

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag (SOU 2025:97)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Det finns värdefull information i konsekvensutredningen i flera avseenden. Beskrivningarna av problem och syfte, konsekvenser om ingen åtgärd vidtas och alternativa lösningar uppfyller samtliga förordningens krav. Detsamma gäller beskrivningen av berörda företag, förslagens överensstämmelse med EU-rätten och om det går utöver minimikraven samt särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande. Det finns värdefull information, i varierande grad, även när det gäller de andra delasppekterna, men större eller mindre brister i tydlighet gör att Regelrådet inte anser att övriga delasppekter uppfyller kraven. Det är i flera fall så att beskrivningarna av konsekvenser av ändringar i Solvens II-regelverket är tydligast men detta har inte varit tillräckligt för att anse att delasppekterna uppfyller kraven. Sammantaget blir därför Regelrådets bedömning att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller författningsförslag för att genomföra rishanteringsdirektivet för försäkringsföretag och ändringsdirektivet till Solvens II-direktivet i svensk rätt. Det lämnas även några övriga förslag. I betänkandet föreslås en ny lag om resolution av försäkringsföretag och ändringar i ytterligare 13 lagar. Det föreslås en ny förordning om resolution för försäkringsföretag och ändringar i ytterligare fem förordningar. I sak innebär förslagen bland annat olika åtgärder för att förebygga och hantera kriser i försäkringsföretag, justeringar i vilka kategorier av företag som träffas av krav enligt Solvens II-regelverket med mera.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

I kapitel 35 (konsekvenser) anges bland annat följande om bakomliggande problem och syfte med eller nytta med förslagen. Avseende samhällsnytta med krishanteringsregler för försäkringsföretag anges att fallissemang är ovanligare bland försäkringsföretag än bland banker. Men när ett försäkringsföretag drabbas av en allvarlig kris kan konsekvenserna bli betydande. Det anges därför finnas tydliga samhällsekonomiska vinster med att i förväg ha ett regelverk på plats som ger en myndighet mandat att snabbt ta kontroll över ett krisdrabbat företag. Det anges även fler nyttor. När det gäller ändringarna i Solvens II-direktivet anges

bland annat att de ändringar som genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/2 (ändringsdirektivet) görs i Solvens II-direktivet ska vara genomförda senast den 29 januari 2027. Genom förslagen i betänkandet tillgodoses direktivens krav på genomförande i nationell rätt. Betänkandet innehåller även vissa mindre justeringar som enligt utredningen syftar till att förtydliga och komplettera tidigare genomförande i svensk rätt av Solvens II-direktivet. Översynen av Solvens II-direktivet anges ta sin utgångspunkt i fem problemområden, vilka också lyfts i EU-kommissionens konsekvensanalys. Det handlar exempelvis om begränsade incitament för försäkringsföretagen att bidra till långsiktig finansiering och att göra den europeiska ekonomin grönare som otillräcklig proportionalitet i nuvarande regelverk som leder till onödiga och omotiverat höga administrativa kostnader för små försäkringsföretag med mindre komplex verksamhet. I flera av de kapitel i betänkandet där utredningens olika delförslag presenteras och skäl för dessa anges finns också mer specifika beskrivningar av den bakgrund som utredningen ser till de aktuella delförslagen.

Regelrådet finner att de problem som författningsförslagen avser åtgärda har beskrivits på ett utförligt och tydligt sätt. Det framgår vad syftet med de föreslagna åtgärderna är. Det är positivt att syftet i sak förklaras väl och att redovisningen inte begränsas till att enbart konstatera att det finns ett EU-rättsligt krav att genomföra lagstiftning.

Regelrådet finner problembeskrivning och redovisning av syfte med förslaget godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

I remissen anges, när det gäller krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag, att om inga åtgärder vidtas riskerar Sverige, utöver att de samhällsekonomiska fördelarna med ett genomförande som utredningen beskrivit inte uppnås, att ställas till svars inom EU. Som medlemsstat har Sverige en skyldighet att genomföra direktivet i nationell rätt. Underlåtenhet att göra det kan leda till att EU-kommissionen inleder ett formellt överträdelseförfarande mot Sverige. Det kan i sin tur resultera i att ärendet hänskjuts till EU-domstolen, som vid fällande dom kan utdöma böter eller andra ekonomiska sanktioner mot Sverige. Avseende ändringar i Solvens II-direktivet anges avstående från lagstiftning inte heller vara något alternativ, av samma skäl.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan i andra ärenden ofta vara motiverat att göra en bedömning av ett nollalternativ över tid, för att fördjupa förståelsen för i vilken utsträckning föreslagna åtgärder är motiverade och på vilket sätt i förhållande till en utveckling som kan antas ske alldeles oavsett. I det här ärendet framstår det emellertid för Regelrådet som tydligt att ett avstående från åtgärd inte är ett realistiskt alternativ av EU-rättsliga skäl och under sådana förutsättningar kan en beskrivning av det slag som refererats ovan anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

I betänkandets kapitel 35 finns ett övergripande resonemang om alternativa lösningar när det gäller ändringsdirektivet till Solvens II-direktivet. Eftersom direktivet är ett fullharmoniseringsdirektiv är valmöjligheterna begränsade och det finns få alternativ till de författningsändringar som utredningen föreslår. De alternativ som står till buds rör utformningen av bestämmelserna, medan dess syfte och konsekvenser styrs av direktivet. Utformningen av bestämmelserna kan påverka hur mycket resurser försäkringsföretagen och Finansinspektionens behöver använda för att förstå och tillämpa de bestämmelser som nu införs. De ändringar som föreslås anges i första hand ha utformats så nära direktivets lydelse

som möjligt, men i vissa fall, då direktivet varit svårtolkat, inte utformats helt i enlighet med dess lydelse. I dessa fall har de bestämmelserna, i så hög grad som möjligt, utformats för att underlätta tillämpningen av regleringen och minimera kostnaderna för att tolka och förstå regelverket. I de fall där särskilda överväganden har gjorts anges detta framgå av motivtexten. I kapitel 26 anges således exempelvis information om en möjlighet till nationellt strängare krav som inte tillämpas. Detta val förklaras. I kapitel 28 finns resonemang om en möjlighet att ställa strängare krav på revision, en möjlighet som utredningen inte föreslår ska utnyttjas. Även detta val förklaras.

När det gäller krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag anges ingen övergripande bedömning när det gäller alternativa lösningar i kapitel 35 (Konsekvenser). Däremot finns resonemang i förekommande fall i de delar av betänkandet där skäl för utredningens förslag och bedömningar beskrivs. Exempelvis finns i kapitel 14 om resolutionsverktygen vissa resonemang om alternativa lösningar. Det handlar bland annat om att medlemsstaterna får besluta om ytterligare resolutionsverktyg eller anpassa befintliga verktyg för att dessa ska kunna tillämpas på särskilda associationsformer, såsom ömsesidiga företag eller kooperativa sammanslutningar. Inom ramen för detta har utredningen övervägt möjliga anpassningar av verktyget för solvent avveckling – det resolutionsverktyg som är särskilt utformat för resolution av försäkringsföretag. Ett alternativ som utredningen övervägt anges vara att i svensk rätt införa ett alternativt kriterium till solvens för att möjliggöra tillämpning av detta verktyg. Ett sådant kriterium skulle kunna baseras på företagets faktiska betalningsförmåga gentemot försäkringstagare och andra borgenärer, snarare än det formella minimikapitalkrav som direktivet föreskriver. Detta skulle underlätta för att försätta ett försäkringsföretag i solvent avveckling inom ramen för resolution, även i de fall där det inte är möjligt att återställa kapitalbasen genom konvertering av skulder. En sådan lösning skulle emellertid enligt utredningen medföra flera problem. Dels skulle risken öka för att företagets nettotillgångar blir negativa under avvecklingsfasen, eftersom det inte längre finns något kapital som kan absorbera oväntade nedskrivningar av tillgångar. Dels skulle det innebära en särskild reglering som i praktiken enbart gynnar ömsesidiga försäkringsbolag, vilket anges vara svårt att motivera ur ett likabehandlingsperspektiv. Även andra anpassningar som har övervägts beskrivs, inklusive vilka för- och nackdelar som utredningen sett med dem och varför de har valts bort.

Det finns även ytterligare resonemang om alternativa lösningar i betänkandet än de som refererats här ovan.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns särskilda förutsättningar i detta ärende som påverkar i vilken mån realistiska alternativa lösningar finns och hur stort handlingsutrymme är. Detta förklaras och för- och nackdelar med de alternativa lösningar som har övervägts beskrivs av utredningen. Redovisningen är på det hela taget tydlig. Sett till de aspekter som Regelrådet har att beakta är det positivt att det i vissa fall också tydligt framgår för- och nackdelar som hade kunnat finnas för företag med de alternativ som väljs bort.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar godtagbar.

Berörda företag

I kapitel 35 anges i den del av kapitlet som avser konsekvenser av krishanteringsreglerna att dessa berör försäkringsföretag. Det anges vara rimligt att anta att de största försäkringsföretagen inom såväl liv- som skadeförsäkringsområdet kommer att omfattas av krav på förebyggande återhämtningsplaner och behöva uppdatera dessa minst vartannat år, i

enlighet med de bestämmelser som genomför artikel 5 i krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag. Kravet på återhämtningsplanering kan även komma att omfatta andra försäkringsföretag som bedöms vara av särskild betydelse ur krishanteringsperspektiv till följd av exempelvis en specifik affärsmodell eller deras riskprofil. Enligt de bestämmelser som genomför artikel 5 i direktivet ska Finansinspektionen välja ut minst 60 procent av försäkringsmarknaden (liv- respektive skadeförsäkring) som ska omfattas av återhämtningsplanering, på grundval av deras storlek, gränsöverskridande verksamhet, affärsmodell, riskprofil, produkternas utbytbarhet och grad av sammankoppling. På motsvarande sätt kommer de största försäkringsföretagen sannolikt också att omfattas av rapporteringskrav kopplade till de resolutionsplaner som Riksgäldskontoret ska upprätta för minst 40 procent av försäkringsmarknaden inom liv- respektive skadeförsäkring.

I avsnitt om konsekvenser av ändringar i Solvens II-direktivet anges att förslagen i betänkandet rör framför allt försäkringsföretagen och Finansinspektionen. Även försäkringstagare, försäkringsmarknaden och de finansiella marknaderna påverkas. Företagen redovisas i en tabell där de delas in i kategorierna rikstäckande företag (95 sådana) respektive lokala skadebolag (83 sådana). Kategorin rikstäckande företag delas i sin tur in i kategorierna livförsäkringsföretag (24 sådana), fondförsäkringsföretag (4 sådana) och skadeförsäkringsföretag (67 sådana, varav 31 skadecaptive). De lokala skadebolagen delas in i underkategorierna större lokala bolag (35 sådana), mindre lokala bolag (15 sådana) och kreatursbolag (33 sådana). I en kolumn om vilka och hur många företag som bedöms påverkas av Solvens II-direktivet anges att detta gäller för 87 av de 95 rikstäckande och 30 av de 83 lokala skadebolagen (samtlige dessa anges tillhöra kategorin större lokala bolag). Det anges vidare att de så kallade proportionalitetsåtgärder som föreslås i betänkandet kan påverka på det sättet att fler företag kan få undantag på grund av storlek (ca 40 att jämföra med 30 som kan få undantag enligt dagens regler). Det bedöms finnas mellan 5 och 7 företag som kan anses uppfylla kriterier för att vara "små och icke komplexa" (och därmed kunna bli föremål för särskilda villkor för sådana).

Det finns resonemang om påverkan på kapitalmarknaderna men det finns ingen beskrivning av företag som verkar på dessa.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka branscher av företag som påverkas direkt av förslagen som lämnas. Denna beskrivning är, framför allt när det gäller ändringsdirektivet till Solvens II-direktivet, tydlig. När det gäller ändringar i Solvens II-regelverket är även beskrivning av företagens antal och storlek tydlig. Det redovisas, såvitt Regelrådet kan se, inte specifik information om de berörda företagens antal och storlek när det gäller riskhanteringsdirektivet. Det framstår för Regelrådet som att det borde finnas en betydande överlappning mellan de företag som berörs av ändringsdirektivet till Solvens II-direktivet och krishanteringsdirektivet, men det nämns likväl kategorier av företag som berörs av krishanteringsreglerna som inte är helt enkelt att se om de överensstämmer med det som redovisats för Solvens II-regelverket. Detta gäller inte minst gränsöverskridande verksamheter och diversifierade bolag som innehåller försäkringsverksamhet som en del bland andra. Det hade varit värdefullt om redovisningen hade varit tydligare om och i vilken utsträckning som krishanteringsreglerna kan beröra andra företag. Regelrådet finner likväl att den beskrivning som finns är tillräcklig för att få en grov bild av den population företag som kan väntas beröras mest direkt av författningsförslaget. Att det inte finns någon beskrivning av företagen på kapitalmarknaderna är visserligen en brist i tydlighet, men eftersom det anges att dessa väntas påverkas i liten utsträckning av förslaget och Regelrådet inte ser något tydligt skäl att ifrågasätta denna bedömning är det inte ett stort problem.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag godtagbar.

Påverkan på företagens kostnader och intäkter

Det anges i remissen att för försäkringsföretagen medför de nya krishanteringsreglerna tillkommande kostnader kopplade till det förberedande och krisåterhämtande arbetet liksom arbetet för att möjliggöra en ordnad hantering om företaget skulle fallera. Det gäller bland annat framtagning och löpande uppdatering av förebyggande återhämtningsplaner, rapportering till Finansinspektionen och Riksgäldskontoret samt eventuella bidrag till det finansieringsarrangemang som kan användas vid resolution. Hur stora dessa kostnader blir anges variera mellan olika kategorier av försäkringsföretag, beroende på hur Finansinspektionen och Riksgäldskontoret bedömer vilka företag som ska omfattas av krav på återhämtnings- respektive resolutionsplanering. Generellt kan större och mer systemkritiska företag förväntas stå inför mer omfattande krav och därmed högre kostnader än mindre företag med begränsad systempåverkan.

Det anges rimligt att anta att de största försäkringsföretagen inom såväl liv- som skadeförsäkringsområdet kommer att omfattas av krav på förebyggande återhämtningsplaner och behöva uppdatera dessa minst vartannat år. Kravet på återhämtningsplanering kan även komma att omfatta andra försäkringsföretag som bedöms vara av särskild betydelse ur krishanteringsperspektiv till följd av exempelvis en specifik affärsmodell eller deras riskprofil. Enligt föreslagna bestämmelser ska Finansinspektionen välja ut minst 60 procent av försäkringsmarknaden (liv- respektive skadeförsäkring) som ska omfattas av återhämtningsplanering, på grundval av deras storlek, gränsöverskridande verksamhet, affärsmodell, riskprofil, produkternas utbyttbarhet och grad av sammankoppling. På motsvarande sätt kommer de största försäkringsföretagen sannolikt också att omfattas av rapporteringskrav kopplade till de resolutionsplaner som Riksgäldskontoret ska upprätta för minst 40 procent av försäkringsmarknaden inom liv- respektive skadeförsäkring.

Om Riksgäldskontoret bedömer att det finns väsentliga hinder mot en ordnad resolution kan myndigheten förelägga försäkringsföretag att vidta åtgärder för att undanröja dessa hinder. Erfarenheter från bankresolution visar att formella förelägganden av detta slag hittills varit ovanliga. Däremot anges det rimligt att förvänta att Riksgäldskontoret även utan att konstatera att det föreligger formella hinder, kommer att ställa krav på företagen att genomföra förberedande åtgärder för att förbättra sin resolutionsbarhet. Det anges innebära att svenska försäkringsföretag, för vilka Riksgäldskontoret planerar för resolution, kommer att behöva genomföra ett internt arbete för att kartlägga och, vid behov, anpassa sina verksamheter, processer och avtal så att en ordnad resolution kan genomföras. Detta arbete anges emellertid, i likhet med vad som varit fallet inom banksektorn, kunna förväntas utvecklas stegvis över en längre tidsperiod. Utredningen vill även framhålla att kraven på återhämtnings- och resolutionsplanering kan komma att förenklas för vissa försäkringsföretag, i enlighet med de bestämmelser som genomför artikel 4 i krishanteringsdirektivet. Om Finansinspektionen respektive Riksgäldskontoret bedömer det som lämpligt utifrån ett företags storlek, riskprofil och övriga relevanta faktorer, kan förenklade skyldigheter tillämpas. Detta kan innebära mindre omfattande krav på planernas innehåll och rapportering, samt längre tidsintervall för uppdatering.

Det anges i dagsläget inte vara möjligt att exakt bedöma hur omfattande de administrativa kostnaderna för företagen till följd av krishanteringsbestämmelserna kommer att bli. Det anges emellertid vara tydligt att den snävare räckvidden för återhämtnings- och resolutionsplanering inom försäkringssektorn och den glesare uppdateringsfrekvensen

jämfört med banksektorn innebär att kostnaderna totalt sett blir lägre för försäkringsföretagen än för bankerna. Därtill anges avsaknaden av krav på förhandsfinansiering till ett finansieringsarrangemang bidra till att hålla kostnaderna nere för försäkringssektorn, så länge inga kriser inträffar som kräver att sådana medel tas i anspråk.

Det anges att Solvens II-regelverkets införande ledde till stora konsekvenser för försäkringsföretagen och de ändringar som nu genomförs är förhållandevis små, men innehåller vissa delar som kan få stora konsekvenser för vissa försäkringsföretag.

Solvens II-regelverket anges redan i dag medge undantag från tillämpning av regelverkets bestämmelser på grund av storlek enligt nuvarande 1 kap. 19 § FRL(försäkringsrörelselagen). Gränserna för att få tillämpa undantag justeras med inflationen men är i övrigt inte justerade sedan Solvens II-regelverket trädde i kraft 2016. Utifrån tabell i remissen anges det kunna konstateras att det är en tredjedel av de företag som skulle kunna få undantag som tillämpar försäkringsrörelselagen i sin helhet. Genom proportionalitetsprincipen i dagens Solvens II-regelverk anges det även finnas en proportionalitet i tillämpning av gällande regler för försäkringsföretag som inte är undantagna på grund av storlek. Proportionalitet utgår från arten, omfattningen och komplexiteten i verksamheten hos varje företag som omfattas av Solvens II-regelverket.

Genom ändringsdirektivet höjs gränserna för att få undantag på grund av storlek och fler företag kommer därmed att omfattas av undantag på grund av storlek enligt 1 kap. 19 § FRL. Utifrån tabell 35.2 kan konstateras att tio fler försäkringsföretag kan komma att undantas från Solvens II-direktivets krav på solvens, offentliggörande och grupp tillsyn, vilket är en ökning med drygt 30 procent.

Genom ändringsdirektivet införs en ny proportionalitetsklass benämnd små och icke-komplexa försäkringsföretag. I direktivet införs även en rad proportionalitetsåtgärder som är knutna till denna kategori. Dessa åtgärder rör rapportering, offentliggörande av information, företagsstyrning, översyn av styrdokument, beräkning av försäkringstekniska avsättningar, egen risk- och solvensbedömning samt planer för likviditetsriskhantering. Kriterierna för att klassas som litet och icke-komplext är såväl kvantitativa som kvalitativa och utgörs bland annat av kriterier där storleken av olika riskmoduler i beräkningen av kapitalkravet sätts i relation till försäkringstekniska avsättningar och investeringar. Ett försäkringsföretag som uppfyller kriterierna för att klassas som litet och icke-komplext och vill tillämpa proportionalitetsåtgärderna ska anmäla detta till Finansinspektionen och får, om myndigheten inte har några invändningar, därmed tillämpa proportionalitetsåtgärderna. Eftersom det inte är förenat med ett ansökningsförfarande att klassas som litet och icke-komplext anges det troligt att många av de företag som uppfyller kriterierna kommer att tillämpa dessa proportionalitetsbestämmelser. Utredningen bedömer emellertid att enbart mellan fem och sju företag kommer att kunna klassificeras som små och icke-komplexa. Detta leder till att de sammantagna kostnadsbesparingarna av denna del av regelverket bedöms vara begränsade sett till hela försäkringsbranschen, även om det leder till kostnadsbesparingar för de enskilda företagen.

Ändringsdirektivet innehåller även en möjlighet för andra företag än små och icke-komplexa att, utifrån riskprofil och efter tillsynsmyndighetens godkännande, få lättnader i tillämpningen av vissa av Solvens II-direktivets krav vad gäller rapportering, företagsstyrning, egen risk- och solvensbedömning, beräkning av försäkringstekniska avsättningar och likviditetshantering. Eftersom direktivet inte innehåller några kvantitativa villkor för att ett försäkringsföretag som inte är litet och icke-komplext ska få tillstånd att använda proportionalitetsåtgärder, anges det

vara svårt att uppskatta i vilken mån möjligheten att tillämpa dessa proportionalitetsåtgärder kommer att tillämpas.

Genom ändringsdirektivet ändras delar av beräkningen av försäkringstekniska avsättningar och beräkningen av kapitalkravet. Ändringarna av beräkningen av försäkringstekniska avsättningar rör den del av diskonteringsräntan som är extrapolerad och metoden för att göra detta. Genom ändringsdirektivet införs utgångspunkterna för extrapolering i Solvens II-direktivet, från att tidigare framgått av tekniska standarder. Den tekniska utformningen av extrapoleringen kommer fortfarande att framgå på lägre nivå än direktivet och är just nu under utarbetande. Konsekvenserna av dessa ändringar beror på den slutgiltiga utformningen av metod och parametrar för extrapolering. I det fall den slutliga metoden och parametrarna leder till en lägre diskonteringsränta än med dagens metod, kommer försäkringsföretagens försäkringstekniska avsättningar att öka. Därmed, allt annat lika, minskar företagens kapitalbas, vilket leder till en sämre solvenssituation. Hur stor denna effekt blir beror på en rad faktorer, framför allt sammansättningen av löptider i försäkringsåtagandena. I ändringsdirektivet införs emellertid en möjlighet för försäkringsföretagen att, efter tillstånd från Finansinspektionen, dels fasa in en ny diskonteringsränta under en viss tid, dels tillämpa olika volatilitetsjusteringar av de riskfria räntesatserna. Ett försäkringsföretag får även efter tillstånd från Finansinspektionen tillämpa ett särskilt kapitalkrav för långfristiga aktieinvesteringar. Dessa benämns fortsättningsvis sammantaget för kvantitativa justeringar. Det anges kunna konstateras att de företag som väljer att tillämpa dessa kvantitativa justeringar kommer att göra detta om justeringarna har en betydande positiv effekt på försäkringsföretagets balansräkning och fördelarna med att tillämpa justeringarna överväger kostnaderna för de resurser som företaget behöver lägga på att uppfylla de krav som följer med tillämpningen av justeringarna. I vilken utsträckning detta kommer att ske anges inte möjligt att bedöma utan bero på företagsspecifika faktorer.

Det finns också resonemang om möjlighet att tillämpa en volatilitetsjusterad diskonteringsränta. Det anges bland annat att den företagsspecifika volatilitetsjusteringen som införs i ändringsdirektivet kan få viss effekt för de försäkringsföretag som väljer att tillämpa den, det anges emellertid vara oklart i vilken utsträckning denna kommer att tillämpas.

I samband med införandet av Solvens II-regelverket krävdes i många fall stora förändringar av försäkringsföretagens företagsstyrningssystem. Många av de krav som införs nu vad gäller företagsstyrning anges antingen vara av mindre karaktär eller bedöms kunna efterlevas med befintliga resurser, och därför rymmas inom försäkringsföretagens verksamhet i dag. Ändringsdirektivets regler på området leder däremot enligt utredningen till vissa lättnader för framför allt små och icke-komplexa företag. I ändringsdirektivet införs uttalade krav på oberoende mellan styrelse, verkställande direktör och ansvariga för centrala funktioner, vilka syftar till att säkerställa att ett försäkringsföretag styrs på ett ansvarsfullt sätt där olika personer innehar affärsdrivande och kontrollerande roller. Detta leder samtidigt till ökade personalkostnader eftersom regelverket innebär krav på en viss bemanning. I små och icke-komplexa företag kan en person, genom de ändringar som nu införs, inneha flera ledande befattningar i företaget vilket leder till lägre kostnader.

Förutom de kostnadsförändringar som redan nämnts beskriver utredningen, i kvalitativa termer, möjliga kostnadsförändringar till följd av krav att beakta hållbarhetsrisker och att beakta klimatförändringsscenarier. Det anges att ökade kostnader för att stärka kompetens när det gäller klimatrisker kan komma att slå hårdare mot mindre företag som inte klassas som små och icke-komplexa, eftersom regelverket endast innehåller undantag från analyser av

klimatriskscenarier för små och icke-komplexa företag. Försäkringsföretagen kan också komma att behöva stärka sin kompetens utifrån de nya krav som ställs på till exempel planer för likviditetsriskhantering samt makroekonomiska analyser och stabilitetsriskanalyser. Detta kan medföra vissa kostnader beroende på vilken kompetens varje enskilt företag har i dag avseende detta.

Alla ändringar av rapportering är mer eller mindre kostsamma för försäkringsföretagen. Vad gäller den kvantitativa rapporteringen på kvartals- och årsbasis uppdaterar Eiopa regelbundet den så kallade taxonomin för rapportering, vilket leder till kostnader för försäkringsföretagen, framför allt genom att det kräver ändringar i rapporteringssystemen, inklusive tester av ändringarna innan de tas i bruk. Det anges att en stor uppdatering av taxonomin kan kosta flera årsarbetskrafter för varje försäkringsföretag att genomföra. De aktuella förändringarna anges kunna leda till en viss ökad rapporteringsbörda för försäkringsföretagen, men den bör enligt utredningen kunna rymmas inom befintlig arbetsstyrka.

De ändringar som införs genom ändringsdirektivet anges kunna leda till vissa kostnadsbesparingar för försäkringsföretag som klassificeras som små och icke-komplexa genom att de företagen ska vara prioriterade i att få undantag från viss periodisk rapportering samt endast behöver lämna uppgifter i solvens- och verksamhetsrapporten riktad mot yrkesverksamma på marknaderna vart tredje år. I viss mån kan även captivebolag omfattas av vissa kostnadsbesparingar då de endast behöver offentliggöra uppgifter i solvens- och verksamhetsrapporten riktad mot yrkesverksamma på marknaden.

Det nämns även fler exempel på kostnadsförändringar, som beskrivs kvalitativt.

Såvitt Regelrådet kan se anges ingen information om påverkan på intäkter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en kvalitativ beskrivning av kostnadspåverkan som i vissa avseenden är utförlig och tydlig. Beskrivningen är överlag tydligare när det gäller ändringarna i Solvens II-regelverket än när det gäller krishanteringsbestämmelserna. Regelrådet noterar att utredningen har bedömt att krishanteringsbestämmelserna borde leda till mindre kostnader för försäkringsföretagen än de gjort för banksektorn. Det är värdefull information men det saknas uppgift om hur omfattande kostnaderna för banksektorn har varit, en information som skulle ha kunnat bidra väsentligt till tydligheten. Det är inte uppenbart att det skulle ha varit omöjligt att beskriva denna kostnad som rimligtvis måste ha inträffat redan. Om det finns särskilda skäl till att den inte går att redovisa, hade detta kunnat anges och förklaras. Regelrådet noterar det som i flera fall anges om svårigheter att kvantifiera kostnadspåverkan och har förståelse för det kan vara svårt eller omöjligt att exakt beräkna vilka kostnadsförändringar som kan bli aktuella. Det är emellertid inte tydligt att det skulle ha varit omöjligt att göra exempelberäkningar eller en redovisning av möjliga scenarier, utifrån olika antaganden. Såvitt Regelrådet kan förstå hade en möjlighet kunnat vara att låta kända historiska kostnader för banksektorn vara ett "högsta" kostnadsalternativ för krishanteringsreglerna för försäkringssektorn, med vilket några alternativa scenarier med i varierande grad lägre kostnader, baserat på olika antaganden, hade kunnat jämföras. Om detta slags uppskattningar också bedömts omöjliga borde det ha kunnat anges och förklaras. Det är en brist att inget anges om intäktspåverkan. Om bedömningen skulle vara att sådan saknas, hade detta kunnat anges och förklaras. Sammantaget är redovisningen inte tillräcklig, även om det tveklöst finns värdefull information i den.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens kostnader och intäkter bristfällig.

Påverkan på konkurrens

Genom att införa gemensamma regler för återhämtnings- och resolutionsplanering samt för gränsöverskridande samordning vid krissituationer, främjas enligt utredningen en mer harmoniserad planering för och hantering av försäkringskriser inom EU. Reglerna anges bidra till ökad samordning i tillsyns- och resolutionsmyndigheternas arbete mellan medlemsstaterna och skapa större transparens kring hur fallissemang inom försäkringssektorn hanteras i olika länder. På sikt anges detta främja rättvis konkurrens för företag som är verksamma i flera medlemsstater och det anges kunna stärka förtroendet för den europeiska försäkringsmarknaden i stort. Ökad transparens kring företagens återhämtningsförmåga och beredskap för resolution anges också kunna påverka hur försäkringstagare och motparter bedömer företagens motståndskraft, vilket i sin tur kan stärka förtroendet för försäkringsmarknaden som helhet.

Utredningens bedömer att de proportionalitetsåtgärder som ingår i förslaget som gäller ändring i Solvens II-regelverket minskar inträdeskraven på försäkringsmarknaden. Det anges att i och med införandet av det regelverket 2016 ökade inträdesbarriärerna på försäkringsmarknaden markant, framför allt genom ökade kapitalkrav jämfört med tidigare reglering. Detta hinder anges kvarstå, men med höjda tröskelvärden för att få undantag på grund av storlek enligt 1 kap. 19 § FRL samt möjligheterna att klassificeras som ett litet och icke-komplext försäkringsföretag anges barriärerna minska för nystartade försäkringsföretag att etablera sig på försäkringsmarknaden.

Det beskrivs möjliga konsekvenser för kapitalmarknaderna till följd av ändringarna i Solvens II-direktivet. Dessa konsekvenser bedöms som små och skälen för den bedömningen förklaras av utredningen. Det finns även vissa mer övergripande resonemang om utveckling på marknaderna, på samhällsekonomisk nivå.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns visserligen viss information med relevans för konkurrensförhållanden. Det finns mer sådan information när det gäller ändringar i Solvens II-direktivet än när det gäller krishanteringsdirektivet. Den beskrivning som finns när det gäller ändringar i Solvens II-direktivet är också mer specifik. Utredningen har angett ett antal skillnader i hur företag med olika förutsättningar kan väntas hantera kostnadsförändringar som blir aktuella men detta kopplas inte på något tydligt sätt till påverkan på konkurrensförhållanden. Det hade varit behövligt med en tydligare beskriven koppling mellan dessa aspekter. Överlag finner Regelrådet att det kan anses finnas tillräckligt mycket information om konkurrenspåverkan till följd av ändringarna i Solvens II-direktivet men att informationen om sådan påverkan till följd av krishanteringsdirektivet är alltför oklar.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrens bristfällig.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Som har angetts ovan finns det vissa möjligheter till undantag eller enklare tillämpning av regler, för små och icke-komplexa företag samt efter ansökan även andra, när det gäller kraven enligt det ändrade Solvens II-direktivet. I mer allmänna termer anges det kunna bli störst påverkan för större bolag när det gäller krishanteringsreglerna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt hur mindre och icke-komplexa företags förutsättningar avses tillgodoses genom förslaget till ändring av Solvens II-regelverket. Däremot är det mer oklart vilka anpassningar som skulle kunna bli aktuella när det gäller krishanteringsreglerna även om det framgår att vissa möjligheter finns för de

ansvariga myndigheterna. Sammantaget finner Regelrådet att det anges alltför lite information om krishanteringsreglernas påverkan och möjlig hänsyn till små och medelstora företag för dessa.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små och medelstora företag bristfällig.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

Det som refererats ovan är även relevant för aspekten åtgärder för att begränsa kostnader och andra effekter.

Regelrådet gör motsvarande bedömning som den avseende särskilda hänsyn till små och medelstora företag även för denna aspekt. Det finns tydlig information när det gäller ändringar i Solvens II-regelverket men är mer oklart avseende krishanteringsreglerna.

Regelrådet finner redovisningen av åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I kapitel 33 anges att lagen om resolution av försäkringsföretag och de ändringar som genomför krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag ska träda i kraft den 30 januari 2027. Samma datum föreslås för de lagändringar som genomför ändringarna i Solvens II-direktivet och övriga lagändringar. Det förklaras hur detta datum överensstämmer med datum för antagande och offentliggörande av bestämmelser som krävs för att genomföra krishanteringsdirektivet och ändringarna i Solvens II-direktivet. Det anges också information om behov av övergångsbestämmelser, i förekommande fall. När det gäller Solvens II-direktivet anges i kapitel 35 att inga särskilda hänsyn kan tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande, förslaget innehåller de möjligheter till övergångsbestämmelser som ändringsdirektivet medger. Det finns enligt utredningen inte heller några behov av speciella informationsinsatser utan de som ska tillämpa reglerna har skyldighet att hålla sig uppdaterade avseende gällande regler. Inget anges om behov av informationsinsatser avseende de bestämmelser som genomför krishanteringsdirektivet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av vilka överväganden som ligger bakom förslag till tidpunkt för ikraftträdande. Denna beskrivning är tillräcklig. Det finns också viss beskrivning av behov av speciella informationsinsatser, men eftersom denna enbart gäller en av de två aktuella EU-rättsakterna som ska genomföras kan den inte anses fullständig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

När det gäller Solvens II direktivet anges följande. Ändringarna i ändringsdirektivet kommer på europeisk nivå att följas upp och utvärderas fem år efter att de ska vara genomförda i nationell rätt, med utgångspunkt i hur effektiv och ändamålsenlig regleringen har varit. Det

finns därmed enligt utredningen inte något behov av en särskild svensk uppföljning av de bestämmelser som föreslås.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen är enligt Regelrådets uppfattning ofullständig i två avseenden. För det första tas enbart den ena av de två aktuella EU-rättsakterna upp i den skrivning som refereras ovan. För det andra är det inte tydligt för Regelrådet av vilka skäl som en utvärdering på EU-nivå per definition skulle medföra att en utvärdering av effekterna i Sverige blir onödig. Regelrådet erfar att konsekvensutredningar och andra analyser (såsom en utvärdering) som görs på EU-nivån ofta redovisar effekter på medlemsstatsnivå mycket summariskt, om de alls redovisas. Detta hindrar inte att utredningens bedömning att det är onödigt i detta fall kan vara riktig av något specifikt skäl, men i så fall hade detta behövt förklaras. Alldeles oavsett är det en brist att inget anges om utvärdering av krishanteringsreglerna. I detta fall framstår det för Regelrådet som att en nationell utvärdering lämpligen kunde innehålla bland annat hur företagets kostnader och intäkter påverkas och om konkurrensförhållandena på den svenska försäkringsmarknaden påverkas.

Regelrådet finner redovisningen av hur och när konsekvenserna kan utvärderas bristfällig.

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Som redan nämnts syftar förslaget – till helt övervägande del – till att genomföra två rättsakter: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1 av den 27 november 2024 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag m.m. (i promemorian i allmänhet benämnd krishanteringsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/2 av den 27 november 2024 om ändring av direktiv 2009/138/EG vad gäller proportionalitet, tillsynskvalitet, rapportering, långsiktiga garantiåtgärder, makrotillsynsverktyg, hållbarhetsrisker samt grupp-tillsyn och gränsöverskridande tillsyn, och om ändring av direktiven 2002/87/EG och 2013/34/EU (i promemorian i allmänhet benämnd ändring i Solvens II-direktivet). I flertalet kapitel där utredningen beskriver sina förslag och bedömningar och skälen för dessa finns avsnitt som specifikt beskriver vilka bestämmelser som finns i den aktuella rättsakten och hur de föreslagna svenska reglerna förhåller sig till dessa. Det anges på flera ställen i betänkandet att ett direktivnära genomförande eftersträvas. Som redan refererats ovan finns också exempel på att utredningen redogör för handlingsfrihet för medlemsstater att ställa mer långtgående krav än miniminivån och att utredningen inte förordar detta.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade kunnat göra redovisningen av överensstämmelse med EU-rätt och inte minst relationen till minimikrav ännu tydligare om det hade gjorts tydligare hänvisningar i kapitlet om konsekvenser var i betänkandet man finner sådana beskrivningar. Detta är emellertid inte obligatoriskt och eftersom informationen finns i de kapitel där utredningen presenterar skäl för förslag och bedömningar är redovisningen tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven godtagbar.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Inget övrigt finns att framföra i ärendet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 17 december 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande