

BESLUTSPROMEMORIA



Datum: 2011-06-13

FI dnr 10-2144

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Nya föreskrifter och allmänna råd om information som gäller försäkring och tjänstepension

Sammanfattning

Finansinspektionen genomför ändringar i reglerna om information som gäller försäkring och tjänstepension. Syftet är att förenkla regelverket samt att förtydliga och standardisera den information som försäkringsföretagen ska lämna till försäkringstagarna. Finansinspektionen utfärdar också allmänna råd om förköpsinformation i form av faktablad för livförsäkringsprodukter av sparandetyyp.

Ändringarna genomförs genom att nya föreskrifter och allmänna råd om information som gäller försäkring och tjänstepension ersätter de i dag gällande Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2011:35) om information som gäller livförsäkring och tjänstepension samt Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2011:36) om information som gäller skadeförsäkring. Ändringarna gäller från och med den 1 april 2012.

Tjänstepensionskassor, som med stöd av lagen (2010:2044) om införande av försäkringsrörelselagen (2010:2043) får fortsätta att driva verksamheten under en övergångsperiod, ska fortsätta att tillämpa de äldre bestämmelserna under denna övergångsperiod.

1 Utgångspunkter

1.1 Målet med regleringen

Försäkrings- och pensionsprodukter är ofta komplexa och konsumenterna hamnar lätt i ett informationsunderläge i förhållande till dem som tillhandahåller produkten. För att konsumenterna ska ha möjlighet att fatta välgrundade beslut, oavsett om det gäller en skadeförsäkring eller ett långsiktigt sparande i en livförsäkringsprodukt, behöver konsumenterna relevant och lättillgänglig information. Det föreligger därmed ett generellt behov av att ställa särskilda krav på den som tillhandahåller försäkrings- och pensionsprodukter.

Målet med regleringen om information är att bidra till att konsumenterna får ett bättre underlag inför beslut om att teckna, behålla eller byta försäkring. Detta gäller särskilt livförsäkringsprodukter av sparandetyper där målet med reglerna är att underlätta jämförelser mellan olika produkter från olika försäkringsföretag och jämförelser med andra former för sparande. Samtidigt behöver förtydliganden göras i vissa andra delar i informationsregelverket, så att oklarheter vid tillämpningen undviks.

1.2 Nuvarande och kommande reglering

En ny försäkringsrörelselag (2010:2043) trädde i kraft den 1 april 2011. Samtidigt upphävdes den gamla försäkringsrörelselagen (1982:713) och lagen om understödsföreningar (1972:262). I och med detta genomfördes en språklig och redaktionell modernisering av rörelsereglerna för försäkringsaktiebolag, ömsidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar. Finansinspektionen har under våren 2011 gjort nödvändiga följdändringar i huvuddelen av de föreskrifter och allmänna råd som Finansinspektionen har på försäkringsområdet.

De i dag gällande föreskrifterna och allmänna råden (FFFS 2011:35) om information som gäller livförsäkring och tjänstepension samt föreskrifterna (FFFS 2011:36) om information som gäller skadeförsäkring utgår huvudsakligen från reglerna om information i EU:s direktiv om skadeförsäkring, livförsäkring och tjänstepensionsinstitut.¹ De lagregler som finns om information är inte tillräckliga för att genomföra direktiven i svensk rätt. Utöver detta finns ett behov av ett stärkt konsumentskydd.

De gällande föreskrifterna och allmänna råd som trädde i kraft den 1 maj 2011, har liknande lydelse som motsvarade regler från 2003 respektive 2007. Regler-

¹ Jfr rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (EGT nr L 228, 11.8.1992, s. 1, CELEX 392L0049), Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/83/EG av den 5 november 2002 om livförsäkring (EGT L 345, 19.12.2002, s. 1, CELEX 32002L0083) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/41/EG av den 3 juni 2003 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (EGT L 235, 23.09.2003, s. 10, CELEX 32003L0041).

na orsakar, i sin nuvarande form, en viss osäkerhet vid tillämningen. Det finns också ett behov att förstärka regler som underlättar jämförelser mellan olika sparprodukter.

Redan den 1 januari 2013 kommer ytterligare ändringar i lagstiftningen om försäkringsrörelse då Solvens 2-direktivet² ska genomföras. Direktivet innehåller bland annat utvidgade regler om information jämfört med gällande direktiv. Samtidigt diskuteras ytterligare regler om likartad information för investeringsprodukter³ inom EU-samarbetet. Dessa kommande regler har inte särskilt beaktats i detta arbete.

1.3 Alternativa lösningar

En stor del av reglerna om information baseras på EU-direktiv som måste genomföras i svensk rätt (se not 1). Direktiv kan genomföras på olika sätt, genom lag, förordning eller föreskrifter. Finansinspektionen har i uppgift att reglera i föreskrifter de direktivregler om information som inte redan är införda genom lagar eller förordningar.

När det gäller reglering som inte följer av direktiv finns det olika sätt att uppnå det önskade målet om bättre underlag till konsumenterna. Reglering är ett sätt, men initiativ från branschen skulle kunna vara ett annat. Finansinspektionen har övervägt alternativet självreglering beträffande icke-direktivstyrda regler om faktablad. När det gäller förbättrad förköpsinformation om livförsäkringsprodukter av sparandetyper har emellertid de förslag på faktablad från branschen som Finansinspektionen tagit del av bedömts av Finansinspektionen som otillräckliga ur konsumentskyddssynpunkt. En av de väsentligaste invändningarna gäller branschens förslag om hur informationen om avkastningshistorik bör presenteras. Förslaget till självreglering går enligt Finansinspektionen inte tillräckligt långt för att vara informativt för konsumenterna. Detsamma gäller branschens förslag om information om avgifter.

För att en konsument ska ha en rimlig möjlighet att kunna jämföra olika försäkringsprodukter och försäkringsgivare, är det viktigt att försäkringsföretagens faktablad får en likartad uppställning med standardrubriker i en fast ordningsföljd. För försäkringsprodukter av sparandetyper bör ett faktablad också ge en bild av den faktiska avkastningen. Reglering kan bidra till att det sker på ett likformigt sätt. Därigenom underlättas möjligheten att jämföra mot andra former av sparande. Detta sammantaget talar för att Finansinspektionen ska reglera området.

1.4 Rättsliga förutsättningar

Finansinspektionens har genom 7 kap. 2, 5 och 6 §§ försäkringsrörelseförordningen (2011:257) bemyndigats att meddela föreskrifter om information till

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (EUT L 335, 17.12.2009, s. 1-155, CELEX 32009L0138).

³ Packaged Retail Investment Products (PRIP).

försäkringstagare, andra ersättningsberättigade och till dem som erbjuds att teckna försäkring.⁴

1.5 Ärendets beredning

En allmän översyn i syfte att ta fram regler om information till försäkringstagare har pågått i flera år. I det arbetet har Finansinspektionen haft löpande kontakt med försäkringsföretagen, framför allt angående reglerna om faktablad. Förslaget till integrerade regler har också remitterats vid två tillfällen, i juni 2009 respektive december 2010.

2 Regler om information som gäller försäkring och tjänstepension

De två föreskrifterna om information, dels den som gäller livförsäkring och tjänstepension (FFFS 2011:35), dels den om information som gäller skadeförsäkring (FFFS 2011:36), ersätts av endast ett dokument med föreskrifter och allmänna råd. Finansinspektionen har inte funnit övervägande skäl för att även fortsättningsvis ha separata föreskrifter på informationsområdet. Även om skadeförsäkring och livförsäkring normalt inte får erbjudas av samma försäkringsföretag, är mycket av den grundläggande information som en försäkringstagare bör ha tillgång till om den som tillhandahåller produkterna densamma. Med integrerade föreskrifter lyfts viktiga delar av regelverket fram på ett bättre sätt.

I samband med detta införs nya allmänna råd om förköpsinformation i form av faktablad för sparprodukter inom livförsäkring. Därigenom skapas bättre förutsättningar för konsumenterna att få tydlig och relevant information som dessutom är jämförbar mellan olika företag och med andra sparformer.

Syftet med reglerna om faktablad är att hjälpa konsumenterna att fatta mer välgrundade beslut och att bidra till en mer effektiv marknad. Att informationen utformas på ett likartat sätt är en förutsättning för att den ska bli lätt att använda vid produktjämförelser. Reglerna är inte lika detaljrika som motsvarande föreskrifter om investeringsfondernas faktablad⁵, vilket i viss mån ger en större frihet avseende innehållet i faktabladet. Finansinspektionen vill dock understryka att det är den mest relevanta informationen ur ett konsumentperspektiv som bör framgå av faktabladet. Att göra faktabladet lättillgängligt och begripligt för konsumenterna borde också ligga i försäkringsföretagens intresse. Det pågår redan ett arbete inom försäkringsbranschen för att skapa ett enhetligt utformat faktablad, vilket Finansinspektionen ser positivt på. Förslagen från branschen är dock, som beskrivits ovan, inte tillräckliga utan bör kompletteras av reglering. Finansinspektionens reglering av området utgör en förändring

⁴ Bestämmelserna i förordningen knyter an till reglerna om information i 4 kap. 2 § försäkringsrörelselagen (2010:2043), 8 kap. 1 a § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige och 10 d § lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

⁵ Lagen (2004:46) om investeringsfonder och Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2008:11) om investeringsfonder.

som, på relativt kort tid, torde få genomslag över hela marknaden för livförsäkringsprodukter av sparandetyyp.

2.1 Allmänna råd eller föreskrifter om faktablad?

Finansinspektionen har övervägt om reglerna om vilken information som faktabladen ska innehålla ska vara i föreskriftsform. Sådana regler blir då tvingande för försäkringsföretagen. Reglerna om faktablad på fondområdet är tvingande. Ett annat alternativ är att reglera genom allmänna råd som kan ge mer utrymme för alternativa lösningar.

Slutsatsen är att det i vart fall i ett första steg är önskvärt med viss flexibilitet. På försäkringsområdet kan det finnas ett behov att avvika från ett standardformat. Ett aktuellt exempel är den produktutveckling som sker och som påverkar omfattning och utformning av garantier m.m. Det finns förvisso en erfarenhet av faktablad på fondområdet, men på försäkringsområdet saknas för närvarande djupare erfarenhet regler om faktablad. Det förekommer endast som beskrivits ovan ansatser med faktablad hos enskilda försäkringsbolag och genom branschsamarbete i form av en arbetsgrupp. Erfarenheterna visar också på mer komplicerade samband mellan produkt och försäkringstagare än i rent fondsparande. Försäkringsprodukter innehåller fler moment än fondsparandet, exempelvis försäkringsskydd, förmånstagarförordnande och långa avtalstider. Informationen behöver därför ofta vara mer skraddarsydd för den som erbjuds teckna försäkring.

Allmänna råd ger försäkringsföretaget en viss frihet att avvika från reglerna, om företaget i det enskilda fallet kan förklara och motivera att det ändå uppfyller bestämmelserna om information i rörelsereglerna (se not 4). Finansinspektionen bedömer därför att regler i form av allmänna råd i dag är en bättre form av reglering för faktablad på försäkringsområdet.

Det är samtidigt sannolikt att det inom en snar framtid kommer någon form av EU-gemensamma regler om faktablad på försäkringsområdet, liknande de regler som finns om faktablad för investeringsfonder.⁶ Utvecklingen inom EU och en utvärdering av de allmänna råden om faktablad kan då ge lagstiftaren eller Finansinspektionen anledning att återkomma i frågan hur faktablad bör regleras.

2.2 Övriga ändringar i föreskrifterna

Vissa regler i de i dag gällande föreskrifterna överförs inte till de nya föreskrifterna. Det gäller reglerna om marknadsföring och ett antal regler om försäkringsavtal. De regler om försäkringsavtal som inte överförs till de nya föreskrifterna motsvaras redan av regler i försäkringsavtalslagen (2005:104). Därmed undviks en dubbelreglering.

⁶ Art. 27.1 och 30 i Rådets direktiv 85/611/EEG av den 20 december 1985 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag).

Några av de ändringar som görs i förhållande till de nu gällande föreskrifterna är förtydliganden som klarare uttrycker de krav som följer av EU-direktiven. Det viktigaste exemplet på detta är kravet på årlig information om tjänstepension.

Förtydliganden görs också på andra områden som är centrala för konsumentskyddet. Till exempel förtydligas regleringen om information rörande hantering av klagomål och information om kollektiv konsolidering. En regel införs som gör det tydligt att ett försäkringsföretag ska lämna information om möjligheten att förändra riskprofilen i en fondförsäkring inför utbetalningarnas början.

Den flexibilitet som finns i försäkringsavtalslagen beträffande vilken information som ska lämnas om kollektivavtalsgrundad försäkring behålls. Denna flexibilitet ska också gälla hur informationen ska lämnas och av vem. Detta görs genom en särskild undantagsregel i föreskrifternas första kapitel.

2.3 Viktiga synpunkter från remissinstanserna

Några remissinstanser har avstyrkt sammanslagningen av de två gällande föreskrifterna till ett föreskriftsdokument. Det har även under ärendets gång framkommit att berörda pensionsstiftelser önskar ett separat dokument med enbart de regler som är relevanta för pensionsstiftelser.

Som framgått ovan är mycket av den grundläggande information som en försäkringstagare bör ha tillgång till densamma. Integrerade föreskrifter lyfter fram att viktiga delar av regelverket är gemensamt. I dokumentets första kapitel finns även hänvisning till vilka delar av dokumentet som berör olika försäkringsföretag och produkter. De delar av föreskrifterna som berör pensionsstiftelser och utländska tjänstepensionsinstitut har avgränsats så att det inte bör bli några svårigheter att förstå vilka regler som de ska tillämpa.

När det gäller de allmänna råden om faktablad har bland annat Svensk Försäkring (tidigare Sveriges Försäkringsförbund) vänt sig mot vissa krav på information om faktisk avkastning och om fonder i fondförsäkringar. Dessa krav anser dock Finansinspektionen utgöra grundförutsättningar för jämförbarhet mellan försäkringsgivare och med andra sparformer som t.ex. fondsparande. Svensk Försäkring vill också invända mot att de allmänna råden kan leda till alltför omfattande faktablad. Finansinspektionen är medveten om att det är önskvärt att informationen begränsas till de viktigaste, men bedömer att föreskrifterna ändå är rimligt avvägda i detta avseende.

Svensk Försäkring har också vänt sig mot kravet på information om klagomålshantering innan en livförsäkring tecknas. Detta krav, liksom en stor del av föreskrifterna, är dock styrt av EG-direktivet om livförsäkring.⁷ Dessa informationskrav framgår inte av lag och Finansinspektionen anser att det är lämpligt att dessa krav regleras genom föreskrifter.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/83/EG av den 5 november 2002 om livförsäkring (EGT L 345, 19.12.2002, s. 1, Celex 32002L0083)

3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

För att ge de berörda företagen tillräckligt med tid att förbereda system och ta fram nytt informationsmaterial ska de nya föreskrifterna och allmänna råden träda i kraft först nästa år, den 1 april 2012.

4 Förslagets konsekvenser

Berörda företag

De föreslagna föreskrifterna berör direkt över 200 försäkringsföretag, ca 40 agenter och filialer till utländska försäkringsgivare och 80 pensionsstiftelser. De framtida försäkringsföreningarna som kan bildas enligt den nya försäkringsrörelselagen kommer att beröras. Rena återförsäkringsföretag berörs inte, inte heller de minsta skadeförsäkringsföretagen och understödsföreningarna.

Finansinspektionen informerar de EES-försäkringsgivare som genom sin hemlandsmyndighet anmäler att de vill bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige om regelverket för det allmännas bästa. Detta regelverk består av regler för marknadsföring och andra regler som är avsedda att skydda svenska konsumenter. Även de gränsöverskridande försäkringsgivarna ska iaktta detta regelverk, och Finansinspektionens informationsföreskrifter är en central del av detta.

4.1 Konsekvenser för försäkringsmarknaden

Förslaget till nya föreskrifter och allmänna råd om information som gäller försäkring och tjänstepension och då särskilt de allmänna råden avseende faktablad, syftar till att ge konsumenterna tydligare information om produkternas egenskaper och om avgifterna förknippade med dem. Detta bör leda till bättre beslutsunderlag för konsumenterna och en förbättrad konkurrens, särskilt på marknaden för försäkringar av sparandetyper och andra former för sparande. Fördelarna med ett förbättrat konsumentskydd överväger enligt Finansinspektionen de ytterligare kostnader som informationskraven föranleder för företagen.

4.2 Konsekvenser för försäkringsföretagen

Ändringarna i föreskrifterna innebär i många delar förtydliganden och anpassningar till andra regler på området. Upphävande av sådana regler som redan finns i FAL och minskad detaljreglering ska öka tydligheten och flexibiliteten för företagen. Dessa ändringar bör därmed inte innebära en ökad administrativ börda och ökade kostnader för företagen.

Att ta fram faktablad kommer däremot att medföra en ökad administrativ börda⁸ och ökade kostnader för bolagen. Kostnaderna förväntas dock bli begränsade av att föreskrifterna inte tvingar försäkringsföretagen att ta fram faktablad i tryckt form. Det är dessutom tillräckligt, liksom i försäkringsavtalslagen, att faktabladet lämnas i läsbar och varaktig form som är tillgänglig för mottagaren, vilket exempelvis öppnar för möjligheter för information i elektronisk form. Eftersom ett arbete med att ta fram enhetliga faktablad redan initierats inom branschen är det sannolikt att företagen skulle ha haft en stor del av kostnaderna även utan Finansinspektionens föreslagna regelförändringar.

Små företag drabbas ofta hårdare av reglering och informationskrav då en större andel av företagets resurser måste användas till administration. Syftet med faktabladen är emellertid att konsumenterna ska få samma typ av information oavsett vilket företag de vänder sig till och kraven är därför desamma även för mindre företag.

4.3 Konsekvenser för försäkringstagarna

Som redan nämnts är syftet med förslaget till nya föreskrifter och allmänna råd om information, och särskilt förslaget till allmänna råd avseende faktablad, att ge konsumenterna bättre möjlighet att göra väl övervägda beslut genom att lättillgänglig, relevant och jämförbar information om försäkringsprodukter tillhandahålls. Bättre information och möjligheter till jämförelse bör också kunna leda till en förbättrad konkurrens på marknaden för försäkringar och produkter av sparandetyyp, vilket gynnar konsumenterna. Sammantaget anser Finansinspektionen att de föreslagna förändringarna kommer att leda till ett förbättrat konsumentskydd.

4.4 Konsekvenser för Finansinspektionen

Föreskrifterna och de allmänna råden är en god utgångspunkt för fortsatt samarbete med försäkringsbranschen försäkringsförmedlarna, Konsumentverket och Konsumenternas försäkringsbyrå med målet att utveckla konsumentskyddet och skapa en god försäkringsstandard när det gäller information till konsumenterna.

Förslaget till föreskrifter och allmänna råd medför inte i sig krav på ökade resurser för tillsyn. De bör snarast underlätta tillsynen av konsumentskyddet genom att de är tydligt utformade, även om de detaljer som föreskrifterna omfattar har ökat något i antal.

⁸ Tillväxtverket uppskattar i databasen Malin att de administrativa kostnaderna för att ta fram faktablad enligt 4 kap. 15-16 §§ lagen (2004:46) om investeringsfonder är ca 900 000 kronor.