



Ändringar av EU:s tillsynsregler för försäkringsföretag och förslag om ett nytt krishanteringsverktyg

Finansdepartementet

2021-10-25

Dokumentbeteckning

COM (2021) 580

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om översynen av EU:s tillsynsregler för försäkrings- och återförsäkringsföretag i samband med återhämtningen efter pandemin

COM (2021) 581

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUCIL amending Directive 2009/138/EC as regards the proportionality, quality of supervision, reporting, long-term guarantee measures, macro-prudential tools, sustainability risks, group and cross-border supervision

COM (2021) 582

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL establishing a framework for recovery and resolution of insurance and reinsurance undertakings and amending Directive 2002/47/EC, 2009/138/EC, (EU) 2017/1132 and Regulations (EU) No 1094/2010 and (EU) No 648/2012

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 22 september ett lagstiftningspaket innehållande förslag om ändringar i EU:s tillsynsregler för försäkrings- och återförsäkringsföretag. I fortsättningen kommer, om inte annat anges, begreppet ”försäkringsföretag” syfta till båda dessa kategorier av företag. Samtidigt presenterades ett förslag om att etablera ett återhämtnings- och resolutionsramverk för försäkringssektorn, vilket hädanefter benämns krishanteringsramverk. Lagstiftningspaketet innehöll tre delar, två rättsakter och ett meddelande från kommissionen. Den ena rättsakten utgörs av ett ändringssdirektiv med ändringar i Solvens II-direktivet. Den andra rättsakten utgörs av ett nytt direktiv för att etablera ett krishanteringsramverk. I kommission-

ens meddelande redogörs för inriktningen i de kommande följdändringarna som kommer att krävas i den delegerade förordningen som kompletterar Solvens II-direktivet.

När det gäller ändringsdirektivet föreslås ett antal centrala förändringar som syftar till följande. Ökad proportionalitet genom dels höjningar av de tröskelvärden som används för att undanta vissa försäkringsföretag från Solvens II-direktivet, dels föreslås en ny klassificering av enskilda försäkringsföretag och av grupper med låg riskprofil, som ska kunna åtnjuta anpassade regler. Det föreslås även att rapporteringsbördan ska minska generellt. Ökad riskkänslighet genom att anpassa regelverket, t.ex. genom en ny metod för extrapolering av diskonteringsräntekurvan. Samt att integrera makrotillsyns- och hållbarhetsaspekter i befintliga tillsynsverktyg för att öka motståndskraften mot systemrisk och i större utsträckning beakta risker kopplade till klimatförändringar.

När det gäller förslaget om att etablera ett ramverk för krishantering föreslås åtgärder avseende förberedande och förebyggande åtgärder, avvecklingsåtgärder, samordning av gränsöverskridande krishantering inom EU, avtal med tredjeland samt möjligheten att utfärda sanktionsavgifter. Förslagen innebär även att en resolutionsmyndighet behöver utses. Avsikten är att öka skyddet för försäkringstagare, framför allt i gränsöverskridande situationer, men även för att tillse att försäkringsföretag, i egenskap av långsiktiga investerare, kan bidra till den ekonomiska återhämtningen efter coronapandemin.

Regeringen är positiv till ambitionen att stärka konsumentskyddet ytterligare för EU:s försäkringstagare. Exempelvis är det motiverat att se över och verka för att öka proportionaliteten och minska den administrativa bördan i regelverket. Eventuella justeringar av det befintliga regelverket i syfte att bidra till återhämtningen av ekonomin bör övervägas noggrant. Det är viktigt att förändringar av regelverket inte leder till en ökad riskbenägenhet som riskerar att medföra att försäkringssektorns stabilitet och motståndskraft försvagas. Regeringen anser att Solvens II-regelverket ska ligga i linje med andra rättsakter som främjar hållbarhet och den gröna omställningen.

Det är viktigt att det slutliga krishanteringsramverket för försäkringsområdet utformas med en tydlig balans mellan nytta och ökade kostnader för konsumenterna. Därtill bör förslagen om resolutionsförfarande noga analyseras utifrån vilken associationsform resolutionsobjektet har, för att uppnå ett så ändamålsenligt och effektivt resolutionsförfarande som möjligt.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Solvens II-direktivet som antogs 2009 innebar en grundläggande reformering av regleringen på EU-nivå för försäkrings- och återförsäkringsföretag. I

fortsättningen kommer, om inte annat anges, begreppet ”försäkringsföretag” syfta till båda dessa kategorier av företag. Direktivet utgör en del av ett samlat regelverk, bland annat kompletteras direktivet av en delegerad förordning (EU) 2015/35 som också innehåller en omfattande kompletterande detaljreglering. Det samlade Solvens II-regelverket trädde ikraft 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 de tillsynsregler 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. Vissa medlemsstater har endast regler som rör förberedande åtgärder, medan ett fåtal medlemsstater även har regler kring resolution. Krishanteringsregler har emellertid etablerats i EU för andra sektorer av finansmarknaden. Finanskrisen 2008 föranledde bland annat krishanteringsdirektivet (2014/59/EU), vilket är ett ramverk för återhämtning och resolution av banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersföretag. Sedan dess har även förordningen (EU) 2021/23 om en ram för återhämtning och resolution av centrala motparter trätt i kraft.

1.2 Förslagets innehåll

Lagstiftningspaketet är uppdelat i tre delar, två rättsakter och ett meddelande från kommissionen. Den ena rättsakten utgörs av ett ändringsdirektiv med ändringar i Solvens II-direktivet, de främsta förslagen i detta, samt vilka förändringar som kan följa i den delegerade förordningen, presenteras i avsnittet om Solvens II-regelverket nedan. Den andra rättsakten utgörs av ett nytt direktiv för att etablera ett återhämtnings- och resolutionsramverk för försäkringssektorn. Detta beskrivs närmare i avsnittet om ramverk för hantering av försäkrings- och återförsäkringsföretag i kris nedan.

Slutligen innehåller kommissionens meddelande framför allt följande. En beskrivning av inriktningen i de kommande följdändringarna som kommer att krävas i den delegerade förordningen som kompletterar Solvens II-direktivet. Dessa förändringar omfattar framförallt justeringar som syftar till att stärka försäkringsföretagens möjlighet att ingå långsiktiga investeringar. Kommissionen aviserar även att justeringar av kapitalkravet för ränterisk, och en bättre anpassning till det låga ränteläget är att vänta. Meddelandet innehåller även en beskrivning av hur kommissionen avser att arbeta vidare med de frågor om försäkringssektorns roll i större kriser och omvärldshändelser som uppmärksammats under coronapandemin. Kommissionens meddelande innehåller även information om varför den aviserade harmoniseringen av nationella försäkringsgarantisystem inte tagits vidare i förslaget. Kommissionen hänvisar främst till att man inte bedömer att de merkostnader som en sådan harmonisering skulle leda till, särskilt i länder som inte har något befintligt garantisystem, är motiverade i det nuvarande läget efter

pandemin. Däremot anser kommissionen fortfarande att en harmonisering vore önskvärd för att höja konsumentskyddet, men frågan skjuts på framtiden.

2021/22:FPM8

1.2.1 Solvens II-regelverket

Proportionalitet

I det nuvarande Solvens II-direktivet finns en möjlighet för försäkringsföretag att undantas från tillämpningsområdet baserat på storlek. Förslaget innehåller höjningar av de tröskelvärden som används för att undanta vissa försäkringsföretag. Därtill föreslås enskilda försäkringsföretag och grupper (koncerner i vilka försäkringsföretag ingår) som uppfyller villkor för att klassificeras med låg riskprofil, samt sådana försäkringsföretag som tillsynsmyndigheten ger tillstånd, kunna åtnjuta anpassade regler. Exempelvis föreslås lättnader av företagsstyrningssystem, den egna risk- och solvensbedömningen, beräkning av försäkringstekniska avsättningar samt förenklingar av standardformeln för solvenskapitalkravet.

Rapportering och offentliggörande av information

I linje med ambitionen att öka proportionaliteten i regelverket föreslås att omfattningen av kraven på tillsynsrapportering för försäkringsföretag och grupper med låg riskprofil ska minska, samt att frekvensen för tillsynsrapporteringen och dess omfattning ska minska generellt. Andra förändringar som föreslås på området syftar till att förbättra kvaliteten i de rapporter och offentliggöranden som försäkringsföretagen ska lämna. Dels så föreslås att lägesrapporten om solvens och finansiell ställning som försäkringsföretag och grupper offentliggör justeras för att bättre anpassas till olika målgrupper.

Långsiktiga garantiåtgärder och anpassningar till ränteläget

För försäkringsföretag i allmänhet och för livförsäkringsföretag i synnerhet är långsiktiga åtaganden, det vill säga 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 ursprungligen förhandlades 2009, senast genom det så kallade Omnibus II-direktivet. Kommissionens förslag tar nu vidare dessa långsiktiga garantiåtgärder ett steg till. Bland annat föreslås justeringar som syftar till att öka riskkänsligheten, framför allt genom anpassningar till det låga ränteläget. Vidare lämnas förslag som syftar till att förhindra oönskad volatilitet. Förslagen kommer dock att behöva ske i två steg, vilket förklaras i kommissionens meddelande (COM (2021) 580 slutlig).

Det första steget utgörs av förändringar i ändringsdirektivet. Bland annat föreslås ändringar av extrapoleringen av den riskfria räntekurvan genom att införa krav på att i större utsträckning ta hänsyn till tillgängliga

marknadsdata. Denna förändring omfattas dock av övergångsregler, vilket innebär att den nya extrapoleringen fasas in över tid, fram till och med 2032. Ett annat område som föreslås justeras är den symmetriska aktieriskdämparen 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.

Det andra steget utgörs av förändringar i den delegerade förordningen (EU) 2015/35. Kommissionen aviserar i meddelande COM (2021) 580 slutlig att man bland annat kommer föreslå förändringar av solvenskravet för aktietillgångar och långsiktiga aktietillgångar. Framförallt aviseras att man vill sänka riskfaktorn för långsiktiga aktietillgångar till 22 procent. Detta skulle innebära lägre solvenskrav vilket syftar till att frigöra kapital som kan återinvesteras i ekonomin. En annan större förändring som aviseras är att justera ränteriskmodulen för att anpassas till att bättre spegla ränterisken.

Makrotillsynsverktyg

För att stärka motståndskraften mot systemrisker föreslås att Solvens II-direktivet utvidgas med ett antal så kallade makrotillsynsverktyg. Exempelvis föreslås försäkringsföretagen integrera olika ogynnsamma makroekonomiska utfall, bland annat konjunkturnedgångar, börsfall eller andra händelser som har en negativ effekt på solvensen, i sina egna risk- och solvensbedömningar. Försäkringsföretagen ska i sin tur utvärdera i vilken grad deras verksamhet och investeringsportfölj kan påverka dessa makroskeenden och eventuellt förvärra systemriskerna i det finansiella systemet.

Därutöver föreslås nya krav på övervakning och hantering av likviditetsrisker. Bl.a. ska försäkringsföretagen utveckla planer för att hantera likviditetsrisker för att, även under oroliga marknadsförhållanden, kunna hantera likviditetsstress och fullgöra sina förpliktelser. Tillsynsmyndigheten föreslås att i sin tillsyn kunna kräva att enskilda bolag förbättrar sin likviditet om det behövs. I händelse av exceptionella ekonomiska nedgångar ska åtgärder kunna vidtas för att bevara eller återställa den finansiella ställningen hos enskilda bolag. I sådana situationer skulle ett förbud mot aktieutdelning, bonusutbetalningar och annan rörlig ersättning råda.

Hållbarhet

Som ett led i den europeiska gröna givnen föreslås försäkringsföretagen i sina egna risk- och solvensbedömningar beakta risker kopplade till klimatförändringar. I de fall där det anses föreligga en väsentlig exponering mot klimatrisker ska försäkringsföretaget i fråga analysera hur olika långsiktiga klimatscenarier kan påverka dess verksamhet. Vidare föreslås den europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten, Eiopa, att regelbundet se över och uppdatera modulen för katastrofrisk som ingår i försäkringsföretagens risk- och solvensbedömningar. Avsikten är att beakta dagsaktuell klimatforskning och avspegla den ökande risken för naturkatastrofer i samband med klimatförändringar. Slutligen ska Eiopa även analysera behovet av och möjligheterna för att anpassa kapitalkrav för hållbarhetsrelaterade tillgångar

och verksamheter. Denna analys ska tillsammans med eventuella förslag överlämnas till kommissionen senast den 28 juni 2023.

För att inte riskera att hållbarhetsreglering inom olika sektorer överlappar har kommissionen valt att i ändringsförslagen inte ta med krav på hållbarhetsrapportering. Däremot har kommissionen lagt fram andra förslag som dels syftar till att skynda på den gröna omställningen, dels ser till att klimat- och miljörisker beaktas i det finansiella systemet. Exempelvis hänvisar kommissionen till de förslag som presenterats i direktivet om hållbarhetsrapportering (COM (2021) 189).

Grupptillsyn

Kommissionen föreslår vissa förändringar i den tillsynsreglering som gäller för grupper, bl.a. att tillsynsmyndigheterna ska få fatta beslut om att två eller flera försäkringsföretag tillsammans ska utgöra en grupp om de står under gemensam förvaltning.

Ändringar föreslås även när det gäller grupptillsynen över sådana grupper som har ett försäkringsholdingföretag eller blandat finansiellt holdingföretag i toppen. Kommissionen föreslår att de nationella tillsynsmyndigheterna ska ges en rad ytterligare tillsynsbefogenheter i förhållande till sådana holdingföretag. Enligt förslaget ska dessa befogenheter bl.a. inbegripa förbud att utöva rösträtt vid bolagsstämma, begränsningar av eller förbud mot utdelningar samt föreläggande att helt eller delvis avsluta sitt aktieinnehav i ett försäkringsföretag.

Övriga tillsynsfrågor

Ett försäkringsföretag som fått tillstånd för försäkringsverksamhet i en medlemsstat (hemmedlemsstaten) får etablera sig eller tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat (värdmedlemsstaten). Hemmedlemsstaten är ensam ansvarig för den finansiella tillsynen över försäkringsföretag, medan tillsynsansvaret i övrigt är delat mellan hem- och värdmedlemsstaterna. Enligt ändringsförslaget ska den finansiella tillsynen utvidgas till att omfatta även kontroll av försäkringsföretags företagsstyrningssystem. Därutöver föreslås regler om utökat samarbete och utbyte av information mellan tillsynsmyndigheterna i hem- och värdmedlemsstaterna, bl.a. vid betydande gränsöverskridande verksamhet. Eiopa föreslås också få en utökad roll i situationer där tillsynsmyndigheterna i hem- och värdmedlemsstaterna inte kommer överens.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringsdirektivet ska vara genomfört i medlemsstaternas nationella lagstiftning 18 månader efter ikraftträdandet. Övergångsbestämmelserna för förslagen om en förändrad extrapoleringsmetod innebär att infasning av den nya metoden sker linjärt till och med 2032. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser för de ändringar som kommer att ske i den delegerade förordningen (EU) 2015/35 väntas överensstämja med ändringsdirektivet.

Kommissionen föreslår ett nytt direktiv med EU-ramverk för hantering av försäkringsföretag och återförsäkringsföretag i kris. Genom direktivet föreslås åtgärder avseende förberedande och förebyggande åtgärder, avvecklingsåtgärder, samordning av gränsöverskridande krishantering inom EU, avtal med tredjeland samt möjligheten att utfärda sanktionsavgifter.

Syftet med det föreslagna direktivet är att säkerställa ett bättre skydd för försäkringstagare och förmånstagare för att på så sätt bidra till förstärkt stabilitet på finansmarknaden. Kommissionen betonar i sitt förslag att det för närvarande saknas enhetliga unionsrättsliga regler för krishantering av försäkringsföretag och att ordinarie bestämmelser för företagsinsolvens inte alltid lämpar sig för att hantera sådana företag i kris. Avsikten är därutöver att skapa förutsättningar för försäkringsföretag, i egenskap av långsiktiga investerare, att bidra till den ekonomiska återhämtningen efter coronapandemin.

Det föreslagna direktivet föreslås vara ett s.k. minimidirektiv.

Tillämpningsområde och ansvariga myndigheter

Det föreslås att ramverket ska tillämpas för alla försäkringsföretag som är etablerade inom unionen och som omfattas av Solvens II-regelverket. Förslagen läggs i anpassad form fram även för grupper, dvs. koncerner i vilka försäkringsföretag ingår.

Varje medlemsstat föreslås bli skyldig att utse en, eller i undantagsfall flera, resolutionsmyndigheter som ska ges befogenhet att tillämpa de resolutionsverktyg och utöva de resolutionsbefogenheter som anges i direktivet. Vissa uppgifter och befogenheter kommer även tillfalla den enligt Solvens II-direktivet utsedda tillsynsmyndigheten.

Förberedande och förebyggande åtgärder

Enligt förslagen ska försäkringsföretag och grupper som tillsammans täcker merparten av marknaderna för liv- respektive skadeförsäkring upprätta och regelbundet uppdatera förebyggande återhämtningsplaner. Dessa planer ska beskriva de åtgärder som ska vidtas av försäkringsföretaget om dess finansiella ställning väsentligen försvagas.

Resolutionsmyndigheten ska i sin tur upprätta individuella resolutionsplaner för de försäkringsföretag som tillsammans täcker merparten av marknaderna för liv- respektive skadeförsäkring som har upprättat en återhämtningsplan. I de fall där företaget ingår i en grupp föreslås resolutionsmyndigheten upprätta en gruppresolutionsplan.

Varken förebyggande återhämtningsplaner eller resolutionsplaner får bygga på lösningar som förutsätter att allmänna medel skjuts till för att hantera krisen. I syfte att leva upp till proportionalitetsprincipen behöver inte individuella återhämtnings- eller resolutionsplaner för enskilda försäkringsföretag

med låg riskprofil upprättas. Dessutom föreslås möjligheten för resolutions- och tillsynsmyndigheterna besluta om förenklade skyldigheter för vissa försäkringsföretag. Förenklade skyldigheter innebär t.ex. lägre krav på utformning och vilka uppgifter om företaget som återhämtningsplanen ska innehålla.

Villkor för avveckling och resolutionsåtgärder

För att resolution ska kunna inledas måste tre villkor vara uppfyllda. För det första måste tillsynsmyndigheten eller resolutionsmyndigheten, efter samråd med den andra myndigheten, slå fast att ett försäkringsföretag fallerar eller sannolikt kommer att falla. För det andra ska det saknas rimlig möjlighet att förloppet kan hindras genom ingripande från någon annan privat aktör eller genom ett tillsynsingripande. För det tredje ska resolutionen vara nödvändig utifrån ett allmänintresse. Förutsatt att dessa villkor är uppfyllda kan resolution även beslutas avseende ett moderföretag eller holdingföretag.

När villkoren för resolution är uppfyllda kan resolutionsmyndigheten använda sig av ett eller flera resolutionsverktyg. De resolutionsverktyg som föreslås stå till resolutionsmyndighetens förfogande består av nedskrivningar av finansiella tillgångar och skulder alternativt konvertering av skulder till andra finansiella instrument; möjlighet att begränsa försäkringsföretagets möjligheter att ingå nya kontrakt om försäkring eller återförsäkring; försäljning av hela eller delar av företagets verksamhet; överföra försäkringsverksamheten till ett broföretag samt avskiljande av tillgångar och åtaganden till ett förvaltningsbolag. Det sistnämnda verktyget bör endast användas i kombination med något av de övriga verktygen.

Resolution av gränsöverskridande grupper och förhållandet till tredjeland

För att hantera gränsöverskridande situationer där en resolution kan komma att omfatta försäkringsföretag i flera medlemsstater föreslås ett regelverk kring hur resolutions- och tillsynsmyndigheterna ska samarbeta i sådana situationer. Gruppresolutionsmyndigheter ska inrätta resolutionskollegier för att genomföra resolutionen och säkerställa ett fungerande samarbete.

Rådet föreslås att, efter förslag från kommissionen, få ingå avtal med tredje land om samarbete i ärenden om resolution, bland annat genom informationsutbyte mellan resolutionsmyndigheter. Om det saknas ett sådant avtal ska det vara upp till berörd resolutionsmyndighet att fatta beslut om hur ett sådant ärende ska hanteras.

Ikraftträdandebestämmelser

Det nya direktivet ska vara genomfört i medlemsstaternas nationella lagstiftning 18 månader efter ikraftträdandet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Solvens II-direktivet har i svensk rätt genomförts i huvudsak genom bestämmelser i försäkringsrörelselagen (2010:2043) och lagen (1998:293) om ut-

ländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige. Det föreslagna ändringsdirektivet innebär att de lagarna kommer att behöva kompletteras och ändras. Detsamma gäller de föreskrifter som Finansinspektionen har meddelat i anslutning till lagarna.

Kommissionens delegerade förordning som kompletterar Solvens II-direktivet är direkt tillämplig i Sverige. Förändringar av den förordningen behöver därför inte genomföras i svensk lagstiftning.

Förslaget om ett nytt direktiv för att etablera ett återhämtnings- och resolutionsramverk för försäkringssektorn kommer att medföra betydande förändringar av svensk lagstiftning eftersom det i dag saknas sådana regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

De två rättsakterna har enligt kommissionen inte några konsekvenser för EU-budgeten. Däremot har kommissionen inte analyserat om de har någon budgetär påverkan för nationella myndigheter.

Det nya ramverket för hantering av försäkringsföretag i kris medför att en resolutionsmyndighet måste utses. Detta kommer att innebära nya uppgifter och ett utökat ansvar för en ny eller befintlig myndighet. Även för tillsynsmyndigheten innebär det nya ramverket nya uppgifter. När det gäller ändringsdirektivet föreslås ett antal nya uppgifter för tillsynsmyndigheten, men merparten av förslagen innebär endast förändringar av redan befintliga uppgifter. Beroende på de slutliga direktivens utformning kan inte budgetära konsekvenser för statsbudgeten uteslutas. Eventuella kostnader som förslagen kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten behöver finansieras genom omprioriteringar i EU:s budget.

Förslagen innebär nya och delvis ökade krav för försäkringsföretagen. Det är inte osannolikt att ökade kostnader i förlängningen förs vidare till konsumenten. Å andra sidan avser åtgärderna att öka konsumentskyddet i det fall ett försäkringsföretag hamnar i en krissituation, det minskar även risken för att staten behöver ingripa med skattemedel. Ambitionen att öka proportionaliteten i regelverket kan minska omfattningen av krav och administrativ börda för små och mindre komplexa försäkringsföretag och grupper vilket bör innebära lägre kostnader.

Enligt kommissionens konsekvensanalys uppskattas att de samlade förslagen kan leda till kapitallättnader på 90 miljarder euro. Syftet är att frigöra kapital hos försäkringsföretagen för att bidra till investeringar i realekonomin samt i den gröna återhämtningsplanen. Men lättnaderna riskerar att medföra minskad motståndskraft mot oväntade förluster.

En omfattande konsekvensanalys presenterades tillsammans med lagstiftningspaketet¹. Denna analyserar olika policyalternativ för fem utmaningar inom ramen för Solvens II-direktivet. Den första utmaningen handlar om försäkringsföretagens begränsade incitament att bidra till miljömässig hållbarhet. Den andra handlar om direktivets otillräckliga riskkänslighet och begränsade förmåga att minska volatiliteten i försäkringsföretagens solvensposition. Den tredje utmaningen handlar om otillräcklig proportionalitet i de nuvarande tillsynsreglerna, vilket leder till administrationskostnader för små och mindre komplexa försäkringsföretag. Den fjärde handlar om brister i tillsynen av (gränsöverskridande) försäkringsbolag och grupper samt otillräckligt skydd för försäkringstagare mot krisande försäkringsbolag och eventuella konkurser. Den sista och femte utmaningen handlar om avsaknaden av makrotillsynsverktyg för att hantera systemrisker. Konsekvensanalysen pekar bl.a. på behovet av att beakta klimatförändringar och miljörisker, men även för att harmonisera regelverken för krishantering och makrotillsyn. Dessutom innehöll konsekvensanalysen ett fristående förslag om en minimiharmonisering på EU-nivå av nationella försäkringsgarantisystem.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till ambitionen att stärka konsumentskyddet ytterligare för EU:s försäkringstagare.

När det gäller ändringsdirektivet vill regeringen framhålla följande. Mot bakgrund av den omfattande mängd reglering som införts de senaste åren anser regeringen att det är motiverat att se över och verka för att öka proportionaliteten och minska den administrativa bördan i regelverket. Eventuella justeringar av det befintliga regelverket i syfte att bidra till återhämtningen av ekonomin bör övervägas noggrant. Det är viktigt att förändringar av regelverket inte leder till en ökad riskbenägenhet som riskerar att medföra att försäkringssektorns stabilitet och motståndskraft försvagas.

Den finansiella sektorn har en viktig roll för omställningen till en hållbar ekonomi genom att styra kapital till mer hållbara investeringar. Regeringen har varit pådrivande och aktivt verkat för att EU ska inkludera hållbarhetsaspekter i sitt arbete med att utveckla de finansiella marknaderna. Försäkringsföretagens långsiktiga investeringar utgör en viktig del i omställningen till en hållbar ekonomi. Regeringen ser därför positivt på att Eiopa ges mandat att analysera hur omställningen kan påskyndas och att denna analys och eventuella förslag ska överlämnas till kommissionen i närtid. Vidare anser regeringen att Solvens II-regelverket ska ligga i linje med andra rättsakter som främjar hållbarhet och den gröna omställningen.

¹ SWD (2021) 261 Final

När det gäller reglerna om grupp tillsyn bör Sverige välkomna att det görs förtydliganden på en rad områden. I övrigt bör ett balanserat, tydligt och lättillämpat förslag eftersträvas.

Medlemsstaterna bör ges en så god bild som möjligt av helheten av regelverket för att kunna verka för ett balanserat utfall. I utformningen av regelverket bör transparens och en god balans mellan dess olika nivåer eftersträvas.

Regeringen har förståelse för att det kan finnas behov av minimi-harmonisering av medlemsstaternas nationella krishanteringsramverk för att undvika ett fragmenterat konsumentskydd. Det är viktigt att det slutliga krishanteringsramverket för försäkringsområdet utformas med en tydlig balans mellan nytta och ökade kostnader för konsumenterna. Regeringen bör verka för att ramverket inrymmer en hög grad av flexibilitet för tillsyns- och resolutionsmyndigheterna att bedöma vilka försäkringsföretag och grupper som bör omfattas av kraven. Särskild vikt bör i det avseendet läggas på hur de tillkommande kraven står i proportion till befintliga krav och till försäkringsföretagets eller gruppens samlade risknivå. Därtill bör förslagen om resolutionsförfarande nogt analyseras utifrån vilken associationsform resolutionsobjektet har, för att uppnå ett så ändamålsenligt och effektivt resolutionsförfarande som möjligt.

När det gäller tiden för införlivande bör Sverige verka för att den, vad gäller båda förslagen, ska bestämmas till två år i stället för 18 månader, med hänsyn till den förhållandevis tidskrävande svenska lagstiftningsprocessen.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att förslagens ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

Inför att förslaget presenterades har Frankrike förespråkat att regelverket inte ska begränsa försäkringsföretagets möjligheter att bidra till återhämtningen av ekonomin och i den gröna omställningen.

När det gäller förslaget om att etablera ett krishanteringsramverk välkomnas detta av ett antal medlemsstater som redan etablerat liknande egna system i sina respektive jurisdiktioner. Förslaget förefaller vara baserat på Nederländernas befintliga ramverk.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

Remissinstanserna har ännu inte lämnat några slutliga ståndpunkter.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

De rättsliga grunderna är artiklarna 53.1 och 62 (Solvens II-regelverket) och artikel 114 (ramverket för hantering av försäkrings- och återförsäkringsföretag i kris) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 i EUF-fördraget), dvs. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen framhåller att en reglering av försäkringssektorn på EU-nivå är etablerad sedan länge och att ändringarna i Solvens II-direktivet är nödvändiga och proportionella för att förbättra regelverket och uppnå målen med direktivet. Förslagen står därför i överensstämmelse i subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Kommissionen anser att hantering av försäkringsföretag i kris också ska regleras på EU-nivå. Motiveringen för detta är att det saknas regler om krishantering i många medlemsstater och att nationell lagstiftning är otillräcklig vid gränsöverskridande kriser. En harmonisering av regler och processer gällande krishantering för försäkringssektorn bedöms inte i tillräcklig utsträckning kunna uppnås av medlemsstaterna utan kan uppnås bättre på EU-nivå. Enligt kommissionen går det föreslagna ramverket inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå en harmonisering. Kommissionen bedömer därför att förslaget står i överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att förslagen står i överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen gjorde en inledande presentation av förslaget på Ekofinrådets möte den 5 oktober 2021, därefter hölls ett inledande rådsarbetsgruppsmöte den 14–15 oktober 2021. Det slovenska ordförandeskapet har kommunicerat att förslaget utgör en av ordförandeskapets prioriteringar på området finansiella tjänster. Europaparlamentets tidsplan för behandling av förslaget är inte känd.

Eiopa: Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten.

Solvens: Ett mått på förhållandet mellan ett försäkringsföretags tillgångar och åtaganden, dvs. på hur väl ett försäkringsföretags förmåga att infria sina åtaganden.

Solvenskapalkrav: Det ekonomiska kapital som ett försäkringsföretag enligt Solvens II-direktivet ska ha för att kunna uppfylla sina åtaganden mot försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade.

Försäkringsgarantisystem: Ett system som ska garantera att ett försäkringsföretags åtaganden gentemot försäkringstagarna fullgörs även om försäkringsföretagets tillgångar inte räcker till för att göra det.

Ränterisk: Den risk som uppstår för ett försäkringsföretag till följd av förändringar i marknadsräntorna.

Riskkänslighet: Hur mycket ett kapitalkrav återspeglar den underliggande risken.

Den riskfria räntan: Den ränta som används för att beräkna de försäkringstekniska avsättningarna. Den riskfria räntan baserar sig delvis på marknadsräntor, delvis på en långsiktig jämviktsränta som finns angiven i Solvens II-regelverket.

Resolution: Ett förfarande som innebär att krisdrabbade försäkringsföretag rekonstrueras eller avvecklas under ordnade former för att skydda skattebetalarna och bevara den finansiella stabiliteten.

Försäkringstekniska avsättningar: En post på skuldsidan i ett försäkringsföretags balansräkning som motsvarar det belopp som krävs för att företaget vid varje tidpunkt ska kunna uppfylla alla åtaganden som skäligen kan förväntas uppkomma med anledning av ingångna försäkringsavtal.

Symmetriska aktieriskdämparen: En komponent i det kapitalkrav som gäller enligt Solvens II-direktivet. Aktieriskdämparen har som syfte att begränsa sannolikheten för att försäkringsföretagen måste sälja aktier i sämre tider. Dämparen gör att kapitalkravet för aktier på 39 procent i Solvens II kan variera mellan 29 och 49 procent.

Makrotillsynsverktyg: Tillsynsbefogenheter som har till syfte är att minska systemriskerna och främja stabiliteten i det finansiella systemet.

Fallissemang/fallera: När ett försäkringsföretag är i fallissemang eller fallerar innebär det att det inte längre leva upp till sina åtaganden, det kan ha förlorat sin auktorisation eller av andra anledningar bedömas ha hamnat i sådana svårigheter som inte längre kan avhjälpas.