

Vinstutdelningsförbudet

Onödig lag äntligen eliminerad

av **Jarl Symreng**, avdelningschef Finansinspektionen



Jarl Symreng
jarl.symreng@fi..se

Vinstutdelningsförbudets införande 1983 är ett exempel på en fullkomligt meningslös lagstiftning som kom att för lång tid framåt konservera såväl produkt- som strukturutvecklingen på den svenska livförsäkringsmarknaden.

Det krävdes mycket arbete och lång tid för att få det upphävt. Först nu introduceras Handelsbanken Liv som det första vinstutdelande livförsäkringsbolaget med sparande-produkter på den svenska försäkringsmarknaden.

Införande av förbud mot vinstutdelning

I ett lagstiftningsärende år 1982 (prop. 1981/82:180, Försäkringsrörelselag m.m.) beslöt riksdagen införa förbud mot vinstutdelning i svenska livförsäkringsbolag. Förbudet trädde ikraft den 1 januari 1983 och träffade både livförsäkringsaktiebolag och ömsesidiga livförsäkringsbolag. Livförsäkringsaktiebolagen skulle inte längre få dela ut vinst till sina aktieägare och de ömsesidiga bolagen skulle inte heller kunna dela ut vinst till sina garanter. Lagstiftningsärendet grundade sig på ett betänkande från Försäkringsrörelseutredningen (FRU), Ny lag om försäkringsrörelse (Ds E 1980:6).

Beslutet innebar en dramatisk begränsning i svensk näringsfrihet på försäkringsområdet. Nu skulle inte längre ägare och garanter som

tillskjuter riskkapital i livförsäkringsverksamhet kunna få ersättning för sina insatser. Eftersom kapitalet var bundet kunde de i princip inte heller få tillbaka sina insatta belopp. Vad föregick detta förbud, och vilka dramatiska omständigheter i svensk livförsäkring vid den tiden kunde motivera att det infördes?

Motiven bakom förbudet

Det första som överraskar är tidpunkten för lagstiftningen. År 1982 pågick ingen debatt om det privata försäkringsväsendets förstatligande. En sådan debatt har förekommit, men den dog ut på 1950-talet. Då hade bl.a. skälighetsprincipen införts som skulle garantera att alla medborgare fick försäkringar som var skäligen med hänsyn till omfattningen av bolagens åtagande och den premie som kunden betalade. Därmed antogs några överpriser inte kunna tas ut och kapitalägare skul-

le inte kunna sko sig på försäkringstagares och blivande pensionärers, änkors och föräldralösa barns bekostnad. Vad var det då som motiverade förbudets införande?

FRU anförde i sitt betänkande inte så många argument. Till en början hade utredningen till uppgift att göra en lagteknisk översyn av försäkringsrörelselagen. Den skulle anpassas till de ändringar som då hade gjorts i aktiebolagslagen och bokföringslagen. I utredningsdirektiven anförde dessutom föredragande statsrådet uttryckligen att det inte skulle ingå i utredningsuppdraget att ompröva de grundläggande principerna i bl.a. försäkringsrörelselagen.

FRU konstaterade i sitt betänkande att en annan kommitté, Försäkringsverksamhetskommittén (FVK), hade tillsatts och fått ett mycket vidsträckt mandat att ompröva och föreslå ändringar i alla viktiga rörelse regler som gällde för försäkringsverksamheten. FRU konstaterade vidare att arbete pågick i den nämnda kommittén, varför hänsyn inte kunnat tas till nyheter som denna senare skulle komma att föreslå. Jag har personligen inhämtat uppgift från huvudsekreteraren i FVK att den kommittén inte konsulterades i frågan om det kommande förslaget om införande av ett vinstutdelningsförbud.

Den omständigheten att FRU skulle ägna sig åt en lagteknisk översyn och till att FVK nyss hade tillsatts med särskild uppgift att se över rörelse reglerna hindrade emellertid inte FRU att i sitt betänkande föreslå att en av de mest fundamentala principerna för all näringsverksamhet skulle tas bort, nämligen rätten till utdelning på insatt kapital.

FRU erinrade att de svenska livförsäkringsbolagen på den tiden drevs helt för försäkringstagarnas räkning. Alla livförsäkrings-

aktiebolag utom ett – Återförsäkringsbolaget Sverige – hade i sina bolagsordningar tagit in förbud för bolagsstämman att besluta om utdelning av vinstmedel till aktieägarna. FRU anförde att den ”genom införandet av förbudet mot vinstutdelning i livförsäkringsbolag endast lagfäst gällande praxis inom försäkringsbranschen”.

Jag vet inte när livbolagen införde sina restriktioner om vinstutdelning i bolagsordningarna. Sannolikt gjordes detta långt tidigare, antingen som en reaktion på förstatligandedebatten eller helt enkelt av konkurrensskäl. Detta gör emellertid förbudets införande år 1983 inte mindre uppseendeväckande. Det infördes trots att det i praxis säkerställts att det egentligen – med ett undantag när – inte behövdes. Någon analys av förbudets effekter på riskkapitalförsörjningen i svensk livförsäkring gjordes inte. Det ansågs antagligen obehövt med tanke på att behovsprincipen då fortfarande gällde.

Det är svårt att frigöra sig från tanken att förbudet kom att införas på grund av ren klåfingrighet enligt principen att om vinstutdelning de facto (nästan) inte äger rum vållas ingen skada om man i lag förbjuder det. Men detta kan inte vara den enda förklaringen. Uppenbarligen trodde såväl FRU som föredragande statsrådet Wirtén att införande av förbud mot vinstutdelning inte var en grundläggande rörelsefråga utan endast en lagteknisk anpassning. I sammanfattningen av propositionens huvudsakliga innehåll sägs t.ex. att lagförslaget är i huvudsak en lagteknisk anpassning, men inte ett ord nämns om att man smugit in ett förbud mot utdelning av vinstmedel. Till klåfingrigheten måste alltså läggas ett icke obetydligt mått av rent oförstånd¹.

¹ Det är värt notera att ingen som helst juridisk analys gjordes av vinstutdelningsförbudets förenlighet med äganderättsskyddet i Regeringsformen eller äganderättsskyddet i 1950 års europeiska konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Det skulle ha varit naturligt att man i ett så speciellt lagstiftningsärende som detta i varje fall berörde frågan om förbudet var en statligt sanktionerad expropriation (utan ersättning) till förmån för enskilda intressen. Det är också anmärkningsvärt att inte heller försäkringsbranschen tog upp den frågan.

Vinstutdelningsförbudet kom att för lång tid framåt konservera såväl produkt- som strukturutvecklingen på den svenska livförsäkringsmarknaden. Förbudet innebar att allt överskott i ett livbolag enligt tvingande lag skulle avsättas till en återbäringsfond vars medel kunde användas för återbärning, men också som riskkapital och förlusttäckning. En mycket liten del av medlen i återbäringsfonden kunde också användas för gåvor i allmännyttigt syfte. Någon åtskillnad mellan riskkapitalet i ett livförsäkringsbolag och försäkringstagarnas kapital i form av återbärning gjordes inte. Försäkringstagarna skulle därför vara de som faktiskt står för riskkapitalet i bolagen. Några andra försäkringsprodukter med alternativa former för risk- och överskottsfordelningen fick inte saluföras på den svenska marknaden, åtminstone inte om försäkringsgivaren var ett i Sverige koncessionerat försäkringsbolag.

Arbetet med att avskaffa vinstutdelningsförbudet

Behovsprincipens avskaffande

1980-talet var ett spännande årtionde. 1982-års lagstiftning var den sista i en lång rad av detaljregleringar som under 1900-talet präglade svensk försäkring. Samma årtionde och bara några få år efter införandet av vinstutdelningsförbudet började avregleringarna. Först kom avskaffandet av behovsprincipen efter förslag av FVK. Den principen hade så länge den var i kraft effektivt förhindrat nyetableringar av både liv- och sakförsäkringsbolag vare sig de avsåg svenska eller utländska ägare.

Man skulle kunna tycka att det vore naturligt att samtidigt med avskaffande av behovsprincipen överväga om man inte skulle avskaffa också vinstutdelningsförbudet. Frågorna hörde ju ihop. Men det gjorde man inte. Det fick räcka med att tillåta nyetableringar,

man behövde därjämte inte uppmuntra sådana, i vart fall inte på livförsäkringsområdet.

Det skulle visa sig att vinstutdelningsförbudet inte helt avskräckte marknadens aktörer från nyetableringar. Under tiden fram till upphävandet bildades faktiskt några livbolag med vinstutdelningsförbud. Exempel är Länsförsäkringar Liv, Livia och SparLiv. Och Handelsbanken bildade Handelsbanken Liv och gjorde ett välbehövligt kapitaltillskott i den rörelse som överfördes från RKA. Dessa nyetableringar gjordes emellertid av etablerade finansiella företagsgrupper som såg investeringar i livförsäkringsverksamheten som strategiskt viktiga positioneringar på området för sparandeprodukter. Sannolikt bidrog vinstutdelningsförbudet till att antalet nyetableringar på det traditionella livförsäkringsområdet förblev lågt så länge förbudet var i kraft.

Fondförsäkring

I samband med arbetet med fondförsäkringslagstiftningen uppkom givetvis frågan vilka rörelser regler som skulle gälla på detta område. Jag var själv ansvarig rättssakkunnig för detta lagstiftningsärende. Det var lätt att dra en parallell från den traditionella livförsäkringen och utsträcka vinstutdelningsförbudet även till fondförsäkringen. Samma skyddsintressen gjorde sig gällande och det fanns egentligen inget skäl att behandla de skilda försäkringssystemen olika. Det var dock svårt att motivera ett förbud på självständiga grunder. Problemet var alltså att det redan fanns ett icke önskvärt förbud på det traditionella livförsäkringsområdet.

I lagstiftningsärendet övervägdes att inledningsvis införa samma rörelseregel på detta område som i den traditionella livförsäkringen för att senare ge direktiv till en ny utredning att se över reglerna. Önskemålet att ha regler som uppmuntrar tillförseln av nytt riskkapital och därmed etableringen av nya livförsäkringsbolag var emellertid så stark att

det beslöts att fondförsäkringen inte skulle omfattas av vinstutdelningsförbudet. Detta var ett av skälen till att fondförsäkringen inte skulle bedrivas i samma bolag som traditionell livförsäkring.

Kort tid efter fondförsäkringslagstiftningens ikraftträdande bildades ett 10-tal nya fondförsäkringsbolag. Alla var livförsäkringsaktiebolag med rätt till utdelning.

Försäkringsutredningen

En ny statlig utredning, Försäkringsutredningen (FU), tillsattes i början av 1990-talet med uppgift att göra en ny genomgripande översyn av försäkringsrörelselagen. Bland uppgifterna ingick att överväga om vinstutdelningsförbudet kunde tas bort. FU gjorde en omfattande översyn av rörelsereglerna. Förutom förslag som innebar anpassningar till EG-direktiven på försäkringsområdet kom utredningen år 1995 med förslag till en modernisering av rörelsereglerna med tyngdpunkt på reglerna för livförsäkringsbolag. Häri ingick naturligtvis förslag om att åter göra det möjligt för livförsäkringsbolag att dela ut vinstmedel till aktieägare och garantier.

Väsentliga inslag i FU:s förslag var en tydligare gränstdragning mellan riskkapital och försäkringstagarnas kapital. Detta var en nödvändig förutsättning för att upphäva vinstutdelningsförbudet. Det måste säkerställas att genom åren upparbetat kapital som visserligen inte tilldelats försäkringstagarna men ändå på grund av vinstutdelningsförbudet kunde anses tillhöra dessa inte riskerade att tas i anspråk för utdelning.

Förslaget remissbehandlades och bereddes i departementet, men inte förrän år 1999 ledde förslagen fram till en proposition till riksdagen (prop. 1998/99:87 Ändrade försäkringsrörelse regler). De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 2000 med en övergångstid till längst den 1 januari 2002.

De nya reglerna

De nya reglerna rör i första hand livförsäkringsverksamhet. Syftet är att underlätta produktutveckling och konkurrens, som så länge blivit eftersatt, och att ge försäkringstagarna utökat skydd genom bl.a. bättre information och tydligare gränstdragning mellan aktieägarnas och försäkringstagarnas kapital.

Svårigheterna att helt upphäva vinstutdelningsförbudet i befintliga livbolag visade sig stora. Bolagen är avtalsrättsligt bundna av försäkringskontrakt som slutits under förutsättning av att all avkastning skall återgå till försäkringstagarna och som skall gälla under lång tid framåt. Man valde därför att som huvudregel låta vinstutdelningsförbudet bestå för dessa bolag, dock med möjlighet att under vissa förutsättningar i bolagsordningen ta in bestämmelser som medger vinstutdelning. För överskådlig tid framåt kommer det därför att finnas kvar icke vinstutdelande livförsäkringsaktiebolag. Vinstutdelande livbolag kan antas successivt komma att bildas, antingen som nyetablerade bolag eller ombildade bolag.

I ett *vinstutdelande bolag* tillskjuter ägarna riskkapital, medan avkastning som tillhör försäkringstagarna skall gottskrivas dessa som garanterad eller villkorad återbäring. All återbäring skall redovisas som en försäkrings teknisk avsättning. Denna skall skuldäckas och försäkringstagarna har förmånsrätt i tillgångarna. För garanterad återbäring skall skuldtäckning ske i tillgångar enligt de närmare placeringsregler som gäller enligt försäkringsrörelselagen (FRL). Dessa är emellertid inte tillämpliga för tillgångar som svarar mot villkorad återbäring. För dessa gäller endast en allmän regel om att tillgångarna skall vara placerade på lämpligt sätt så att de uppfyller rimliga krav på matchning och diversifiering.

I ett *icke vinstutdelande bolag* skall försäkringstagarnas återbäring också gottskrivas dessa som garanterad eller villkorad åter-

bäring. I stället för att ägaren tillskjuter riskkapital får i bolaget göras avsättning till en konsolideringsfond som får användas såväl för förlusttäckning som för återbäring. Något hinder mot att utforma produkter som innebär att försäkringstagarna deltar i riskkapitalförsörjningen finns således inte. De nya reglerna medger utveckling av ett brett spektrum av olika slag av livförsäkringsprodukter.

De nya reglerna innehåller som nyss nämnts också bestämmelser om *ombildning av icke vinstutdelande livförsäkringsbolag till vinstutdelande*. Särskilda begränsningar för att säkerställa försäkringstagarnas avtalade rätt till överskott har ställs upp. Livbolag som bedrivit verksamhet med ett vinstutdelningsförbud får ta in villkor i bolagsordningen om vinstutdelning endast om bestämda villkor till skydd för försäkringstagarna är uppfyllda. Dessa villkor är följande:

- beslutet skall biträdas av aktieägare som företräder minst 9/10 av alla aktier eller i ett ömsesidigt bolag 2/3 av samtliga röstande
- de försäkringstagare vars rätt berörs av villkoret skall underrättas
- högst 50 % av de underrättade som hörts av eller högst 10 % av samtliga underrättade får ha motsatt sig ändringen
- ändringen kan inte antas försämra rätten för försäkringstagare och andra ersättningsberättigade på grund av en försäkring.

I lagen eller i förarbetena preciseras inte hur försäkringstagarna skall underrättas eller hur informationen och underrättelsen skall utformas. Något krav på omröstning finns inte. Inte heller ställs några krav på oberoende yttranden eller att informationen skall godkännas av FI. Detta är enligt min mening en brist.

Med tanke på det stora kapital som uppsamlas i livförsäkringsverksamheten och till den ekonomiska och sociala betydelse som försäkringskontrakten i allmänhet har för försäkringstagarna och andra förmånsberättigade hade det varit rimligt kräva att en obero-

de part yttrar sig över förslag till ombildning. Härtill kommer att det är fråga om synnerligen komplicerade övertåganden som den stora allmänheten inte utan svårigheter har förutsättningar att göra. Förslaget till ombildning kommer från ägaren och det är denne som utformar informationen. Det ligger i sakens natur att ägaren och försäkringstagarna har delvis motsatta intressen och att ägaren utformar informationen på ett sätt som får förslaget att framstå i så positiv dager som möjligt.

Vad gäller villkoret att ändringen inte kan antas försämra rätten för försäkringstagare lämnas i lagtexten och i förarbetena liten vägledning för hur bedömningen skall göras. Det talas om att det är den ekonomiska rätten som i första hand skall bedömas. Lagtext och förarbeten kan ge intryck av att det är de enskilda försäkringstagarnas rätt som skall bedömas. En sådan tolkning skulle troligen omöjliggöra varje ombildning. En tolkning av innebörd att det är försäkringstagarna som kollektiv, eller snarare grupper av kollektiv, som skall bedömas gör det däremot möjligt att ombilda.

Ombildning av livbolag vars verksamhet endast omfattar riskförsäkringar utan sparandemoment är okomplicerade. Finansinspektionen har godkänt några sådana ombildningar. I dessa fanns inte någon rätt enligt försäkringsavtalet till återbäring i form av kontant utbetalning. Försäkringstagare kompenseras genom att de gottskrevs medel som fanns i återbäringsfonden. Finansinspektionen fann därför att dessa försäkringstagares rätt inte försämrades. De bolag som hittills fått bolagsordningar stadfästa i detta hänseende är Holmia Liv, Svenska Brand Liv och LRF Liv.

Bedömningen av om försäkringstagarnas rätt kan antas försämrats vid en ombildning är betydligt svårare i de fall bolaget även meddelar livförsäkringar som innehåller sparmoment. Det första sådana bolaget i Sverige att försöka ombilda är Handelsbanken Liv, vilket ägs av Handelsbanken.

Ombildningen av Handelsbanken Liv

Kortfattat innebär ombildningen i Handelsbanken Liv att försäkringstagarna genom en engångstilldelning gottskrivs sin andel i det kollektiva konsolideringskapitalet i form av villkorad återbäring. Detta är ett försäkrings-tekniskt åtagande som bl.a. innebär att försäkringstagarna står själva den finansiella risken i kapitalförvaltningen. Den försäkrings-tekniska skuldens storlek varierar alltså med tillgångsportföljens värdeutveckling.

Avkastningen på det samlade kapitalet skall fördelas så att 90 % går till försäkringstagarna och 10 % till ägaren. Ägaren tillskjuter riskkapital och svarar ensam helt för riskkapitalet i bolaget. Rörelserisk och försäkringsrisk låses på viss nivå varefter ägaren får tillgodogöra sig eventuella vinster eller svara för förluster. Privatkunder erhåller flytträtt mot viss avgift (1 % av försäkringskapitalet, dock lägst 500 kr).

Finansinspektionens bedömning

Den bedömning Finansinspektionen gjort grundar sig i huvudsak på följande omständigheter:

- Jämförande illustrationer mellan det gamla och nya systemet visar vid rimliga antaganden om avkastning, tillväxt i bolaget och målkonsolidering att rätten för den klart övervägande delen försäkringstagare inte kan antas komma att försämrats.
- Tillkommande faktorer såsom att försäkringstagaren avlyfts rörelse- och försäkringsrisk (inte finansiell risk) och får en klarare och tydligare produkt där försäkringstagarens kapital hålls åtskilt från riskkapitalet samt där försäkringstagaren får flytträtt.
- Bolaget genomförde ett omröstningsförfarande bland samtliga kunder. Resultatet visade en mycket stor majoritet för ombild-

ningen. Endast ca 2 % av de underrättade motsatte sig ombildning.

Vid prövningen av ärendet mötte Finansinspektionen emellertid flera svårigheter beträffande bedömningen av försäkringstagarnas rätt:

- Någon prognos med rimlig säkerhet av det framtida ekonomiska utfallet för försäkringstagarna vid en jämförelse mellan den gamla och nya modellen går inte att göra. Dels är modellerna helt olika, dels är det fråga om mycket långa tidsperioder.
- Hur skall uttrycket försäkringstagare tolkas? Det kunde konstateras att vissa grupper kunde vara mera gynnade i det gamla systemet än efter en ombildning, nämligen kunder som nyligen köpt försäkring och eventuellt också kunder med mycket långa kontraktstider. En bokstavlig tolkning innebärande att inga försäkringstagares rätt finge antas kunna bli försämrade skulle i sådant fall göra en ombildning omöjlig.
- Vilken betydelse skulle resultatet av en omröstning tillmätas, inte minst mot bakgrund av att informationen till försäkringstagarna utformats helt av bolaget utan krav på vare sig godkännande av Finansinspektionen eller oberoende aktuarieyttrande?
- Vilken betydelse skulle tillmätas andra faktorer än rent ekonomiska, t.ex. flytträtt, avlyftning av rörelse- och försäkringsrisk m.m. Förarbetena talar här om att det är försäkringstagarnas ekonomiska rättigheter som skall beaktas. Det ekonomiska värdet av de senare faktorerna är mycket svårbedömt.
- Hur skulle skälighetsprincipen tillämpas i det ombildade beståndet när viss del av avkastningen går till ägarna? Även här är förarbetena tvetydiga. Där talas det bl.a. om att hålla det gamla beståndet avskilt från det nya. Detta låter sig emellertid svårigen

göras eftersom avsättning till en konsolideringsfond endast är möjlig i ett icke vinstutdelande bolag.

- Ombildningen har också vissa civilrättsliga konsekvenser. Försäkringsavtalet förändras och kunden får en väsentligt förändrad produkt. T.ex. i stället för en traditionell försäkring vars värde utjämnas över tiden får kunden en försäkring där han vid varje tid själv står för den finansiella risken. En grundläggande civilrättslig princip är att ändringar i träffade avtal förutsätter försäkringstagarnas godkännande. Tillståndet enligt FRL till ombildning har bara en näringsrättslig verkan. Eventuella civilrättsliga konsekvenser är en rörelserisk som bolaget får stå för.

Handelsbanken Liv ansökte om stadfästelse av bolagsordningen i mitten av januari 2001. Med hänsyn till de principiella frågeställningar som nu redovisats, framför allt på grund av otydligheter i lagstiftning och förarbeten, beslöt Finansinspektionen att hän-skjuta frågan till regeringen. I ett yttrande till regeringen den 7 februari 2001 tillstyrkte Finansinspektionen ombildningen av Handelsbanken Liv.

Regeringens beslut

Regeringen meddelade sitt beslut den 19 april 2001. Regeringen fann, i likhet med Finansinspektionen, att ombildningen inte kunde antas försämra rätten för försäkringstagare och andra ersättningsberättigade. Ändringen i bolagsordningen stadfästes därför. Av regeringens beslut framgår bl.a. följande.

Regeringen gjorde en egen bedömning av den information som Handelsbanken Liv lämnat till sina kunder och ansåg att denna väl beskrev ombildningen och dess effekter på försäkringstagarnas rätt. Regeringen ansåg vidare att ett kollektivistiskt synsätt på försäkringstagarnas rätt var förenligt med bestämmelsens ordalydelse. Skälighetsprincipen ansågs inte utgöra hinder mot ombildningen².

Vad gäller bestämmelsen att samtliga värden i bolaget, med undantag från aktiekapital och överkursfond, skall komma försäkringstagarna tillgodo konstaterar regeringen att försäkringstagarna bör tillgodoföras sådana värden i det enskilda bolaget som skulle ha kommit dem tillgodo i framtiden om en övergång till vinstutdelande verksamhet inte skett. Det innebär t.ex. att goodwill som kan hänföras till aktierna i Handelsbanken Liv och som skulle komma Handelsbanken till godo vid en försäljning av aktierna inte skall tillgodoföras försäkringstagarna.

Vad gäller de eventuella civilrättsliga konsekvenserna konstaterar regeringen att ett stort antal försäkringstagare godtagit ombildningen och att det därför kan antas att de flesta godtar de återbäringsvillkor som Handelsbanken Liv avser att tillämpa. Det finns enligt regeringen inte anledning befara att bolaget inte skulle kunna hantera avtalsfrågan på ett tillfredsställande sätt. Därvid har beaktats att försäkringstagarna har getts möjlighet att flytta försäkringskapitalet till ett annat bolag och att bolaget under en begränsad tid avser att erbjuda fortsatt riskförsäkring om det nya bolaget vägrar teckna en ny försäkring.

² Jag har tidigare vid olika tillfällen kritiserat skälighetsprincipen och hävdade att den i vissa stycken inte är begriplig. Regeringens tolkning i detta ärende understryker denna uppfattning.