

Kommittédirektiv

Nya regler om krishantering för försäkringsföretag och ändringar i Solvens II-direktivet

Beslut vid regeringssammanträde den 29 augusti 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till hur det nya EU-direktivet om återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag och ändringarna i Solvens II-direktivet ska genomföras i svensk rätt. Utredaren ska också se över vissa frågor inom försäkrings- och tjänstepensionsområdet.

Utredaren ska bl.a.

- lämna författningsförslag för att i svensk rätt genomföra det nya EU-direktivet och ändringarna i Solvens II-direktivet,
- i möjligaste mån anpassa regelverken till svenska förhållanden,
- analysera vilka konsekvenser som följer för Riksgäldskontoret av att myndigheten blir ansvarig resolutionsmyndighet för försäkringsföretag,
- beskriva för- och nackdelar med den nuvarande ordningen med det särskilda beslutsorganet resolutionsdelegationen vid Riksgäldskontoret, och föreslå en annan effektiv och ändamålsenlig beslutsordning för de frågor som resolutionsdelegationen ansvarar för inom myndigheten, och
- analysera och ta ställning till om reglerna om sanktionsavgifter och upplåning i försäkringsrörelselagen (2010:2043) och lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag bör ändras i vissa avseenden.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2025.

Det nya EU-direktivet om återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag

Solvens II-direktivet, som antogs 2009, innebar en grundläggande reformering av regleringen på EU-nivå för försäkrings- och återförsäkringsföretag. Direktivet utgör en del av ett samlat regelverk, bl.a. kompletteras direktivet av en delegerad förordning (EU) 2015/35. Det samlade Solvens II-regelverket trädde i kraft 2016 och innebar bl.a. förändrade kapitalkrav för försäkringsföretagen, tydligare krav på företagsstyrning (riskhantering), förändrade regler för tillsynsprocesserna samt mer omfattande krav på försäkringsföretagens rapportering och offentliggörande av information. För att komplettera tillsynsreglerna som följer av Solvens II-regelverket har ett antal medlemsstater i EU på nationell nivå även infört regler om krishantering för försäkringsföretag, men variationen i utformningen av dessa är stor. För att harmonisera krishanteringen i EU väntas det nya EU-direktivet om återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag bli formellt antaget och träda i kraft under slutet av 2024. Det nya direktivet, som härnäst benämns krishanteringsdirektivet, ska vara genomfört två år efter ikraftträdandet, dvs. sannolikt i slutet av 2026.

Krishanteringsdirektivet är tillämpligt på alla försäkringsföretag som är etablerade i EU och som omfattas av Solvens II-direktivet. I första hand ska företag som befinner sig under finansiell stress vidta egna åtgärder för att åstadkomma en ordnad återhämtning. Detta ska ske i enlighet med återhämtningsplaner som företag och grupper inom försäkring och återförsäkring måste utarbeta och lämna in till de nationella tillsynsmyndigheterna. Om återhämtningen misslyckas och särskilda kriterier för resolution uppfylls, ska tillsynsmyndigheter och resolutionsmyndigheter snabbt kunna agera för att fortsätta driva eller sälja livskraftig verksamhet och avveckla resterande del under ordnade former. Genom ett tillförlitligt ramverk för återhämtning och resolution kan försäkringsföretagen fortsätta att tillhandahålla viktiga tjänster och produkter – s.k. kritiska funktioner – och på så sätt bidra till att upprätthålla den finansiella stabiliteten och undvika betydande negativa effekter på det finansiella systemet. Vilka företag som ska omfattas av olika krav i det nya krishanteringsdirektivet kommer till viss del att kunna bestämmas nationellt. Det kan exempelvis finnas skäl att anpassa genomförandet till den svenska försäkringsmarknaden, i synnerhet ömsesidiga försäkringsföretag.

Av direktivet följer en skyldighet för medlemsstaterna att utse en eller flera resolutionsmyndigheter med befogenhet att genomföra förberedande

åtgärder och ingripa i resolution. De förberedande åtgärderna innefattar bl.a. upprättande av resolutionsplaner och bedömning av förutsättningarna att försätta ett försäkringsföretag i resolution. Om det finns hinder mot resolution ska myndigheten vidta åtgärder för att åtgärda dessa. Direktivet innebär vidare att resolutionsmyndigheten får ta kontroll över ett försäkringsföretag i kris i syfte att rekonstruera eller avveckla verksamheten, om det behövs för att värna den finansiella stabiliteten.

Krishanteringsdirektivet bygger på att företagets ägare och långivare, inte staten, ska bära förlusterna i försäkringsföretaget, om det försätts i resolution. Ett centralt verktyg i resolution är verktyget för nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrument, som innebär att långivare får sina fordringar nedskrivna eller konverterade till aktier. Verktyget kan således användas för att absorbera förluster och återkapitalisera ett försäkringsföretag i kris, så att företagets livskraft kan återställas. Andra verktyg är exempelvis verktyget för solvent avveckling och verktyget för avskiljande av tillgångar och skulder, där osäkra eller problematiska tillgångar eller skulder kan överföras till ett förvaltningsföretag så att de kan förvaltas och omstruktureras. Regelverket innehåller även regler för hur företags tillgångar och skulder ska värderas samt hur finansiering ska ske av resolutionsåtgärder och av ersättning till parter ifall resolution i efterhand visat sig ha varit ett dåligt alternativ.

Riksgäldskontoret har enligt lagen (2015:1016) om resolution och lagen (2022:739) med kompletterande bestämmelse till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter utsetts till resolutionsmyndighet för bl.a. kreditinstitut och centrala motparter. Beslut och frågor som prövas enligt dessa lagar och lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut fattas av resolutionsdelegationen, som är ett särskilt beslutande organ vid Riksgäldskontoret. Resolutionsdelegationen beslutar även om frågor som garantimyndighet enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti och lagen (1999:158) om investerarskydd. I förarbetena till lagen om resolution anförde regeringen att inrättandet av ett särskilt organ innebär att specialkompetens på det aktuella området kan samlas och byggas upp samtidigt som en tillräcklig grad av självständighet med skilda besluts- och rapporteringsvägar i förhållande till Riksgäldskontorets övriga verksamhet upprätthålls (prop. 2015/16:5 s. 185). Exempel från andra länder visar att det finns alternativa lösningar för hur beslutsorgan för dessa typer av frågor kan organiseras, utan att strida mot EU-rätten. Med detta i åtanke

finns det skäl att se över om den i Sverige genomförda lösningen är ändamålsenlig.

Utredaren ska därför

- lämna förslag till författningsändringar för att i svensk rätt genomföra krishanteringsdirektivet,
- i den utsträckning som krishanteringsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att i nationell rätt anpassa bestämmelserna till nationella förhållanden, slå vakt om den svenska försäkringsmarknadens associationsformer, i synnerhet ömsesidiga försäkringsföretag,
- i den utsträckning som krishanteringsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att i nationell rätt anpassa bestämmelserna till nationella förhållanden även se till att den administrativa bördan både för företag och myndigheter minimeras, och att bestämmelserna är så effektiva som möjligt,
- ta fram en parallelluppställning, dvs. en förteckning över de bestämmelser som i svensk rätt genomför respektive artikel i krishanteringsdirektivet,
- analysera vilka konsekvenser som följer för Riksgäldskontoret av att myndigheten blir ansvarig resolutionsmyndighet för försäkringsföretag, och
- beskriva för- och nackdelar med den nuvarande ordningen med det särskilda beslutsorganet resolutionsdelegationen vid Riksgäldskontoret och föreslå en annan effektiv och ändamålsenlig beslutsordning för de frågor som resolutionsdelegationen ansvarar för inom myndigheten.

Ändringar i Solvens II-direktivet

Med utgångspunkt i Solvens II-direktivets översynsklausul och andra nödvändiga ändringar som Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) rekommenderat lade Europeiska kommissionen i september 2021 fram förslag på ändringar i Solvens II-direktivet genom ett ändringsdirektiv. Kommissionen kommunicerade samtidigt inriktningen för hanteringen av de ändringar som behöver göras i den delegerade förordningen (EU) 2015/35. Ändringsdirektivet väntas bli formellt antaget och träda i kraft under slutet av 2024, och ska vara genomfört två år efter ikraftträdandet, dvs. sannolikt i slutet av 2026.

I det nuvarande Solvens II-direktivet finns en möjlighet för försäkringsföretag att undantas från tillämpningsområdet baserat på storlek. Ändringsdirektivet innehåller höjningar av de tröskelvärden som används för att undanta vissa kategorier av försäkringsföretag. Därtill gäller att vissa försäkringsföretag och grupper ska kunna åtnjuta anpassade regler. Vidare ska omfattningen av kraven på tillsynsrapportering för små och icke-komplexa försäkringsföretag och grupper minska, samt frekvensen för tillsynsrapporteringen och dess omfattning minska generellt.

För försäkringsföretag i allmänhet och för livförsäkringsföretag i synnerhet är försäkringskontrakt som löper under en lång tidsperiod vanligt förekommande. Möjligheten för försäkringsföretag att ställa ut sådana långsiktiga garantier påverkas av marknadsförhållanden, inte minst ränteläget och volatilitet på marknaderna. För att underlätta för försäkringsföretag att erbjuda långsiktiga garantier har justeringar av solvensregelverket gjorts i flera steg sedan Solvens II-direktivet trädde i kraft. Ändringsdirektivet tar nu dessa långsiktiga garantiåtgärder ett steg till. Det handlar bl.a. om att öka riskkänsligheten, exempelvis görs ändringar av extrapoleringen av den riskfria räntekurvan genom att det införs krav på att i större utsträckning ta hänsyn till tillgängliga marknadsdata. Det finns även regler som syftar till att förhindra oönskad volatilitet. För att stärka motståndskraften mot systemrisker utvidgas Solvens II-direktivet med ett antal s.k. makrotillsynsverktyg. Exempelvis ska försäkringsföretagen integrera olika ogynnsamma makroekonomiska utfall, bl.a. konjunkturedgångar, börsfall eller andra händelser som har en negativ effekt på solvensen, i sina egna risk- och solvensbedömningar. Därutöver införs nya krav på övervakning och hantering av likviditetsrisker.

Ett annat område gäller aktietillgångar. Dels innehåller ändringsdirektivet en ändring av den symmetriska justeringen av aktiekursrisk som syftar till att dämpa variationer av solvenskravet för aktietillgångar för att på så vis sänka sannolikheten för att försäkringsföretag blir tvungna att sälja aktier i sämre tider. Dels kommer kommissionen att ändra solvenskravet för aktietillgångar och långsiktiga aktietillgångar.

Som ett led i den europeiska gröna given ska försäkringsföretagen i sina risk- och solvensbedömningar beakta risker kopplade till klimatförändringar. Det görs även vissa ändringar av reglerna om grupptillsyn.

Utredaren ska därför

- lämna förslag till författningsändringar för att i svensk rätt genomföra ändringarna i Solvens II-direktivet,
- i den utsträckning som ändringsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att i nationell rätt anpassa bestämmelserna till nationella förhållanden, slå vakt om den svenska försäkringsmarknadens beskaffenhet, och
- ta fram en parallelluppställning, dvs. en förteckning över de bestämmelser som i svensk rätt genomför respektive artikel i ändringsdirektivet.

Översyn av den svenska regleringen av vissa frågor inom försäkrings- och tjänstepensionsområdet

Sanktionsavgifter

Enligt försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag får ett förvärv av en kvalificerad andel aktier i ett försäkringsaktiebolag eller tjänstepensionsaktiebolag bara ske efter tillstånd av Finansinspektionen. Kravet på tillstånd gäller även vid förvärv som innebär att ett kvalificerat innehav ökas till vissa nivåer som anges i lagarna. Vidare ska den som beslutat att avyttra ett kvalificerat innehav underrätta Finansinspektionen om det.

Om en ägare till ett kvalificerat innehav av aktier inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv får Finansinspektionen besluta att ägaren inte får företräda aktierna vid en bolagsstämma. Om innehavet strider mot ett beslut av Finansinspektionen har myndigheten också en möjlighet att förelägga ägaren att avyttra aktier. Finansinspektionen har i en skrivelse till Finansdepartementet (Fi2023/02088) uppgett att det därutöver finns behov av att införa en möjlighet för inspektionen att besluta om sanktionsavgift för den som inte i förväg inhämtar tillstånd till förvärv eller underrättar myndigheten om ett beslut om avyttring. Motsvarande ingripandemöjligheter finns i bl.a. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Bestämmelserna om sanktionsavgifter i försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag skiljer sig även i andra avseenden från annan lagstiftning på finansmarknadsområdet. Enligt försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag ska en sanktionsavgift fastställas till högst 50 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av ett försäkrings-

eller tjänstepensionsföretags omsättning närmast föregående räkenskapsår. Enligt t.ex. lagen om bank- och finansieringsrörelse ska sanktionsavgiften för ett kreditinstitut i stället som högst fastställas till det högsta av 1) tio procent av kreditinstitutets omsättning närmast föregående räkenskapsår, 2) två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelsen, eller 3) ett belopp motsvarande fem miljoner euro. Utredaren bör undersöka om bestämmelserna om sanktionsavgifter för försäkrings- och tjänstepensionsföretag är ändamålsenliga eller om de bör ändras. Analysen bör även innefatta de regler som gäller för specialföretag enligt försäkringsrörelselagen.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det i försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag bör införas en möjlighet för Finansinspektionen att besluta om sanktionsavgift för den som brutit mot reglerna om förvärvstillstånd och underrättelse om beslut om avyttring,
- analysera och ta ställning till om bestämmelserna i försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag om fastställande av sanktions- och straffavgifters storlek bör ändras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheterna att ta upp förlagslån för att stärka kapitalbasen

Svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretag får endast ta upp eller ta över lån under vissa omständigheter. För ett försäkringsföretag krävs att upplåningen görs för att effektivisera kapitalförvaltningen eller i övrigt är motiverad av försäkringsrörelsen (4 kap. 6 § försäkringsrörelselagen). Ett tjänstepensionsföretag får bara ta upp eller ta över lån för att tillgodose tillfälliga likviditetsbehov eller för att uppfylla kraven på en tillräcklig kapitalbas (4 kap. 7 § lagen om tjänstepensionsföretag). För både försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag krävs därutöver att den samlade upplåningen är av ringa betydelse med hänsyn till verksamhetens omfattning och kapitalbasens storlek. Finansinspektionen får i ett enskilt fall besluta om undantag från kravet på att upplåningen ska vara av ringa betydelse.

Svensk Försäkring har i en skrivelse till Finansdepartementet (Fi2022/01636) fört fram att upplåningsreglerna bör ändras för att underlätta försäkrings- och tjänstepensionsföretags möjligheter att stärka kapitalbasen genom s.k. förlagslån. Enligt branschorganisationen innebär reglerna att företagen visserligen får ta upp förlagslån för att räkna in i kapitalbasen, men att det

endast kan ske när det finns en faktisk och konkret risk för att kapitalbasen kommer att bli otillräcklig. Det påverkar sammansättningen av kapitalbasen och därmed finansieringskostnaderna i svenska företag. Det kan konstateras att den nuvarande regleringen gällt under en längre tid i Sverige.

Motsvarande upplåningsbegränsningar saknas i närliggande länder. Det bör undersökas om bestämmelserna om upplåning med avseende på förlagslån är ändamålsenliga eller om de bör ändras.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om bestämmelserna i försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag om upplåning bör ändras i fråga om förlagslån, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar bedöma och beskriva förslagets ekonomiska och samhällsekonomiska konsekvenser, samt konsekvenser i övrigt för enskilda, företag och det allmänna. Utredaren ska bl.a. beskriva och beräkna eventuella offentligfinansiella konsekvenser, däribland eventuella konsekvenser för berörda myndigheter, såsom Finansinspektionen och Riksgäldskontoret. Utredaren ska beräkna hur statens inkomster och utgifter påverkas. Om förslag som lämnas medför offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. Utgångspunkten ska vara att eventuella kostnader ska rymmas inom givna budgetramar. Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas, exempelvis alternativa lösningar som har övervägts och skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete på EU-nivå som t.ex. kommissionens arbete med ändringarna i den delegerade förordningen (EU) 2015/35 och det arbete som delegerats till Eiopa. Utredaren ska i lämplig utsträckning ha en dialog med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter, organisationer och företag. Utredaren får ta upp närliggande frågor i samband med de frågeställningar som ska utredas om det bedöms ändamålsenligt och rymms inom tiden för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2025.

(Finansdepartementet)