

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande

Stockholm 2025-01-12

Remiss Betänkandet Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag (SOU 2025:97)

Diarienummer: Fi2025/01786

Att genomföra EU-direktiv i svensk rätt är en utmaning. Detta gäller framför allt de fall där det inte finns behov av regleringen utifrån svenska förhållanden, vilket är fallet med direktivet för återhämtning och resolution av försäkringsföretag (IRRD). Till viss del gäller detta även Solvens II-ändringsdirektivet.

På det stora hela stödjer Svensk Försäkring hur dessa regelverk i det remitterade betänkandet föreslås genomföras i svensk rätt, i synnerhet att finansieringsarrangemanget ska betalas i efterhand enligt lagen om resolution för försäkringsföretag (LRF). Det är viktigt att kostnaderna för försäkringsföretagen av IRRD i möjligaste mån minimeras. Dessa kostnader kommer i slutändan betalas av försäkringstagarna genom högre premier. För att minska risken för onödig värdeförstörelse är det viktigt att Finansinspektionen och Riksgäldskontoret är överens om bedömningen att ett försäkringsföretag fallerar eller sannolikt kommer falla. Konsekvensanalysen i betänkandet bortser från de negativa effekterna och över-skattar de positiva konsekvenserna som IRRD och följaktligen LRF kommer att ge upphov till för den svenska försäkringsmarknaden.

Vad gäller hur Solvens II-ändringsdirektivet genomförs i försäkringsrörelselagen (FRL) vänder sig Svensk Försäkring emot bedömningen att återbäring från ömse-sidiga försäkringsbolag, s.k. hybrider och försäkringsföreningar, ska omfattas av begränsning och stopp av vinstutdelning vid betydande likviditetsrisker.

Utredningen fick också i tilläggsuppdrag att se över vissa aspekter gällande förlags-lån och sanktionsbestämmelser i FRL och lagen om tjänstepensionsföretag (LTPF). Svensk Försäkring avstyrker förslagen om ändrade sanktionsbestämmelser i FRL och LTPF. Förslagen saknar stöd i EU-rätten och utredningen har inte visat att de föreslagna bestämmelserna skulle vara ändamålsenliga. Dessutom saknas en analys av vad förslagen skulle få för konsekvenser för försäkrings- och tjänste-pensionsföretagen och försäkringstagarna trots att sanktionsavgifterna kan bli runt hundra gånger större än enligt nuvarande regler.

Svensk Försäkring stödjer utredningens förslag på ökade möjligheter i FRL att ta upp förlagslån för att stärka kapitalbasen. Däremot är Svensk Försäkring ifrågasättande till förslaget på begränsning om att förlagslån får uppgå till högst 8 procent av primärkapitalet i kapitalbasen.

Synpunkterna på betänkandet redogörs mer ingående nedan. Svensk Försäkring deltar gärna i det fortsatta arbetet med att genomföra utredningens förslag i svensk rätt.

Genomförandet av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag genom lagen om resolution för försäkringsföretag (LRF)

Positivt att finansieringsarrangemanget ska betalas i efterhand

Utifrån svenska förhållanden finns det inga uppenbara problem som krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, dvs. IRRD, och följaktligen lagen om resolution för försäkringsföretag kommer att åtgärda. Tvärt emot vad utredningen hävdar på sidan 455 finns det inga bevis på att om ett svenskt försäkringsföretag hamnar i kris så skulle det få betydande återverkningar på ekonomin och den sociala välfärden i Sverige. I stället kommer det nya resolutionsregelverket innebära betydande kostnader, främst administrativa. Dessa kostnader kommer i slutändan till stor del betalas av försäkringstagarna i form av högre premier.

IRRD måste genomföras i svensk rätt eftersom det är ett EU-direktiv. Det är dock viktigt att de negativa konsekvenserna av detta regelverk i möjligaste mån begränsas. Svensk Försäkring välkomnar därför betänkandets förslag om att finansieringsarrangemanget ska betalas av försäkringsföretagen i efterhand (ex-post). Om arrangemanget helt eller delvis i stället skulle betalas på förhand (ex-ante) genom att resolutionsfond eller liknande ska byggas upp skulle det innebära onödiga kostnader för branschen och i slutändan försäkringstagarna. Detta utan att skyddet för försäkringstagarna skulle stärkas. Dessutom skulle det innebära att kapital som försäkringsföretagen skulle kunna använda för att göra investeringar för att stärka tillväxten och EU:s konkurrenskraft binds upp. Vi stödjer också att det ska vara separata arrangemang för skade- respektive livförsäkringsföretag. Verksamheterna för skade- och livförsäkringsföretagen har väsentliga skillnader, vilket gör att separata arrangemang är mest lämpliga.

Det bör göras ändringar av LRF för att minska kostnaderna av IRRD

Det bör förtydligas i LRF att kostnaderna av IRRD i möjligaste mån ska begränsas. Det är signifikativt att vid genomgången av "Allmänna tillämpningsprinciper för resolution" (sid. 433) finns minimering av kostnaderna av resolution och undvikande av onödig värdeförstörelse inte med trots att det framgår av artikel 18.2 i IRRD. Enligt 24 kap. LRF ska resolutionskostnader betalas av finansieringsarrangemanget, vilket innebär att det är branschen och därmed försäkringstagarna som kommer få betala för eventuella kostnader och värdeförstörelse som uppkommer vid resolution. Vi anser därför att betänkandets förslag på 9 kap. 2 § 2 stycket LRF ("När Riksgäldskontoret [...]") bör flyttas fram till "Allmänna tillämpningsprinciper" i 1 kap. LRF.

En orsak till att det uppstår onödiga kostnader genom IRRD är kravet på marknads-täckning för förebyggande återhämtnings- och resolutionsplaner. För att begränsa konsekvenserna av marknadstäckningen bör "får" ersättas med "ska" i 2 kap. 4 § tredje stycket LRF, dvs. "Vid beräkningen av marknadstäckningsgraden ska för dotterförsäkringsföretagen i en grupp [...]". Motsvarande ändring bör göras för förebyggande återhämtningsplaner i 10 a kap. 4 § tredje stycket FRL. Genom att ändra till "ska" ges en signal till Riksgäldskontoret och Finansinspektionen om att så få företag som möjligt ska behöva ha förebyggande återhämtnings- och resolutionsplaner. Eftersom det står "får" i artikel 5.2 tredje stycket och artikel 9.2 2 stycket i IRRD har medlemsstaterna möjlighet att i nationell lag införa "ska".

Nya bestämmelser på nivå 2 och 3 av IRRD i form av tekniska standarder och riktlinjer kommer ge upphov till ytterligare kostnader. Detta gäller bland annat den rapportering som EIOPA ska utarbeta standardformulär och mallar för enligt artikel 12.3 i IRRD. Denna rapportering sker utöver det som rapporteras inom ramen för Solvens II-regelverket och ska göras av försäkringsföretagen till Riksgäldskontoret. För att begränsa kostnaderna bör denna rapportering endast utföras av försäkringsföretag för vilka Riksgäldskontoret ska upprätta resolutionsplan. För övriga försäkringsföretag är den ordinarie Solvens II-rapporteringen mer än tillräcklig. Sålunda bör följande läggas till i slutet av 25 kap 1 § 1 stycket LRF: "Den regelbundna rapporteringen som ska göras till Riksgäldskontoret ska bara utföras av de försäkringsföretag som det ska upprättas resolutionsplan för enligt 2 kap 1 § och 3 kap 1 §."

Det bör analyseras om resolutionsverktyg behöver anpassas för att stärka konsumentskyddet

I kommittédirektivet fick utredningen i uppdrag att i nationell rätt i möjligaste mån anpassa bestämmelserna i IRRD till nationella förhållanden och slå vakt om den svenska försäkringsmarknadens associationsformer, i synnerhet ömsesidiga försäkringsbolag. Enligt artikel 26.8 i IRRD är det möjligt att införa nya resolutionsverktyg anpassade till ömsesidiga försäkringsbolag.

Det enda som betänkandet föreslår är att ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar ska kunna ombildas till ett aktiebolag vid resolution enligt 20 kap. 4 § LRF.¹ Att denna bestämmelse införs motiveras i avsnitt 14.1.6 i betänkandet (sid. 789 ff) av att Riksgäldskontoret behöver denna möjlighet för att kunna använda skuldnedskrivningsverktyget även för dessa företagsformer. Vi vill påpeka att ombildning är en långtgående åtgärd med betydande konsekvenser för försäkringstagarna.

¹ Enligt betänkandet ska denna ombildningsmöjlighet också gälla livförsäkringsaktiebolag som drivs enligt ömsesidiga principer (se sid. 793).

I betänkandet framgår inte om utredningen har analyserat behovet av att anpassa bestämmelserna för ömsesidiga försäkringsbolag och liknande företagsformer utifrån skyddet för försäkringstagarna i dessa företag vid en resolution. En sådan analys bör göras och vid behov ska nya resolutionsverktyg tas fram i enlighet med artikel 26.8 i IRRD. Denna analys bör omfatta om skyddet för försäkringstagarnas rättigheter behöver anpassas när ombildning sker i samband med resolution. Utredningen brister generellt i att redogöra för hur skyddet för försäkringstagarna påverkas i allmänmotiveringen till LRF.

Vi noterar att 20 kap. 4 § LRF också genomför artikel 35.3 i IRRD. Denna artikel ger redan Riksgäldskontoret möjligheten att ombilda ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar utan att utnyttja artikel 26.8 i IRRD. Därmed kan det ifrågasättas om utredningen egentligen har gjort någon anpassning enligt uppdraget i kommittédirektivet.

Finansinspektionen och Riksgäldskontoret ska vara överens om fallissemang

För att undvika onödiga kostnader är det viktigt att det finns en klar ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter, dvs. Finansinspektionen och Riksgäldskontoret. Det gäller i synnerhet 5 kap. 1–2 §§ LRF där det i utredningens förslag framgår att både Finansinspektionen och Riksgäldskontoret ska kunna avgöra om ett försäkringsföretag fallerar eller sannolikt kommer att falla. Visserligen ska Riksgäldskontoret vid en sådan prövning samråda med Finansinspektionen och vice versa. Det kan dock uppstå situationer när myndigheterna kommer till olika slutsatser, troligtvis främst gällande prövningen om företaget sannolikt kommer att falla. I betänkandet berörs endast marginellt möjligheten att en sådan situation kan uppstå under avsnitt 4.2.2 (sid. 463–468) och inget om hur en sådan situation ska hanteras.

Ett felaktigt beslut om ett företag fallerar eller sannolikt kommer att falla kan medföra betydande onödiga kostnader och värdeförstörelse. För att förhindra att en sådan situation kan uppkomma bör 5 kap. 1–2 §§ LRF ändras så att det krävs att Riksgäldskontoret och Finansinspektionen gemensamt kommer fram till beslutet att försäkringsföretaget fallerar eller sannolikt kommer att falla. Exempelvis bör följande ändring göras av 5 kap. 1 § första stycket LRF: "1 § Finansinspektionen, ~~efter samråd med Riksgäldskontoret,~~ **och** Riksgäldskontoret ~~efter samråd med Finansinspektionen~~ ska gemensamt pröva om ett försäkringsföretag eller ett företag [...]." Följande ändring av 5 kap. 1 § 3 stycket LRF bör då göras: "Om Finansinspektionen **och** Riksgäldskontoret finner att försäkringsföretaget eller företaget fallerar eller sannolikt kommer att falla, ska den ~~myndighet som har utfört prövningen~~ omgående underrätta alla relevanta myndigheter."

Om dessa ändringar inte görs av LRF bör det bland annat i författningskommentaren till 5 kap 1 § LRF klargöras hur en situation där myndigheterna inte gör samma bedömning ska hanteras.

Förtydligande behövs om avtal som har ingåtts innan LRF trätt i kraft

Enligt 9 kap. 12 § LRF ska försäkringsföretag i sina avtal för aktieägare och borgenärer införa villkor om att avtalsparterna godkänner att skulden kan komma att omfattas av nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter och att de är bundna av alla minskningar av kapitalbeloppet eller det utestående beloppet, konverteringar eller upphävanden som är en följd av att Riksgäldskontoret utövar sådana befogenheter.

Det bör förtydligas i LRF hur försäkringsföretag ska förhålla sig till sådana avtal som avses i 9 kap. 12 § LRF ingångna före lagens ikraftträdande den 30 januari 2027 när avtalstiden löper efter detta datum. Detta gäller i synnerhet:

- Om kravet på godkännande och att förbehålla Riksgäldskontoret vissa befogenheter ska gälla retroaktivt för avtal som ingås före ikraftträdandet men fortfarande är i kraft därefter.
- Om övergångsbestämmelser kommer att införas för att hantera sådana avtal och i så fall hur dessa ska utformas.
- Vilka praktiska och rättsliga konsekvenser som detta bedöms få för försäkringsföretag och deras motparter vid olika tolkningsalternativ.

Det behövs även förtydligande om avtalsrättsligt erkännande av befogenheter

I 10 kap. 18–20 §§ LRF finns bestämmelser om avtalsrättsligt erkännande i vissa finansiella avtal av Riksgäldskontorets befogenheter. Det bör förtydligas i LRF hur försäkringsföretag tidsmässigt ska förhålla sig till de finansiella avtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande den 30 januari 2027 när avtalstiden löper efter detta datum. Detta gäller i synnerhet:

- Om Riksgäldskontorets befogenheter ska gälla retroaktivt för avtal som ingåtts före ikraftträdandet men fortfarande är i kraft därefter.
- Om övergångsbestämmelser kommer att införas för att hantera sådana avtal och i så fall hur dessa ska utformas.
- Vilka praktiska och rättsliga konsekvenser som detta bedöms få för försäkringsföretag och deras motparter vid olika tolkningsalternativ.

De föreslagna bestämmelserna innebär vidare att försäkringsföretag som ingår ett finansiellt avtal med en motpart ska förbehålla Riksgäldskontoret rätten att utöva vissa befogenheter vad gäller tillfälligt upphävande av vissa motpartsrättigheter i samband med resolution i försäkringsföretaget. Ett rekvisit som är centralt i tillämpningen av 10 kap. 18 § LRF är uttrycket "finansiella avtal" och avgörande för förståelsen av det rekvisitet är begreppet "värdepapper".

Begreppet "värdepapper" definieras inte i EU-rätten. Det finns inte heller någon legal definition av uttrycket "värdepapper" i svensk rätt och det förekommer delade meningar i den svenska juridiska doktrinen om vad begreppet innebär. Mot denna bakgrund och då den föreslagna bestämmelsen innebär en långtgående rätt för en tredje part att vidta genomgripande åtgärder i en avtalsrelation som myndigheten inte är del av, är det väsentligt att definitionen av finansiella avtal blir tydlig och förutsebar. Därför bör det centrala begreppet "värdepapper", i förståelsen av rekvisitet finansiella avtal, förklaras närmare i förslagsvis författningskommentaren till LRF. Det behövs exempelvis ett klagörande av hur begreppet "värdepapper" ska förstås vid tillämpningen 10 kap. 18 § LRF i relation till definitionen av finansiella avtal. Det gäller också för hur begreppet ska tolkas i en EU-kontext alternativt i svensk rättslig kontext i syfte att skapa förutsebarhet.

Konsekvensanalysen av LRF bör göras om

Beslutet att införa IRRD i EU har inte föregåtts av noggranna konsekvensanalyser. Exempelvis har varken EIOPA eller EU-kommissionen gjort någon bedömning av de förväntade kostnaderna av finansieringsarrangemanget. Utredningens konsekvensanalys är också bristfällig och bör göras om helt. I stället för att belysa konsekvenser för den svenska försäkringsmarknaden och försäkringstagare, så försöker utredningen rättfärdiga IRRD på en övergripande EU-nivå. Det finns ingen anledning att göra det i konsekvensanalysen då det är ett direktiv som måste genomföras i svensk rätt.

Konsekvensanalysen innehåller också flera påståenden utan källor och bortser från viktiga fakta, bland annat att under den globala finanskrisen var Solvens II-regelverket inte infört. Solvens II har stärkt försäkringsbranschens motstånd mot sådana händelser och innehåller åtgärder för att hantera försäkringsföretag i kris, vilket gör IRRD överflödigt och att regelverket i stort sett bara innebär negativa konsekvenser för försäkringsföretagen och försäkringstagarna.

Övriga synpunkter på genomförandet av krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag genom LRF

Följande ändringar av betänkandets förslag till LRF bör också göras:

- Definitionerna i 1 kap. 9 § LRF bör ses över och i större utsträckning hänvisa till motsvarande begrepp i FRL snarare än Solvens II-direktivet. Vissa definitioner bör också läggas till, t.ex. "resolutionsåtgärder".
- I LRF förekommer begreppen "aktieägare" och "ägare" (se t.ex. 1 kap. 5 och 6 §§ och 24 kap. 1 § LRF). I den engelska språkversionen av IRRD används "shareholder" genomgående. Även begreppet "delägare" används, t.ex. i 7 kap. 1 § LRF gällande ömsesidiga bolag. Hur "aktieägare", "ägare" och "delägare" används i LRF bör ses över så att det är konsekvent. Hur dessa begrepp används bör även framgå i exempelvis författningskommentar.
- "Försäkringstagare" bör läggas till i bland annat 24 kap. 1 § 1 LRF samt i förslagsrutan i avsnitt 5.6 (för att överensstämja med 1 kap. 6 § LRF).

- Det bör förtydligas i 2 kap 15 § LRF att hindren är "väsentliga", t.ex. i rubrik "Väsentliga hinder för möjligheten till resolution"
- I avsnitt 4.2.4 (sid. 472) nämns endast likvidationsförfarande som förfarande för företag som inte omfattas av resolutionsåtgärder (utifrån artikel 21 i IRRD). I detta sammanhang bör också nämnas konkurs och hänvisas till relevant lagstiftning (konkurslagen [1987:672]).

Genomförandet av Solvens II-ändringsdirektivet

Det bör framgå i författningskommentaren att begränsning och stopp av vinstutdelning inte omfattar återbäring

Genom ändringsdirektivet får Finansinspektionen nya befogenheter. Bland annat ger artikel 61 i ändringsdirektivet (ny artikel 144b.3 i Solvens II-direktivet) möjligheten att tillfälligt begränsa eller stoppa vinstutdelning vid betydande likviditetsrisker, vilket utredningen föreslås ska genomföras i 18 kap. 3 b § FRL. Varken enligt ändringsdirektivet, ändringarna av FRL eller författningskommentaren ska denna befogenhet även omfatta återbäring från försäkringsaktiebolag som inte får dela ut vinst (hybrider), ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar.

Enligt avsnitt 29.9.3 i betänkandet ska dock återbäring från dessa företag i detta fall ses som vinstutdelning och kunna stoppas. Svensk Försäkring delar inte denna ståndpunkt. Detta då utredningen bortser från att det finns väsentliga skillnader mellan vinstutdelning och återbäring. Dessa företag kan efter ett stämmobeslut dela ut vinst till garanter och innehavare av förlagsandelar. Återbäring däremot är en del av fullgörandet av försäkringsavtalet och har sin grund i försäkringsvillkoren och kontributionsprincipen och den går till försäkringstagare och förmånstagare, inte till aktieägare eller andra efterställda borgenärer. Av den anledningen särskiljs också återbäring från vinstutdelning i FRL för dessa företag, se bland annat 12 kap. 63–65 §§ FRL (vinstutdelning ömsesidigt försäkringsbolag), 12 kap. 69 § FRL (återbäring ömsesidigt försäkringsbolag), 13 kap. 19–20 §§ FRL (vinstutdelning försäkringsförening) respektive 13 kap. 23 § FRL (återbäring försäkringsförening).

Således omfattas återbäring inte av begränsningen eller stoppet av vinstutdelning i artikel 144b.3 i ändringsdirektivet. Om återbäring ändå skulle omfattas så skulle det innebära att striktare bestämmelser införs i FRL än vad som krävs enligt ändringsdirektivet.

En implementering där återbäring omfattas skulle kunna få betydande negativa konsekvenser för försäkrings- och förmånstagarna, i synnerhet i livförsäkringsföretag som är hybrider, ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar. För dessa företag utgör ofta återbäringen en stor del av försäkringsersättningen. Om Finansinspektionen skulle besluta att stoppa återbäring kan detta därmed innebära sänkta pensioner för försäkrade och förmånstagare i dessa företag. En sådan åtgärd skulle varken skydda försäkringstagarna, realekonomin eller den finansiella stabiliteten. Tvärtom skulle det kunna slå hårt mot försäkrings- och förmånstagarna, vilket kan få negativa effekter för realekonomin och den finansiella stabiliteten genom stora inkomstbortfall för en del av befolkningen som i en kris ofta redan är ekonomiskt sårbara. Det bör därför i författningskommentaren till 18 kap. 3 b § FRL förtydligas att återbäring inte omfattas av begränsning och stopp av vinstutdelning.

Det bör inte införas krav på att använda stokastisk metod vid värdering av finansiella garantier och optioner

5 kap. 14 § andra stycket FRL bör ändras till "Ett försäkringsföretag ska **använda metoder som på lämpligt sätt återspeglar de förväntade värdena** ~~en stokastisk metod vid värderingen~~ av finansiella garantier och optioner ~~och~~ i beräkningen av **bästa skattningen** ~~försäkringstekniska avsättningar.~~" för att överensstämma med artikel 38 i ändringsdirektivet (ny artikel 77.7 i Solvens II-direktivet). Vi delar därmed inte utredningens bedömning i avsnitt 26.2.5 om att det ska införas ett krav i FRL på att värderingen av finansiella optioner och garantier i beräkningen av bästa skattningen alltid ska ske med stokastisk metod. I betänkandet finns heller ingen motivering om varför endast stokastisk metod på ett lämpligt sätt avspeglar nuvärdet av de kassaflöden som åsyftas i ny artikel 77.7 i Solvens II-direktivet.

Stokastiska metoder är inte alltid lämpliga att använda för att värdera finansiella garantier och optioner. Andra metoder kan vara lämpligare och bör då användas i stället. Att stokastiska metoder inte alltid bör användas får också stöd av EIOPA.²

Att använda stokastiska metoder vid beräkningen av vissa finansiella garantier och optioner såsom möjligheten för försäkringstagare att ändra mottagare av efterlevnadsförmån kommer inte påverka värdet av den försäkringstekniska avsättningen. Ett krav i detta fall kommer enbart resultera i högre kostnader för försäkringsföretagen (då avancerade beräkningar krävs) som kommer belasta försäkringstagaren utan att tillföra något som helst värde.

² Se EIOPA, *Riktlinjer för värdering av försäkringstekniska avsättningar* (EIOPA-BoS-14/166 och EIOPA-BoS-22/217). I riktlinje 53A tydliggör EIOPA när stokastiska metoder bör användas.

Säkerhetsnivån vid revision bör sättas till begränsad säkerhet och vilka poster som ska omfattas av revisionskravet behöver förtydligas

Svensk Försäkring anser att det behöver klargöras vilken säkerhetsnivå som ska gälla vid revision av solvensbalansräkningen enligt 16 kap. 2 c § FRL. Frågan är inte reglerad i artikel 51a eller 256c i Solvens II-direktivet, vilket ger medlemsstaterna möjlighet att fastställa nivån. Av betänkandet framgår dock endast att en revisionsrapport ska lämnas, men inte om det ska ske med begränsad eller rimlig säkerhet (se avsnitt 28.4.4 och 30.11).³

Eftersom det finns möjlighet till nationella anpassningar anser vi att kravet på säkerhetsnivå bör sättas till begränsad säkerhet. Ett sådant krav innebär en tillräcklig nivå på säkerhet samtidigt som det begränsar den administrativa bördan och därmed kostnader för bolagen. Begränsad säkerhet motiveras också av att ingivna tillsynsrapporter, inklusive solvens- och verksamhetsrapporten, redan i nuläget blir föremål för en omfattande granskning av tillsynsmyndigheten inom ramen för deras tillsynsprocess.

Vi vill också framhålla att i den pågående översynen av EU:s direktiv om företagens hållbarhetsrapportering (CSRD) har kravet på en framtida övergång från begränsad säkerhet till rimlig säkerhet tagits bort.⁴ Det finns en tydlig ambition inom EU att hitta en balanserad nivå för denna typ av särskilda bestyrkandekrav och samma ansats bör tillämpas vid genomförandet av det nya kravet på revision enligt Solvens II-direktivet. Kravet på granskning med begränsad säkerhet bör regleras i lag eller i föreskrifter på lägre nivå. Svensk Försäkring noterar i detta sammanhang att utredningens förslag till bemyndigande för Finansinspektionen att meddela föreskrifter om krav för revisionen saknar stöd i lag (se ny 7 kap. 2 § första stycket 73 försäkringsrörelseförordningen [2011:257] jämförd med 16 kap. 9 § FRL). Bemyndigandet behandlas inte heller i avsnitt 28.4.4 i betänkandet.

Därutöver behöver det förtydligas att revisionen av gruppbalansräkningen enligt 19 kap. 56 a § FRL inte ska omfatta poster som beräknas i enlighet med andra sektorsregler än Solvens II-direktivet (jämför artikel 228 i direktivet och artikel 335 i Solvens II-förordningen). Ett generellt och otydligt ställt krav på revision av hela gruppbalansräkningen riskerar att medföra indirekt reglering av verksamheter som inte omfattas av revisionskrav enligt sina respektive sektorsregler, t.ex. banker och tjänstepensionsföretag. Detta riskerar att missgynna försäkringsgrupper med innehav i anknutna företag som inte omfattas av Solvens II-direktivet.

Det nödvändiga förtydligandet kan förslagsvis göras genom följande tillägg i 19 kap. 56 a § FRL: **”Revisionskravet enligt denna paragraf omfattar inte poster i gruppbalansräkningen som beräknas i enlighet med de särregler som anges i artikel 228 i Solvens II-direktivet”.**

³ Begränsad säkerhet innebär att revisorn uttalar sig i negativ form (t.ex. ”har inget framkommit som tyder på att...”) och bygger på mindre omfattande granskningsåtgärder. Rimlig säkerhet innebär ett positivt uttalande (t.ex. ”ger en rättvisande bild”) och motsvarar den säkerhetsnivå som ges vid en fullständig revision.

⁴ Ingår i kompromisstexten från trepartsförhandlingar om förenklingspaketet Omnibus I.

Om förtydligandet inte regleras i lag bör Finansinspektionen få ett bemyndigande att precisera omfattning och undantag för poster som beräknas enligt andra sektorsregler än Solvens II-direktivet.

Övriga synpunkter på genomförandet av ändringsdirektivet

Följande ändringar bör också göras av betänkandets förslag:

- Det saknas viktiga begrepp bland definitionerna i 1 kap. 12 § FRL. Bland annat bör makrotillsynspunkt och korrigerande åtgärd läggas till bland definitionerna.
- Begreppet "icke-komplext företag" definieras i 1 kap. 12 § FRL. I lagen används dock även begreppen "icke-komplext försäkringsföretag" (se t.ex. 2 a kap. FRL) och "försäkringsföretag som är litet och icke-komplext (t.ex. 4 kap. 14 § FRL). Denna terminologi bör därför ses över i betänkandets förslag.
- I 2 a kap. 2 § första stycket 2, 3 § första stycket 2 och 4 § första stycket 5 FRL behöver det förtydligas vad som menas med att försäkringar har utfärdats i en annan medlemsstat. Vid gränsöverskridande verksamhet kan försäkringar meddelas från Sverige för risker i ett annat land inom EES (se 3 kap. 15 § FRL). Det är oklart om sådana försäkringar täcks av den föreslagna bestämmelsen. Dessutom används inte begreppet "medlemsstat" i FRL utan i stället "annat land inom EES". Eftersom bestämmelsen endast berör svenska försäkringsföretag är det också otydligt vad som avses med hemmedlemsstaten.
- 6 kap. 10 a § första stycket 2 FRL bör ändras till "effekter av hållbarhetsrisker på ~~enskilda~~ investeringar och långsiktiga effekter av företagets ~~investeringsbeslut~~ investeringar på hållbarhetsfaktorer" för att överensstämma med artikel 132.5 i Solvens II-direktivet. Utredningens förslag är mer långtgående än direktivets lydelse.
- 11 kap. 11 d § första stycket första meningen FRL bör ändras till "[...] ska företaget identifiera och bedöma om företaget är eller kan komma att bli ~~exponerat för några~~ **det har någon** väsentliga **exponeringar mot** klimatförändringsrisker" för att överensstämma med artikel 45a.1 i Solvens II-direktivet. Enligt direktivet ska företaget endast bedöma om det har en väsentlig exponering eller inte. En bedömning av om företaget kan komma att bli exponerat är mer långtgående än vad direktivet kräver.
- I 10 kap. 12 § FRL behöver "vissa förutsättningar" preciseras då det är ett för vagt begrepp för att användas i lagtext. Det är inte tillräckligt att kriterier kommer genomföras på lägre nivå än lag enligt bemyndigande i 10 kap. 26 § 14 FRL.
- Av 10 a kap. 1 § andra stycket FRL följer att de uppräknade omständigheterna ska beaktas vid ett beslut enligt första stycket. Det bör i stället anges att omständigheterna ska beaktas *vid bedömningen* av om ett försäkringsföretag ska upprätta en plan för förebyggande återhämtning.

- Artikel 37.1 d i Solvens II-direktivet är genomförd i 17 kap. 24 § 3 FRL. Genom artikel 1.18 a i ändringsdirektivet ändras artikel 37.1 i Solvens II-direktivet på så sätt att punkt e läggs till. Utredningen föreslår att den nya punkten bör genomföras i en ny punkt 4 i 17 kap. 24 § FRL. Samtidigt föreslås en ändring av punkt 3 i paragrafen, vilket inte överensstämmer med direktivet eftersom artikel 37.3 d i Solvens II-direktivet inte har ändrats. Följaktligen bör inte 17 kap. 24 § 3 FRL ändras enligt betänkandets förslag.
- 17 kap. 16 b § 1 stycket FRL bör ändras till "[...] att företaget har en **väsentligt** försämrad finansiell ställning [...]" och "[...] företagets solvens-situation är **hotad** ~~har påverkats~~, [...]" för att överstämma med 17 kap. 16 a § FRL. Avsnitt 29.4 (sid. 1235 ff) behöver också justeras för att överensstämma med lagtexten i 17 kap. 16 a § FRL, dvs. att det är när finansiella ställningen har försämrats *väsentligt* som försäkringsföretag ska underrätta Finansinspektionen.
- I 17 kap 18 § FRL bör följande ändring göras: "[...] uppskattning av solvenskapitalkravet ~~beräknat~~ med standardformeln vartannat år". Detta för att vara i linje med artikel 52 i ändringsdirektivet (artikel 112.7 i Solvens II-direktivet). I annat fall blir det striktare i FRL, vilket utredningen inte har för avsikt (se avsnitt 28.3 i betänkandet [sid. 1205–1206]).
- 17 kap. 25 § FRL överensstämmer inte med den ändrade lydelsen av artikel 37.2 tredje stycket i Solvens II-direktivet. Proportionalitetsbedömningen vid kapitaltillägg enligt den nya 24 § 4 FRL ska göras i förhållande till den bristande efterlevnad som avses i den punkten, och inte väsentliga risker (som endast berör 24 § 3 FRL).
- 18 kap. 3 c § FRL omfattar bara återköp och inte överföring. Denna bestämmelse bör formuleras mer likt 4 kap. 17 a–17 c §§ FRL.
- I övergångsbestämmelser till FRL (punkt 3) bör anges att tillstånd enligt 8 kap. 8 § inte får meddelas efter den 29 januari 2027 (alternativt "[...] inte från och med den 30 januari 2027 [...]") i stället för efter den 30 januari 2027 (jämför med artikel 304.2 i Solvens II-direktivet).
- Genom artikel 1.14 i ändringsdirektivet ändras artikel 30.2 första stycket i Solvens II-direktivet på så sätt att hemlandsmyndighetens ansvar för finansiell tillsyn uttryckligen även ska omfatta företagsstyrningssystemet. Definitionen av finansiell tillsyn i 3 kap. 1 § lagen om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige bör därför ändras (jämför med bedömningen i avsnitt 29.2, sid. 1230).

Tilläggsuppdragen

Sanktioner

Utredningens förslag om sanktionsavgifter bör inte genomföras

Utredningen fick i tilläggsuppdrag att se över reglerna om sanktionsavgifter i försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag. I betänkandet föreslås att reglerna ska ändras. Förslaget innebär bland annat att den högsta möjliga sanktionsavgiften höjs från 50 miljoner kronor till 10 procent av ett försäkrings- och tjänstepensionsföretags omsättning (18 kap. 17 § FRL respektive 15 kap. 17 § lagen om tjänstepensionsföretag). Svensk Försäkring avstyrker utredningens förslag om ändrade sanktionsavgifter.

Inledningsvis kan det konstateras att betänkandets konsekvensanalys inte omfattar förslagen om ändrade sanktionsavgifter. Det är anmärkningsvärt, inte minst med hänsyn till att sanktionsavgiften kan bli mer än 100 gånger högre för vissa företag jämfört med nuvarande regler. Det bör också framhållas att även om den föreslagna ändringen avser den högsta möjliga sanktionsavgiften kommer förslaget att få effekt även i situationer där Finansinspektionen beslutar om en lägre avgift. I och med att sanktionsbeloppen bestäms som en andel av den högsta möjliga avgiften innebär förslaget att hela avgiftsskalan förskjuts uppåt.

Enligt kommittédirektivet skulle utredningen undersöka om de nuvarande reglerna om sanktionsavgifter är ändamålsenliga eller om de bör ändras. Svensk Försäkring anser i och för sig att det kan vara rimligt med en sådan översyn eftersom regelverket varit oförändrat sedan 2004. Utredningen har dock inte gjort den analys som efterfrågas i uppdraget, dvs. bedömt om de nuvarande avgifterna är ändamålsenliga. Utredningen har inte heller visat att förslaget i betänkandet om ändrad modell för att bestämma sanktionsavgifter skulle vara mer ändamålsenligt.

De föreslagna ändringarna motiveras i stället huvudsakligen med att de nuvarande sanktionsreglerna skiljer sig från vad som gäller för andra sektorer, t.ex. banker och andra kreditinstitut. Att det är möjligt att besluta om högre sanktionsavgifter enligt andra regelverk har dock ingen betydelse för frågan om försäkrings- och tjänstepensionsföretagens gällande reglering är ändamålsenlig eller inte, exempelvis om nivån på sanktionsavgifterna får önskad effekt på försäkringsmarknaden. Det bör i detta sammanhang noteras att tjänstepensionsföretag inte omfattas av något av de regelverk på EU-nivå som utredningen hänvisar till.

Varken Solvens II-direktivet eller andra tjänstepensionsdirektivet innehåller närmare regler om sanktionsavgifter, till skillnad från vad som gäller enligt många andra EU-regelverk inom den finansiella sektorn. Sådana regler har inte heller diskuterats i samband med vare sig Solvens II-översynen eller den pågående översynen av andra tjänstepensionsdirektivet. EU-lagstiftarna har därmed inte sett behov av att införa liknande regler som i andra regelverk. Det är alltså upp till varje medlemsstat att utforma lämpliga sanktioner på försäkrings- och tjänstepensionsområdet.

Utredningens förslag innebär dessutom inte att reglerna om sanktionsavgifter för försäkrings- och tjänstepensionsföretag harmoniseras med motsvarande bestämmelser för andra institut. Eftersom begreppet omsättning innefattar olika poster beroende på vilka redovisningsregler som är tillämpliga kommer beräkningsunderlaget för avgifterna också variera. Redovisningsmodellen för i synnerhet livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag skiljer sig fundamentalt från den modell som gäller för kreditinstitut.

För kreditinstitut redovisas kundernas insättningar och sparande direkt i balansräkningen och ingår därmed inte i omsättningen. Kreditinstitutets omsättning utgör endast den ersättning institutet får för sina tjänster, t.ex. ränteintäkter och avgifter. För livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag redovisas, förenklat uttryckt, premieinbetalningar som premieinkomst i resultaträkningen⁵, där huvuddelen av premierna avser försäkringstagarnas sparande i t.ex. kapital- och pensionsförsäkringar.⁶ Den del av premieinkomsten som avser sparande utgör alltså inte företagets intäkt, utan är medel som förvaltas långsiktigt för försäkringstagarnas räkning.

Även om utredningens förslag innebär att reglerna utformas på ett likartat sätt rent språkligt blir dock effekterna olika. Utredningens förslag kan leda till oproportionerliga konsekvenser för försäkringsbranschen när beräkningsunderlaget för sanktionsavgifterna inte har något samband med företagets intäkter. Så som förslaget är utformat kommer nämligen sparande i försäkringsprodukter ingå i beräkningsunderlaget för sanktionsavgifter för livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag, medan sparande i bankprodukter aldrig ingår i beräkningsunderlaget för kreditinstitutets sanktionsavgifter. Utredningen har heller inte analyserat om omsättning i den mening som framgår av författningskommentaren är en ändamålsenlig grund för att bestämma sanktionsavgifter för försäkrings- och tjänstepensionsföretag. Detta bör göras för att uppfylla kommittédirektivet.

Sammantaget anser Svensk Försäkring att utredningens förslag inte bör genomföras. Det saknas stöd i utredningen för att de nuvarande reglerna inte skulle vara ändamålsenliga. Utredningen har inte heller visat att förslaget i betänkandet om höjda sanktionsavgifter skulle vara mer lämpligt. Om utredningens förslag trots detta tas vidare måste begreppet omsättning som beräkningsunderlag för sanktionsavgifter ses över, i synnerhet för livförsäkrings- och tjänstepensionsföretag. Sanktionsavgifterna för dessa företag bör förslagsvis utgå från företagets årliga avgiftsuttag i stället för premieinkomster. Det är avgifterna som utgör liv- och tjänstepensionsföretagets huvudsakliga intäkter.

⁵ Samtidigt redovisas en skuld till försäkringstagarna i posten försäkringstekniska avsättningar i balansräkningen med en motsvarande kostnadspost i resultaträkningen som benämns förändring av försäkringstekniska avsättningar. I detta sammanhang vill vi uppmärksamma att i författningskommentaren till 18 kap. 17 § FRL är omsättningsbegreppet ofullständigt beskrivet, särskilt vad gäller livförsäkringsföretag.

⁶ För avtal som innehåller både en försäkringskomponent och en finansiell komponent där möjlighet finns att värdera komponenterna separat på ett tillförlitligt sätt, exempelvis fond- och depåförsäkringsavtal, finns enligt Finansinspektionens föreskrifter FFFS 2019:23 en möjlighet att tillämpa så kallad *unbundling*, vilket innebär att avtalet delas upp i en försäkringskomponent och en finansiell komponent i redovisningen. Den del av premieinkomsten som avser den finansiella komponenten för vilken försäkringstagaren bär investeringsrisken redovisas i dessa fall direkt i balansräkningen.

Enligt Svensk Försäkring bör i stället nuvarande reglering med ett fast högsta belopp behållas. Eftersom den högsta möjliga avgiften varit oförändrad sedan reglerna infördes kan dock en viss höjning av beloppsnivån vara motiverad. Det skulle i så fall kunna ske med utgångspunkt i förslagsvis förändringar av konsumentprisindex, på liknande sätt som vid ändringar av vissa beloppsnivåer i exempelvis Solvens II-regelverket.⁷ En lämplig högsta nivå skulle då kunna vara 100 miljoner kronor.⁸ Det nuvarande taket på högst 10 procent av omsättningen måste dock fortsatt gälla – men oavsett om nuvarande reglering behålls eller utredningens förslag tas vidare måste begreppet omsättning ses över på det sätt som beskrivs ovan.

Svensk Försäkring vill också framhålla att i flera andra regelverk finns motsvarande problematik som i utredningens förslag om beräkning av sanktionsavgifter, t.ex. lagen om försäkringsdistribution, penningtvättsregelverket, DORA, GDPR och IRRD. Även i dessa regelverk fastställs sanktionsavgifter för försäkrings- och tjänstepensionsföretag utifrån ett omsättningsbegrepp som saknar direkt samband med företagets intäkter. Svensk Försäkring anser därför att det behöver göras en bredare översyn av de sanktionsregler som berör försäkrings- och tjänstepensionsföretag, främst gällande hur omsättning används som beräkningsunderlag för sanktionsavgifterna.

I en översyn av omsättning som beräkningsunderlag för sanktionsavgifter behöver det också förtydligas vad som avses med "motsvarande omsättning på koncernnivå" när koncernredovisningen upprättas enligt andra redovisningsregler än lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag, exempelvis IFRS eller US GAAP. I dessa regelverk används helt andra poster och begrepp än de som nämns i betänkandets författningskommentar. Exempelvis förekommer vare sig begreppet omsättning eller premieinkomst i IFRS 17. Detta leder till oklarheter om vad som motsvarar begreppet omsättning och därmed vad som ska utgöra beräkningsunderlag för sanktionsavgifter i de fall en koncernredovisning upprättas enligt IFRS. Det kommer också vara svårt att bedöma omsättningen för det företag som sanktionen riktas mot utifrån koncernredovisningen eftersom uppställningsformerna i årsredovisningarna kan skilja sig åt på moder- och dotterbolagsnivå. Ett förtydligande av vad som gäller när koncernredovisningen upprättas enligt andra regelverk än de svenska årsredovisningslagarna är helt nödvändigt också om utredningens förslag genomförs.

⁷ Ett exempel på sådana ändringar följer av artikel 300 i Solvens II-direktivet om omprövning av belopp som uttrycks i euro.

⁸ 50 miljoner kronor vid slutet av 2023 motsvarar enligt konsumentprisindex (KPI) runt 75 miljoner kronor i oktober 2025 (Källa: Statistiska centralbyrån).

Finansinspektionen bör inte få utökade möjligheter att ingripa mot styrelse och verkställande direktör

Svensk Försäkring avstyrker utredningens förslag om utökade möjligheter att ingripa mot styrelse och verkställande direktör. Vi konstaterar att utredningens tilläggsuppdrag inte omfattar frågan om ingripanden mot företrädare för försäkrings- och tjänstepensionsföretag. Trots det föreslår utredningen att Finansinspektionen ska få möjlighet att ingripa mot en styrelseledamot och verkställande direktör vid vissa överträdelser (18 kap. 1 d § FRL respektive 15 kap. 1 a § första stycket 1–12 lagen om tjänstepensionsföretag). Det saknas närmare motivering i betänkandet till varför Finansinspektionen skulle behöva dessa befogenheter. På EU-nivå har det inte ansetts finnas ett sådant behov eftersom vare sig Solvens II-direktivet eller andra tjänstepensionsdirektivet innehåller regler om ingripanden mot företrädare. Den svenska lagstiftaren bör därför också avstå från att införa sådana bestämmelser. Utredningens jämförelse med vad som gäller för andra finansiella institut blir dessutom missvisande eftersom de grundläggande EU-rättsliga regelverken skiljer sig åt i den delen.

I frånvaro av reglering på EU-nivå är det också oklart hur utredningen valt ut de överträdelser som ska kunna leda till ingripande av Finansinspektionen. Betänkandet innehåller ingen redovisning av vilka överväganden som ligger till grund för urvalet. Listan över överträdelser som kan leda till ingripande mot företrädare är omfattande och innehåller flera vaga principbestämmelser, bland annat om god försäkringsstandard, proportionalitet och företagsstyrning. Det innebär att det är svårt att förutse vilka överträdelser som kan leda till sanktioner.

Slutligen konstaterar vi att utredningens konsekvensanalys inte heller omfattar förslagen i denna del. Ändringar av lagstiftningen som kan få stora konsekvenser för den svenska försäkringsmarknaden måste föregås av noggranna konsekvensanalyser. Utredningens förslag kan exempelvis försämra försäkrings- och tjänstepensionsföretagens möjligheter att rekrytera personer med relevant kompetens till styrelserna. Det kan även påverka ersättningsnivåerna i styrelserna, vilket skulle kunna medföra högre kostnader för företagen och försäkringstagarna. Detta borde ha belysts av utredningen.

Sammantaget anser Svensk Försäkring att utredningens förslag om utökade möjligheter att ingripa mot styrelse och verkställande direktör i försäkrings- och tjänstepensionsföretag inte bör genomföras.

Förlagslån

Mycket välkommet förtydligande om förlagslån

Utredningen fick i tilläggsuppdrag efter en hemställan från Svensk Försäkring att se över möjligheterna för försäkrings- och tjänstepensionsföretag att stärka kapitalbasen genom att ta upp förlagslån. Vi välkomnar utredningens förslag på ändringar av FRL som förtydligar att förlagslån ska kunna tillgodoräknas i kapitalbasen för försäkringsföretag.

Även om förlagslån redan är tillåtna poster i försäkringsföretags kapitalbas har nuvarande regler i praktiken begränsat användningen till situationer där kapitalbasen är otillräcklig eller när det finns en konkret risk för att kapitalbasen ska bli otillräcklig. Det är särskilt positivt att utredningen klargör att svenska försäkringsföretag ska ges möjlighet att stärka kapitalbasen genom förlagslån även när företaget inte befinner sig i ett ansträngt finansiellt läge. Även finansiellt stabila försäkringsföretag kan ha behov av att ta upp lån och då framför allt förlagslån i syfte att stärka kapitalbasen och skapa en extra buffert, vilket ger ett bättre skydd för försäkringstagarna. Genom att delvis använda förlagslån i stället för eget kapital kan försäkringsföretaget dessutom sänka finansieringskostnaderna, vilket i förlängningen kan gynna försäkringstagarna genom lägre premier.

En viktig fördel med förlagslån är att de, till skillnad från traditionella lån, är efterställda andra skulder och därmed inte medför samma krav på omedelbar återbetalning vid finansiella svårigheter. Detta är särskilt värdefullt i tider av oroligheter då det är viktigt att försäkringsföretagen och andra aktörer på finansmarknaden står finansiellt stabila som t.ex. vid Covid-19-pandemins utbrott, invasionen av Ukraina och ökade handelshinder.

Som utredningen konstaterar är möjligheten för försäkringsföretag att ta upp förlagslån inte bara motiverad av ett nationellt behov av flexibilitet i kapitalförvaltningen, utan även ur ett konkurrensneutralt perspektiv inom EU. I dagsläget befinner sig svenska företag i ett sämre utgångsläge jämfört med sina europeiska konkurrenter, där förlagslån är vanligt förekommande och får räknas med i kapitalbasen. Att tillåta svenska försäkringsbolag att ta upp förlagslån bidrar därmed till att skapa likvärdiga konkurrensvillkor inom den inre marknaden. Detta gäller även i jämförelse med andra nordiska och baltiska länder där flera svenska företag är verksamma.

Den föreslagna upplåningsbegränsningen saknar stöd i EU-rätten

Hur stor del av efterställda skulder som får räknas med i kapitalbasen är redan reglerad genom Solvens II-regelverkets bestämmelser om primärkapital och klassificering av kapitalbasposter. Regelverket anger att om de villkor som ställs upp i Solvens II-förordningen är uppfyllda kan den efterställda skulden ingå i kapitalbasen. Beroende på vilka villkor lånet har kan det vara antingen en nivå 2- eller nivå 3-post i kapitalbasen. Förlagslån kan därför utgöra upp till femtio eller femton procent av solvenskapitalkravet, beroende på vilken nivå lånet klassificeras i.

I betänkandet föreslås dock en begränsning i 4 kap. 6 a § FRL som innebär att förlagslån endast får tas upp eller tas över motsvarande högst 8 procent av primärkapitalet i kapitalbasen. Vi anser att det inte finns något behov av att i FRL införa striktare regler för förlagslån än i Solvens II-förordningen eftersom försäkringstagarnas skyddsintresse redan därigenom tillvaratas.

Utredningen hänvisar till att lånebegränsningen i försäkringsrörelselagen inte har sitt ursprung i Solvens II, utan i förbudet mot försäkringsfrämmande verksamhet och framför allt i uppfattningen att en omfattande upplåning riskerar att långsiktigt underminera försäkringstagarnas skyddsintressen. Dessa frågor är dock redan reglerade i Solvens II-direktivet, där förbud mot försäkringsfrämmande verksamhet framgår av artikel 18 och aktsamhetsprincipen av artikel 132. EU-lagstiftaren har således redan beaktat dessa aspekter och regelverket medger trots det att förlagslån får räknas med i kapitalbasen upp till de nivåer som anges ovan. Som utredningen konstaterar ger Solvens II uttryck för att förlagslån som uppfyller regelverkets villkor är en finansieringskälla som inte äventyrar ett försäkringsföretags stabilitet eller försäkringstagarnas skyddsintresse.

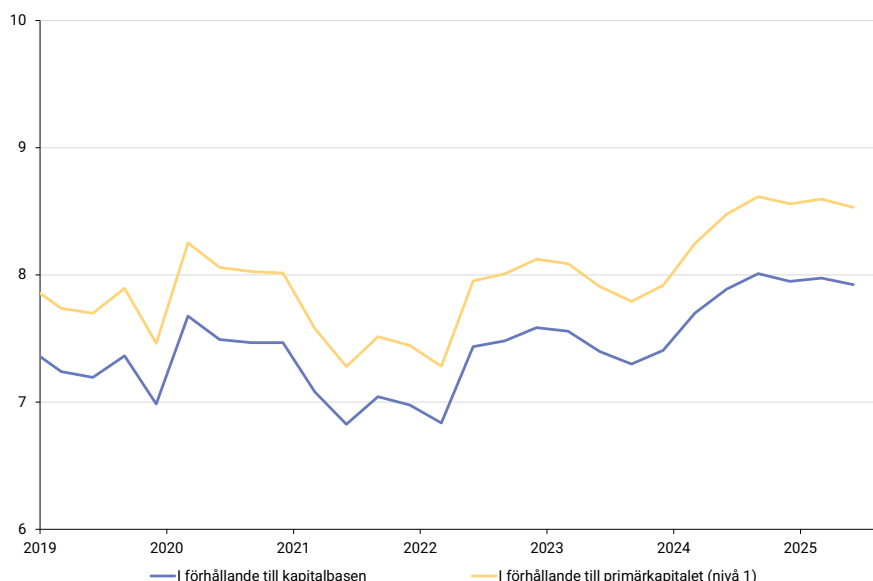
Det saknas dessutom ett resonemang i betänkandet kring varför svenska förhållanden skulle motivera en striktare begränsning än i övriga EU. Eftersom förlagslån är efterställda skulder och inte behöver betalas tillbaka vid finansiella svårigheter, delar Svensk Försäkring inte utredningens slutsats att mer omfattande upplåning än utredningens begränsning riskerar att långsiktigt underminera försäkringstagarnas skyddsintressen. Solvens II-förordningen har redan fastställt begränsningar för hur stor del av efterställda skulder som kan räknas med i kapitalbasen, och utredningen har inte visat att det finns några svenska särförhållanden som motiverar en striktare nivå än i övriga Europa.

Hur begränsningen på 8 procent har tagits fram kan dessutom ifrågasättas

Att förlagslån får utgöra högst 8 procent av primärkapitalet motiveras i avsnitt 32.2 i betänkandet med att efterställda instrument i genomsnitt uppgår till 8 procent av kapitalbasen för försäkringsföretag inom EU/EEA. Det finns dock problem med detta resonemang eftersom genomsnittet är beräknat utifrån kapitalbasen och inte utifrån primärkapitalet. I kapitalbasen ingår utöver primärkapital också tilläggs-kapital. Det innebär att när försäkringsföretagens efterställda skulder tas i relation till kapitalbasen blir denna kvot lägre än om det skulle vara i förhållande till primärkapitalet. När samma datakälla (EIOPA) används som i betänkandet och genomsnittet beräknas utifrån de poster som inte innehåller tilläggs-kapital, dvs. nivå 1, blir detta genomsnitt 8,6 procent för december 2024 och inte 8 procent som i betänkandet.

I betänkandet väljs nivån av konkurrensneutralitetsskäl utifrån EU-genomsnittet vid ett tillfälle, nämligen december 2024. Det kan noteras att det finns en uppåtgående trend för detta genomsnitt, se diagram nedan. Det finns goda skäl att tro att denna uppåtgående trend kommer fortsätta. Sålunda kommer EU-genomsnittet framöver troligtvis vara betydligt över 8 procent. Den uppåtgående trenden finns också när genomsnittet beräknas baserat på nivå 1-kapital i stället för kapitalbasen, dvs. utan de poster som kan innehålla tilläggs-kapital.

Diagram Hur mycket efterställda instrument i kapitalbasen EU/EEA-försäkringsföretag har i genomsnitt i förhållande till kapitalbasen och primärkapitalet (nivå 1)
Procent



Källa: EIOPA.

Genomsnittet kommer också öka om betänkandets förslag om utökade möjligheter att tillgodoräkna förlagslån i kapitalbasen genomförs eftersom svenska försäkringsföretag inte har sådana lån i nuläget. Om de svenska försäkringsföretagen exkluderas vid beräkning av genomsnittet för EU/EEA försäkringsföretag blir detta genomsnitt 8,3 procent för december 2024.⁹

Inom EU finns det flera länder där försäkringsföretagen har i genomsnitt mer än 10 procent efterställda instrument i förhållande till kapitalbasen. Exempelvis var denna relation för de franska företagen drygt 13 procent i genomsnitt vid slutet av 2024.¹⁰ Det ska också tilläggas att ett genomsnitt på 13 procent innebär att flera franska företag har mer efterställda instrument än så.

Begränsningen bör tas bort

Sammanfattningsvis menar Svensk Försäkring således att (i) svenska försäkringstagares skyddsintressen tillgodoses redan genom den reglering som finns i Solvens II-förordningen, och (ii) en begränsning om 8 procent skulle snedvrider konkurrensen för svenska försäkringsföretag. Det finns heller inget stöd att införa en begränsning på upptagandet av företagslån utöver vad som föreskrivs i artikel 82 i Solvens II-förordningen. Om regeringen ändå anser att det är förenligt med EU-rätten att införa ytterligare begränsningar kring efterställda skulder, och det finns behov att införa begränsningar, så anser vi att gränsen åtminstone ska höjas till åtminstone 12 procent för att bidra till att skapa likvärdiga konkurrensvillkor inom den inre marknaden.

⁹ Om denna kvot beräknas i förhållande till nivå 1-kapital blir det närmare 9 procent.

¹⁰ För Frankrike är denna kvot 14,5 procent om den beräknas i förhållande till endast nivå 1-kapital.

I 4 kap 6a § FRL bör "samtliga" läggas till för att definitionen av förlagslån ska harmonisera med definition i artikel 77a i Solvens II-förordningen, dvs. "[...] efterställda **samtliga** övriga borgenärers fordringar (förlagslån) [...]".

Resolutionsdelegation

Svensk Försäkring har inga invändningar mot utredningens bedömning att resolutionsmyndigheten för försäkringsföretag kan integreras i Riksgäldskontorets befintliga verksamhet och att resolutionsdelegationen ska fortsatt ha samma roll för resolutionsfrågor. Som framhålls i betänkandet (se sid. 1389) är det viktigt att det säkerställs att resolutionsdelegationen även har stor kunskap om försäkringsbranschen och inte bara om banker och centrala motparter. Inom resolutionsdelegationen och övriga resolutionsmyndigheten måste det också finnas förståelse för att resolution av försäkringsföretag främst handlar om konsumentskydd, medan det för banker främst rör finansiell stabilitet. Denna förståelse är viktig bland annat för att begränsa kostnader både vid resolutionsplanering och vid resolution av försäkringsföretag.

Avsnittet om resolutionsdelegationen fokuserar på banker, vilket bland annat märks på att det på flera ställen i avsnitt 34 står "en bank eller annat finansiellt företag". Denna skrivning blir direkt felaktig på sidan 1382 där den nuvarande ordalydelsen innebär att beslut om resolution och resolutionsåtgärder kan gälla alla finansiella företag. I stället bör det stå "en bank, ett **försäkringsföretag eller en central motpart**~~-annat finansiellt företag~~".

Svensk Försäkring

Magnus Vesterlund

Jonas Söderberg