

2026-07-03

Till Regeringskansliet

FI dnr 26-12840

SKV dnr 8-187756-2026

Hemställan om en översyn av regelverken som träffar avtal om pension med fullt återbetalningsskydd

Hemställan

Finansinspektionen och Skatteverket hemställer gemensamt om att regeringen ska tillsätta en utredning som ser över de näringsrättsliga och skatterättsliga regelverken för avtal om pension med fullt återbetalningsskydd. Utredningen bör överväga hur avtal med fullt återbetalningsskydd ska behandlas näringsrättsligt och skatterättsligt. Utredningen bör särskilt överväga om Sverige nu bör utnyttja den möjlighet som unionsrätten ger till att införa en försäkringsklass för avtal utan riskinnehåll eller om avtal om pension utan riskinnehåll ska få tillhandahållas vid sidan av tillhandahållandet av försäkringar. Utredningen bör samtidigt överväga om det ska införas en ny tryggandeform i inkomstskattelagen.

Sammanfattning

Avtal med fullt återbetalningsskydd är en vanlig form av pensionssparande som har ett mycket lågt riskinnehåll. Det är oklart vilka av dessa avtal som utgör försäkringar enligt försäkrings- och skattelagstiftningen och vilka som inte gör det.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens praxis krävs både ett riskinnehåll och riskpoolning inom ett försäkringskollektiv för att ett avtal ska vara en livförsäkring. Detta finns endast i begränsad omfattning eller kan till och med helt saknas i avtal med fullt återbetalningsskydd. Näringsrättsligt krävs vidare, för att ett finansiellt avtal ska kunna ingå inom ramen för en försäkringsrörelse, att det innefattar ett åtagande att utge ersättning. Det är inte helt klart om avtal med fullt återbetalningsskydd kan anses innefatta något sådant åtagande. Denna oklarhet har lämnat utrymme för en utveckling i försäkringsbranschen där avtal med återbetalningsskydd numera utgör merparten av alla avtal av sparandekaraktär och sammantaget avser stora belopp.

Finansinspektionen och Skatteverket konstaterar att den nämnda situationen, som är resultatet av en utveckling över lång tid, kan innebära att svenska livförsäkringsföretag och tjänstepensionsföretag tillhandahåller avtal som eventuellt inte kan ingå i en försäkringsrörelse. Klassificeringen av avtalen påverkar bland annat arbetsgivarnas avdragsrätt och beskattningen av svenska livförsäkringsföretag och tjänstepensionsföretag.

För att komma till rätta med situationen krävs ett flertal systemövergripande ställningstaganden. Dessa ställningstaganden bör komma till uttryck genom ändringar i lag.

Finansinspektionen och Skatteverket hemställer därför gemensamt om att regeringen ska tillsätta en utredning som ser över de näringsrättsliga, och skatterättsliga regelverken för avtal om pension med fullt återbetalningsskydd. Utredningen bör överväga hur avtal med fullt återbetalningsskydd ska behandlas näringsrättsligt och skatterättsligt. Utredningen bör särskilt överväga om Sverige nu bör utnyttja den möjlighet som unionsrätten ger till att införa en försäkringsklass för avtal utan riskinnehåll eller om avtal om pension utan riskinnehåll ska få tillhandahållas vid sidan av tillhandahållandet av försäkringar. Utredningen bör samtidigt överväga om det ska införas en ny trygghandform i inkomstskattelagen.

Bakgrund

I dag är det vanligt med livförsäkringar (pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar) som en form av sparande för vilka det betalas en premie som till den största delen utgör sparande och till en mindre del avser någon försäkringsrisk. På grund av konstruktionen av dessa avtal är det i många fall inte självklart om de utgör försäkring eller rent sparande. Frågan aktualiseras särskilt för pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar med återbetalningsskydd som numera utgör merparten av alla livförsäkringar av sparandekaraktär och sammantaget avser stora belopp.

Finansinspektionen och Skatteverket tog upp problemet med gränsdragningen mellan å ena sidan livförsäkringar med lågt riskinnehåll och å andra sidan rent sparande och kapitalplaceringar år 2006 i en gemensam rapport.¹ Myndigheterna konstaterade i denna rapport att livförsäkringsmarknaden i Sverige hade utvecklats på så sätt att försäkringar med mycket lågt riskinnehåll hade ökat sin andel stegvis. Finansinspektionen och Skatteverket konstaterar att oklarheterna i avgränsningen av vad som är godtagbart som livförsäkring näringsrättsligt och skatterättsligt fortfarande kvarstår och att oklarheterna inte har adresserats i samband med de förändringar av försäkringslagstiftningen som har skett sedan dess. Här kan särskilt noteras att unionsrätten hela tiden har medgett införandet av försäkringsklasser utan riskinnehåll men att Sverige har avstått från att utnyttja den möjligheten.

Gränsdragningen mellan livförsäkringar av sparandekaraktär och annat sparande – näringsrätt respektive skatterätt

Vad är försäkringsrörelse?

Den näringsrättsliga regleringen på försäkringsområdet – som huvudsakligen består av försäkringsrörelselagen (2010:2043, FRL) och lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag (LTF) – är uppbyggd kring begreppet försäkringsrörelse. Det är sådan rörelse som, för att få drivas, kräver tillstånd enligt någon av lagarna.

Varken FRL eller LTF innehåller dock någon närmare definition av begreppet försäkringsrörelse. För att fastställa begreppets rättsliga innebörd får ledning i stället sökas i förarbeten på försäkringsområdet, juridisk doktrin och Finansinspektionens praxis. I propositionen till 1985 års ändringar i försäkringsrörelselagen (1982:713, GFRL) anges att försäkringsrörelse är

¹ Finansinspektionens och Skatteverkets rapport 2006:11 *Skatte- och försäkringsrörelse regler för livförsäkring*, FI:s dnr 06-2304, SKV:s dnr 131-581639-06/113, s. 2 och 17.

en verksamhet som går ut på att yrkesmässigt göra åtaganden att mot vederlag utge ekonomisk ersättning eller utföra en avtalad prestation när ovissa händelser inträffar.²

Regleringen i FRL bygger därutöver på att en försäkringsrörelse avser antingen skadeförsäkringar eller livförsäkringar. Skadeförsäkringar kan avse risker för sjukdom, olycksfall eller skada på olika slags egendom (2 kap. 11 § första stycket FRL). Livförsäkringar är sådana försäkringar som avser olika risker kopplade till en enskild individs levnad (2 kap. 12 § FRL). En livförsäkring kan avse risken att efterlevande till en avliden person står utan inkomst, så kallade dödsfallsförsäkringar. Den ovissa händelsen är under sådana omständigheter dödsfallet. En livförsäkring kan också avse risken för fortsatt levnad utan inkomst, så kallade livsfallsförsäkringar. Till den kategorin hör pensionsförsäkringarna. Den ovissa händelsen när det gäller pensionsförsäkringar är oftast uppnåendet av pensionsåldern.³

Livsfallsförsäkringarna utgör, till skillnad från dödsfallsförsäkringarna, ett sparande. De medel som betalas in som premier för en livsfallsförsäkring kommer som utgångspunkt att betalas ut som försäkringsersättningar, oftast i form av ålderspension. Från dödsfallsförsäkringarna kommer försäkringsersättning däremot endast att betalas ut om det sker ett dödsfall inom försäkringsavtalets giltighetstid.

I livförsäkringsavtal kombineras ofta risker för lång levnad med dödsfallsrisker, exempelvis i en så kallad sammansatt försäkring, där försäkringsbeloppet betalas ut både om den försäkrade uppnår en viss ålder och om den försäkrade avlider dessförinnan. En form av sammansatta sparförsäkringar är ålderspensionsförsäkringar med *återbetalningsskydd*. Den konstruktionen innebär att det sparade kapitalet betalas ut som ålderspension när den försäkrade uppnår en viss ålder, och som återbetalningsskydd till de efterlevande om den försäkrade avlider innan sparkapitalet har betalats ut som pension.⁴ Återbetalningsskydd kan oftast väljas bort och, under vissa förutsättningar, väljas till efter det att försäkringen har tecknats. Återbetalningsskyddet kan avse hela sparkapitalet (fullt återbetalningsskydd) eller delar av det.

Som anges ovan har utvecklingen under lång tid varit sådan att riskinnehållet har minskat i de livförsäkringsprodukter (livsfallsförsäkringar) som erbjuds av svenska livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag. Sammantaget har utvecklingen resulterat i en praxis i försäkringsbranschen där avtal med återbetalningsskydd numera utgör merparten av alla livförsäkringar av sparandekaraktär och sammantaget avser stora belopp. Därmed aktualiseras frågan om huruvida de avtalen innefattar något åtagande att utge ekonomisk ersättning på det sätt som krävs om åtagandena ska kunna göras inom ramen för en försäkringsrörelse, eller om avtalen i stället utgör ett rent sparande.

Det har också blivit alltmer aktuellt att ställa frågan om dessa avtal utmärks av sådan ansamling och delning av risker (riskpoolning) som sker i ett kollektiv av försäkringstagare, som utgör kärnan i försäkringsinstitutet och särskiljer försäkring från andra sparformer.⁵ Frågan är också vilken betydelse förekomsten av riskdelning och riskpoolning har för bedömningen av vad som utgör försäkringsrörelse.

² Prop. 1984/85:77 s. 40.

³ Prop. 2018/19:158 s. 185 f.

⁴ SOU 2012:64 s. 139 f.

⁵ Prop. 2006/07:26 s. 11.

Om ett livförsäkrings- eller tjänstepensionsföretag endast är förpliktat att betala ut ersättning i den mån det finns tillgångar i försäkringen, vad skiljer i så fall en sådan försäkring från ett vanligt sparande? I förarbetena till GFRL anges att en utfästelse som är så utformad att den endast går ut på att ge ut ersättning i mån av förmåga eller tillgång på medel inte kan anses utgöra försäkringsrörelse, eftersom de typiska dragen för sådan rörelse – kalkylering av risker, reservbildning med mera – inte aktualiseras.⁶

Frågans principiella natur talar för att den bör hanteras i lagstiftning, snarare än att överlämnas till rättstillämpningen. Om slutsatsen skulle dras att tillhandahållandet av avtal med fullt återbetalningsskydd inte utgör försäkringsrörelse, skulle detta få konsekvenser på det näringsrättsliga området. Livförsäkringsföretagen eller tjänstepensionsföretagen skulle då riskera att bryta mot förbudet mot försäkringsfrämmande verksamhet i 4 kap. 4 § FRL respektive 4 kap. 5 § LTF, om de driver annan rörelse än försäkringsrörelse genom att tillhandahålla avtal med fullt återbetalningsskydd.

Vad är försäkring?

Någon definition av begreppet försäkring finns inte i svensk rätt. Begreppet har i stället avgränsats i rättstillämpningen. Den rådande uppfattningen har varit att det måste finnas en försäkringsrisk som täcks av försäkringsavtalet.⁷

Försäkringsriskens storlek (*riskinnehållet*) kan i sammanhanget kvantifieras som skillnaden mellan den utfallande förmånen vid försäkringsfall och avtalets värde för den försäkrade precis före försäkringsfallet. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens är ett riskinnehåll om en procent av försäkringskapitalet godtagbart.⁸ Till följd av rättspraxis har svenska kapitalförsäkringar anpassats så att utbetalningen av återbetalningsskydd vid dödsfall omfattar antingen 99 procent (eller mindre) av försäkringskapitalet eller minst 101 procent av försäkringskapitalet. Bara ett fåtal av svenska livförsäkringsföretag och tjänstepensionsföretag har anpassat sina pensionsförsäkringar på samma sätt.

Själva kärnan i försäkringsinstitutet är den ansamling och delning av risker (riskpoolning) som sker i ett kollektiv av försäkringstagare – någonting som särskiljer försäkring från andra sparformer.⁹ Denna riskpoolning kan innebära antingen att försäkringstagarna och de försäkrade betalar en riskpremie, eller att de ges riskkompensation. Om det är livförsäkringsföretaget eller tjänstepensionsföretaget som bär försäkringsrisken (till exempel 101 procent av sparkapitalet betalas ut som återbetalningsskydd) sker riskansamling och riskdelning genom att livförsäkringsföretaget eller tjänstepensionsföretaget tar ut en *riskkostnad* från kollektivet av försäkrade, oftast i form av en *riskpremie*. Om det är försäkringstagaren eller den försäkrade som bär risken att förlora en del av sitt sparade försäkringskapital (till exempel 99 procent återbetalningsskydd) sker riskansamling och riskdelning genom att en *riskkompensation* tilldelas försäkringstagaren eller den försäkrade, oftast i form av en *arvsvinst*.¹⁰

I FRL och i LTF saknas en särskild försäkringsklass för försäkringsprodukter med enbart sparinslag. Riksdagen beslutade vid genomförandet av första livförsäkringsdirektivet i början

⁶ Prop. 1984/85:77 s. 40.

⁷ Prop. 1992/93:257 s. 106 och 107.

⁸ RÅ 1994 not. 20.

⁹ Prop. 2006/07:26 s. 12 och HFD 2020 not. 2.

¹⁰ SOU 2012:64 s. 138.

av 1990-talet att inte införa någon livförsäkringsklass utan försäkringsrisk i svensk rätt, även om direktivet gav möjlighet till det. Anledningen var att ytterligare utredning kring en sådan verksamhets rättsliga karaktär och dess civilrättsliga och skatterättsliga behandling ansågs vara nödvändig.¹¹ Någon sådan ytterligare utredning har dock aldrig kommit till stånd, varken vid genomförandet av Solvens II-direktivet i svensk rätt den 1 januari 2016, eller vid något annat tillfälle.¹²

Vilken är den skatterättsliga systematiken rörande livförsäkringar?

I inkomstskattelagen (1999:1229) (IL) definieras vad som är en pensionsförsäkring och vad som är en kapitalförsäkring. Det följer av ordalydelsen i 58 kap. 2 § första stycket och 5 § IL att enbart en försäkring kan vara en pensionsförsäkring.¹³ Med en kapitalförsäkring avses en livförsäkring som inte är en pensionsförsäkring (58 kap. 2 § andra stycket första meningen IL). En försäkring som uppfyller de kvalitativa villkoren för en pensionsförsäkring i 58 kap. 2 § första stycket IL är en kapitalförsäkring om så bestämts när avtalet ingicks (58 kap. 2 § andra stycket andra meningen IL).¹⁴ Vad som är en försäkring definieras däremot inte i inkomstskattelagen, vilket innebär att den allmänna innebörden av begreppet gäller även skattemässigt.¹⁵

Systematiken rörande livförsäkringar i inkomstskattelagen bygger alltså på att en livförsäkring antingen är en pensionsförsäkring eller en kapitalförsäkring. Det innebär att den rättspraxis som finns rörande vad som är en livförsäkring är central för både pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar.

Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att vägledning för den skatterättsliga bedömningen av vad som är en försäkring kan hämtas från försäkringsrörelselagstiftningen.¹⁶ Merparten av Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden rörande frågan om vad som är en livförsäkring är förhandsbesked, där yttranden från Finansinspektionen har inhämtats. Inspektionens näringsrättsliga bedömningar har varit ledande för Högsta förvaltningsdomstolens skatterättsliga avgöranden.¹⁷

Av rättspraxis framgår dels att ett riskinnehåll om en procent har ansetts tillräckligt¹⁸, dels att det krävs en ansamling och delning av risken inom ett kollektiv av försäkringstagare (riskpoolning)¹⁹ för att ett avtal ska vara en försäkring (livförsäkring). Kammarrätter har i en rad avgöranden gjort motsvarande bedömning avseende utländska pensionsplaner.²⁰

¹¹ Prop. 1992/93:257 s. 107.

¹² Jfr prop. 2015/16:9 s. 199 och 200.

¹³ Kammarrätten har prövat den frågan vid tillämpningen av 58 kap. 5 § IL, jfr till exempel Kammarrätten i Stockholm 2021-12-30 mål nr 1825-21 och Kammarrätten i Göteborg 2024-09-26 mål nr 7149-23.

¹⁴ Finansinspektionens yttrande över en utländsk livförsäkring som uppfyller de kvalitativa villkoren för en pensionsförsäkring och som har tecknats som en kapitalförsäkring (kapitalpensionsförsäkring), FI Dnr 24-11539.

¹⁵ Prop. 1999/2000:2 del 2 s. 16.

¹⁶ HFD 2020 not. 2, HFD 2015 not. 54, RÅ 1994 not. 19 och 20.

¹⁷ HFD 2020 not. 2, HFD 2015 not. 54, RÅ 1994 not. 19 och 20.

¹⁸ RÅ 1994 not. 20.

¹⁹ HFD 2020 not. 2 och HFD 2015 not. 54.

²⁰ Kammarrätten i Göteborg 2024-09-26 mål nr 7149-23, Kammarrätten i Stockholm 2024-12-30 mål nr 5757-5759-24, Kammarrätten i Stockholm 2021-12-30 mål nr 1825-21.

Inkomstskattemässigt gäller generellt att sparande i en pensionsförsäkring är avdragsgillt och att ersättningen som betalas ut är skattepliktig, medan sparande i en kapitalförsäkring inte är avdragsgillt och ersättningen från en sådan försäkring är skattefri. Lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel innebär att sparvärdet i livförsäkringar, såväl pensionsförsäkringar som kapitalförsäkringar, är föremål för en schablonbeskattning i stället för konventionell beskattning enligt inkomstskattelagen. En arbetsgivares avdragsrätt för anställdas framtida pension förutsätter bland annat att pensionskostnaden är tryggad genom någon av de tryggandeformer som anges i 28 kap. 3 § IL.

De näringsrättsliga reglerna innebär att svenska livförsäkringsföretag och tjänstepensionsföretag måste ha tillstånd för den verksamhet de ska bedriva. Tillstånd kan bara ges för de försäkringsklasser som är införda i svensk lag. Eftersom bara försäkringsklasser med risk är införda i svensk lag²¹ har utgångspunkten för Skatteverket varit att avtal som svenska livförsäkringsföretag och tjänstepensionsföretag tillhandahållit är försäkringar.

Den nuvarande ordningen att svenska livförsäkringsföretag och tjänstepensionsföretag meddelar avtal som pensionsförsäkringar, trots att avtalen eventuellt inte är livförsäkringar och heller inte pensionsförsäkringar, får – om avtalen inte är livförsäkringar – en rad skattemässiga konsekvenser.

En arbetsgivare som gör en betalning enligt ett avtal som inte uppfyller kraven för att vara en försäkring betalar inte en premie till en tjänstepensionsförsäkring. Det innebär att arbetsgivaren inte har rätt till avdrag för betalningen eftersom något tryggande inte har skett.²² Arbetsgivarens betalningar till ett sådant avtal ska ingå i underlaget för särskild löneskatt på pensionskostnader (SLP).²³

Eftersom svenska livförsäkringsföretag och tjänstepensionsföretag meddelar de aktuella avtalen såsom pensionsförsäkringar ingår de idag i den avkastningsbeskattade delen av verksamheten och är därmed undantagna från inkomstbeskattning. Om avtalen inte är livförsäkringar (det vill säga inte är pensionsförsäkringar) ska de i stället ingå i den inkomstbeskattade delen av verksamheten och inte vara föremål för avkastningsskatt.²⁴

Arbetsgivarens inbetalning till ett avtal som inte är en försäkring ska inte beskattas hos de anställda vid tidpunkten för inbetalningen.²⁵ När ersättningen betalas ut är ersättningen pension på grund av tidigare tjänst på annat sätt än genom en försäkring som är skattepliktig.²⁶ Systematiken med uppskjuten beskattning för den anställda påverkas med andra ord inte av att arbetsgivaren gör betalningar till ett avtal som inte är en försäkring (pensionsförsäkring).

En ordning där svenska avtal som inte är försäkringar behandlas som pensionsförsäkringar, till skillnad mot utländska avtal som inte är försäkringar, är inte förenlig med varken orda-

²¹ Jfr Eckerberg, Per Johan, Rörelseregler. En bruksanvisning till försäkrings- och tjänstepensionsföretagens rörelseregler, Nacka, 2025 s. 315.

²² 28 kap. 3 § IL.

²³ HFD 2026-02-20 mål nr 4693-25.

²⁴ 39 kap. 3 första stycket och 5 §§ IL.

²⁵ 10 kap. 8 § IL.

²⁶ 10 kap. 5 § första stycket 3 och 11 kap. 1 § IL.

lydelsen i inkomstskattelagen eller systematiken att en livförsäkring är antingen en pensionsförsäkring eller en kapitalförsäkring. En sådan ordning kan också komma i konflikt med EUrätten.

Om avtal som inte är livförsäkringar behandlas som pensionsförsäkringar kan Skatteverket inte heller upprätthålla en gräns för vad som är en kapitalförsäkring. Detta skulle ytterligare försämra förutsebarheten kring att avgöra karaktären på ett ingånget avtal och potentiellt skapa ytterligare utrymme att använda avtal i gränslandet mellan livförsäkring och sparande i skatteundandragande syfte.²⁷

En utredning behövs

Finansinspektionen och Skatteverket kan konstatera att det idag i stor omfattning meddelas avtal med fullt återbetalningsskydd som pensionsförsäkringar. Riskinnehållet i ett sådant avtal kan vara så lågt att svenska livförsäkringsföretaget eller tjänstepensionsföretaget inte har någon mekanism för ansamling och delning av försäkringsrisken inom det relevanta försäkringskollektivet, det vill säga det sker inte någon riskpoolning. Om så är fallet är avtalet enligt Högsta förvaltningsdomstolens praxis inte en försäkring (livförsäkring).

Finansinspektionen kan vidare konstatera att förekomsten av avtal med fullt återbetalningsskydd aktualiserar frågan om sådana avtal innehåller något åtagande att utge ersättning. En osäkerhet breder därmed ut sig om huruvida tillhandahållandet av dem utgör försäkringsrörelse.

För att komma till rätta med situationen krävs ett flertal systemövergripande ställningstaganden som rör försäkringsbranschen, arbetsgivare och försäkringstagare och försäkrade. Dessa ställningstaganden bör komma till uttryck genom ändringar i lag. Mot denna bakgrund bör regeringen tillsätta en utredning för att ta fram underlag för de politiska beslut som kan behöva fattas.

Utredningen bör bland annat

- analysera och ta ställning till om avtal om pension med fullt återbetalningsskydd, och andra avtal utan försäkringsrisk eller med väldigt lågt riskinnehåll, ska få tillhandahållas av svenska livförsäkringsföretag och tjänstepensionsföretag och hur de i så fall ska behandlas näringsrättsligt, avtalsrättsligt och skatterättsligt. Utredningen bör särskilt överväga om det ska införas en försäkringsklass för avtal utan risk eller om avtalen ska få tillhandahållas vid sidan av tillhandahållandet av försäkringar. Utredningen bör samtidigt överväga om det ska införas en ny tryggandeform i inkomstskattelagen,
- analysera och ta ställning till vilka åtgärder som behövs, oavsett om utredningen lämnar författningsförslag eller inte, för att existerande avtal med fullt återbetalningsskydd ska vara försäkringar,

²⁷ Skatteverkets promemoria *Utredning för att öka förutsebarheten kring beskattningen av kapitalförsäkringar samt motverka skatteundandragande med sådana*, dnr 8-141435-2025.

- beakta och ta hänsyn till andra relevanta regelverk som exempelvis EU-rätten och redovisningsregelverk, och
- lämna nödvändiga författningsförslag, varvid utredningen bör överväga om det behövs övergångsbestämmelser för befintliga avtal för att säkerställa stabiliteten i det svenska pensionssystemet.

SKATTEVERKET

Fredrik Rosengren
Generaldirektör

FINANSINSPEKTIONEN

Malin Alpen
Stf. generaldirektör