

Yttrande över förslag till ändringar i Föreskrifterna om försäkringsdistribution

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i:

- Ekonomistyrningsverkets [Stöd för konsekvensutredning och konsekvensanalys](#).
- Tillväxtverkets [Handledning för konsekvensutredning](#).

Innehållet i förslaget

Finansinspektionen föreslår ändringar i 7 kap. 2 § Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2018:10) om försäkringsdistribution. Ändringarna gäller vilka belopp som ansvarsförsäkringen för en försäkringsförmedlare ska täcka vid distribution av försäkringar.

Ändringarna uppges innebära att alla belopp i bestämmelsen höjs. Höjningarna beror i huvudsak på att nivåerna höjs i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 av den 20 januari 2016 om försäkringsdistribution genom en delegerad förordning från kommissionen.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 9 oktober 2024 (vilket är samma dag som nivåerna höjs i det EU-rättsliga regelverket).

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Konsekvensutredningen gör tydligt att förslagsställarens handlingsutrymme är begränsat och att förslaget antagligen kommer att medföra små effekter för de 700 fysiska och juridiska personer som innehar tillstånd för försäkringsdistribution och därmed påverkas av förslaget. Konsekvensutredningen har dock en del betydande brister, framför allt gällande informationen om de berörda företagens storlek samt möjliga konkurrens effekter av förslaget.

Den sammantagna bedömningen väger på gränsen mot godtagbar, varför åtgärder med anledning av Regelrådets anmärkningar kan leda till en acceptabel konsekvensutredning. I nuvarande form uppfyller konsekvensutredningen dock inte gällande krav.

Bedömning av delaspekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

I remisspromemorian anges att Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 av den 20 januari 2016 om försäkringsdistribution (hädanefter Försäkringsdistributionsdirektivet) är ett så kallat minimiharmoniseringsdirektiv. Förslagsställaren uppger att målet med Försäkringsdistributionsdirektivet är att uppnå en minimigrad av harmonisering och därför inte bör hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa strängare bestämmelser för att skydda kunderna, förutsatt att sådana bestämmelser stämmer överens med unionsrätten (skäl 3).

Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution (LFD), förordningen (2018:1231) om försäkringsdistribution (FFD) och Finansinspektionens föreskrifter (2018:10) om försäkringsdistribution (försäkringsdistributionsföreskrifterna).

Det uppges vidare att det i försäkringsdistributionsdirektivet finns bestämmelser om att en försäkringsförmedlare ska ha en ansvarsförsäkring för ansvar till skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av fel eller försummelse i verksamheten. Direktivet anger även vilka belopp en sådan ansvarsförsäkring minst ska täcka. Bestämmelserna om vilka belopp ansvarsförsäkringen ska täcka har genomförts i svensk rätt genom Finansinspektionens föreskrifter (2018:10) om försäkringsdistribution (försäkringsdistributionsföreskrifterna).

Av direktivet anges det vidare framgå att den Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) vart femte år ska se över beloppen som den obligatoriska ansvarsförsäkringen minst ska täcka. Översynen uppges genomföras för att beakta utvecklingen av det europeiska konsumentprisindex som offentliggörs av EU:s statistikkontor Eurostat. Eiopa uppges också ska ta fram utkast till tekniska standarder för anpassning av beloppen utifrån den procentuella förändringen av det europeiska konsumentprisindexet. Eiopa lägger sedan fram utkastet för kommissionen som antar standarderna i form av en förordning.

Förslagsställaren uppger också att kommissionen den 5 december 2023 antog den delegerade förordningen (EU) 2024/896 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 vad gäller tekniska tillsynsstandarder för att justera basbeloppen i euro för ansvarsförsäkring och ekonomiska resurser för försäkrings- och återförsäkringsförmedlare samt försäkringsförmedlare som bedriver förmedling som sidoverksamhet (den delegerade förordningen). Genom den delegerade förordningen ändras försäkringsdistributionsdirektivet på så sätt att de belopp som ansvarsförsäkringen ska täcka blir högre. Den delegerade förordningen uppges börja tillämpas den 9 oktober 2024.

Målet med de ändringar som Finansinspektionen nu föreslår i försäkringsdistributionsföreskrifterna uppges i huvudsak vara anpassningar till den ändrade lydelse av försäkringsdistributionsdirektivet som den delegerade förordningen medför. Dessutom anges det att beloppen i bestämmelserna om ersättningsnivåer för företag av viss storlek, som går utöver direktivets miniminivå, bör ses över och anpassas efter den europeiska konsumentprisutvecklingen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets bakgrund och syfte godtagbar.

Konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas

Det uppges att föreskriftsändringarna innebär en anpassning till de ändringar i försäkringsdistributionsdirektivet som görs genom den delegerade förordningen. Dessa anpassningar anges inte kunna göras på något annat sätt än genom att ändra försäkringsdistributionsföreskrifterna. Förslagsställaren framhåller att det därför inte finns några regleringsalternativ.

Regelrådet gör följande bedömning

I denna del hade det bidragit med ett utvidgat resonemang kring hur ändringarna förhåller sig gentemot ändringarna i EU-rätten, det vill säga om implementeringen går utöver minimikraven. Det finns dock ett visst resonemang kring detta varför redovisningen bedöms tillräcklig. Denna bedömning har även bäring på delaspekten *Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven* (s. 7 i föreliggande yttrande).

Regelrådet finner redovisningen avseende förslagets konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

Se Regelrådets bedömning under ovanstående rubrik samt under delaspekten *Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven* (s. 7f i föreliggande yttrande).

Berörda företag

Knappt 700 fysiska och juridiska personer i Sverige uppges ha tillstånd att distribuera försäkringar. Dessa anges därigenom vara skyldiga enligt lag att ha en ansvarsförsäkring som uppfyller kraven i Finansinspektionens föreskrifter.

Regelrådet gör följande bedömning

Antalet berörda företag och vilken bransch företagen ingår i framgår tydligt. Däremot finns ingen information om de berörda företagens storlek, vilket Regelrådet menar kan vara av relevans för att förstå förslagets effekter på ett enskilt företag. Det saknas också specifik information om hur många juridiska personer som innehar tillstånd att distribuera försäkring samt hur många av de berörda företagen som är aktiva. Detta borde förtydligas.

Regelrådet finner redovisningen avseende berörda företag bristfällig.

Förslagets effekter för företags kostnader och intäkter

I promemorian anges att de föreslagna ändringarna inte bedöms medföra några förändringar av försäkringsförmedlarnas faktiska verksamhet utöver att deras ansvarsförsäkring ska täcka ett högre belopp än i dag.

I och med att ansvarsförsäkringen ska täcka ett högre belopp uppges det vara sannolikt att premien för försäkringen kan förväntas bli något högre eftersom företagen som ställer ut försäkringen ska få kostnadstäckning för sin produkt. Om premien för försäkringen blir dyrare anger förslagsställaren att det kan leda till att försäkringen kostar mer för de försäkringsförmedlare som är skyldiga att ha en ansvarsförsäkring.

Förslaget anges också innebära att försäkringsförmedlarna antingen behöver säga upp befintliga försäkringsavtal och teckna nya, eller justera befintliga avtal om parterna har avtalat om att en sådan justering kan komma att ske. Eftersom det framgår av försäkringsdistributionsdirektivet att en översyn av beloppsgränserna ska göras vart femte år uppges att branschen borde vara förberedd på det. Motsvarande föreskriftsändringar anges även ha genomförts 2020.

Av dessa anledningar anger förslagsställaren att förslaget inte bör innebära någon ytterligare administrativ börda för försäkringsförmedlarna och inte heller kräva några särskilda informationsinsatser från Finansinspektionens sida gentemot försäkringsförmedlarna.

Försäkringsföretagens ekonomiska ställning bedöms heller inte påverkas av de föreslagna höjda beloppen i ansvarsförsäkringen. Det uppges saknas statistik över hur inbetalda premier för olika typer av ansvarsförsäkringar fördelar sig över enskilda ansvarsförsäkringsprodukter, men Finansinspektionen uppskattar att försäkringsförmedlaransvar omfattar en mycket liten del av den totala summan.

När lägstanivån för ersättningsbeloppen i ansvarsförsäkringen justeras upp anges det även kunna förväntas att försäkringsföretagen som förmedlar en sådan försäkring höjer försäkringens premie för att få kostnadstäckning för försäkringen. Den föreslagna höjningen av beloppen i ansvarsförsäkringen bedöms därför inte inverka nämnvärt på försäkringsföretagens ekonomiska ställning.

Regelrådet gör följande bedömning

I konsekvensutredningen framgår det någorlunda tydligt vilka konsekvenser förslagsställaren bedömer att förslaget kan komma att få för berörda företags kostnader och intäkter. Regelrådet bedömer därför att redovisningen i denna del är godtagbar.

Påverkan på konkurrensen, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser

Påverkan på konkurrens

I avsnitt 3.1 *Konsekvenser för samhället och konsumenterna* uppges att en möjlig konsekvens av att ansvarsförsäkringen ska täcka ett högre belopp kan bli att de företag som ställer ut ansvarsförsäkring till försäkringsförmedlare koncentreras till ett mycket litet antal försäkringsgivare eftersom färre aktörer kommer ha tillräckligt stor riskaptit. Förslagsställaren uppger att det är troligt att en del av dessa skulle finnas i utlandet. Det anges vidare kunna komma att försvåra för konsumenter när de behöver vända sig till ansvarsförsäkringsgivaren, som då finns i ett annat land.

Regelrådet gör följande bedömning

Resonemanget som refereras ovan hade gärna fått utvidgats samt, för ökad läsbarhet, placerats i ett enskilt avsnitt som behandlade förslagets konkurrens effekter, inklusive marknadskoncentration och ett resonemang kring de berörda företagens storlek och administrativa kapacitet. Bristen bedöms något mer allvarlig i och med att konsekvensutredningen helt saknar information gällande de berörda företagens storlek.

Särskilda hänsyn till små företag

Konsekvensutredningen saknar redovisning avseende huruvida särskild hänsyn tagits till små företag.

Regelrådet gör följande bedömning

Utifrån regleringens förutsättningar verkar det inte vara möjligt att särreglera för små företag. Förslagsställaren borde ändå ha med ett resonemang kring detta, vilket är en brist. Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Andra relevanta konsekvenser

Förslagsställaren redogör exempelvis för förslagets konsekvenser för samhället och konsumenterna. Bland annat anges att Finansinspektionen tror att den premie som försäkringsförmedlarna betalar för sina ansvarsförsäkringar kommer att bli dyrare när ansvarsförsäkringen ska täcka ett högre belopp än i dag. Inspektionen bedömer dock att de ökade kostnaden för företagen inte kommer att övervältras på konsumenterna i närtid. Anledningen uppges vara att majoriteten av svenska försäkringsförmedlare får den största delen av sina ersättningar från

de företag vars produkter de förmedlar genom så kallad tredjepartsersättning¹, inte från avgifter från konsumenterna.

På grund av det sätt som storleken på tredjepartsersättningen bestäms på, tror Finansinspektionen att en höjning av premierna för ansvarsförsäkringen i sig självt inte skulle vara anledning att förhandla om storleken på tredjepartsersättningen. I ett längre tidsperspektiv uppges det dock bedömas troligt att en ökad kostnad för premierna tillsammans med de senaste årens inflation kommer att leda till ökade tredjepartsersättningar, vilket i slutändan kommer att innebära ökade kostnader för konsumenterna, något som emellertid inte enbart uppges vara en konsekvens av Finansinspektionens förslag.

Regelrådet gör följande bedömning

Det är positivt att konsekvensutredningen innehåller ett resonemang kring hur de berörda företagens kunder kan komma att påverkas av förslaget. Att tidsperspektivet vidgas bidrar också till en bättre förståelse av förslagets konsekvenser.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets andra relevanta konsekvenser godtagbar.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon redovisning avseende om några särskilda åtgärder planeras för att begränsa förslagets kostnader eller andra oönskade effekter. Förslagsställaren framhåller dock att förslaget bedöms få marginella konsekvenser för de företag som berörs.

Ett resonemang kring detta borde ändå finnas med i konsekvensutredningen, varför delaspekten bedöms bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Den delegerade förordningen ska börja tillämpas den 9 oktober 2024. De föreskriftsändringar som innebär en anpassning till förordningen uppges av den anledningen tillämpas från och med det datumet. När det gäller den föreslagna uppräkningsbeloppet, som inte är en direkt anpassning till EU-rätten (7 kap. 2 § tredje stycket), anges att det i och för sig finns en möjlighet till särreglering. Sådan anpassning anges exempelvis kunna innebära en tillämpning först vid nästkommande avtalsperiod. Finansinspektionen bedömer dock inte att en sådan lösning är lämplig. En övergångsperiod som medger att ändringarna skulle börja gälla först från och med nästkommande avtalsperiod anges innebära att ersättningsnivåerna skulle vara beroende av ansvarsförsäkringens avtalsperiod. Det uppges medföra att konsumenterna under en övergångsperiod skulle ha olika nivåer av skydd genom ansvarsförsäkringen och att

¹ Förslagsställaren uppges att tredjepartsersättning avser de ersättningar och förmåner som tas emot eller betalas ut till någon annan än kunden i samband med att investeringstjänster tillhandahålls och hänvisar till prop. 2017/18:216, s. 502.

skyddsnivån skulle vara beroende av vid vilken tidpunkt som den enskilda försäkringsförmedlaren har tecknat sin ansvarsförsäkring.

Samtliga föreskriftsändringar ska därför träda i kraft den 9 oktober 2024 utan några övergångsbestämmelser, enligt Finansinspektionens redogörelse i promemorian.

Förslagsställaren nämner även att motsvarande föreskriftsändringar gjordes 2020 och att föreslagna ändringar av den anledningen inte bör innebära någon ytterligare administrativ börda för försäkringsförmedlarna eller kräva några särskilda informationsinsatser från Finansinspektionens sida gentemot försäkringsförmedlarna.

Regelrådet gör följande bedömning

Överväganden avseende förslaget ikraftträdande framgår tydligt. Det framgår också att Finansinspektionen gjort bedömningen att inga informationsinsatser krävs med anledning av förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

I promemorian uppges att Finansinspektionen anser att en lämplig tidpunkt att utvärdera konsekvenserna av förslaget är i samband med att minimibeloppen för ansvarsförsäkringen i försäkringsdistributionsföreskrifterna ses över under nästa femårsintervall. Förslaget uppges då sannolikt ha fått genomslag på marknaden.

Regelrådet gör följande bedömning

Regelrådet bedömer att den information som finns avseende utvärderingen av förslaget effekter är tillräcklig. Det hade dock bidragit till redovisningens kvalitet om det specificerades *hur* sådan utvärdering kan genomföras. Vilka parametrar är det som ska mätas, finns det nollvärden för dessa (det vill säga är förutsättningarna för företagen som påverkas i dag kända och möjliga att följa upp). Det hade också varit intressant för läsaren att ta del av om sådan utvärdering utförts avseende ändringen 2020.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

I konsekvensutredningen anges att det av artikel 10.4 i försäkringsdistributionsdirektivet följer att försäkringsförmedlare och återförsäkringsförmedlare är skyldiga att ha en ansvarsförsäkring eller en annan likvärdig garanti för ansvar till följd av fel eller försummelse i verksamheten. Ansvarsförsäkringen ska enligt bestämmelsen omfatta hela unionens territorium och ska minst täcka 1 250 000 euro per skada och totalt 1 850 000 euro för alla skador under ett år.

Det uppges vidare att Eiopa, enligt artikel 10.7 i försäkringsdistributionsdirektivet, vart femte år ska se över de belopp som anges i artikel 10.4, med hänsyn till utvecklingen av det europeiska konsumentprisindex som offentliggörs av Eurostat. Eiopa ska utarbeta utkast till tekniska standarder för tillsyn som gäller en anpassning av basbeloppen i euro enligt punkterna 4 och 6. Anpassningen av basbeloppen uppges ska motsvara den procentuella ändringen av det index som avses i första stycket i artikel 10.7, från dagen för den senaste översynen till dagen för den nya översynen. Utkasten ska läggas fram för kommissionen vart femte år.

Förslagsställaren beskriver vidare att kommissionen genom den delegerade förordningen har antagit sådana tekniska standarder för tillsyn – samt ändrat försäkringsdistributionsdirektivet så att beloppen som ansvarsförsäkringen från och med den 9 oktober 2024 minst ska täcka uppgår till 1 564 610 euro per skada och totalt 2 315 610 euro för alla skador under ett år. I förordningen anges att ändringen motsvarar den procentuella ändringen av det europeiska konsumentprisindexet under perioden 1 januari 2018–31 december 2022 (skäl 1).

Avseende lagen- och förordningen om försäkringsdistribution anges att kravet i försäkringsdistributionsdirektivet på att försäkringsförmedlare ska ha en ansvarsförsäkring har genomförts genom 2 kap. 7 § första stycket 5 och 2 kap. 8 § första stycket 2 LFD. Förslagsställaren framhåller vidare att bestämmelserna anger att en förutsättning för att få tillstånd att distribuera försäkringar är att den fysiska eller juridiska personen omfattas av en ansvarsförsäkring för skadeståndsskyldighet som kan uppkomma om personen åsidosätter sina skyldigheter

Därutöver anger förslagsställaren att det finns bestämmelser i 4 kap. FFD om särskilda villkor som svenska försäkringsförmedlares ansvarsförsäkring ska innehålla. Dessa uppges också följa av försäkringsdistributionsdirektivet och behandlas därför inte närmare i promemorian.

Gällande kommande regleringar på området anger förslagsställaren att EU-kommissionen den 24 maj 2023 presenterade ett lagstiftningspaket, EU:s paket för icke-professionella investeringar (*Retail Investment Strategy*²). Paketet uppges innehålla förslag på ändringar av flera rättsakter, däribland försäkringsdistributionsdirektivet, som kan komma att påverka de aktuella föreskrifterna. Det uppges också att förslagen fortfarande förhandlas inom EU och att eventuella ändringar i direktivet väntas dröja.

Slutligen uppges, avseende förslagets rättsliga förutsättningar att Finansinspektionen enligt 9 kap. 3 § FFD får meddela föreskrifter om en sådan ansvarsförsäkring som avses i 2 kap. 7 § första stycket 5 LFD och 2 kap. 8 § första stycket 2 samma lag när det gäller

1. högsta ersättning som kan lämnas vid ett och samma skadefall,
2. högsta ersättning som sammanlagt kan lämnas under ett år, och
3. indexering av högsta ersättningsbelopp.

Regelrådet gör följande bedömning

Den bedömning som anförts gällande delasppekterna *Konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas* och *Alternativa lösningar* har viss bäring också i denna del. Förslagsställarens redovisning

² Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändringar av direktiven (EU) 2009/65/EG, 2009/138/EG, 2011/61/EU, 2014/65/EU och (EU) 2016/97 vad gäller unionens regler om skydd för icke-professionella investorer.

avseende förslaget överensstämmande med EU-rätten är dock över lag relativt uttömmande och tydligt redovisad. Det resonemang som förs kring huruvida förslagen går utöver försäkringsdistributionsdirektivet bedöms dock inte tillräckligt, eftersom det inte framgår tillräckligt tydligt vilket utrymme Finansinspektionen haft för särreglering. Av dessa anledningar efterfrågas vissa förtydliganden.

Redovisningen som finns i föreliggande delaspäkt bedöms dock tillräcklig, varför Regelrådet finner delaspäkten godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Ingenting övrigt av relevans för ärendet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 3 juli 2024.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver..

Ärendet föredrogs av Stig-Dennis Nyström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Stig-Dennis Nyström
Föredragande