kan inte avgränsas till enbart en teknisk risk då en skada ofta uppstår som en följd av hur människor använder informationstekniken. Organisationer betraktar idag cyberrisk som en strategisk verksamhetsrisk. I en undersökning från Marsh och Microsoft uppger cirka två tredjedelar av tillfrågade företagsledare att cyberrisk är en av de fem allvarligaste risker som verksamheten har att hantera.<sup>121</sup> För att kunna förebygga skador och för att hantera ett angrepp krävs ett systematiskt informationssäkerhetsarbete och kunskap om hur dessa risker kan påverka den egna verksamheten.

Cyberförsäkring kan vara ett viktigt komplement till organisationens övriga riskhantering. Även enskilda individer kan drabbas av cyber-

---

angrepp, men utbud och efterfrågan av särskilda cyberförsäkringar för privatpersoner är hittills relativt sett begränsat.

World Economic Forum beskriver cyberrisk som en av de mest väsentliga samhällsriskerna vid sidan av klimatrisker och naturskador.<sup>122</sup> Sannolikheten för att angrepp inträffar har ökat och ett antal omfattande globala angrepp med stora informationsförluster och ekonomisk påverkan har inneburit att företag och organisationer betraktar denna risk som ökande.

För samhället så har hotbilden blivit mer komplex där cyberangrepp kan användas för underrättelseinhämtning av främmande stater och för angrepp mot samhällsviktiga verksamheter. Sveriges regering fastställde därför i juni 2017 en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet.<sup>123</sup>

### 5.2.2 Exempel på cyberrisker

Några av de vanligaste begreppen som används för att beskriva olika former av cyberrisk är:

- *Skadliga program – Malware*  
Malware är ett samlingsbegrepp för skadlig programvara som en angripare använder för att på obehörig väg få tillgång till information eller påverka system och som sprids via internet eller andra uppkopplade nät.
- *Överbelastningsattack – DDoS attack*  
DDoS-attack är ett angrepp mot ett datasystem eller en webbtjänst i syfte att hindra normal användning. Det sker ofta genom att det skickas stora mängder datatrafik med hjälp av kapade

---

<sup>122</sup> World Economic Forum, *Global Risks Report 2018*.

<sup>123</sup> <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2017/06/skr.-201617213/>



---

datorer, så att systemet blir överbelastat, kraschar eller applikationen blir otillgänglig.

- *ID-kapning, nätfiske – Phishing*

Det som kallas för phishing är när en angripare med hjälp av informationsteknik, skadlig kod och internet lurar anställda eller kunder att lämna ifrån sig koder och personlig information som sedan används för att genomföra obehöriga transaktioner.

- *Utpressningsvirus – Ransomware*

Utpressningsvirus är skadlig kod som krypterar viktiga filer på en dator eller i ett nätverk. Angriparen kräver lösen, till exempel i form av betalning i kryptovalutan Bitcoin, för att dekryptera filerna.

- *Avancerade ihållande hot – Advanced Persistent Threat (APT)*

APT är en form av riktad attack där angriparen använder olika verktyg och metoder för att under lång tid och i strategiskt syfte få åtkomst till en viss organisations system utan godkännande eller vetskap.

---

### **Fördjupning: Utpressningsvirus**

Våren 2017 drabbades många organisationer över hela världen av olika så kallade utpressningsvirus (Ransom Ware) som fick namnen Wanna Cry och NotPetya. Utpressningsvirus är en form av skadlig programvara som innebär att användarens filer i datorer och i delade nätverk krypteras, det vill säga blir oläsliga och oanvändbara. Företag som fick sina filer krypterade fick krav från angripare om betalning i kryptovalutor, till exempel Bitcoin, för att kunna återfå tillgång till filer och information.

---

Wanna Cry beräknas ha krypterat sammanlagt 300 000 datorer i cirka 150 länder. I Storbritannien fick till exempel verksamheten vid mer än 80 sjukhus allvarliga störningar. Det finns uppgifter som pekar på att den skadliga koden ursprungligen kommer från Nordkorea.<sup>124</sup>

Några av de företag med global verksamhet som drabbades av NotPetya var läkemedelsföretaget Merck, transportföretaget FedEx och det danska shippingföretaget Maersk. Hos Maersk drabbades 1000-tals datorer och servrar. Bland annat fick containerverksamheten stora störningar och företaget tvingades använda manuella reservrutiner för att kunna upprätthålla delar av verksamheten. De sammanlagda förlusterna för enbart Maersk uppskattas till cirka 300 miljoner dollar.

Dessa cyberangrepp visade tydligt hur sårbara många verksamheter är och hur snabbt skadlig kod kan spridas inom och mellan organisationer. En konsekvens av angreppen har blivit skärpta regleringar, ökade investeringar i informationssäkerhet och även en ökad efterfrågan på cyberförsäkring.

### **5.2.3 Konsekvenser vid cyberangrepp**

Ett cyberangrepp kan leda till att information som är tillgänglig via internet eller andra nätverk inte går att nå eller att tjänster blir otillgängliga till exempel vid en överbelastningsattack. Om en angripare har genomfört ett dataintrång kan det dessutom innebära att informationen är förändrad eller att systemets funktion är påverkad. Detta kan leda

---

<sup>124</sup> Marsh & McLennan, *FireEye report*, January 2018.

---

till att en organisation måste stänga ner sin verksamhet och genomföra forensisk analys, det vill säga en form av teknisk undersökning. Vid ett mer avancerat angrepp kan det ta lång tid att försäkra sig om att systemen fungerar på rätt sätt och att informationen är tillförlitlig. För att analysera påverkan och återställa system kan en verksamhet behöva anlita särskild experthjälp. Ett sådant arbete kan medföra stora kostnader utöver produktionsbortfall och intäktpåverkan under den tid som verksamheten är påverkad.

Hantrar organisationen kundinformation och personuppgifter kan ett angrepp innebära att kunder behöver kontaktas enligt krav i dataskyddsregleringen. Det kan även bli aktuellt med omfattande skadestånd i det fall tredje part har drabbats av en skada. Detta innebär att vissa kostnader uppstår snabbt, såsom kostnader för skademinimering och återställning av den drabbade verksamheten. Andra kostnader kan däremot uppstå efter en längre tid. Det gäller exempelvis ersättning för skador hos tredje part eller förtroendeskador med förlorade marknadsandelar och lägre aktiekurs som följd.

Har det visat sig att ett företag inte lever upp till lagens krav på dataskydd till exempel vad gäller skyddet av personuppgifter, kan varning eller en omfattande sanktionsavgift bli aktuellt. Enligt dataskyddslagstiftningen som trädde i kraft i maj 2018 kan i allvariga fall böter utdömas som uppgår till 20 miljoner euro eller 4 procent av företagets globala omsättning. Även myndigheter kan påföras sanktionsavgifter.

#### 5.2.4 Hur kan cyberrisk förebyggas?

En av målsättningarna i regeringens strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet är att stärka förmågan att förebygga, upptäcka och hantera cyberattacker och andra it-incidenter. Såväl i syfte att minska försäkringsföretagens egen sårbarhet som att kunna erbjuda försäkring

---

mot cyberrisker bidrar branschen i olika initiativ. Ett exempel är en norm för cybersäkerhet för små- och medelstora företag som lanserades av SSF Stöldskyddsföreningen hösten 2018.

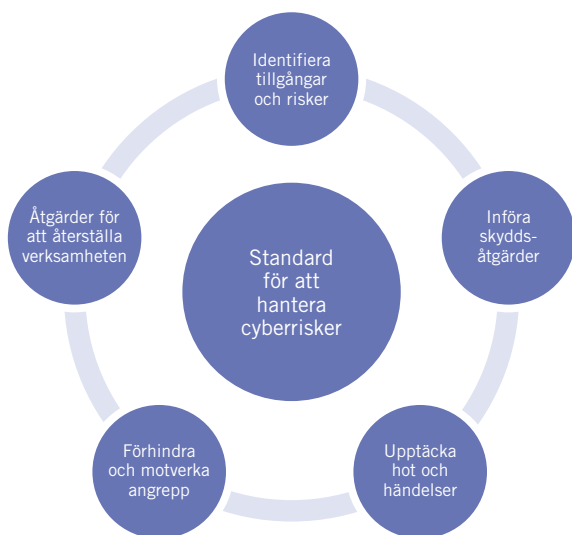
Företag och organisationer investerar alltmer i säkerhetsåtgärder för att bli bättre på att förebygga risker i sina system och i sin informationsbehandling. Att hantera cyberrisk handlar inte enbart om att använda tekniska lösningar utan innebär att den personal som använder system och information har kännedom om hoten och förstår hur risker kan förebyggas. En angripare kan utnyttja okunskap och genom bedrägerier, så kallad social engineering, få tillgång till uppgifter som används för inloggning till system. Det krävs därför att organisationer utbildar sina anställda för att uppnå en god informationssäkerhet.

Det finns olika standarder som företag kan använda som vägledning i arbetet med informationssäkerhet och cyberrelaterade risker (se diagram 18). En vanlig standard är Ledningssystem för informationssäkerhet (LIS)<sup>125</sup>. Det är obligatoriskt för svenska myndigheter att arbeta systematiskt och strukturerat med informationssäkerhet enligt LIS och standarden används även av många privata organisationer. Ett exempel på en global standard för att öka förmågan att stå emot och hantera cyberangrepp är NIST Cybersecurity Framework.<sup>126</sup>

<sup>125</sup> SS-EN ISO/IEC 27001.

<sup>126</sup> NIST, *Cybersecurity Framework Version 1.1*, <https://www.nist.gov/>

Diagram 18. Modell för hantering av cyberrisker



*Standarder och vägledningar som organisationer använder för att hantera cyberrisker delar ofta upp säkerhetsåtgärder i olika kategorier – allt från hur verksamheten skyddas till hur angrepp ska kunna upptäckas och hanteras.*

### 5.3 Försäkring mot cyberrisk

Cyberförsäkring (engelska: *Cyber Insurance*) är en form av försäkring som ger ersättning och hjälp om en verksamhet råkar ut för dataintrång eller en annan form av cyberangrepp. På den svenska marknaden används även begreppen *databrottsförsäkring* eller *dataskyddsförsäkring* som namn för denna typ av försäkringsprodukt. Försäkringstagare är i de flesta fall företag och organisationer. Cyberförsäkring för privatpersoner är inte så vanligt men förekommer i form av mer individanpassade försäkringar mot till exempel id-stöld och bedrägerier där även hemförsäkring kan innehålla ett skydd.

#### 5.3.1 Ökad efterfrågan på cyberförsäkring

Cyberförsäkring har förekommit som en särskild försäkringsprodukt sedan slutet av 90-talet, främst i USA. Utbud och efterfrågan har emellertid ökat markant under senare år på såväl den amerikanska som den europeiska och den asiatiska marknaden med en årlig tillväxt om cirka 30 procent.<sup>127</sup> Orsakerna är flera – dels har det förekommit ett antal omfattande globala cyberangrepp med stora negativa konsekvenser i form av avbrott och ekonomiska förluster för ett flertal företag och verksamheter, dels har det kommit ny lagstiftning som skärper kraven på hantering av personuppgifter och ansvar vid dataintrång.<sup>128</sup> Ökningen i premievolymer för särskilda cyberförsäkringar förväntas vara fortsatt hög. Andelen små- och medelstora företag som tecknar en särskild cyberförsäkring är dock fortfarande mindre än 5 procent medan efterfrågan är större i stora verksamheter, exempelvis internationella företag inom finans- eller energisektorn som hanterar stora mängder kundinformation.<sup>129</sup>

Cyberförsäkring kan aldrig ersätta en god riskhantering i en verksamhet. Ofta krävs att en organisation som vill teckna cyberförsäkring kan visa försäkringsföretaget att verksamheten bedriver ett strukturerat och systematiskt informationssäkerhetsarbete. Processen att teckna försäkring utgör ofta ett stöd för verksamheten i arbetet med att förebygga och hantera cyberrisk.

<sup>127</sup> AON, *Global Cyber Market Overview*, June 2017.

<sup>128</sup> NIS-direktivet: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148, Dataskyddsförordningen (GDPR): Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679.

<sup>129</sup> AON, *Global Cyber Market Overview*, June 2017.

### Fördjupning: NIS-direktivet

NIS-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen) ställer nya krav på säkerhet i nätverk och informationssystem. Den svenska lagen som bygger på NIS-direktivet heter Lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (SFS 2018:1174) och började gälla den 1 augusti 2018. De nya reglerna omfattar privata och offentliga organisationer som är leverantörer av samhällsviktiga tjänster och vissa digitala tjänster.

Samhällsviktiga tjänster delas in i sju sektorer: energi, transporter, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvårdssektorn, leverans och distribution av dricksvatten och digital infrastruktur. Försäkringsverksamhet omfattas inte av de nya reglerna.

Den nya lagen ställer krav på att företag som är leverantörer av samhällsviktiga tjänster inom berörda områden ska arbeta systematiskt och riskbaserat med informationssäkerhet samt rapportera incidenter till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Sverige ska dessutom samarbeta med andra medlemsstater för att förebygga och hantera allvarliga incidenter.

#### 5.3.2 Innehåll i cyberförsäkring

En cyberförsäkring kan omfatta skydd inom tre områden: ersättning för direkta förluster, ersättning för skador som drabbar tredje part samt tillgång till experthjälp för skademinimering och återställning (se tabell 5).

Kostnader till följd av avbrott som orsakas av mänskliga misstag och försummelser täcks ofta av särskilda tillägg i cyberförsäkringar för stora företag, men ingår vanligen inte i försäkringar riktade mot småföretag.<sup>130</sup> Varumärkesskada omfattas normalt inte alls. Inte heller it-driftavbrott till följd av storskaliga el- eller telekommunikationsavbrott täcks. Ett viktigt innehåll i de särskilda cyberförsäkringar som på senare tid har blivit vanligare är möjligheten för en verksamhet att få professionell hjälp med att begränsa en skada vid informationsförlust och att snabbare återstarta drabbade system.

För större företag är det vanligt att försäkringens innehåll anpassas till specifika behov och riskprofiler. För att teckna en anpassad försäkring med ett mer utförligt skydd och högre ersättningsbelopp krävs en ingående analys av verksamhetens exponering mot olika former av cyber-risk. För mindre och medelstora företag är försäkringsvillkoren i vanliga fall mer standardiserade.

Tabell 5. Exempel på ersättning och hjälp i en cyberförsäkring

Direkta kostnader och förluster	Skada som drabbar tredje part	Övriga tjänster
<ul style="list-style-type: none"><li>• Produktions- och intäktsbortfall</li><li>• Kostnader för att återställa system, programvara och data</li><li>• Ersättning för egendoms-skador orsakade av system-påverkan</li><li>• Kostnader för notifiering till kunder och annan extern kommunikation</li><li>• Kostnader i samband med utpressningsförsök</li><li>• Kostnader för ekonomiska bedrägerier (cyber fraud)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ersättningsanspråk från kunder som har lidit skada, exempelvis för uteblivna leveranser eller förlorad information</li><li>• Straffavgifter under förutsättning att dessa är försäkringsbara</li><li>• Kostnader som uppstår pga. annat ansvars-utkrävande</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tillgång till direkt experthjälp (first respons) för skademinimering och återställning av system</li><li>• Juridisk rådgivning samt annan rådgivning, till exempel riskhantering</li><li>• Teknisk undersökning och forensisk analys</li><li>• Hjälp med kriskommunikation och PR</li></ul>

<sup>130</sup> Franke, U. (2018) *Cyber Insurance Against Electronic Payment Service Outages*, i Security and Trust Management (STM 2018) LNCS vol 11091, Springer.

---

Ersättning för skada vid cyberangrepp kan i vissa fall utgå via andra försäkringar exempelvis via avbrotts-, egendoms- och ansvarsförsäkringar. Samtidigt förekommer att mer traditionella försäkringar exkluderar händelser som orsakas av cyberangrepp. OECD bedömer att oklarheter kring vilka skadeorsaker som olika försäkringar täcker är ett problem som hämmar tillväxten av cyberförsäkringar.<sup>131</sup>

### 5.3.3 Marknaden för cyberförsäkring

År 2016 uppgick premievolymen för cyberförsäkringar till mellan 2,5 och 3,5 miljarder amerikanska dollar varav 85–90 procent härrör från den amerikanska marknaden och 5–9 procent från den europeiska marknaden.<sup>132</sup> En orsak till den höga efterfrågan på den amerikanska marknaden är regleringar som innebär att företag kan behöva betala höga skadestånd eller böter vid informationsstöld av exempelvis personuppgifter i samband med ett dataintrång.

Även inom EU förväntas ny reglering inom dataskydd och nätsäkerhetsområdet innebära en ökad efterfrågan på cyberförsäkring. Många av de försäkringsföretag som tillhandahåller cyberförsäkringar till större företag är globala och verksamma på både den amerikanska och den europeiska marknaden. En relativt väl utvecklad marknad för cyberförsäkring i Europa är Storbritannien där ett flertal försäkringssyndikat vid Lloyds i London tillhandahåller försäkringslösningar för cyberrisk.

I Sverige erbjuder något dussin försäkringsföretag, både stora multinationella och mindre skandinaviska, cyberförsäkring till företag och organisationer. De större försäkringsgivarna vänder sig oftast till storbolag och försäkrar vanligen försäkringsbelopp på i storleksordningen 100 miljoner kronor. Mindre försäkringsgivare vänder sig oftare till

---

<sup>131</sup> OECD, *Enhancing the Role of Insurance in Cyber Risk Management*, 2017, sid 102–104.

<sup>132</sup> OECD, *Enhancing the Role of Insurance in Cyber Risk Management*, 2017, sid 60.

---

mindre organisationer. Premierna på den svenska marknaden ligger i storleksordningen 0,5–1 procent av försäkringsbeloppet.<sup>133</sup>

Premievolymer för cyberförsäkringar förväntas öka snabbt under kommande år och kan enligt OECD redan i slutet av 2018 globalt uppgå till omkring 6 miljarder amerikanska dollar. Förutom en ökning i generell efterfrågan så gynnas utvecklingen av att det kommer fler försäkringar med standardvillkor som gör det enklare för små- och medelstora företag att teckna cyberförsäkring.

### 5.3.4 Utmaningar och möjligheter

Även om marknaden för cyberförsäkring utvecklas snabbt finns det ett antal utmaningar som behöver hanteras för att underlätta för såväl försäkringsgivare som försäkringstagare.

För att kunna erbjuda en försäkring med en premie som motsvarar risken är det viktigt att det finns tillräckligt med tillförlitlig data över inträffade händelser och skador. Marknaden för cyberförsäkring kännetecknas alltså av en begränsad tillgång till enhetligt utformad och jämförbar data vilket innebär att det är svårare att använda traditionella kvantitativa metoder för att beräkna storleken på premier. Prissättningen kan då istället baseras på kvalitativa metoder, exempelvis enkäter, intervjuer och analyser som gör det möjligt att uppskatta och gradera den risk en verksamhet utsätts för. En del av en sådan analys kan omfatta att fiktivt testa en verksamhet genom att använda scenarier och stresstester. Faktorer som påverkar risken och därmed prissättningen kan vara verksamhetens storlek, bransch, tillämpliga regelverk, historiska händelser och hur de används i verksamheten.<sup>134</sup> Ett sätt att verifiera att en organisation arbetar förebyggande med att hantera cyberrisk är om

---

<sup>133</sup> Franke, U. *The cyber insurance market in Sweden*, i *Computers & Security* 68 (2017): 130–144.

<sup>134</sup> EIOPA, *Understanding Cyber Insurance*, 2018.

---

den använder en etablerad säkerhetsstandard, till exempel ett lednings-system för informationssäkerhet.

Ytterligare en utmaning när det gäller prissättning av cyberförsäkring är att kumulrisken kan vara omfattande. Med kumulrisk avses den samlade risk som kan uppstå om flera försäkrade samtidigt drabbas av en och samma händelse. Att i förväg uppskatta konsekvenserna av ett cyberangrepp är förenat med betydande svårigheter eftersom det är vanligt med komplexa beroenden mellan olika system som en verksamhet använder. Ett angrepp mot ett system och en verksamhet kan leda till följdskador och dessutom drabba tredje part. Det betyder i sin tur att det är svårt att uppskatta den totala skadan som kan uppstå vid olika skadehändelser. Ett sätt att hantera detta är scenariomodellering av risker eller att helt enkelt begränsa det försäkringsbelopp som kan utgå vid en viss skada. För försäkringsföretagen är det även viktigt att hantera så kallad dold cyberexponering som innebär att cyberrelaterade händelser kan utgöra skadeorsak även för traditionella försäkringsprodukter om inte sådana händelser explicit undantas. Till exempel så skulle en brand kunna orsakas av att styrsystemet för en kylanläggning utsatts för ett angrepp och då täckas av brandmomentet i försäkringen av byggnaden.

Det är även en utmaning att beskriva risker och omfattning av skydd med begrepp och definitioner som är entydiga och enkla att förstå. Detta är inte minst viktigt för att det ska vara enkelt att jämföra villkoren mellan olika försäkringsprodukter och för att försäkringstagaren ska kunna teckna en försäkring som motsvarar verksamhetens behov och den risk man vill försäkra. Det finns olika initiativ för att harmonisera innehållet i cyberförsäkringar, till exempel så har den tyska försäkringsföreningen tagit fram standardvillkor<sup>135</sup> och inom EU har ENISA<sup>136</sup> i

<sup>135</sup> <https://www.gdv.de/resource/blob/6100/d4c013232e8b0a5722b7655b8c0cc207/01-allgemeine-versicherungsbedingungen-fuer-die-cyberisiko-versicherung--avb-cyber--data.pdf>.

<sup>136</sup> The European Union Agency for Network and Information Security.

---

samarbete med försäkringsbranschen utarbetat en rekommendation om språkbruket beträffande beskrivning av risk och formulering av villkor i cyberförsäkringar.<sup>137</sup> Insurance Europe har i samarbete med ett antal organisationer tagit fram en guide – *Preparing for cyber insurance* – för att underlätta processen att teckna cyberförsäkring.<sup>138</sup>

Trots de utmaningar som finns så är det tydligt att många aktörer ser en stor potential, både i form av marknadstillväxt och i form av ökad säkerhet för samhället. Med digitaliseringen av allt fler branscher ökar också verksamhetens behov av att skydda sina immateriella tillgångar. Cyberförsäkringar blir därmed en allt viktigare del av försäkringsskyddet.

<sup>137</sup> ENISA, *Recommendations on cyber-insurance, a study on the commonality of risk assessment language in cyber-insurance*, nov 2017

<https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/i-say-ransomware-you-say-crypto-virus-the-cyber-insurance-language-problem>.

<sup>138</sup> Insurance Europe m.fl., *Preparing for cyber insurance*, October 2018,

<https://www.insuranceurope.eu/joint-guide-aims-help-organisations-discuss-cyber-insurance-needs-insurers-and-intermediaries>









Svensk Försäkring

Svensk Försäkring Box 24043, 104 50 Stockholm Karlavägen 108  
Tel 08-522 785 00 Fax 08-522 785 15  
[www.svenskforsakring.se](http://www.svenskforsakring.se)