

2015-01-21

REMISSPROMEMORIA

FI Dnr 10-9537

Sammanfattning

Finansinspektionen föreslår nya och ändrade föreskrifter och allmänna råd med anledning av att Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG, inklusive de ändringar som har införts genom det så kallade Omnibus 2-direktivet, (S2-direktivet) genomförs i svensk rätt. Regleringen är ett led i genomförandet av S2-direktivet och en förutsättning för att direktivets bestämmelser ska få fullt genomslag i svensk rätt. De föreslagna reglerna utgör dock endast en del av ett samlat och nivåindelad regelverk, där de olika delarna samspelar med varandra.

Syftet med regleringen i S2-direktivet är att säkerställa att försäkringsföretagen har det kapital och den företagsstyrning, inklusive riskhantering, som krävs med hänsyn till de risker som är förenade med verksamheten. Regleringen syftar även till att förbättra marknadsdisciplinen, genom att ge marknadsaktörer tillgång till mer och bättre information om företagets verksamhet och finansiella ställning. Finansinspektionens förslag är en del av denna reglering.

Finansinspektionens förslag innehåller regler om hur de försäkringstekniska avsättningarna och det primära solvenskapitalkravet enligt standardformeln ska beräknas samt förutsättningarna för att få tillstånd att använda en intern modell. I förslaget finns även regler för försäkringsföretagens riskhantering och regler för att beräkna det gruppbaseade solvenskapitalkravet. Finansinspektionen föreslår dessutom regler om tillsynsrapportering, som består av såväl EU-gemensam tillsynsrapportering som nationella tillsynsrapporter.

För att i så stor utsträckning som möjligt bidra till harmoniserade regler inom EU har Finansinspektionen valt att utforma föreskrifterna på ett sätt som ligger så nära S2-direktivets lydelse som möjligt. På områden där kompletterande eller utfyllande regler medges föreslår Finansinspektionen i vissa fall sådana bestämmelser. Finansinspektionen bedömer att dessa regler är nödvändiga för att säkerställa ett gott konsumentskydd och en fungerande tillsyn. Av samma anledningar föreslår Finansinspektionen också nationell reglering på vissa områden som inte regleras i S2-direktivet. I flera fall, exempelvis när det gäller regler om försäkringstekniska riktlinjer och förmånsregister, är det bestämmelser som finns sedan tidigare och som Finansinspektionen föreslår ska behållas. Den nationella rapportering som Finansinspektionen föreslår är

nödvändig dels för att säkerställa en god tillsyn, dels för att uppfylla nationella och europeiska statistikkrav.

Finansinspektionen föreslår att de föreskrifter som genomför S2-direktivet ska gälla för försäkringsföretag och, i tillämpliga delar, även för grupper. Försäkringsgivare från tredje land omfattas av Finansinspektionens förslag till föreskrifter för försäkringsgivare från tredje land och av förslaget till informationsföreskrifter. Tjänstepensionsinstitut omfattas inte av S2-direktivet, men däremot av Finansinspektionens förslag till nya informationsföreskrifter. Därutöver omfattas pensionsstiftelser av förslaget till ändrade föreskrifter om placeringsriktlinjer och delar av reglerna om lämplighetsprövning i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om försäkringsrörelse.

Att ställa om till de nya reglerna kommer att innebära kostnader för försäkringsföretagen. De största kostnaderna kommer från de lagändringar som görs med anledning av S2-direktivet, och från reglerna i S2-förordningen och S2-standarderna. Det handlar om både initiala omställningskostnader och löpande kostnader i form av exempelvis underhåll av it-system och administration. Vissa delar av S2-direktivet är dock inte tvingande utan innebär att försäkringsföretag får möjlighet att använda sig av vissa metoder. Det gäller exempelvis möjligheten att använda en intern modell för att beräkna solvenskapitalkravet. Om ett företag väljer att utnyttja möjligheten ska det följa vissa regler, vilket ger upphov till kostnader. Det är rimligt att anta att ett företag kommer att välja att utnyttja en sådan möjlighet endast om fördelarna överväger kostnaden.

Finansinspektionen föreslår att de nya föreskrifterna och ändringarna av befintliga föreskrifter som ingår i detta förslag ska träda i kraft den 1 januari 2016. De övergångsregler som föreslås innebär dock att en del av bestämmelserna inte behöver tillämpas fullt ut förrän vid senare tidpunkter.

Innehåll

1	Utgångspunkter	5
1.1	Nuvarande och kommande regelverk	5
1.2	Målet med regleringen	12
1.3	Rättsliga förutsättningar	13
1.4	Ärendets beredning	13
1.5	Regleringsalternativ	14
1.6	Tillämpningsområde	15
1.7	Ikraftträdande	16
1.8	Särskilt om tillsyn	16
2	Motiveringar och överväganden	18
2.1	Principiella överväganden i genomförandet av S2-direktivet	18
2.2	Strukturen i Huvudföreskriften	20
2.3	Bemyndiganden som Finansinspektionen avvaktar med att utnyttja	20
2.4	Tillämpningsområde och definitioner m.m.	21
2.5	Tillstånd m.m.	22
2.6	Verksamhet i ett annat land inom EES	24
2.7	Grundläggande bestämmelser	25
2.8	Tillgångar, skulder och försäkringstekniska avsättningar	26
2.9	Investeringar	29
2.10	Kapitalbas	31
2.11	Kapitalkrav	33
2.12	Interna modeller	35
2.13	Företagsstyrning	39
2.14	Lämplighetsprövning	49
2.15	Offentliggörande	51
2.16	Åtgärdsplan och finansiell saneringsplan	51
2.17	Grupper	53
2.18	Förslag till föreskrifter och allmänna råd om tillsynsrapportering för försäkringsrörelse	58
2.19	Förslag till föreskrifter om övergångsbestämmelser för försäkringsrörelse	66
2.20	Förslag till föreskrifter och allmänna råd om normalplan för skadeförsäkringsföretags beräkning av säkerhetsreserv	69
2.21	Förslag till föreskrifter och allmänna råd om information som gäller försäkring och tjänstepension	70
2.22	Förslag till ändringar i föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning i försäkringsföretag	72
2.23	Förslag till föreskrifter om försäkringsrörelse som försäkringsgivare från tredje land driver i Sverige	74
2.24	Förslag till föreskrifter om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys för pensionsstiftelser	76
3	Konsekvensanalys	78
3.1	Utgångspunkter	78
3.2	Försäkringsföretagens förberedelser	79

3.3	Tidigare genomförda konsekvensutredningar	80
3.4	Generella konsekvenser av Solvens 2	81
3.5	Berörda företag	84
3.6	Konsekvenser för försäkringsföretagen	85
3.7	Konsekvenser för försäkringsmarknaden	108
3.8	Konsekvenser för kapitalmarknaden	109
3.9	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	110
3.10	Konsekvenser för Finansinspektionen	112

1 Utgångspunkter

1.1 Nuvarande och kommande regelverk

De nuvarande EU-rättsliga försäkringsrörelsereglerna återfinns i huvudsak i försäkringsdirektiven för direkt skadeförsäkring och livförsäkring samt i återförsäkringsdirektivet. Alla dessa direktiv är av minimiharmoniseringskaraktär. Under årens lopp har de olika försäkringsdirektiven ändrats flera gånger, utan att det – annat än delvis – har genomförts någon formell konsolidering av dem.

Solvensreglerna innehåller bland annat regler om vilka poster som får ingå i ett företags kapitalbas, hur kapitalkravet ska räknas fram samt hur de försäkringstekniska avsättningarna ska värderas och hur tillgångarna får placeras. Enligt gällande solvensregler ska ett försäkringsföretag ha en tillräcklig kapitalbas som ska uppgå till en nivå som beräknas utifrån verksamhetens art och omfattning. Företaget ska ha en solvensmarginal som innebär att värdet på alla tillgångar med en viss marginal ska överstiga värdet på de åtaganden som garanterats och villkorats i försäkringsavtalen. Dessutom får företagets kapitalbas aldrig vara lägre än det garantibelopp som finns bestämt i lag. Vidare fastställs i regelverket de beräknings- och värderingsmetoder som företaget ska användas för de försäkringstekniska avsättningarna, och som innebär att det i avsättningarna finns implicita kapitalbuffertar. Regelverket innehåller också särskilda krav på tillgångarna för skuldteckning samt kvantitativa placeringsregler för tillgångar. Dagens regelverk innehåller däremot i relativt begränsad omfattning krav på företagsstyrning.

Dagens kapitalkravsregler baseras på statistiska modeller och data från 1940- och 1950-talen. Regelverket är både enkelt och robust men det innebär samtidigt att kapitalkraven som ställs inte säkert återspeglar de risker som ett enskilt försäkringsföretag har. En stor nackdel med modellerna är att ju fler implicita buffertar ett företag har i de försäkringstekniska avsättningarna, desto högre kapitalkrav ställs på företaget. Kapitalkravet kan därmed i vissa fall visa sig vara för högt och i andra för lågt.

1.1.1 Den nuvarande svenska försäkringsrörelseregleringen

Den nuvarande svenska försäkringsrörelseregleringen har i stor utsträckning sin grund i de ovan nämnda försäkringsdirektiven. Regler om försäkringsrörelse finns i huvudsak i lagen (2010:2043) om försäkringsrörelse (FRL), lagen (2010:2044) om införande av lagen (2010:2043) om försäkringsrörelse (införandelagen) och försäkringsrörelseförordningen (2011:257) (FRFO) samt i ett antal föreskrifter och allmänna råd som har utfärdats av Finansinspektionen.¹ Utöver regler för svenska försäkringsföretag

¹ En fullständig förteckning över de förkortningar som används i denna remisspromemoria finns i bilaga 1.

finns regler om utländska försäkringsgivares verksamhet i Sverige i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige (LUFT). Utländska försäkringsgivare träffas också av ett antal av Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd.

En förteckning över Finansinspektionens gällande föreskrifter och allmänna råd som tillämpas av försäkringsföretag finns i bilaga 2. I remisspromemorian används ”det nuvarande svenska försäkringsrörelseregelverket” som ett samlingsbegrepp för nu nämnda regler.

I det nuvarande svenska försäkringsrörelseverket finns en särreglering för verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring. Understödsföreningar som driver tjänstepensionsverksamhet, så kallade tjänstepensionskassor, regleras i lagen (1972:262) om understödsföreningar (UFL). Denna lag upphävdes när FRL genomfördes. Understödsföreningar kan dock driva sin verksamhet enligt UFL fram till utgången av 2017. I augusti 2014 lämnade tjänstepensionsföretagsutredningen ett förslag till ny reglering för tjänstepensionsföretag (SOU 2014:57). Det är i nuläget inte klart hur lagstiftaren kommer att hantera utredningens förslag.

Här ska även nämnas att pensionsstiftelsernas verksamhet regleras i tryggandelagen (1967:531) och i vissa föreskrifter och allmänna råd utfärdade av Finansinspektionen.

1.1.2 Tidigare svenska reformer

Den senaste större reformen av de svenska *rörelserättsliga* reglerna för försäkringsföretag genomfördes år 2000, då reglerna ändrades för att underlätta produktutveckling och konkurrens samt ge försäkringstagarna ett bättre skydd. De *associationsrättsliga* reglerna för försäkringsföretag moderniserades och reformerades genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 april 2011. Denna översyn syftade till att anpassa de associationsrättsliga reglerna för försäkringsverksamhet till allmän associationsrättslig lagstiftning. I samband med reformen 2011 aviserade Finansinspektionen att myndigheten i samband med genomförandet av den kommande Solvens 2-regleringen avsåg att genomföra en mer genomgripande översyn av myndighetens föreskrifter och allmänna råd på försäkringsområdet.

1.1.3 Bakgrunden till Solvens 2

Arbetet med en mer genomgripande översyn av de EU-rättsliga solvensreglerna – det som skulle komma att bli Solvens 2-direktivet² (S2-direktivet) – påbörjades redan 1999. För att snabbt åtgärda vissa av svagheterna

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) av den 25 november 2009 inklusive de ändringar som har införts genom Omnibus 2-direktivet.

i de dåvarande direktiven antogs de så kallade Solvens 1-direktiven³ 2002, vilket innebar en viss skärpning och vissa förtydliganden i förhållande till de tidigare direktiven. I likhet med de tidigare direktiven är reglerna i Solvens 1-direktiven utformade som minimiregler. Under arbetet med att ta fram de nya solvensreglerna beslutades att S2-direktivet även skulle utgöra en konsolidering av bestämmelserna i 13 olika försäkringsdirektiv som tidigare antagits. Konsolideringen är inte avsedd att i sig innebära några materiella ändringar av bestämmelserna.

1.1.4 Det ursprungliga S2-direktivet

S2-direktivet antogs i november 2009. Utöver konsolideringen som berörts ovan innehåller direktivet en ny, riskbaserad solvensreglering med utgångspunkt i såväl kvantitativa som kvalitativa krav. Denna del av S2-direktivet utgör det ursprungliga S2-direktivet. Till skillnad från tidigare försäkringsdirektiv är stora delar av S2-direktivet ett fullharmoniseringsdirektiv. S2-direktivet innebär stora förändringar inom alla centrala delar av solvensregleringen och innehåller regler för

- värdering av tillgångar och skulder,
- försäkringstekniska avsättningar,
- kapitalbas,
- kapitalkrav,
- interna modeller,
- investeringar,
- företagsstyrning,
- rapportering,
- offentliggörande,
- tillsyn,
- ingripande samt
- grupper som innehåller försäkrings- eller återförsäkringsföretag.

1.1.5 S2-direktivets tillämpningsområde

S2-direktivet reglerar både liv- och skadeförsäkring, och såväl direktförsäkring som återförsäkring. S2-direktivet omfattar också så kallade specialföretag och grupper. Med utgångspunkt från de undantagsmöjligheter som framgår av artikel 4 i S2-direktivet kan små försäkringsföretag, under vissa förutsättningar, vara undantagna från hela eller delar av direktivets tillämpningsområde. Vidare innebär den proportionalitetsprincip som S2-direktivet hänvisar till att kraven och tillsynsåtgärderna ska anpassas till arten, omfattningen och komplexiteten

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/13/EG) av den 5 mars 2002 om ändring av rådets direktiv 73/239/EEG när det gäller solvensmarginalkraven för skadeförsäkringsföretag (solvensskadedirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/12/EG) av den 5 mars 2002 om ändring av rådets direktiv 79/267/EEG när det gäller solvensmarginalkraven för livförsäkringsföretag (solvenslivdirektivet).

av riskerna i det enskilda företaget.⁴ Ett företag som inte uppfyller kraven för undantag men för vilket regelverket ändå kan anses vara alltför betungande och komplext – exempelvis medelstora företag och företag som tillhandahåller enkla produkter – kan således få en lättnad i reglerna. Vissa former av run off-verksamhet kan också på visst sätt vara undantagen från tillämpningsområdet.

I S2-direktivet finns bestämmelser om tillsyn över försäkrings- och återförsäkringsföretag som ingår i en grupp i artiklarna 212–266. Det som är av intresse här är bestämmelsen i artikel 246, där det anges att kraven på företagsstyrning ska gälla i tillämpliga delar på gruppnivå.

1.1.6 Ny tillsyns- och regleringsordning

Lärdomarna från finanskrisen har påverkat den slutliga utformningen av S2-direktivet på flera olika sätt. För det första ledde finanskrisen till diskussioner om behovet av att förändra olika delar av regelverket. För det andra bidrog finanskrisen till att det skapades en ny ordning för den finansiella tillsynen inom EU. Detta, i kombination med ikraftträdandet av Lissabonfördraget, innebär att man skapade Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (European Insurance and Occupational Pension Authority, Eiopa) och förändrade de EU-rättsliga processerna för regelgivning.

I Eiopas uppgifter ingår att verka för en enhetlig tillämpning av det gemenskapsrättsliga regelverket på finansmarknadsområdet, att ta fram förslag till bindande tekniska standarder för tillsyn och genomförande, att utfärda icke-bindande riktlinjer och rekommendationer samt att samla in uppgifter om finansiella institut.

Solvens 2-regelverket (S2-regelverket) har tagits fram med utgångspunkt från Lamfalussyprocessen. S2-direktivet är således ett ramdirektiv, vilket innebär att flera av bestämmelserna i direktivet kompletteras av detaljbestämmelser i förordningar. När S2-direktivet antogs förutsattes att detaljregleringen skulle ske genom så kallade genomförandeåtgärder som kommissionen skulle besluta om. Redan vid den tidpunkten fanns det informella förslag till sådana genomförandebestämmelser. Förslagen fanns i det som då kallades för genomförandeförordningen. Det som i denna remisspromemoria kallas S2-förordningen är en delvis omarbetad version av denna ursprungliga genomförandeförordning.

Bland de bindande reglerna i S2-regelverket finns även ett antal *S2-standarder*. När det gäller *S2-riktlinjer* har Eiopa hittills föreslagit riktlinjer om bland annat tillsynskollegier, interna modeller samt om företagsstyrning och den egna risk- och solvensbedömningen. Under 2015 förväntas Eiopa föreslå ytterligare riktlinjer. Det innebär att den slutgiltiga utformningen av vissa delar av den

⁴ I enlighet med vad som anges i förslaget till lagrådsremiss om genomförandet av S2-direktivet gäller dock inte proportionalitetsprincipen för de krav i S2-direktivet som på grund av sitt innehåll inte kan ändras genom proportionalitetsöverbäganden.

kompletterande regleringen till S2-direktivet ännu inte är känd. Om den slutgiltiga utformningen av S2-riktlinjerna visar sig påverka Finansinspektionens förslag till föreskrifter, kan förslaget behöva revideras.

1.1.7 Förberedande riktlinjer

Hösten 2013 beslutade Eiopa att utfärda riktlinjer för förberedelserna inför ikraftträdandet av S2-direktivet (Preparatory Guidelines). Riktlinjerna anger vilka krav tillsynsmyndigheterna ska ställa på företagens förberedelser inför Solvens 2. Riktlinjerna gäller för de företag och grupper som omfattas av S2-direktivet och syftar till att säkerställa att de europeiska försäkringsföretagen förbereder sig på ett likartat och konsekvent sätt. Försäkringsföretagen ska följa riktlinjerna från och med 2014 och fram till att S2-direktivet träder i kraft.^{5,6} Huvudområden som omfattas av dessa riktlinjer är:

- företagsstyrningssystem,
- framåtblickande bedömning av egna risker FLAOR (ORSA),
- lämnande av information till myndigheter, samt
- förhandsgranskning av interna modeller.

1.1.8 Ändringar i det ursprungliga S2-direktivet (Omnibus 2-direktivet)

Som en del av förberedelserna inför S2-direktivet genomförde Eiopa under 2013 den så kallade LTGA-studien⁷ för att testa hur väl försäkringsföretag med långa garanterade åtaganden skulle klara av de nya kraven i S2-regelverket. Studien utmynnade i förslag till ändringar av regelverket. De ändringar i det ursprungliga S2-direktivet som behövde göras mot bakgrund av den nya tillsynsordningen och det som framkommit genom LTGA-studien finns i Omnibus 2-direktivet⁸ (O2-direktivet), som antogs i mars 2014. Ändringarna handlar dels om mandatet och de närmare processerna för de olika EU-institutionernas regelgivning, dels om ändringar som syftar till att underlätta för företag att erbjuda försäkringsprodukter med långfristiga garantier. O2-direktivet innehåller också bestämmelser om den senaste tidpunkten för att genomföra S2-direktivet, och särskilda infasnings- och övergångsbestämmelser. Förslag till det svenska genomförandet av O2-direktivet har lämnats i ett delbetänkande från

Tjänstepensionsföretagsutredningen (SOU 2014:56). Detta förslag har sedan arbetats in i förslaget till lagrådsremiss om genomförandet av S2-direktivet (Lagrådsremissen).

⁵ Värt att understryka är att Finansinspektionen följer upp företagens förberedelser genom sin tillsyn, men inte kan ingripa med sanktioner om företagen brister i förberedelserna.

⁶ För mer information om de förberedande riktlinjerna hänvisas till Finansinspektionens webbsida, www.fi.se.

⁷ The long-term guarantees assessment

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/51/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiven 2003/71/EG och 2009/138/EG och förordningarna (EG) nr 1060/2009, (EU) nr 1094/2010 och (EU) nr 1095/2010 med avseende på befogenheterna för Europeiska tillsynsmyndigheten (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten) och Europeiska tillsynsmyndigheten (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten).

Ändringar i det ursprungliga S2-direktivet har också skett med anledning av den översyn av konglomeratsdirektivet som gjordes i samband med finanskrisen. Dessa förändringar behandlas som en del av de förslag som regeringen har lagt fram i Lagrådsremissen.

1.1.9 Genomgripande förändringar och nya förutsättningar

Sammantaget innebär de nya reglerna genomgripande förändringar av den svenska försäkringsrörelseregleringen, och därmed också för försäkringsföretagen. Den mest uppenbara förändringen är naturligtvis att det införs nya, riskbaserade regler inom alla centrala delar av försäkringsrörelseregleringen. När det gäller dessa nya regler (det vill säga den egentliga Solvens 2-regleringen) sker det emellertid också förändringar i förutsättningarna för såväl lagstiftarens som Finansinspektionens normgivning på försäkringsområdet. Orsaken till detta är att den nationella normgivningen här ska ske inom ramen för ett system av EU-gemensamma regler på olika nivåer som, sammantaget, är avsett att skapa ett mer harmoniserat regelverk.⁹

De nationella reglerna som genomför S2-direktivet ska också samordnas med en helt annan typ av EU-baserade regler, det vill säga de bestämmelser som ingår i konsolideringen och som redan ska vara genomförda i nationell rätt. För dessa bestämmelser, som ofta innebär en minimiharmonisering, finns det i de flesta fall ingen kompletterande reglering på EU-nivå. Slutligen ska de olika typerna av EU-baserade regler samordnas med bestämmelser i den svenska regleringen för försäkringsföretag som *inte* har sin grund i den EU-gemensamma regleringen. Det gäller bland annat delar av den associationsrättsliga regleringen, som bestämmelserna om de rättigheter och skyldigheter som gäller för bolags- och föreningsorgan, men även delar av den rörelserättsliga regleringen, som bestämmelserna om återbäring, stabilitetsprincipen, kravet på god försäkringsstandard och kraven på riktlinjer av olika slag. Sammantaget kan konstateras att regelverket, i och med detta, kommer att bli svårare att överblicka.

1.1.10 Genomförandet av S2-regelverket i Sverige

I februari 2010 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till hur S2-direktivet ska genomföras i svensk rätt.

⁹ Det samlade S2-regelverket beskrivs ibland som ett regelverk med fyra olika nivåer. ”Nivå 1-regleringen” (som finns i S2- och O2-direktiven) innehåller de grundläggande och principiella bestämmelserna, medan ”Nivå 2-regleringen” (som finns i en av EU-förordningarna) utgörs av de ”ursprungliga” detaljbestämmelserna och ”Nivå 2,5-regleringen” (som finns i andra EU-förordningar) utgörs av de så kallade EU-standarderna för tillsyn respektive EU-standarderna för genomförande. ”Nivå 3-regleringen” utgörs av de riktlinjer och rekommendationer som utfärdas av Eiopa. Nivå 1-regleringen ska genomföras genom nationella bestämmelser (lag eller myndighetsföreskrifter). Nivå 2- respektive 2,5-regleringen gäller direkt i respektive medlemsland och ska därför som huvudregel inte genomföras genom några nationella bestämmelser. Nivå 3-regleringen gäller som allmänna råd i Sverige, men får ”omvandlas” till bindande myndighetsföreskrifter.

Utredningen, som antog namnet Solvens II-utredningen, lämnade sitt betänkande Rörelsereglering för försäkring och tjänstepension i oktober 2011 (SOU 2011:68). Betänkandet remitterades under hösten 2011, och den 1 september 2014 remitterade Finansdepartementet ett utkast till lagrådsremiss. I utkastet föreslår regeringen att merparten av bestämmelserna i S2-direktivet ska tas in i lag. Regeringen föreslår att lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2016.

I Lagrådsremissen föreslår regeringen att vissa av reglerna i S2-direktivet ska genomföras i svensk rätt genom föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen utser. Myndigheten förväntas bli Finansinspektionen. I huvudsak handlar det om olika detaljregler i S2-direktivet som regeringen inte tagit in i de föreslagna reglerna i FRL. De regler i Finansinspektionens regler som innebär ett genomförande av S2-direktivet har alltid formen av föreskrifter, eftersom ett EU-direktiv normalt inte kan införlivas i svensk rätt genom allmänna råd. I förslaget utgår Finansinspektionen ifrån att de bemyndiganden som regeringen föreslår i Lagrådsremissen delegeras till Finansinspektionen.

Det svenska genomförandet av S2-direktivet kan delas upp i tre delar enligt följande:

1. Det ursprungliga S2-direktivet som främst utgörs av fullharmoniseringsregler och som måste införlivas i svensk rätt.
2. Konsolideringen av de äldre försäkringsdirektiven som innebär minimiharmonisering och som redan ska vara genomförda i svensk rätt.
3. Den nationella särregleringen, som endast är aktuell i de delar av S2-regelverket som tillåter kompletterande eller utfyllande nationella regler.

Utöver detta föreslår såväl lagstiftaren som Finansinspektionen vissa nationella regler för S2-direktivet på områden som inte regleras i S2-direktivet.

EU-förordningar – i detta fall S2-förordningen och S2-standarderna¹⁰ - är direkt tillämpliga i varje medlemsstat. Några genomförandeåtgärder beträffande EU-förordningar får normalt inte vidtas. Däremot förutsätts i vissa fall att nationella bestämmelser införs för att förordningens bestämmelser ska kunna tillämpas. Nationell rätt kan även behöva anpassas för att säkerställa att den svenska regleringen inte innehåller bestämmelser som antingen medför dubbelreglering eller som hamnar i konflikt med bestämmelserna i förordningen. Om en konflikt ändå skulle inträffa, har EU-förordningar företräde. Slutligen kan regleringen i en förordning vara av sådan art att den medger kompletterande och utfyllande reglering.

¹⁰ Eiopa har fått mandat att lämna förslag till tekniska standarder, vilket framgår av S2-direktivet eller S2-förordningen. Förslagen till tekniska standarder antas av kommissionen i form av EU-förordningar eller beslut.

De S2-riktlinjer som utfärdas av Eiopa är icke-bindande. Mandatet att meddela riktlinjer följer av artikel 16 punkt 1 i Eiopa-förordningen¹¹. Eiopa kan meddela riktlinjer riktade såväl till behöriga myndigheter som till finansinstitut. De S2-riktlinjer som är riktade till försäkringsföretagen är direkt tillämpliga för de svenska försäkringsföretagen och ska jämföras med allmänna råd.¹² Finansinspektionen har möjlighet att helt eller delvis omarbete en S2-riktlinje till föreskrifter, för det fall regeringen har gett Finansinspektionen bemyndigande att meddela föreskrifter i den aktuella frågan. Finansinspektionen kan också välja att lyfta in en S2-riktlinje i form av allmänna råd.

1.2 Målet med regleringen

På ett övergripande plan syftar regleringen av finansiella företag syftar till att bidra till ett väl fungerande finansiellt system och ett gott konsumentskydd. De särskilda rörelsereglerna på försäkringsområdet, som bland annat består av solvensregler, är främst till för att skydda försäkringstagare och andra ersättningsberättigade på grund av försäkringsavtal. Denna reglering behövs mot bakgrund av de allvarliga konsekvenser som det kan få för försäkringstagare och andra ersättningsberättigade om ett försäkringsföretag inte kan fullgöra sina åtaganden. Regleringen syftar också till att minska riskerna med det informationsunderläge som försäkringstagarna befinner sig i gentemot försäkringsgivaren. Stabila försäkringsföretag bidrar dessutom till stabiliteten på den finansiella marknaden.

Regleringen i S2-direktivet syftar bland annat till att säkerställa att försäkringsföretagen har det kapital och den företagsstyrning, inklusive riskhantering, som krävs med hänsyn till de risker som är förenade med verksamheten. Regleringen syftar även till att förbättra marknadsdisciplinen, genom att ge marknadsaktörer och andra tillgång till mer och bättre information om företagets verksamhet och finansiella ställning. Finansinspektionens förslag utgör en del av denna reglering.

Regeringen föreslår i Lagrådsremissen att S2-direktivet genomförs i svensk rätt huvudsakligen genom ändringar i FRL. Den av Finansinspektionen föreslagna regleringen är ett led i genomförandet av S2-direktivet och en förutsättning för att direktivets bestämmelser ska få fullt genomslag i svensk rätt. Målet med förslaget sammanfaller således med direktivets syften.

Som framgått ovan är S2-direktivet till stora delar ett fullharmoniseringsdirektiv. Syftet med detta är att bidra till en ökad

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/79/EG

¹² Se Finansinspektionens promemoria den 8 februari 2013 om genomförande av de europeiska tillsynsmyndigheternas riktlinjer och rekommendationer.

harmonisering inom EU av de nationella regelverk som styr försäkringsföretagens verksamhet.

1.3 Rättsliga förutsättningar

I Lagrådsremissen ges regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ett antal bemyndiganden att utfärda föreskrifter kopplade till de föreslagna lagbestämmelserna. Bemyndigandena framgår av respektive kapitel i förslaget till lag om ändring i FRL. Finansinspektionen förväntar sig att regeringen i en ändrad FRFO kommer att delegera dessa bemyndiganden till Finansinspektionen (jämför nuvarande 7 kap. 2-5 §§ FRFO). Av 7 kap. 2 § andra stycket FRFO framgår att Finansinspektionen får meddela föreskrifter om verkställigheten av försäkringsrörelselagen i den utsträckning som förordningen inte innehåller sådana bestämmelser.

När det gäller de delar av S2-direktivet som utgör en konsolidering av de äldre försäkringsdirektiven – och som därmed redan ska vara införda i nationell lagstiftning – finns det redan i dag bemyndiganden i FRL och FRFO. I förslaget till nya föreskrifter utgår Finansinspektionen från att dessa bemyndiganden kommer att finnas kvar.

Finansinspektionens förslag till föreskrifter om den nationella rapporteringen lämnas med stöd av bemyndigande i FRFO som förväntas kvarstå. Som statistikansvarig myndighet ansvarar Finansinspektionen också för att samla in uppgifter till den officiella statistiken. Uppgifter som behövs för detta ändamål begärs in med stöd av bemyndigande i förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Finansinspektionens rätt att utfärda allmänna råd framgår av författningssamlingsförordningen (1976:725).

1.4 Ärendets beredning

Solvens 2-arbetet har pågått i många år och Finansinspektionen har under denna tid varit aktiv i Eiopas löpande arbete. Finansinspektionen har också fört en dialog med tillsynsmyndigheterna i övriga Norden och i vissa andra europeiska länder.

På referensgruppsmöten hösten 2012 fick representanter från branschen möjlighet att lämna övergripande synpunkter på behovet och den närmare utformningen av Finansinspektionens regelgivning, i ljuset av Solvens II-utredningens förslag och de utkast till kompletterande reglering från EU-kommissionen och Eiopa som var kända då. Det bör här understrykas att referensgruppen inte tog del av de fullständiga förslagen till kompletterande reglering. Hösten 2014 har nya referensgruppsmöten hållits. Under dessa möten har branschrepresentanter tagit del av och diskuterat utkast till stora

delar av de förslag som nu remitteras. Finansinspektionen har i det fortsatta arbetet i möjligaste mån tagit hänsyn till de synpunkter som framkommit under mötena.

När det gäller vissa av reglerna för försäkringstekniska avsättningar och försäkringstekniskt beräkningsunderlag samt bestämmelserna om krav på personer som ska utföra uppgifter inom aktuariefunktionen har olika förslag diskuterats, bland annat med Svenska Aktuarieföreningen och Aktuarienämnden. Finansinspektionen har dessutom nyligen – i samband med framtagningen av nu gällande bestämmelser om villkor för behörighet att tjänstgöra som aktuarie – fört en dialog med bland annat Svenska Aktuarieföreningen om de kompetenskrav som ska gälla.

För att säkerställa att den information som begärs in från företagen inom ramen för den periodiska rapporteringen uppfyller behoven och kraven för den officiella statistiken har förslagen stämts av med Statistiska centralbyrån (SCB) och Riksbanken.

Vissa av de frågor som regleras inom S2-regelverket är av sektorövergripande karaktär. Det gäller exempelvis frågor som företagsstyrning (inklusive intern styrning och kontroll), lämplighetsprövning av ledande befattningshavare, ägarprövning och verksamhetsplan. För att säkerställa en harmoniserad syn inom Finansinspektionen när det gäller sådana frågor har en löpande dialog förts internt för att säkerställa en gemensam, sektorövergripande syn på frågorna. I den mån det har varit möjligt har Finansinspektionen således i detta förslag beaktat hur frågan hanterats på bank- och värdepappersområdet. Frågan om skillnaderna mellan EU-regleringen på försäkrings- och bankområdet har även tagits upp i Eiopa.

Inom ramen för arbetet med de förberedande riktlinjerna har Finansinspektionen genomfört en enkät för att kartlägga vilka kostnader som genomförandet av S2-regelverket förväntas medföra för de berörda företagen, vilket beskrivs närmare i kapitel 3.

1.5 Regleringsalternativ

Som Finansinspektionen har redogjort för ovan ska S2-direktivets bestämmelser vara införda genom bindande föreskrifter för att direktivet till fullo ska anses vara genomfört i svensk rätt. För de delar av Finansinspektionens förslag som innebär ett genomförande av S2-direktivet saknas därmed alternativ till reglering i form av föreskrifter. Utifrån ovanstående bedömer Finansinspektionen att bestämmelserna inte heller skulle kunna regleras genom självreglering. Det utesluter däremot inte kompletterande självreglering inom områden där branschen finner det lämpligt.

I linje med tankarna bakom S2-direktivet har de föreslagna reglerna så långt möjligt utformats som rambestämmelser, det vill säga bestämmelser som

lägger fast syftet med regeln och de ramar inom vilka varje företag ska utforma de processer och rutiner som i det enskilda fallet – och utifrån företagets unika riskprofil - behövs för att uppfylla regeln.

Även på de områden där de föreslagna reglerna inte har sin direkta grund i genomförandet av S2-direktivet har Finansinspektionen bedömt att den föreslagna regleringen i de flesta fall är av sådan art att den måste ske genom bindande regler, det vill säga genom föreskrifter. I flera fall grundar sig sådana förslag på bestämmelser som finns redan i dag, antingen i form av föreskrifter eller allmänna råd. Finansinspektionen motiverar respektive förslag närmare i avsnitt 2.

När det gäller S2-riktlinjerna har Finansinspektionen i de flesta fall valt att avstå från att omvandla dessa till föreskrifter. I några fall avviker dock Finansinspektionen från denna huvudregel med motiveringen att en icke-bindande reglering av det slag som S2-riktlinjerna utgör bedöms vara otillräcklig med hänsyn till behovet av en effektiv tillsyn eller ett tillräckligt konsumentskydd. Vilka riktlinjer som Finansinspektionen föreslår ska omvandlas till föreskrifter och varför framgår av redogörelsen av förslaget i avsnitt 2.

Finansinspektionen skulle kunna genomföra nödvändiga ändringar i myndighetens föreskrifter till följd av S2-regelverket utan att samtidigt föreslå en samlad författning för försäkringsrörelse. Finansinspektionen bedömer dock att en sådan lösning skulle skapa ett mer svåröverskådligt regelverk.

1.6 Tillämpningsområde

Finansinspektionen föreslår att de föreskrifter som genomför S2-direktivet ska gälla för svenska försäkringsföretag och, i tillämpliga delar, även för grupper. Förslaget kan innebära en förändring av tillämpningsområdet när det gäller vissa enskilda bestämmelser som har förts över från de nuvarande föreskrifterna. Försäkringsföretag omfattas också av de föreslagna informationsföreskrifterna.

Försäkringsgivare från tredje land träffas av bestämmelser i S2-direktivet. Dessa företag omfattas av Finansinspektionens förslag till konsoliderad författning för försäkringsgivare från tredje land och av förslaget till informationsföreskrifter.

Tjänstepensionsinstitut omfattas inte av de föreskrifter som genomför S2-direktivet men däremot av de föreslagna informationsföreskrifterna.

Pensionsstiftelser omfattas av förslaget till ändrade föreskrifter om placeringsriktlinjer, de föreslagna informationsföreskrifterna och tillämpliga delar av reglerna om lämplighetsprövning i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om försäkringsrörelse.

1.7 Ikraftträdande

Finansinspektionen föreslår att de nya föreskrifterna och ändringar av befintliga föreskrifter som ingår i detta förslag ska träda i kraft den 1 januari 2016.

Enligt S2-direktivet ska direktivets bestämmelser vara genomförda i nationell lagstiftning senast den 31 mars 2015. Riksdagen beräknas fatta beslut om lagändringarna i juni 2015. Finansinspektionen kommer därför att besluta om föreskrifterna i anslutning till detta.

1.8 Särskilt om tillsyn

I S2-regelverket är utgångspunkten att tillsynen, i högre grad än i dag, ska utgå från en proaktiv och riskbaserad metodik. Regelverket kännetecknas av mer kvalitativa krav, som innebär en ökad flexibilitet för företagens val av hur kraven ska uppfyllas. En central uppgift i tillsynen blir således att säkerställa att ett företag – genom sina interna rutiner och processer – faktiskt uppfyller de uppställda kraven.

Jämfört med dagens regelverk ges Finansinspektionen ökade befogenheter att kräva att ett företag vidtar vissa åtgärder av korrigerande natur. Finansinspektionen kommer bland annat att kunna kräva att ett företag ansöker om en intern modell eller företagsspecifika parametrar om standardformeln inte bedöms spegla företagets riskprofil. Det nya regelverket ger även Finansinspektionen möjlighet att ålägga ett företag ett kapitaltillägg om företagets riskprofil avviker väsentligt från de antaganden som ligger till grund för beräkningen av solvenskapitalkravet enligt standardformel eller en intern modell, eller om försäkringsföretagets företagsstyrningssystem avviker från kraven. S2-direktivet innehåller även bestämmelser om de åtgärder som ett försäkringsföretag som inte uppfyller, eller riskerar att inte uppfylla, minimi- respektive solvenskapitalkravet ska vidta. Finansinspektionen har inte fått något bemyndigande att meddela föreskrifter för tillsynen, utan regeringen föreslår att sådana bestämmelser införs i lag.¹³ Konsekvenserna för Finansinspektionens verksamhet kommer dock att bli mycket betydande.

S2-regelverket innebär inte bara en harmonisering av de regler som styr försäkringsföretagen utan målsättningen är också att tillsynen ska bli mer harmoniserad. Regelverket ställer därför krav på ökad transparens när det gäller tillsynen, inklusive de kriterier och verktyg som tillsynsmyndigheterna använder. Eiopa ska också regelbundet, men minst vart annat år, rapportera till Europaparlamentet, rådet och kommissionen om utvecklingen av de

¹³ Regeringen föreslår dock att Finansinspektionen får bemyndigande att föreskriva om innehållet i den finansiella saneringsplanen och åtgärdsplanen som ett företag behöver ta fram i ett läge då minimi- respektive solvenskapitalkravet inte är uppfyllt. Finansinspektionen återkommer till detta i avsnitt 2.16.

tillsynsmetoder som används inom gemenskapen. I S2-förordningen anges också vilka aggregerade statistiska uppgifter om centrala aspekter av tillämpningen av stabilitetsregelverket som ska offentliggöras. Motsvarande krav saknas i nuvarande regelverk.

2 Motiveringar och överväganden

I detta kapitel ger Finansinspektionen en närmare beskrivning av författningsförslagen samt de principiella överväganden som myndigheten har gjort.

I huvudsak är det förslag som Finansinspektionen nu remitterar en del av det svenska genomförandet av S2-direktivet. I samband med genomförandet föreslår Finansinspektionen att merparten av myndighetens reglering som träffar svenska försäkringsföretag samlas i en huvudförfattning (Huvudföreskriften). På samma sätt föreslår Finansinspektionen en konsoliderad författning för försäkringsgivare från tredje land. Eftersom informationsreglerna även berör pensionsstiftelser samt utländska försäkringsgivare och tjänstepensionsinstitut med verksamhet i Sverige föreslår Finansinspektionen att dessa regler kvarstår i en separat författning. Finansinspektionen föreslår att några av de sektorövergripande författningarna också fortsättningsvis ska gälla för försäkringsföretag, vilket framgår nedan.

En sammanställning av de författningar som Finansinspektionen föreslår ska upphävas finns i bilaga 2. I samma bilaga framgår också de författningar som Finansinspektionen föreslår ska kvarstå oförändrade och vilka som ska ändras.

Pensionsstiftelser berörs inte av S2-direktivet. I samband med att tillämpningsområdet för föreskrifterna om placeringsriktlinjer ändras till att endast omfatta pensionsstiftelser har Finansinspektionen dock identifierat ett behov av materiella ändringar i författningen. I avsnitt 2.24 lämnar Finansinspektionen en närmare beskrivning av de föreslagna ändringarna.

Det bör inledningsvis också betonas att Finansdepartementets arbete med ändringar i relevanta lagar och förordningar pågår parallellt med Finansinspektionens föreskriftsarbete. Det förslag som Finansinspektionen lämnar har tagits fram med utgångspunkt i Finansdepartementets utkast till lagrådsremiss. Ändringar i Finansdepartementets förslag kan därför komma att innebära förändringar i de förslag som Finansinspektionen nu lägger fram.

2.1 Principiella överväganden i genomförandet av S2-direktivet

För att i så stor utsträckning som möjligt bidra till harmoniserade regler inom EU har Finansinspektionen valt att utforma föreskrifterna på ett sätt som ligger så nära S2-direktivets lydelse som möjligt, samtidigt som bestämmelserna i S2-förordningen beaktats. På sådana områden där kompletterande eller utfyllande regler medges föreslår Finansinspektionen i vissa fall sådana bestämmelser. Sådana förslag har sin grund i bedömningen att reglerna behövs för att säkerställa ett gott konsumentskydd eller en fungerande tillsyn. Vidare föreslår Finansinspektionen nationell reglering på vissa områden som inte regleras i S2-direktivet. I flera fall, exempelvis när det gäller regler om försäkringstekniska

riktlinjer och förmånsregister, finns dessa regler redan i dag. I beskrivningen av förslagen redogör Finansinspektionen för de närmare motiveringar som ligger till grund för respektive förslag.

Det bör också påpekas att Finansinspektionen i en del fall har valt att i samband med genomförandet av vissa av bestämmelserna i S2-direktivet omformulera dem då dessa har bedömts vara mer komplicerade än nödvändigt. Om inte annat anges i denna remisspromemoria syftar dock omformuleringarna endast till att förenkla utformningen av den specifika bestämmelsen.¹⁴

Finansinspektionen har utgått från principen att inte omvandla S2-riktlinjerna till bindande regler. I några enstaka fall föreslår myndigheten dock en bestämmelse som är likalydande, eller i stort sett likalydande, med en enskild riktlinje. Bedömningen har då varit att den aktuella S2-riktlinjen är så viktig att den ska vara bindande och inte enbart ska gälla som allmänna råd. En närmare beskrivning av de bakomliggande motiven för dessa förslag finns i redogörelsen av förslagen i detta avsnitt.

Som framgår av S2-direktivet ska soloreglerna, i tillämpliga delar, gälla även för grupper. Därutöver finns vissa gruppfrågor där det bedömts att särskilda bestämmelser behövs, nämligen

- beräkning av gruppbaserad solvens,
- företagsstyrningssystem inom en grupp, och
- interna transaktioner och riskkoncentrationer.

I enlighet med vad som anges i S2-direktivet föreslår Finansinspektionen att de föreslagna föreskrifterna som genomför S2-direktivet ska tillämpas på gruppnivå. I avsnitt 2.17 redogör Finansinspektionen för de särskilda gruppbestämmelserna som myndigheten föreslår inom ovan angivna områden.

Som framgår av förslaget och av övervägandena i detta avsnitt överför Finansinspektionen delar av nu gällande författningar – efter vissa ändringar – till de nya författningarna. För att uppnå bättre förutsättningar för en effektiv tillsyn föreslår Finansinspektionen att vissa av de nuvarande allmänna råden omvandlas till föreskrifter, i de delar en sådan omvandling är förenlig med S2-regelverket och de bemyndiganden som finns i Lagrådsremissen. I samband med dessa omvandlingar – och i linje med vad som angetts ovan – har Finansinspektionen utformat de enskilda bestämmelserna som principbestämmelser, där detta varit möjligt med hänsyn till behovet av tillräckligt tydliga krav som kan kontrolleras inom ramen för tillsynen. En närmare beskrivning av förslagen och de bakomliggande motiven framgår av respektive delavsnitt.

¹⁴ Detta ställningstagande överensstämmer med den bedömning som regeringen gör i Lagrådsremissen om att ”vid utformningen [av de svenska lagbestämmelserna] ska dock sådana språkliga och strukturella justeringar göras som bidrar till att skapa en enkel, tydlig och begriplig lagtext, under förutsättning att sådana justeringar inte ändrar det sakliga innehållet”, se Lagrådsremissen s. 116.

Finansinspektionen har som huvudregel inte föreslagit bestämmelser som är riktade till den egna myndigheten. Vissa regler riktade till Finansinspektionen har dock ansetts vara av sådan art att de bör tas in, eftersom de också kan anses vara indirekt riktade till företagen. Det gäller exempelvis de kriterier som Finansinspektionen bör beakta i samband med vissa typer av tillståndsansökningar.

Även om det vore önskvärt att samla samtliga regler som berör försäkringsföretagen i en gemensam författning, föreslår Finansinspektionen att endast bryta ut försäkringsföretagen från de sektoröverskridande författningarna när det har bedömts vara nödvändigt mot bakgrund av den bakomliggande regleringen. De sektorövergripande författningar som Finansinspektionen föreslår även fortsättningsvis ska gälla för försäkringsföretag framgår av bilaga 2.

2.2 Strukturen i Huvudföreskriften

Med undantag för bestämmelserna om tillsynsrapportering utgår strukturen i Huvudföreskriften från den struktur och indelning i ämnesområden i FRL som regeringen föreslår i Lagrådsremissen, och som i sin tur är anpassad efter den struktur som finns i S2-regelverket. Även strukturen i S2-förordningen, S2-standarderna och S2-riktlinjerna är tydligt kopplade till den i S2-direktivet. Genom att använda samma grundläggande struktur och ämnesindelning i Huvudföreskriften som i lagen blir det lättare för den som tillämpar reglerna att se hur de olika beståndsdelarna i det samlade S2-regelverket samspelar.

Redogörelsen i detta kapitel följer den kapitelindelning som Finansinspektionen föreslår i Huvudföreskriften. De övriga föreskrifter som ingår i det förslag som Finansinspektionen remitterar redovisas därefter.

Varje kapitel i Huvudföreskriften inleds med en övergripande hänvisning till de kapitel i FRL och i S2-förordningen där de aktuella frågorna behandlas. Finansinspektionen har tagit med hänvisningarna mot bakgrund av att Finansinspektionens regler mer tydligt än tidigare kommer att behöva läsas, tolkas och tillämpas tillsammans med de regler som finns i svensk lag, svensk förordning, EU-förordningar och EU-riktlinjer. Utgångspunkten har varit att de föreslagna föreskrifterna endast utgör en av beståndsdelarna i ett samlat och nivåindelad regelverk, där de olika beståndsdelarna på olika sätt samspelar med varandra.

2.3 Bemyndiganden som Finansinspektionen avvaktar med att utnyttja

Som framgår av denna remisspromemoria bygger förslaget till föreskrifter på de bemyndiganden som regeringen föreslår i Lagrådsremissen och som Finansinspektionen förväntas få. I vissa fall har dock Finansinspektionen valt

att avvakta med att utnyttja ett bemyndigande. I dessa fall gör Finansinspektionen bedömningen att de föreslagna lagreglerna ligger i linje med kraven i S2-direktivet. Vidare bedömer Finansinspektionen att det är lämpligare att låta de specifika lagbestämmelserna – i kombination med de övergripande principer som finns angivna i lag samt kompletterande regler i S2-förordningen, S2-standards och S2-riktlinjer – styra hur företagen väljer att uppnå målet med regleringen. Hur företagen väljer att tillämpa kraven i bestämmelserna kommer att vara en viktig del av Finansinspektionens tillsyn. Vilka bemyndiganden som Finansinspektionen avvaktar med att utnyttja och motiven till detta framgår av resonemangen i detta kapitel.

2.4 Tillämpningsområde och definitioner m.m.

S2-direktivet har i grunden samma tillämpningsområde som de äldre försäkringsdirektiven, men innehåller delvis ändrade bestämmelser om vilka företag och verksamheter som får undantas från direktivets tillämpningsområde. I Lagrådsremissen föreslår regeringen ingen förändring i de nuvarande bestämmelserna om att lagens tillämpningsområde gäller för försäkringsrörelse som drivs av svenska försäkringsföretag. S2-direktivet innehåller däremot nya bestämmelser om möjligheten att få tillstånd som specialföretag och lagen innehåller därmed också bestämmelser om verksamhet som drivs av sådana företag. Närmare bestämmelser om specialföretag finns i S2-förordningen, S2-standards samt i S2-riktlinjer. Regeringen föreslår i Lagrådsremissen att specialföretagen, när det gäller sådana frågor som inte regleras genom S2-förordningen, inordnas i det regelsystem som föreslås i FRL. Mer konkret innebär det att en ansökan om tillstånd att driva verksamhet som specialföretag ska prövas av Finansinspektionen och att myndigheten ska ha tillsyn över specialföretagen. Regeringen föreslår också att Finansinspektionen får ett bemyndigande när det gäller vilka upplysningar ett specialföretag ska lämna till Finansinspektionen.¹⁵

För närvarande lämnar Finansinspektionen inga förslag till föreskrifter som ska tillämpas av specialföretag. Bakgrunden till ställningstagandet är att det finns ett särskilt starkt behov av fullharmonisering när det gäller specialföretagen, och att en betydande del av regleringen för specialföretag därför finns i S2-förordningen. De delar av den nödvändiga regleringen för specialföretag som inte återfinns där – till exempel regleringen kring associationsrätt och tillsyn – kommer i allt väsentligt att ingå i FRL enligt de förslag som regeringen har lagt fram i Lagrådsremissen. Mot bakgrund av ovanstående har Finansinspektionen tills vidare valt att avvakta med att utnyttja bemyndigandet om vilka upplysningar som specialföretagen ska lämna till Finansinspektionen. Föreskrifter kan dock komma att behövas i ett senare skede, om det till

¹⁵ Finansinspektionen föreslår att särreglering för olika former av försäkringsföretag (till exempel försäkringsaktiebolag som inte får dela ut vinst eller livförsäkringsföretag) framgår av de enskilda bestämmelserna i respektive avsnitt i de föreskrifter som ingår i Finansinspektionens förslag.

exempel visar sig att bestämmelserna i S2-regelverket behöver kompletteras eller preciseras. De preliminära förslag till riktlinjer som Eiopa har lämnat gäller än så länge främst rapportering. Finansinspektionen kommer att göra en förnyad bedömning av behovet av ytterligare regler när de slutliga förslagen till S2-förordning och S2-riktlinjer är kända.

I Lagrådsremissen föreslår regeringen att möjligheterna till undantag från lagbestämmelserna behålls men att de kompletteras med en möjlighet att besluta om undantag för små företag. Regeringen föreslår inte några särskilda föreskrifter för små försäkringsföretag. Regleringen innebär i stället att Finansinspektionen i varje enskilt beslut om undantag från FRL anger vilka lagbestämmelser, och därmed också föreskriftsbestämmelser, som det aktuella försäkringsföretaget undantas från. Finansinspektionen föreslår däremot att särskilda föreskrifter om förenklad redovisning och rapportering ska finnas kvar men att de anpassas till S2-direktivet. Finansinspektionens förslag till föreskrifter om tillsynsrapportering och ändrade föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning i försäkringsföretag framgår av avsnitt 2.18 respektive 2.22.

Finansinspektionens förslag innehåller inte heller någon generell bestämmelse om myndighetens möjlighet att besluta om undantag från bestämmelser i Huvudföreskriften av den typ som förekommer i flera av de nuvarande föreskrifterna. För att göra det tydligt i vilka delar undantagsmöjligheter finns föreslår Finansinspektionen att bestämmelser kring möjligheten till eventuella undantag tas in i respektive kapitel i Huvudföreskriften.

Finansinspektionen föreslår att reglerna om lämplighetsprövning, i tillämpliga delar, ska gälla även för pensionsstiftelser. Förslaget innebär att pensionsstiftelser inte längre ska tillämpa Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2009:3) om ägar- och ledningsprövning.

2.5 Tillstånd m.m.

I S2-direktivet finns bestämmelserna om ansökan om tillstånd och om verksamhetsplan i artiklarna 18 (ansökan om tillstånd) och 23 (verksamhetsplan). Reglerna är delvis förändrade i förhållande till tidigare gällande försäkringsdirektiv. Det finns för närvarande ingen kompletterande reglering i S2-förordningen eller S2-riktlinjer.

I Lagrådsremissen föreslår regeringen att artikel 23 genomförs genom Finansinspektionens föreskrifter om verksamhetsplan. När det gäller artikel 18 (18.1 e–g) – som handlar om att företaget i ansökan ska styrka att det kommer att kunna uppfylla kraven på tillräcklig kapitalbas, tillräckligt primärkapital och ett godtagbart företagsstyrningssystem under sin verksamhet – är det för närvarande inte känt om dessa ändringar kommer att genomföras genom bestämmelser i FRFO.

I avsnittet om tillstånd föreslår Finansinspektionen bestämmelser om verksamhetsplan, försäkringsklasser och en bestämmelse om undantag från Föreskriftens tillämpningsområde. Bestämmelserna om vad en verksamhetsplan ska innehålla utgör en del av en samlad normgivning för den dokumentation som Finansinspektionen behöver för att kunna ta ställning till en ansökan om tillstånd. Merparten av de föreslagna föreskrifterna genomför bestämmelserna om verksamhetsplan i artikel 23 i S2-direktivet, även om vissa av bestämmelserna också anknyter till artikel 18. I förhållande till de nuvarande föreskrifterna har vissa förtydliganden införts, bland annat om vilka uppgifter om återförsäkring som ska ingå i verksamhetsplanen.

I förhållande till de nuvarande föreskrifterna innehåller förslaget vissa kompletteringar som delvis har sin grund i artikel 18.1g i S2-direktivet, det vill säga i kravet på att den som ansöker om tillstånd ska styrka att företaget kommer att kunna följa det system för företagsstyrning, som ett försäkringsföretag ska ha enligt S2-direktivet. Finansinspektionen föreslår också kompletterande krav på redovisning av vissa andra uppgifter med anknytning till en sund företagsstyrning, efter mönster från vad som gäller vid ansökan om tillstånd på bank- och värdepappersområdena. I dessa delar föreslår Finansinspektionen alltså vissa bestämmelser som går utöver kraven i S2-direktivet. Genom de föreslagna bestämmelserna får Finansinspektionen förbättrade möjligheter att i samband med tillståndsansökan bedöma den planerade företagsstyrningens utformning och kvalitet. Finansinspektionen bedömer att kraven möjliggör en effektivare ansökningsprocess samtidigt som den kommer närmare motsvarande reglering på bank- och värdepappersområdena.

Finansinspektionen föreslår att de nuvarande bestämmelserna om försäkringsklasser – utan ändringar i sak – förs över till Huvudföreskriften. Bestämmelserna, som utgör delar av det svenska genomförandet av artiklarna 15 och 16 jämte bilagorna I och II i S2-direktivet, har inte ändrats jämfört med nuvarande reglering. Till bestämmelserna om tillstånd brukar ibland även hänföras de särskilda bestämmelserna om lednings- och ägarprövning. Finansinspektionen föreslår dock att dessa bestämmelser utgör ett eget kapitel (se kapitel 10 i Huvudföreskriften).

Finansinspektionen föreslår krav på ytterligare information i verksamhetsplanen när ett försäkringsföretag ingår, eller kan komma att ingå, i en grupp. Informationen anses nödvändig för att Finansinspektionen ska kunna bedöma om förutsättningarna för tillstånd är uppfyllda. Denna information är något som Finansinspektionen i förekommande fall normalt begär in redan i dag i samband med granskningen av en verksamhetsplan. Finansinspektionen anser därför att det finns skäl att nu formalisera detta krav.

Ett försäkringsföretag som bara tillhandahåller försäkringsförmåner vid dödsfall får undantas från hela eller delar av lagen om förmånerna inte överstiger den genomsnittliga begravningskostnaden för en avliden person eller utgår i annan form än pengar. Den bakomliggande bestämmelsen finns i artikel

10 i S2-direktivet, men har sitt ursprung i artikel 3 i det konsoliderade livförsäkringsdirektivet. Finansinspektionen får meddela föreskrifter om genomsnittlig begravningskostnad. Bemyndigandet har hittills inte utnyttjats. Även om möjligheten till undantag kan sägas vara bestämd genom direktivsreglerna ("genomsnittlig begravningskostnad"), är det enligt Finansinspektionen lämpligt att nu fastställa vilka mer exakta belopp som ska gälla för svenska förhållanden och på så sätt tydliggöra förutsättningarna för undantag från lagbestämmelserna. Det föreslagna beloppet för den genomsnittliga begravningskostnaden baseras bland annat på en undersökning av begravningskostnader som publicerades i den konsumentupplysande tidskriften Råd och Rön i oktober 2011. I undersökningen konstaterades att kostnaderna för en begravning varierar stort. Enligt beräkningar gjorda av Sveriges Begravningsbyråers Förbund uppgick kostnaden för en begravning 2011 till mellan 18 000 och 26 000 kronor, men priset kunde variera betydligt mer än så. En annan indikation på den genomsnittliga kostnaden för en begravning är att ersättning för begravningshjälp i tjänstegrupplivförsäkringar 2014 är ett halvt prisbasbelopp eller mer.¹⁶ Med utgångspunkt från detta kan medelvärdet sägas vara 22 000 kronor, vilket motsvarar drygt ett halvt prisbasbelopp. Finansinspektionen bedömer det därför som lämpligt, med hänsyn till syftet med bestämmelsen, att fastställa genomsnittlig begravningskostnad för en avliden person till 60 procent av ett prisbasbelopp.

2.6 Verksamhet i ett annat land inom EES

Bestämmelserna om vad en verksamhetsplan för en sekundäretablerings verksamhet ska innehålla, utgör en del av normgivningen som finns kring den dokumentation som Finansinspektionen behöver för att säkerställa en effektiv ansökningsprocess och kunna ta ställning till en sådan ansökan. De föreslagna bestämmelserna innebär till stora delar ett genomförande av direktivbestämmelserna på området. Inledningsvis är det värt att nämna att lagstiftaren på detta område har valt en annan lagstiftningsteknik än i bestämmelserna om verksamhetsplan enligt 2 kap. FRL. Det innebär att sådana krav som för tillståndsansökan enligt 2 kap. regleras i föreskrifter, i stället regleras i lag när det gäller underrättelse om sekundäretablering.

I S2-direktivet finns de numer gemensamma bestämmelserna om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster i artiklarna 145–161. Bestämmelserna har – med vissa följdändringar – överförts från de äldre försäkringsdirektiven. Det finns för närvarande ingen kompletterande reglering i form av S2-förordning eller S2-riktlinjer.

I Lagrådsremissen föreslår regeringen justeringar till S2-direktivet av befintliga bestämmelser. I likhet med detta föreslår Finansinspektionen att nu gällande föreskrifter (FFFS 2011:15) om verksamhetsplan vid etablering av filial eller

¹⁶ Särskilda begravningsförsäkringar kan dock ge betydligt högre ersättning enligt villkor för 2014, exempelvis 50 000 kronor.

agentur i ett annat EES-land, efter viss omarbetning och anpassning till S2-direktivet, förs över till Huvudföreskriften. För att undvika dubbelreglering har Finansinspektionen också tagit bort sådana bestämmelser som regleras i lag.

Det bör i sammanhanget nämnas att det inte finns något krav på verksamhetsplan när det gäller gränsöverskridande verksamhet utan sekundäretablering, varken i de äldre försäkringsdirektiven eller i S2-direktivet. Finansinspektionen ska visserligen granska förutsättningarna för en notifiering av en anmälan om gränsöverskridande verksamhet, men har inte något bemyndigande att meddela föreskrifter om vilket beslutsunderlag som företagen ska skicka in till Finansinspektionen. Finansinspektionen skulle kunna utfärda allmänna råd om detta men avstår från detta i nuläget.

2.7 Grundläggande bestämmelser

Grundläggande bestämmelser om ett försäkringsföretags rörelse finns i dag i 4 kap. FRL. Bland de grundläggande bestämmelserna finns stabilitetsprincipen (4 kap. 1 §), principen om genomlysning (4 kap. 2 §) och principen om god försäkringsstandard (4 kap. 3 §).

I S2-direktivet hänvisas i flera artiklar till en uttalad proportionalitetsprincip.¹⁷ Hänvisning till proportionalitetsprincipen görs också i S2-förordningen och i S2-riktlinjerna. I Lagrådsremissen föreslår regeringen att proportionalitetsprincipen ska ingå bland de grundläggande bestämmelserna om försäkringsrörelsen i FRL.

Som framgår av Lagrådsremissen ska proportionalitetsprincipen beaktas vid tillämpningen av de bestämmelser som S2-direktivet innefattar och därmed på alla de svenska bestämmelser som genomför direktivet. Finansinspektionen har på några områden övervägt att meddela allmänna råd i form av exemplifieringar för att ge framförallt mindre försäkringsföretag ledning i att tillämpa och tolka enskilda bestämmelser. Efter en samlad bedömning har Finansinspektionen dock valt att avvakta med att meddela denna typ av bestämmelser eftersom myndigheten, inte utan starka skäl, vill föregripa den tolkning av regelverket som kommer att ske under den närmaste tiden efter ikraftträdandet. I enlighet med S2-regelverket kommer proportionalitetsprincipen också att utgöra en viktig del i tillsynen av hur försäkringsföretagen tillämpar bestämmelserna.

Regeringen föreslår i Lagrådsremissen att stabilitetsprincipen behålls oförändrad. Sedan tidigare har Finansinspektionen bemyndigande att föreskriva om vilka åtgärder som ett försäkringsföretag ska vidta för att uppfylla de krav som stabilitetsprincipen avser. Finansinspektionen avstår även i fortsättningen från att utnyttja detta bemyndigande eftersom myndigheten bedömer att denna

¹⁷ Se till exempel artiklarna 29.3, 34.6, 35.4, 37.2, 41.2, 41.4, 45.2, 59.4, 86, 109, 120, 123 och 141.

allmänna princip, tillsammans med detaljbestämmelserna på respektive område, är tillräckliga i nuläget.

Finansinspektionen avvaktar också med att utnyttja bemyndigandet som avser de åtgärder som ett försäkringsföretag ska vidta för att uppfylla lagens krav på god försäkringsstandard. Även här anser Finansinspektionen att det finns skäl att avvakta försäkringsföretagens tillämpning av det nya regelverket.

Det bemyndigande som avser vilken information som ett försäkringsföretag ska lämna till försäkringstagare och andra ersättningsberättigade har Finansinspektionen tidigare utnyttjat genom gällande föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2011:39) om information som gäller försäkring och tjänstepension. Finansinspektionen föreslår även fortsättningsvis regler kring detta. Som framgår ovan föreslår Finansinspektionen separata föreskrifter om information. Förslaget behandlas i avsnitt 2.21.

2.8 Tillgångar, skulder och försäkringstekniska avsättningar

2.8.1 Värdering av tillgångar och skulder

I FRL finns i dag ingen övergripande bestämmelse om värdering av tillgångar och skulder. Regleringen i FRL kan – i korthet – sägas innebära att ett försäkringsföretags tillgångar och skulder ska värderas enligt bestämmelserna i lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag (ÅRFL), men att det samtidigt finns vissa särbestämmelser i FRL som påverkar värderingen av tillgångar och skulder.

Med genomförandet av S2-regelverket införs en grundläggande värderingsprincip för samtliga tillgångar och skulder i den särskilda solvensbalansräkningen. S2-direktivets artikel 75 innehåller en övergripande bestämmelse om värdering av tillgångar och skulder inom ramen för solvensregleringen. Denna bestämmelse kompletteras genom S2-förordningen, som innehåller ett antal detaljregler om värderingsprinciper för olika typer av tillgångar och skulder (som inte är FTA), samt S2-standarder för genomförande. Bestämmelser om värdering finns även i S2-riktlinjerna.

Det finns inga nationella valmöjligheter i S2-direktivet kopplade till artikel 75. I Lagrådsremissen föreslår regeringen att bestämmelserna införs i lag, och regeringen föreslår inget bemyndigande för att meddela kompletterande föreskrifter. Däremot finns det ett behov av vissa följdändringar och mindre justeringar i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2008:26) om årsredovisning i försäkringsföretag (redovisningsföreskriften, se avsnitt 2.22).

2.8.2 Försäkringstekniska avsättningar

I S2-direktivet finns bestämmelserna om försäkringstekniska avsättningar i artiklarna 76–85. Dessa bestämmelser ersätter motsvarande regler i de äldre försäkringsdirektiven. Bestämmelserna i direktivet kompletteras med ett antal detaljregler i S2-förordningen. Det finns också S2-riktlinjer med bestämmelser om försäkringstekniska avsättningar, inklusive gränser för försäkringskontrakt, samt ett särskilt ”best practice paper” om riskfria räntesatser.

Regeringen föreslår i Lagrådsremissen att merparten av bestämmelserna i S2-direktivet genomförs genom bestämmelser i lag. Enligt förslaget kvarstår bemyndigandet att meddela föreskrifter om de försäkringstekniska avsättningarnas innehåll och beräkning. Därutöver föreslår regeringen att Finansinspektionen får bemyndiga att föreskriva om vilka krav som ska vara uppfyllda för att ett försäkringsföretag ska få tillstånd att använda matchningsjustering och hur en volatilitetsjustering ska fastställas. Finansinspektionens förslag på dessa områden beskrivs nedan.

Finansinspektionens förslag på detta område innebär huvudsakligen ett genomförande av de bestämmelser i S2-direktivet som inte genomförs i lag. Därutöver föreslår Finansinspektionen att mindre delar av Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2011:6) om reservsättningsrisker i försäkringsföretag förs över till Huvudföreskriften. Finansinspektionen motiverar behovet av regler utöver de som finns i direktivet med att det ingenstans i S2-regelverket framgår att en beräkning av bästa skattningen för inträffade och rapporterade försäkringsfall ska beakta information som försäkringsföretaget bör ha om enskilda försäkringsfall. Finansinspektionen anser därför att en bestämmelse behövs för att säkerställa att sådan information beaktas. Samtidigt lämnas allmänna råd om att försäkringsföretag bör upprätta skaderegister.

De föreslagna reglerna om beräkning av försäkringstekniska avsättningar genomför delar av artiklarna 76–78 i S2-direktivet. I avsnittet, som innehåller grundläggande bestämmelser för att beräkna försäkringstekniska avsättningar, fastställer Finansinspektionen dels vilka krav som ska vara uppfyllda för att marknadsvärden ska kunna användas, dels vilka ersättningsutbetalningar som företaget ska ta hänsyn till när det beräknar de försäkringstekniska avsättningarna. De allmänna råden om fördelning på affärgrenar syftar till att vägleda försäkringsföretagen i hur olika riskmoment i svenska försäkringsavtal och försäkringar bör klassificeras för att överensstämja med de affärgrenar som fastställs i S2-förordningen. Reglerna överensstämmer med den fördelning av affärgrenar som tidigare tagits fram av Svenska Aktuarieföreningen i samråd med Finansinspektionen och har efterfrågats av branschen.

I avsnittet om beräkning av den bästa skattningen genomförs delar av artiklarna 79–83 i S2-direktivet. I de föreslagna reglerna anger Finansinspektionen bland annat vilka antaganden och räntesatser som ska användas vid beräkning av den bästa skattningen samt vilka kostnader som företaget ska ta hänsyn till vid beräkningen. Reglerna bidrar till att värna företagets stabilitet och till att

företagens beräkningar i dessa avseenden görs på ett enhetligt sätt. I reglerna fastställs också att företaget får använda approximationer, det vill säga använda sig av lämpliga närmevärden, vid beräkningen av den bästa skattningen endast om dess informationsunderlag har kvalitetsbrister. Finansinspektionen föreslår också krav på att företaget ska kunna uppvisa att användningen av approximationer är lämplig. Finansinspektionen bedömer att ett sådant krav överensstämmer med vad som sägs i artikel 84 i S2-direktivet om att företaget ska kunna visa att nivån på de försäkringstekniska avsättningarna är lämplig.

Det är viktigt att företaget regelbundet granskar lämpligheten i sina metoder och antaganden och att företaget – vid behov – anpassar dem till förändrade förutsättningar och erfarenheter. Finansinspektionen inför därför krav på rutiner och processer som möjliggör att företaget kontinuerligt kan säkerställa att bästa skattningen, och de antaganden som denna bygger på, faktiskt återspeglar verkligheten och hur företaget ska hantera en identifierad avvikelse. Bestämmelsen genomför artikel 83 i S2-direktivet. För försäkringsföretag som har återförsäkringsavtal införs krav på att företaget beaktar faktorer som kan innebära att ersättning inte betalas ut, eller betalas ut med fördröjning, och hur detta påverkar det förväntade värdet av återförsäkringsavtalet. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att företagen inte underskattar riskerna med ett sådant utfall och genomför delar av artikel 81.

Bestämmelserna om den riskfria räntan utgörs huvudsakligen av sådana tillägg i det ursprungliga S2-direktivet som har gjorts genom O2-direktivet. Regelverket kring matchningsjustering innebär att försäkringsföretag som håller en kassaflödesmatchande portfölj av obligationer och andra liknande tillgångar till förfall får möjlighet att justera de riskfria räntesatserna som används vid beräkning av de försäkringstekniska avsättningarna. Anpassningen syftar till att i beräkningen av bästa skattningen eliminera risken för förändringar i räntedifferensen som inte är kopplade till sannolikheten för fallissemang bland tillgångarna eller kostnader till följd av nedgradering i kreditkvalitet. Reglerna i artikel 77b.1 i S2-direktivet, som införs genom Finansinspektionens föreskrifter, rör vilka krav som ska vara uppfyllda för att ett företag ska få tillstånd att göra en matchningsjustering. Syftet med reglerna är att säkerställa att ett företag endast använder metoden för sådana portföljer som inte är exponerade för spreadrisk. I föreskrifterna införs också regler om vilka principer som ska gälla vid beräkningen av matchningsjusteringen. Reglerna genomför artikel 77c i S2-direktivet och syftar till att säkerställa en enhetlig tillämpning av reglerna.

Genom bestämmelser i O2-direktivet får försäkringsföretagen också möjlighet att använda en volatilitetsjusterad riskfri räntestruktur vid beräkning av de försäkringstekniska avsättningarna. En sådan justering syftar till att mildra effekterna av överdrivna räntedifferenser och på så sätt undvika procykliska investeringsbeteenden. Genom Finansinspektionens föreskrifter genomförs de delar av artikel 77 d som reglerar hur volatilitetsjusteringen ska beräknas.

I samband med genomförandet av artikel 77 a om extrapolering av riskfria räntesatser föreslår Finansinspektionen att det förtydligas att extrapolering i S2-direktivets mening egentligen även omfattar interpolering. Förslaget ska i dessa delar endast ses som ett förtydligande i förhållande till bestämmelserna i S2-direktivet.

2.9 Investeringar

I S2-direktivet finns bestämmelser om investeringar i artikel 132–134 och om förmånsrättsregister i artikel 276. Den senare bestämmelsen utgör en del av konsolideringen av de äldre försäkringsdirektiven. Även i artikel 44 om riskhantering finns bestämmelser med tydlig koppling till investeringsbestämmelserna. Kompletterande bestämmelser om investeringar finns i S2-förordningen och i S2-riktlinjerna.

Regeringen föreslår i Lagrådsremissen att huvuddelen av S2-direktivets bestämmelser om försäkringsföretagens investeringar införs i lag. Finansinspektionen föreslår dock få bemyndigande att föreskriva om vad som avses med lämplig riskspridning, förvaring av tillgångar och förande av förmånsrättsregister, samt de detaljerade villkoren för att använda derivatinstrument.

De föreslagna bestämmelserna om riskspridning genomför artikel 132.4 fjärde och femte stycket. Bestämmelsen tydliggör att kravet på lämplig riskspridning bland annat innebär ett krav på att försäkringsföretaget undviker ett överdrivet beroende av exempelvis en viss tillgång eller emittent.

Finansinspektionen har övervägt att föreslå ytterligare regler om vad som ska avses med lämplig riskspridning, men väljer att avvakta huvudsakligen på den grunden att de kvalitativa kraven på lämplig riskspridning framgår av den aktsamhetsprincip som regeringen föreslår i de föreslagna ändringarna i 6 kap. 1 § FRL i kombination med de föreskrifter om riskspridning som Finansinspektionen föreslår. Vidare bedömer Finansinspektionen att kvantitativa begränsningar inte bör vara förenliga med S2-regelverket.

Förslagen som avser förmånsrättsregistret har i vissa delar sin bakgrund i S2-direktivet men utgör också en central och nödvändig del av den nationella skyddsregleringen för försäkringstagare och andra ersättningsberättigade på grund av försäkring. Ett korrekt fört förmånsrättsregister säkerställer försäkringstagarnas förmånsrätt vid en eventuell likvidation. Finansinspektionen ser därmed ett stort behov av att – genom föreskrifter – säkerställa att företagets registerhantering är tillfredsställande.

De nuvarande bestämmelserna i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2011:20) om skuldtäckning i svenska försäkringsföretag är till stor del kopplade till de nuvarande detaljerade och kvantitativa placeringsbestämmelserna i FRL. I samband med genomförandet av S2-

direktivet kommer dessa placeringsbestämmelser att ersättas med en övergripande aktsamhetsprincip i kombination med ett antal kvalitativa bestämmelser. Vissa av bestämmelserna behöver dock vara kvar eftersom det även i de föreslagna reglerna i FRL kommer att ställas krav på ett särskilt register, ett förmånsrättsregister, som i sak kommer att fylla samma funktion som det nuvarande skuldtäckningsregistret. Vid överföringen av de nuvarande bestämmelserna om skuldtäckningsregistret till Huvudföreskriften har Finansinspektionen, efter synpunkter från bland annat referensgruppen, valt en regleringsteknik som bygger på ett fåtal principbaserade bestämmelser för att säkerställa att företagens rutiner och processer för förmånsrättsregistret uppfyller målet med regleringen.

Genom de föreslagna kraven på förändret av förmånsrättsregistret tydliggörs företagets ansvar för att föra registret på sådant sätt att den information som registret innehåller är tillräcklig för att kunna fastställa förmånsrätten samt att informationen med enkelhet kan fås fram. Kravet på att företaget ska kunna visa vad registret har innehållit under det senaste året bedöms nödvändigt för att säkerställa att ett företags interna system kan användas för kontinuerliga kontroller av förmånsrättsregistret. Ur ett tillsynsperspektiv är möjligheten att följa upp förmånsrätten viktig, inte minst om ett företag hamnar under finansiell stress.

Finansinspektionen har – särskilt mot bakgrund av den kritik som Internationella valutafonden (IMF)¹⁸ har framfört mot den svenska regleringen – övervägt att föreslå ytterligare detaljregler för användningen av derivatinstrument. Finansinspektionen har dock valt att avvakta huvudsakligen på den grunden att företagets användning av derivat är reglerad såväl genom aktsamhetsprincipen, i kombination med preciserade grundförutsättningar för användningen av derivat, som genom detaljerade krav i S2-riktlinjerna. Finansinspektionen avvaktar därmed med att utnyttja bemyndigandet att närmare reglera villkoren för användningen av derivatinstrument.

I artikel 276.6 i S2-direktivet framgår att när ett likvidationsförfarande har inletts får de tillgångar som finns upptagna i förmånsrättsregistret inte ändras utan tillstånd från den behöriga myndigheten. Som Finansinspektionen anger ovan är förmånsrättsregistret en central del av konsumentskyddsregleringen, och vid en eventuell likvidation är ett korrekt fört register en förutsättning för att försäkringstagarnas förmånsrätt ska kunna tillgodoses. Finansinspektionen anser därför att ovan angivna bestämmelse på ett önskvärt sätt tydliggör hur förmånsrättsregistret ska hanteras i samband med likvidation. Finansinspektionen saknar dock bemyndigande att reglera detta. Regeringen föreslår inte heller att bestämmelsen förs in i lag. Finansinspektionen har i sitt remissvar på Lagrådsremissen angett att myndigheten anser att denna bestämmelse måste genomföras i lag.

¹⁸ International Monetary Fund. IMF ska verka för internationellt monetärt samarbete samt makroekonomisk och finansiell stabilitet.

Slutligen bör nämnas att Finansinspektionen i sitt remissvar på Lagrådsremissen har påpekat att det är svårt att tyda vad myndigheten genom föreskrifter bör reglera närmare avseende tillgångarnas lokalisering. Finansinspektionen avvaktar därför i nuläget med att utnyttja bemyndigandet om detta.

2.10 Kapitalbas

Bestämmelser om kapitalbas finns i artiklarna 87–99 i S2-direktivet, kompletterat av bestämmelser i S2-förordningen. Dessa kompletteras av ytterligare bestämmelser i S2-standarder och S2-riktlinjer. I direktivet fastställs kriterier och gränsvärden för klassificeringen av kapitalbasposter. Grunden är att alla kapitalbasposter bedöms utifrån egenskaper och särdrag, men för vissa angivna poster bestäms nivåindelningen i direktivet. Klassificeringen ligger till grund för hur mycket av posten som får räknas med i den kapitalbas som ska täcka dels solvenskapitalkravet, dels minimikapitalkravet. S2-förordningen förtydligar bestämmelserna om klassificeringen och förklarar hur de angivna egenskaperna och särdragen ska tolkas. I S2-förordningen finns också listor över vilka kapitalbasposter som ska ingå i nivå 1, nivå 2 och nivå 3. Klassificeringen av en kapitalbaspost som inte finns med på listorna ska godkännas av tillsynsmyndigheten. S2-riktlinjerna ger närmare vägledning om bestämmelserna om nivåindelning som finns i S2-direktivet och S2-förordningen. Bestämmelser om godkännandeprocesser finns i S2-standarder.

Ett försäkringsföretag ska i sin solvensbalansräkning värdera sina tillgångar och skulder enligt värderingsregler som framgår av de föreslagna bestämmelserna i FRL. Reglerna som Finansinspektionen föreslår syftar till att komplettera lagbestämmelserna om de grunder som ska gälla för godkännande och klassificering av poster i tilläggskapitalet.

Finansinspektionen föreslår en bestämmelse om godkännande av primärkapitalbasposter som inte finns med i listan i S2-förordningen. Bestämmelsen finns i artikel 95.3 i S2-direktivet men föreslås inte genomföras i lag. Förslaget innebär att även en post som ingår i primärkapitalet men som inte finns upptagen i listan ska klassificeras utifrån de kriterier för indelning av kapitalbasen som finns uppställda i lagen (se de föreslagna reglerna i FRL 7 kap. 7–8 §§). Denna klassificering ska godkännas av Finansinspektionen. Finansinspektionen bedömer att bestämmelsen är nödvändig för att svenska företag ska kunna räkna med även poster som inte klarar egenskaperna för nivå 1 eller som inte tydligt klarar egenskaperna för att klassificeras som nivå 1. Exempel på sådana poster kan vara vissa äldre utjämningsfonder och, beroende på hur övergångsreglerna utformas, kreditutjämningsreserven.

Även posterna i tilläggskapitalet ska klassificeras utifrån de föreslagna bestämmelserna i 7 kap. 7–8 §§ FRL. I artikel 96 i S2-direktivet anges dock att två specifikt angivna kapitalbasposter ska klassificeras som nivå 2. Bestämmelsen förtydligar bland annat att det är en skillnad mellan

uttaxeringsrätten i fartygsägares ömsesidiga försäkringsbolag, som försäkrar risker inom vissa försäkringsklasser, och andra företags uttaxeringsrätt. Eftersom det är vanligt med uttaxeringsrätt i bolagsordningen i ömsesidiga skadeförsäkringsbolag föreslår Finansinspektionen att skillnaden i hur klassificeringen av olika företags uttaxeringsrätter ska göras förs in i Huvudföreskriften.

Finansinspektionen föreslår en bestämmelse där det framgår att bedömningen av förlusttäckningsförmåga och efterställdhet inte bara ska utgå från aktuella förhållanden, utan även ta hänsyn till om posterna kommer att förändras i framtiden. Detta är viktigt eftersom en post måste kunna täcka förluster, inte bara när den godkänns utan också i framtiden. Bestämmelsen har inte införts i lag, men är viktig för bedömningen av posternas egenskaper och Finansinspektionen föreslår därför att den tas in i Huvudföreskriften.

Förslaget till föreskrifter innehåller ett förtydligande av vad som ska beaktas när förlusttäckningsförmågan för en post (som inte ingår i solvensbalansräkningen) ska bedömas. För att få räkna med en tilläggskapitalpost i kapitalbasen krävs ett godkännande från Finansinspektionen. Försäkringsföretaget måste därför ansöka om tillstånd att få räkna med posten i kapitalbasen. Bestämmelser om godkännandeprocessen, inklusive utformningen av ansökan, finns i såväl S2-förordningen som i S2-standarderna och S2-riktlinjerna. Finansinspektionen får godkänna en post om den kan krävas in av företaget för att täcka förluster. Godkännandet ska grundas på vissa angivna kriterier. Bestämmelsen i S2-direktivet är visserligen riktad till tillsynsmyndigheten, men företagen måste komma in med underlag som belyser dessa uppgifter. För att få en effektiv process och en tydlighet om vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att ansökan ska godkännas, anser Finansinspektionen att bestämmelsen bör införas i Huvudföreskriften genom ett krav på vad tilläggskapitalet ska återspegla för att godkännas. Den föreslagna bestämmelsen förtydligas och exemplifieras i S2-förordningen.

Uttaxeringsrätt får enligt de föreslagna reglerna i FRL ingå i tilläggskapitalet efter godkännande av Finansinspektionen. Finansinspektionen föreslår ett förtydligande om att försäkringsföretaget, för att få räkna med framtida fordringar grundade på uttaxeringsrätt i tilläggskapitalet, ska ha tagit ett beslut om att göra en uttaxering det kommande året. Bestämmelsen bygger på principen om att det inte finns någonting att infordra om det inte finns fastställda förluster i företaget. För att uttaxeringsrätten ska kunna räknas in i tilläggskapitalet räcker det således inte med att det enligt bolagsordningen eller stadgarna finns en möjlighet att göra det.

Vidare föreslår Finansinspektionen en bestämmelse om värdering av poster i tilläggskapitalet, eftersom kriterierna för värdering enligt S2-direktivets artikel 90.2 endast delvis har införts genom de föreslagna ändringarna i FRL. Eftersom värderingsprinciperna för tilläggskapitalet skiljer sig från de som gäller för primärkapitalet är det viktigt att detta tydligt framgår av reglerna. Bestämmelsen innebär att varje post i tilläggskapitalet värderas till ett

realistiskt värde. För en post som har ett nominellt värde ska det värdet användas vid värderingen.

2.11 Kapitalkrav

I S2-direktivet finns allmänna bestämmelser om solvenskapitalkrav i artiklarna 100–102 och bestämmelser om solvenskapitalkrav beräknat enligt standardformeln i artiklarna 103–110. Dessa kompletteras av tekniska detaljregler i S2-förordningen, S2-standarderna och S2-riktlinjerna. Bestämmelser om minimikapitalkrav (inklusive garantibelopp) finns i artiklarna 128–131 i S2-direktivet, kompletterade med detaljbestämmelser i S2-förordningen. Att stora delar av de tekniska detaljreglerna finns i S2-förordningen och i S2-standarder syftar till att säkerställa en fullharmonisering på området.

I de föreslagna reglerna i 8 kap. FRL ges de allmänna ramarna för beräkning av solvenskapitalkravet, beräkning av kapitalkravet enligt standardformeln och bestämmelser om minimikapitalkravet inklusive garantibelopp. I Lagrådsremissen föreslår regeringen att Finansinspektionen får bemyndigande att skriva närmare regler kring hur det primära solvenskapitalkravet ska beräknas enligt standardformeln och vilka krav som ska vara uppfyllda för att ett försäkringsföretag dels ska få tillstånd att använda företagsspecifika parametrar, dels ska få beräkna kapitalkravet för aktiekursrisk utifrån en särskild metod. Regeringen föreslår också att Finansinspektionen får bemyndigande att föreskriva om hur justeringsbeloppet respektive kapitalkravet för operativ risk ska beräknas. Finansinspektionens förslag på regler om solvenskapitalkrav utgör således en mycket liten del av de regler som styr hur solvenskapitalkravet ska tas fram.

Finansinspektionen vill först och främst betona att utformningen av kapitlet om solvenskapitalkrav i Huvudföreskriften avviker något från hur övriga kapitel är utformade eftersom Finansinspektionen här föreslår bestämmelser med hänvisningar till S2-förordningen. Även om Finansinspektionens utgångspunkt är att hänvisningar bör undvikas är bedömningen att bestämmelserna på detta område skulle bli svåra att förstå, och därmed svåra att tillämpa, utan dessa hänvisningar. Den avvikande utformningen syftar därför till att skapa en helhet och underlätta för försäkringsföretagen.

Finansinspektionens förslag rör huvudsakligen företagens beräkning av det primära solvenskapitalkravet. De föreslagna reglerna om vilka undergrupper av risker som ingår i beräkningen av kapitalkravet enligt standardformeln motsvarar de delar av S2-direktivet som inte införs genom ändringar i FRL. Samma sak gäller för reglerna om hur det primära solvenskapitalkravet ska beräknas genom aggregering av riskernas kapitalkrav med en korrelationsmatris enligt S2-direktivets Bilaga IV. För att tydliggöra hur beräkningen av det primära solvenskapitalkravet ska göras har ett sent tillägg från EU-kommissionen om att lägga till risker i immateriella tillgångar till de

risker som ska ingå vid beräkningen också tagits med i Huvudföreskriften. Föreskrifterna definierar de olika undergrupper som ingår i beräkningen av det primära solvenskapitalkravet. Närmare bestämmelser om hur dessa ska beräknas och aggregeras finns i S2-förordningen.

Enligt de föreslagna reglerna i 8 kap. 1 § FRL ska kapitalkravet utgöra den minsta storlek på kapitalbasen som behövs för att företaget, med den i lagen angivna sannolikheten, ska ha tillgångar under de kommande tolv månaderna som krävs för att täcka åtagandena. I enlighet med vad som anges i S2-direktivet förtydligar Finansinspektionen i Huvudföreskriften att även nya åtaganden som förväntas tecknas inom tolv månader ska beaktas.

S2-direktivet ger ett försäkringsföretag som bedömer att dess verkliga riskprofil bättre fångas in genom att använda egna data och beräkna företagspecifika parametrar möjligheten att, efter godkännande av Finansinspektionen, använda sådana parametrar vid beräkning av kapitalkravet för vissa försäkringsrisker. Av artikel 196 i S2-förordningen framgår vilka parametrar som får ändras. Dessa parametrar ska baseras antingen på företagets egna data eller på externa data som bedöms vara relevanta för företagets verksamhet. Företaget ska kunna visa att dessa data är relevanta och har tillräckligt hög kvalitet för sitt ändamål. Ett försäkringsföretag som på detta sätt får använda företagspecifika parametrar får endast använda sådana metoder som följer av S2-förordningen. I Huvudföreskriften specificeras för vilka undergrupper av försäkringsrisker som sådana parametrar får användas och hur dessa ska kalibreras. I bestämmelserna reglerar Finansinspektionen också vad en ansökan om tillstånd att använda företagspecifika parametrar ska innehålla. Finansinspektionen vill poängtera att ytterligare bestämmelser om innehållet i ansökan finns i en särskild S2-standard.

I de föreslagna reglerna i FRL finns en bestämmelse om de kriterier som ska vara uppfyllda för att ett försäkringsföretag ska få göra förenklade beräkningar av kapitalkravet för en specifik risk. Som ett led i att genomföra S2-direktivet föreslår Finansinspektionen en kompletterande bestämmelse om att företaget endast får använda sådana förenklingar om det kan säkerställa att solvenskapitalkravet uppfyller den grundläggande skyddsnivå¹⁹ som finns angiven i lagen. Oavsett om ett försäkringsföretag beräknar sitt solvenskapitalkrav utifrån standardformeln eller en förenkling av denna för en specifik risk ska företaget kunna visa att det genom beräkningen uppnår en skyddsnivå som är likvärdig med den grundläggande nivån.

I övriga delar av kapitlet reglerar Finansinspektionen beräkningen av kapitalkrav för operativ risk och avdrag för justeringsbelopp. Avdragen för justeringsbelopp är till stor del av nationell karaktär. Posterna som tas upp är specifika för svenska förhållanden och regleras därför varken i S2-direktivet eller i S2-förordningen. Den föreslagna kompletteringen till de regler som finns i S2-regelverket är viktigt då villkorad återbäring – som ingår i

¹⁹ Skyddsnivån definieras som VaR-riskmättet i 99,5 percentilen över ett års sikt.

livförsäkringsföretagens försäkringstekniska avsättningar och alltså inte utgör en del av det egna kapitalet – ändå kan vara förlustabsorberande eftersom det kan sättas ned vid förluster. Finansinspektionen föreslår också att skadeförsäkringsföretagen, vid beräkningen av justeringsbeloppet, får ta hänsyn till att uppskjutna skatter i säkerhetsreserven kan sättas ned vid framtida förlust, vilket också kan minska kraven på kapitalbasen.

Reglerna om minimikapitalkrav och garantibelopp framgår av S2-direktivet och S2-förordningen. Regeringen föreslår att bestämmelserna i direktivet tas in i lag, och det finns därför inte något behov av att reglera detta närmare i föreskrifter. Finansinspektionen vill i detta sammanhang också påpeka att den dispensregel i gällande regler i FRL att Finansinspektionen, om det finns särskilda skäl, får besluta att garantibeloppet för ett ömsesidigt försäkringsbolag eller en försäkringsförening ska sättas ned med högst en fjärdedel tas bort.

2.12 Interna modeller

Någon möjlighet för ett försäkringsföretag att använda en intern modell för beräkningen av kapitalkravet har hittills inte funnits i FRL. Införandet av regler om interna modeller ger nu försäkringsföretagen möjlighet att beräkna ett kapitalkrav på ett sätt som ger en mer rättvisande bild av företags riskprofil. Detta möjliggör i sin tur en mer effektiv kapitalallokering och styrning av företaget.

Svenska försäkringsföretag har sedan 2010 haft möjlighet att få en intern modell förhandsgranskad av Finansinspektionen (se nuvarande regler i 14 kap. 17 § FRL) i syfte att underlätta den formella godkännandeprocessen av interna modeller inför ikraftträdandet av Solvens 2. Förhandsgranskningen har skett utifrån delar av S2-direktivet och mynnat ut i ett beslut om en intern modells tillförlitlighet. Finansinspektionen har också utfärdat föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2010:9) om förhandsgranskning av interna modeller för att beräkna solvenskapitalkrav. Denna författning kommer att upphävas i samband med genomförandet av S2-direktivet. Finansinspektionen har dock till regeringen föreslagit att bemyndigandet om förhandsgranskning ska kvarstå. Bestämmelserna om detta kan därför komma att arbetas in i Huvudföreskriften.

S2-regelverket kring användning av interna modeller är omfattande och syftar till att skapa en gemensam utgångspunkt oavsett var i EU försäkringsföretaget har sitt säte. Då många internationella grupper använder interna modeller för beräkning av såväl gruppsolvenskapitalkravet som solokapitalkrav finns ett stort behov av ett harmoniserat regelverk kring interna modeller. I S2-direktivet finns bestämmelser om interna modeller på solonivå i artiklarna 112–126 och på gruppnivå i artikel 231. Bestämmelserna i direktivet kompletteras av bestämmelser i S2-förordningen, S2-standarder och S2-riktlinjer. I Lagrådsremissen föreslår regeringen att en stor del av S2-direktivets artiklar om interna modeller ska tas in i lag. Finansinspektionen föreslås få

bemyndigande att meddela föreskrifter om förutsättningarna för tillstånd att använda en fullständig eller partiell modell, förutsättningarna för ändring av en intern modell och styrdokument, krav på användning och statistiska kvalitetsnormer för en intern modell, kalibrering och validering av en intern modell samt krav på dokumentation.

Merparten av de föreslagna föreskrifterna avser bestämmelser från S2-direktivet som inte genomförs i lag. I vissa delar har Finansinspektionen valt att frångå den övergripande principen om att inte omvandla S2-riktlinjer till bindande föreskrifter. Anledningen till detta är erfarenheter som Finansinspektionen har fått genom de förhandsgranskningar som hittills har gjorts. I detta arbete har Finansinspektionen kunnat identifiera på vilka områden det finns ett behov av ökad tydlighet genom bindande regler, utöver de krav som finns i Direktiv och Förordning. De delar av förslaget där Finansinspektionen föreslår regler som går längre än vad S2-direktivet föreskriver rör valideringsrapporten och hur ett företag som använder en intern modell ska definiera och hantera större respektive mindre ändringar i modellen.

Bestämmelsen om att en ansökan om att använda en intern modell och därpå större ändringar av en intern modell ska godkännas av styrelsen tydliggör styrelsens ansvar för den interna modellen och dess betydelse i ett företags styrnings- och riskhanteringssystem. Bestämmelsen genomför artikel 116 i S2-direktivet.

Styrdokumentet för ändringar av en intern modell är ett centralt verktyg för att hantera ändringar av en intern modell på ett konsistent och förutsägbart sätt över tiden. Hur företaget utformar och efterlever styrdokumentet kommer därmed att vara ett viktigt verktyg i Finansinspektionens tillsyn av att modellen fortlöpande uppfyller kraven. Finansinspektionen anser därmed att det finns skäl att omvandla S2-riktlinjerna om klassificeringen av ändringar till bindande regler. Bestämmelserna om styrdokument för ändring av en intern modell innebär att ett företag i sitt styrdokument för ändringar av den interna modellen behöver utveckla, analysera, dokumentera och efterleva kvalitativa och kvantitativa bedömningsgrunder för att avgöra om en ändring av modellen ska klassificeras som en större eller mindre ändring. Det är viktigt att poängtera att försäkringsföretaget självt avgör klassificeringen av större och mindre ändringar. Den bestämmelse som Finansinspektionen föreslår syftar till att klargöra att företaget i styrdokumentet tydligt ska ange på vilka grunder det gör klassificeringen. Utgångspunkten är att bedömningen ska göras på såväl kvantitativa som kvalitativa grunder. Finansinspektionen anser till exempel att enbart en förändring i kapitalkravets storlek i sig inte är en tillräcklig bedömningsgrund för att klassificera större och mindre ändringar av en intern modell.

Finansinspektionen föreslår att det tydliggörs i föreskrifterna att även kombinationer av mindre ändringar kan utgöra en större ändring. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att försäkringsföretag inte ska dela upp större ändringar i mindre som ett sätt att undvika kravet på att en större ändring av

modellen endast kan göras efter godkännande av Finansinspektionen. Vid varje mindre ändring ska försäkringsföretaget därför göra en bedömning om den mindre ändringen, tillsammans med tidigare gjorda mindre ändringar sedan den senast godkända interna modellen, skulle ha utgjort en större ändring om dessa gjorts sammantaget. Försäkringsföretaget ska beakta alla mindre ändringar som gjorts sedan den interna modellen eller en efterföljande större ändring senast godkändes av Finansinspektionen. Detta ska även framgå av försäkringsföretagets styrdokument för ändring av en intern modell.

Enligt de föreslagna reglerna i 9 kap. 9 § andra stycket FRL ansvarar styrelsen för att den interna modellen ger ett tillfredställande uttryck för företagets riskprofil. Det är därmed styrelsens ansvar att vid var tid se till att en ändring sker då modellen inte längre uppfyller detta krav. Ändringar som enligt styrdokumentet för ändringar av den interna modellen klassificeras som mindre ändringar kan och ska företaget genomföra omgående, och tidsperioden mellan identifierande och genomförande bör därmed alltid minimeras. Större ändringar kräver däremot tillstånd från Finansinspektionen innan företaget kan genomföra dem. Det innebär att det kommer att uppstå situationer då den interna modellen inte längre reflekterar företagets riskprofil men då företaget, trots detta, inte får göra en ändring innan Finansinspektionen har godkänt den, vilket kan ta upp till sex månader. Eftersom den interna modellen under tiden som ansökan behandlas inte reflekterar företagets riskprofil är den därmed inte heller längre lämplig som underlag i till exempel företagets beslutsfattande. I ett sådant läge finns det därmed en viss motsägelse mellan kraven på godkännande av större ändringar och användningskraven, vilket företaget måste hantera. Den bestämmelse om ändring av en intern modell som Finansinspektionen föreslår bygger på S2-riktlinjen om att ett försäkringsföretag ska övervaka och visa att tidsperioden mellan identifierande och genomförande av ändringen är lämplig och inte påverkar företagets beslutsprocess. Finansinspektionen bedömer dock att behovet av en bindande bestämmelse enbart finns i de fall då företaget har identifierat ett behov av en större ändring. Genom bestämmelsen tydliggör Finansinspektionen försäkringsföretagets ansvar för att ha rutiner för hur en intern modell ska användas i till exempel beslutsfattande och kapitalallokering i en situation då ändringar i modellen prövas av Finansinspektionen.

De regler om statistisk kvalitet som Finansinspektionen föreslår genomför de bestämmelser om statistiska kvalitetsnormer i S2-direktivet som inte genomförs i lag. Reglerna syftar till att säkerställa att det informationsunderlag och de beräkningstekniker som ligger till grund för den interna modellen uppfyller krav på statistisk kvalitet som garanterar att den kan användas i företagets företagsstyrnings- och riskhanteringssystem, i den egna risk- och solvensbedömningen samt i beslutsprocesser om exempelvis kapitalallokering. För att klargöra att vissa risker kan ligga utanför en partiell intern modells tillämpningsområde föreslår Finansinspektionen ett tillägg i förhållande till det som anges i S2-direktivet beträffande vilka risker en intern modell ska täcka (jämför 8 kap. 8 § andra stycket i Huvudföreskriften med artikel 121.4 tredje stycket i S2-direktivet). För en partiell intern modell kan vissa av de risker som

regeringen föreslår i 8 kap. 2 § FRL vara utanför modellens tillämpningsområde och kapitalkravet för dessa risker beräknas därmed med standardformeln. Finansinspektionen föreslår därför att det i bestämmelsen även refereras till bestämmelserna för en partiell intern modell i de föreslagna reglerna i 9 kap. 3 § FRL snarare än enbart alla de risker som föreslås i 8 kap. 2 § FRL.

Bestämmelserna om kalibrering som Finansinspektionen föreslår genomför artiklarna 122.1–122.3 i S2-direktivet. Den gemensamma nämnaren i dessa bestämmelser, och som också är den bestämmelse som genomförs i förslaget till 9 kap. 15 § i FRL, är att företagets kalibrering av den interna modellen ska ske på ett sätt att den grundläggande skyddsnivå²⁰ som regeringen föreslår i 8 kap. 1 § FRL uppnås. Oavsett om ett försäkringsföretag beräknar sitt solvenskapitalkrav med en intern modell eller standardformeln ska den grundläggande skyddsnivån uppnås. I övrigt innehåller bestämmelserna regler för hur kalibreringen av en intern modell ska ske och vilka avvikelser som får göras. Exempelvis står det ett företag fritt att i den interna modellen välja en annan kalibrering, till exempel att den interna modellen baseras på en längre tidshorisont eller en annan riskpercentil, så länge företaget kan visa att försäkringstagarna i beräkningen av solvenskapitalkravet får en skyddsnivå som är likvärdig med den grundläggande nivån. Reglerna innebär också att företaget kan använda approximationer vid beräkningen av solvenskapitalkravet, om solvenskapitalkravet inte kan härledas direkt från den prognostiserade sannolikhetsfördelning som genererats av den interna modellen. Ett sådant förfarande kräver dock tillstånd från Finansinspektionen. I likhet med vad som sägs ovan måste försäkringsföretaget även i ett sådant läge styrka för tillsynsmyndigheterna att försäkringstagarna får den skyddsnivå som lagen kräver. Finansinspektionen lämnar tillstånd att använda approximationer i samband med den initiala tillståndsprovningen av en intern modell och det kommer tydligt att framgå av beslutet att Finansinspektionen tillåtit approximationer i kalibreringen av modellen.

Bestämmelserna om validering tar utgångspunkt i att ett försäkringsföretag ska ha en fastställd process för validering (valideringsprocess). Av S2-direktivet framgår att valideringsprocessen ska innefatta en effektiv statistisk process, vilket Finansinspektionen anser vara liktydigt med att företaget ska använda statistiska metoder i sin valideringsprocess. För att tydliggöra vad företaget ska testa i valideringsprocessen rent generellt och vad som särskilt ska visas med statistiska metoder, föreslår Finansinspektionen en uppdelning i två paragrafer. Uppdelningen följer inte direkt utformningen av artikel 124 i S2-direktivet men syftar till att få regleringen att på ett naturligt sätt hänga ihop med reglerna i S2-förordningen, där en uppdelning görs mellan valideringsprocessen och valideringsverktygen. Valideringen ska vara såväl kvalitativ som kvantitativ, samt omfatta alla delar av den interna modellen och samtliga krav. Genom att behandla de statistiska metodernas roll i valideringen separat, tydliggörs att

²⁰ Skyddsnivån definieras som definieras som VaR-riskmättet i 99,5 percentilen över ett års sikt.

vissa specifika delar av valideringen ska utföras med statistiska metoder, det vill säga att valideringen ska ske kvantitativt.

Den föreslagna bestämmelsen om valideringsrapport går utöver kraven i såväl S2-direktivet som i S2-riktlinjerna. Det finns således inget krav i S2-regelverket om att företaget ska sammanställa en sådan rapport efter varje fullständig validering. Enligt kraven i S2-standarden om ansökan ska företaget däremot inkludera en sådan rapport i ansökan om att få använda en intern modell. Finansinspektionen anser att rapporten är ett så viktigt verktyg, såväl för företaget som för tillsynen, att det bör finnas bindande regler om att företaget även ska sammanställa varje fullständig validering i en rapport.

Valideringen är ett sätt för företaget att se till att den interna modellen löpande avspeglar företagets riskprofil och att den är funktionsenlig. Valideringen ska omfatta alla delar av den interna modellen och samtliga krav i regelverket. För företaget blir valideringsrapporten därför ett verktyg för såväl intern kommunikation om modellens funktion som för att dokumentera behov av förbättringar av modellen. För Finansinspektionen utgör rapporten ett viktigt verktyg i den löpande tillsynen av en intern modell då det i rapporten ska framgå hur den interna modellen uppfyller regelverkets krav.

I S2-direktivets bestämmelser om dokumentationsnormer framgår att företaget ska ge en detaljerad översikt av den teori, de antaganden och den matematiska och empiriska grund som har lett fram till modellens utformning. Då begreppet detaljerad översikt är motsägelsefullt föreslår Finansinspektionen att det i Huvudföreskriften i stället fastställs att företaget i sin dokumentation ska ge en beskrivning av ovanstående. Eftersom Finansinspektionen anser att den matematiska grunden för modellen finns i den teori som modellen bygger på, föreslår myndigheten att detta begrepp utelämnas ur bestämmelsen.

2.13 Företagsstyrning

I den nuvarande försäkringsregleringen används inte termen ”företagsstyrning”, men bestämmelser om det som brukar avses med begreppet företagsstyrning finns bland annat i de delar av FRL som rör ägar- och ledningsprövning, krav på aktuarie och riktlinjer. Bestämmelser om ”företagsstyrning” i försäkringsföretag finns också i Finansinspektionens allmänna råd (2005:1) om styrning och kontroll av finansiella företag, Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2011:6) om reservsättningsrisker i försäkringsföretag, Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2011:7) om teckningsrisker och återförsäkringsrisker i försäkringsföretag samt Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2011:12) om försäkringstekniska riktlinjer och försäkringstekniskt beräkningsunderlag.

Genom S2-direktivet införs det mer detaljerade regler än tidigare när det gäller villkor för verksamheten, däribland mer detaljerade regler om det som allmänt

kommit att kallas ”företagsstyrning”²¹. Merparten av dessa bestämmelser finns i artiklarna 40–49, som bland annat behandlar förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganets ansvar (artikel 40) och krav på företagsstyrningssystem (artikel 41). I kraven på företagsstyrningssystem ingår lämplighetskrav för personer som leder företagets verksamhet eller utför andra centrala funktioner (artikel 42–43)²², krav på riskhanteringssystem inklusive riskhanteringsfunktion (artikel 44) och egen risk- och solvensbedömning (artikel 45), krav på system för internkontroll inklusive funktion för regelefterlevnad (artikel 46), krav på funktion för internrevision (artikel 47), krav på aktuariefunktion (artikel 48) samt bestämmelser kring uppdragsavtal (artikel 49). Bestämmelserna i direktivet kompletteras med bestämmelser i S2-förordningen. Ett relativt stort antal bestämmelser om företagsstyrning finns också i S2-riktlinjerna.

I Lagrådsremissen föreslår regeringen att bestämmelserna i S2-direktivet huvudsakligen genomförs genom ändringar i FRL. Regeringen föreslår också att nuvarande lagbestämmelser om försäkringstekniska riktlinjer och försäkringstekniskt beräkningsunderlag, placeringsriktlinjer och riktlinjer för hantering av intressekonflikter behålls. Finansinspektionen föreslås få bemyndigande att föreskriva om delar av företagets riskhantering, krav för personer som utför uppgifter i aktuariefunktionen samt innehållet i de försäkringstekniska riktlinjerna, det försäkringstekniska beräkningsunderlaget samt riktlinjer för hantering av intressekonflikter.

Finansinspektionen vill betona att myndigheten har noterat att det finns behov av tydligare och mer utförliga regler för företagsstyrningen i försäkringsföretagen då återkommande brister av likartat slag har konstaterats i flera försäkringsföretags företagsstyrning. Bristerna har bland annat inneburit en sammanblandning av operativ och kontrollerande verksamhet, styrdokument som inte är praktiskt användbara, samt otillräcklig kontroll över intressekonflikter eller risker i verksamheten. Detta har lett till sanktioner mot både större och mindre försäkringsföretag. Utöver att genomföra de delar av S2-direktivet som inte genomförs i lag syftar alltså Finansinspektionens förslag på området även till att fylla ut regelverket i de delar där myndigheten i tillsynen sett ett behov av ytterligare regler. I de delar där Finansinspektionens förslag går längre än vad S2-direktivet anger, grundar sig förslagen huvudsakligen i sådana regler som redan finns i dag.

Trots erfarenheterna i tillsynen har det framstått som mindre lämpligt att i nuläget införa ytterligare regler som går utöver S2-regelverket i vissa delar, inte minst då regelverket omfattar regler om företagsstyrning som i delar är helt nya. Finansinspektionen anser att det finns skäl att avvakta och först utvärdera försäkringsföretagens praktiska tillämpning av S2-regelverkets bestämmelser om företagsstyrning inbegripet tillämpningen av S2-riktlinjerna. Finansinspektionen avstår av den anledningen från att i nuläget utfärda ytterligare allmänna råd eller föreskrifter på dessa områden.

²¹ På engelska system of governance.

²² Finansinspektionen redogör för reglerna om lämplighetsprövning i avsnitt 2.14.

2.13.1 Riskhantering

Genom S2-direktivet införs bland annat nya krav på styrdokument. Enligt direktivet ska ett försäkringsföretag ha styrdokument för riskhantering, internkontroll, internrevision och i förekommande fall verksamhet som omfattas av uppdragsavtal. Styrdokumenterna för riskhantering ska omfatta försäkringsrisker, matchningsrisker, investeringsrisker och då särskilt för derivatinstrument och liknande åtaganden, likviditets- och koncentrationsrisker, operativa risker och risker hänförliga till återförsäkring och andra riskreduceringstekniker. Riskhanteringssystemet ska även omfatta beroenden mellan risker som företaget är eller kan komma att bli exponerade för. Av S2-förordningen framgår vad styrdokumenterna minst ska innehålla avseende de olika riskområdena.

I och med genomförandet av S2-direktivet får försäkringsföretaget möjlighet att, om vissa uppställda villkor är uppfyllda, göra vissa justeringar i samband med beräkningen av de försäkringstekniska avsättningarna (se avsnitt 2.8). För att säkerställa att ett företag utvärderar sin känslighet för användandet av dessa metoder på bland annat solvenskapitalkravet införs samtidigt krav på att företaget – inom ramen för sitt riskhanteringsarbete – regelbundet utvärderar sina justeringar. Av samma anledning införs krav på utvärdering av företagets känslighet för de antaganden som ligger till grund för extrapoleringen av räntesatser som görs i beräkningen av de försäkringstekniska avsättningarna. Regeringen föreslår att kravet på sådana utvärderingar införs i lag, och Finansinspektionen får bemyndigande att föreskriva om de närmare kraven för utvärderingarna. Lagkravet på att ett företag som använder volatilitets- eller matchningsjustering också ska upprätta en likviditetsplan kompletteras med föreskrifter om vad en sådan plan ska innehålla. Om ett företag använder volatilitetsjusteringar ska dess styrdokument för riskhantering innehålla riktlinjer för justeringen. Finansinspektionens förslag på detta område genomför kraven som finns uppställda i artikel 44.2a i S2-direktivet.

I de föreslagna reglerna i FRL anges de krav som ställs på ett företag som använder bedömningar av externa kreditvärderingsinstitut och Finansinspektionen bemyndigas att utfärda föreskrifter om hur företaget ska genomföra en sådan bedömning. Finansinspektionen ser i nuläget inget behov av att utfärda sådana föreskrifter utan avvaktar de S2-riktlinjer eller S2-standarder som håller på att tas fram och företagets tillämpning av reglerna på området.

I ett försäkringsföretag som har fått tillstånd att använda en intern modell ska riskhanteringsfunktionen ha det övergripande ansvaret för alla delar av modellen samt processer och rutiner kopplade till användandet av den, vilket framgår av förslaget till föreskrifter. Riskhanteringsfunktionen svarar bland annat för hur företaget i den interna modellen har valt att fånga företagets riskprofil i de matematiska beräkningar som görs, den interna modellens tekniska utformning och hur den används i verksamheten.

Riskhanteringsfunktionen ska också analysera den interna modellens funktion och utarbeta sammanfattande rapporter om resultaten inom ramen för den validering som ska göras. I funktionens ansvar ingår även att underrätta styrelsen om de resultat som den interna modellen presterar, föreslå områden där förbättringar krävs och informera styrelsen om hur insatserna för att avhjälpa påvisade svagheter fortskrider. Finansinspektionen anser att de resultat som den interna modellen presterar är starkt kopplade till hur väl den interna modellen speglar företagets riskprofil och hur modellen fångar riskerna i verksamheten rent tekniskt. Finansinspektionen har därför valt att utforma bestämmelsen med utgångspunkt i modellens lämplighet.

Det är dock viktigt att poängtera att detta ansvar inte nödvändigtvis innebär att riskhanteringsfunktionen även ska utföra allt arbete relaterat till den interna modellen. Snarare kan riskhanteringsfunktionen behöva delegera delar av detta arbete, inte minst för att säkerställa oberoendet i den fullständiga valideringen. Finansinspektionen har därför valt att i bestämmelsen använda ordet "svara för" i stället för "ansvara för" som ett sätt att uttrycka den roll som riskhanteringsfunktionen har gällande den interna modellen i förhållande till försäkringsföretagets ledning och styrelse.

Finansinspektionen föreslår allmänna råd som anger vad styrdokumentet för riskhantering bör innehålla vad gäller företagets egen bedömning vid tecknande av försäkring genom försäkringsförmedlare, tecknande av mottagen återförsäkring och vid upprepad retrocession, det vill säga när mottagen återförsäkring återförsäkras på nytt. De allmänna råden som Finansinspektionen föreslår finns i dag i Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2011:7) om teckningsrisker och återförsäkringsrisker i försäkringsföretag. Finansinspektionen menar att det kommande regelverket saknar uttryckliga bestämmelser i dessa delar. Finansinspektionen ser alltså ett behov av att försäkringsföretaget hanterat dessa frågor och föreslår att det sker inom ramen för de styrdokument som ska finnas för riskhantering.

S2-direktivets krav på en egen risk- och solvensbedömning kompletteras av mer ingående bestämmelser i S2-förordningen om vad som ska rapporteras till tillsynsmyndigheterna i tillsynsrapporten. Bestämmelser om den egna risk- och solvensbedömningen finns också i S2-riktlinjer. Kravet på en egen risk- och solvensbedömning är helt nytt och den egna risk- och solvensbedömningen förväntas få stor praktisk betydelse för både företag och Finansinspektionen. Med anledning av att Finansinspektionen bedömer att de lagbestämmelser som regeringen föreslår väl överensstämmer med kraven i S2-direktivet, och med tanke på de kompletterande bestämmelserna i S2-förordning och S2-riktlinjer, har Finansinspektionen valt att tills vidare inte föreslå någon kompletterande och förtydligande reglering som rör den rapportering av den egna risk- och solvensbedömningen som företaget ska göra enligt lag. Därmed avvaktar Finansinspektionen med att i nuläget utnyttja det bemyndigande som regeringen föreslår i Lagrådsremissen. Om ytterligare föreskrifter krävs och hur de i så fall ska utformas, styrs bland annat av försäkringsföretagens praktiska tillämpning av reglerna på området.

2.13.2 Krav för personer i aktuariefunktionen

Finansinspektionen genomför S2-direktivets regler om aktuariefunktionen genom förslaget om bestämmelser om vilka kunskaper och erfarenheter som en person som utför uppgifter i aktuariefunktionen ska ha. S2-direktivets regler kompletteras med bestämmelser från Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:7) om villkor för behörighet att tjänstgöra som aktuarie på ett försäkringsföretag.²³ Förslaget innebär därmed i huvudsak en oförändrad nivå när det gäller kunskaper och erfarenhet på alla som utför uppgifter i aktuariefunktionen jämfört med den nivå som gäller enligt gällande bestämmelser.

Bestämmelserna i S2-regelverket om aktuariefunktionens uppgifter motiverar höga krav på kunskaper och erfarenhet på de personer som ska utföra uppgifter i funktionen. Viktiga uppgifter är samordning och kontroll av metod- och datakvalitet i aktuariella beräkningar och utredningar samt bevakning av aktuariella aspekter på företagets styrning, inräknat bidrag för att göra riskhanteringssystemet effektivt. God kunskap och erfarenhet är förutsättningar för att funktionens uppgifter ska kunna utföras på ett korrekt och effektivt sätt, och för att samarbetet inom riskhanteringssystemet och kommunikationen med företagets ledning ska fungera smidigt och med hög integritet.

Finansinspektionen förväntar sig att aktuariefunktionens uppgifter utförs av en liten krets av personer, som i ett större försäkringsföretag kan bestå av en till tre personer. Aktuariefunktionen behöver inte vara en organisatorisk enhet utan företaget har frihet att organisera arbetet med de faktiska beräkningarna och utredningarna. I ett försäkringsföretag med omfattande verksamhet kan sådana beräkningar, utredningar och analyser utföras av betydande antal anställda med lämplig utbildning, erfarenhet och specialisering. Aktuariefunktionens uppgifter är av mer övergripande karaktär, vilket kräver att funktionens personal har bredare kunskaper och en mångsidig analysförmåga. I många försäkringsföretag kan aktuariefunktionens uppgifter sannolikt utföras av en enda person. Det kan jämföras med dagens praxis när företagen med få undantag utser endast en person till att ha överinseende över hur de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna utförs.

Finansinspektionen föreslår att möjligheten att ansöka om undantag ska finnas även fortsättningsvis. I praktiken innebär detta att undantag kommer att kunna medges efter särskilda skäl och att undantag, likt gällande möjlighet till undantag, inte kan medges vad gäller de mest grundläggande kraven på kunskaper och erfarenheter.

²³ För Finansinspektionens ställningstaganden när det gäller kraven på kunskaper och erfarenheter, se beslutspromemoria den 16 juni 2014, dnr 13-9760.

2.13.3 Försäkringstekniska riktlinjer och försäkringstekniskt beräkningsunderlag

Enligt nuvarande lagregler ska ett försäkringsföretag upprätta och följa försäkringstekniska riktlinjer som ska kompletteras med ett försäkringstekniskt beräkningsunderlag. Försäkringstekniska riktlinjer för livförsäkring ska lämnas in till Finansinspektionen tillsammans med en redogörelse för de konsekvenser som riktlinjerna får för försäkringsföretaget samt för försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade på grund av försäkringar. Finansinspektionen har lämnat allmänna råd om innehållet i de försäkringstekniska riktlinjerna och det försäkringstekniska beräkningsunderlaget. I föreskrifter har myndigheten även angett vad en redogörelse för konsekvenser av försäkringstekniska riktlinjer ska innehålla.

Det grundläggande motivet för regleringen är att de försäkringstekniska riktlinjerna kompletterade med ett försäkringstekniskt beräkningsunderlag är att de, utöver att vara ett internt styrinstrument för försäkringsföretagen, fyller en funktion i ett företags beräkningsprinciper, exempelvis för återbärings- och överskottshanteringen. Inom ramen för tillsynen och i granskningen av försäkringsföretagens beräkningar har Finansinspektionen stor nytta av att få uppgifterna sammanställda i den form som de försäkringstekniska riktlinjerna har i dag. I de försäkringstekniska riktlinjerna återges principer på ett mer övergripande plan och det kompletterande försäkringstekniska beräkningsunderlaget innehåller de antaganden och formler som ligger till grund för beräkningarna. För att Finansinspektionen ska kunna genomföra en effektiv tillsyn krävs dock att såväl de försäkringstekniska riktlinjerna som det försäkringstekniska beräkningsunderlaget innehåller tillräckligt med information.

I Lagrådsremissen föreslår regeringen att nuvarande nationella reglering på området i huvudsak ska vara kvar, med viss anpassning till hur S2-regelverket är utformat. I de föreslagna reglerna i FRL fastställs att företaget ska upprätta försäkringstekniska riktlinjer och att dessa ska kompletteras med ett försäkringstekniskt beräkningsunderlag. Bestämmelsen har kompletterats med bemyndigande för Finansinspektionen att föreskriva om innehållet i de försäkringstekniska riktlinjerna och det försäkringstekniska beräkningsunderlaget. Mot bakgrund av behovet av såväl skydd för försäkringstagare som en effektiv tillsyn, bedömer Finansinspektionen att det är nödvändigt med utfyllande regler om innehållet i riktlinjerna och i beräkningsunderlaget. Likaså bedöms en reglering i form av allmänna råd vara otillräcklig eftersom det begränsar Finansinspektionens möjligheter att utöva en effektiv och ändamålsenlig tillsyn.

För att de försäkringstekniska riktlinjerna ska vara ändamålsenliga ur ett tillsynsperspektiv måste riktlinjerna utgöra ett självständigt dokument i försäkringsföretaget. Riktlinjerna tillsammans med det försäkringstekniska beräkningsunderlaget ska därför innehålla information som ger en fullständig bild av den försäkringstekniska hanteringen i försäkringsföretaget. För att

riktlinjerna ska vara ett eget komplett dokument behöver de i vissa delar innehålla information som företaget även ska lämna enligt de föreslagna kraven i FRL, S2-förordningen eller på annat sätt. I dessa delar föreslår Finansinspektionen att företaget – i stället för att upprepa information – kan hänvisa till var den efterfrågade informationen finns. Finansinspektionen bedömer därför att förslaget inte bör innebära något omfattande merarbete för företagen.

Finansinspektionen har utformat de föreslagna föreskrifterna mot bakgrund av hur innehållet i de försäkringstekniska riktlinjerna och det försäkringstekniska beräkningsunderlaget regleras i dag i FRL. Finansinspektionen bedömer också att det finns ett behov av att behålla en del av de nuvarande allmänna råden på området. Merparten av de bestämmelser som Finansinspektionen nu föreslår är således inga nyheter för försäkringsföretagen, även om de nu blir till föreskrifter. Finansinspektionen har dock gjort vissa justeringar och förtydliganden, exempelvis för att tydliggöra vilka bestämmelser som gäller för skade- respektive livförsäkring. Exempelvis föreslår Finansinspektionen att företag i sina riktlinjer för skadeförsäkring där försäkringsavtalet är minst fem år, i tillämpliga delar ska beakta vad som gäller för riktlinjerna för livförsäkring. För livförsäkring föreslår Finansinspektionen en motsvarande bestämmelse som innebär att företaget i riktlinjerna för ren riskförsäkring ska beakta vad som gäller för skadeförsäkring.

Finansinspektionen har i tillsynen identifierat områden där det i dag saknas reglering trots att det finns behov av reglering. I denna del föreslås nya bestämmelser. De antaganden om sjuklighet och dödlighet som försäkringsföretagen använder är en av de viktigaste komponenterna i beräkningen av de försäkringstekniska avsättningarna. Enligt de nuvarande allmänna råden bör företaget ange principerna för dessa antaganden anges, men de säger ingenting om antagandenas kvalitet. Frågan om kvaliteten är viktig för att försäkringsföretagen ska kunna göra korrekta beräkningar av de försäkringstekniska avsättningarna. Finansinspektionen föreslår därför att det i riktlinjerna ska framgå om antagandena om sjuklighet och dödlighet enbart baseras på observationer från det egna försäkringsbeståndet, eller om de även baseras på allmänt tillgänglig information. Om antagandena, helt eller delvis, baseras på allmänt tillgänglig information ska skälet för detta anges i riktlinjerna. I riktlinjerna ska även anges om justeringar har skett med hänsyn till egenskaperna i det egna beståndet. Med allmänt tillgänglig information avses till exempel branschsammanställningar som Försäkringstekniska forskningsnämnden ger ut eller mer allmängiltiga sammanställningar som ges ut av exempelvis SCB.

Ett annat område som varit omdiskuterat de senaste åren är möjligheten att ändra försäkringsavtal. Finansinspektionen anser att det ur ett konsumentskyddsperspektiv finns ett behov av att ett försäkringsföretag i sina försäkringstekniska riktlinjer anger vilken rätt det har att ändra i försäkringsavtalen och hur det tillåter sådana ändringar. Finansinspektionens

förslag innebär även att företaget i de försäkringstekniska riktlinjerna ska ange hur företaget beräknar värdet av en ändrad försäkring.

Nu gällande regler om fördelning av återbäring framgår av de associationsrättsliga reglerna i 11, 12 och 13 kap. FRL. Huvudprincipen är att gottskrivning av återbäring ska ske med en fördelning som utgår från försäkringens bidrag till överskottet (kontributionsprincipen), men lagstiftaren lämnar också öppet för försäkringsföretagen att i försäkringsvillkoren, eller i bolagsordning eller stadgar bestämma hur fördelningen ska ske. Vidare ska ett livförsäkringsföretag som inte får dela ut vinst ha en konsolideringsfond. Av gällande regler i 8 kap. 1 § FRL framgår att de nuvarande försäkringstekniska riktlinjerna bland annat ska innehålla principer för hur återbäring till försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade fördelas. Nuvarande regler i FRL om återbäring och konsolideringsfonden är, som framgår ovan, relativt få och har kompletterats med Finansinspektionens allmänna råd som bland annat anger att ett försäkringsföretag i de försäkringstekniska riktlinjerna bör uppge principer för gottskrivning av garanterad återbäring och villkorad återbäring. De allmänna råden innehåller även råd om hanteringen av kollektiv konsolidering.

Till skillnad från gällande lagregler framgår det inte av de föreslagna lagbestämmelserna vad de försäkringstekniska riktlinjerna ska innehålla, utan Finansinspektionen har fått bemyndigande att utfärda föreskrifter om detta. Finansinspektionen bedömer att principerna för hur återbäringen fördelas är fortsatt relevanta och att de därför även fortsättningsvis bör finnas med i riktlinjerna. Denna bedömning grundar sig inte minst på att Finansinspektionen i tillsynen har identifierat brister i försäkringsföretagens hantering av återbäring och i företagens interna riktlinjer för återbäring. Riktlinjerna är generellt sett mycket allmänt hållna vilket har bidragit till otydlighet och oklarheter i hanteringen av återbäring. Även när det gäller styrningen av konsolideringsfonden anser Finansinspektionen att det finns ett behov av att försäkringsföretagens interna riktlinjer avseende hanteringen blir tydligare.

Syftet med de föreslagna föreskrifterna är således att förbättra försäkringsföretagens interna kontroll av återbäringshanteringen, styrningen av konsolideringsfonden och konsolideringskvoten. Detta bidrar i sin tur till att försäkringsföretagen i större utsträckning tillvaratar försäkringstagarnas intresse. För att öka den interna kontrollen av återbäringshanteringen föreslår Finansinspektionen bestämmelser som innebär att riktlinjerna blir mer precisa. Finansinspektionen föreslår bland annat att det ska framgå tydligare av riktlinjerna vilka försäkringar eller grupper av försäkringar som har rätt till återbäring. Även det nya kravet på att livförsäkringsföretag ska precisera hur företaget i förekommande fall återtar preliminärt fördelad återbäring eller sätter ner kollektiv villkorad återbäring ska bidra till ökad transparens och bättre förutsägbarhet för försäkringstagarna.

Finansinspektionen föreslår att de nya bestämmelserna om återbäring, överskott och kollektiv konsolidering i tillämpliga delar ska gälla för

försäkringsföretag som bedriver livförsäkringsverksamhet. Det innebär att livförsäkringsföretag som får dela ut vinst exempelvis inte behöver uppge något om hur allokering sker av återbäring som inte är garanterad eller om konsolideringsfonden. Detta mot bakgrund av att dessa två företagsformer inte förekommer i ett vinstutdelande livförsäkringsföretag.

Liksom nuvarande regelverk innehåller de föreslagna reglerna i FRL en bestämmelse om att försäkringstekniska riktlinjer för livförsäkring ska lämnas in till Finansinspektionen senast den dag de börjar användas eller ändras. Tillsammans med riktlinjerna ska försäkringsföretaget lämna en redogörelse för de konsekvenser som riktlinjerna får för företaget samt för försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade på grund av försäkringar. Finansinspektionen menar att redogörelsen i de föreslagna lagreglerna är tillräcklig och att någon ytterligare reglering därmed inte är nödvändig. Finansinspektionen avser inte heller längre att publicera de försäkringstekniska riktlinjer som lämnas in.

Finansinspektionen föreslår att det försäkringstekniska beräkningsunderlaget ska innehålla en detaljerad beskrivning av de beräkningsformler och modeller som företaget använder, de beräkningsparametrar som ingår i beräkningsformlerna, de statistiska och ekonomiska modeller som företaget använder vid skattning av beräkningsparametrar samt tillämpade expertbedömningar, om sådana har tillämpats. Syftet med förslaget är att säkerställa att det försäkringstekniska beräkningsunderlaget är tillräckligt detaljerat, och att underlaget utöver antaganden för beräkning innehåller de beräkningsformler och beräkningsparametrar som ligger till grund för de antaganden som företaget har gjort. Dessutom ska beräkningsunderlaget, utöver annan relevant dokumentation, innehålla den dokumentation som behövs för att en av Finansinspektionen förordnad aktuarie ska kunna förstå och rekonstruera de försäkringstekniska beräkningarna. Detta krav visar vilken detaljgrad det försäkringstekniska beräkningsunderlaget behöver ha. Finansinspektionen föreslår bestämmelserna mot bakgrund av att myndigheten i tillsynen konstaterat att de försäkringstekniska underlagen ofta brister i detaljer och djup. Om beräkningsunderlagen inte innehåller tillräcklig information saknas dokumentation över försäkringsföretagets försäkringsmatematiska beräkningar. Detta gör det omöjligt för Finansinspektionen att kontrollera beräkningarna på annat sätt än att begära att få granska företagets hela programkod för beräkningarna. Avsaknaden på detaljerad information i det försäkringstekniska beräkningsunderlaget gör det också troligt att företagen inte använder underlagen i den försäkringstekniska hanteringen på det sätt som är avsett. Finansinspektionen vill också poängtera att försäkringsföretagen redan i dag ska ta fram samtliga komponenter som ingår i den föreslagna regleringen. Det är således en fråga om att göra denna underliggande information tydlig och tillgänglig för granskning. I likhet med vad som gäller för de försäkringstekniska riktlinjerna föreslår Finansinspektionen allmänna råd som innebär att försäkringsföretaget i sitt beräkningsunderlag får göra hänvisningar till andra dokument som krävs enligt lag eller S2-förordningen.

Finansinspektionen föreslår också att beräkningsunderlaget ska innehålla ändringshistorik. Detta för att Finansinspektionen på ett tillfredsställande sätt ska kunna granska ändringar av beräkningsunderlaget och kunna följa hur de försäkringsmatematiska beräkningarna ändrats över tid.

2.13.4 Ersättningar

Genom S2-regelverket införs ett antal bestämmelser om ersättningssystem. Finansinspektionen har dock identifierat två regler i nu gällande allmänna råd (FFFS 2011:2) om ersättningspolicy i försäkringsföretag, fondbolag, börser, clearingorganisationer och institut för utgivning av elektroniska pengar som inte direkt motsvaras av någon regel i S2-regelverket och som bedöms vara fortsatt relevanta för att se till att försäkringsföretagen hanterar riskerna i ersättningssystemen på ett effektivt sätt.

Den ena bestämmelsen gäller offentliggörande av uppgifter om rörliga ersättningar och att en redogörelse för företagets ersättningar bör offentliggöras i samband med att årsredovisningen fastställs. Även om krav på offentliggörande av uppgifter om ersättning finns i S2-regelverket finns inte vissa av uppgifterna i nu gällande allmänna råd i S2-direktivet. Detta gäller 5 kap. 7–13 i i Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2011:2) om ersättningspolicy i försäkringsföretag, fondbolag, börser, clearingorganisationer och institut för utgivning av elektroniska pengar. Finansinspektionen föreslår att krav på offentliggöra av dessa uppgifter tas in i Finansinspektionens nya föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning i försäkringsföretag, se avsnitt 2.22.

I nu gällande allmänna råd om ersättningspolicy i försäkringsföretag, börser, clearingorganisationer och institut för utgivning av elektroniska pengar framgår att företagen bör kunna avstå från att betala ut uppskjuten rörlig ersättning om dess ställning försämras väsentligt, särskilt om företaget inte längre antas kunna fortsätta sin affärsverksamhet. Finansinspektionen bedömer att det är en viktig princip att ett försäkringsföretag inte bör betala ut sådan ersättning om företaget befinner sig i ett ansträngt ekonomiskt läge. Det gäller särskilt om situationen är så allvarlig att företaget inte längre antas kunna fortsätta sin affärsverksamhet. Det kan ifrågasättas om det finns någon grund för sådana utbetalningar om rörelsen har bedrivits på ett sätt som hotar dess överlevnad. Därtill bör företagets resurser i ett sådant läge naturligtvis användas för att tillvarata försäkringstagarnas och övriga borgenärers intressen. Eventuella utbetalningar av rörlig ersättning till befattningshavare som har haft inverkan på företagets risktagande kan i en sådan situation också uppfattas som stötande. Trots att Finansinspektionen anser att betydelsen av en sådan princip bör understrykas avstår myndigheten i nuläget från att föreslå att gällande regler överförs till Huvudföreskriften. Detta motiverar Finansinspektionen med att innebörden av de allmänna råden delvis omfattas av de bindande reglerna i artikel 275 i S2-förordningen. Detta gäller bland annat bestämmelserna i punkterna 2 (e) och (f) där det anges att ett ersättningssystem ska ta hänsyn till

nuvarande och framtida risker och inte heller ska belöna misslyckande. Behovet av reglering av detta kan därmed, i alla fall inledningsvis, anses vara uppfyllt.

2.14 Lämplighetsprövning

Reglerna för ägar- och ledningsprövning syftar till att säkerställa att personer på ledande befattningar i, och ägare av, de finansiella företagen är kvalificerade och lämpliga och att de verkar för att rörelsen drivs enligt det regelverk som styr företagets verksamhet. Relevanta och tydliga regler vad gäller ägar- och ledningsprövningar främjar förtroendet för företagen och för branschen samt marknaden i dess helhet. Det bidrar också till att skapa goda förutsättningar för finansiella företag att långsiktigt kunna möta sina åtaganden. Företagen måste ha väl fungerande metoder för att säkerställa tillsättningen av lämpliga personer på ledande befattningar. Genom Finansinspektionens ägar- och ledningsprövning kompletteras företagets bedömning.

I artikel 42 och 43 i S2-direktivet finns bestämmelser om lämplighetskrav på och prövning av personer som leder företagets verksamhet eller utför andra centrala funktioner. De krav som ställs gäller dels personernas kvalifikationer, kunskaper och erfarenheter inom verksamhetsområdet, dels personernas anseende och integritet. S2-direktivet innebär också att ett ökat ansvar läggs på företaget när det gäller dess egna lämplighetsbedömningar av ledande befattningshavare och dess skyldighet att till tillsynsmyndigheten lämna sådan information som gör det möjligt att bedöma om nya medlemmar i företagsledningen har den lämplighet som krävs. Försäkringsföretag ska enligt S2-direktivet också underrätta sina tillsynsmyndigheter om någon i ledningen eller någon av de som leder eller utför arbete i de centrala funktionerna har ersatts på grund av att personen inte längre uppfyller lämplighetskraven.

I förhållande till dagens regler på området innebär S2-regelverket att den krets av personer som omfattas av krav på lämplighetsprövning utökas. Anmälningsskyldigheten till Finansinspektionen begränsas dock till personer som leder verksamheten eller har ansvaret för en central funktion. Kraven i S2-direktivet innebär således att personkretsen som ska uppfylla lämplighetskraven är vidare än den som omfattas av anmälningsskyldigheten till Finansinspektionen.

I Lagrådsremissen föreslår regeringen att huvuddelen av reglerna om lämplighetsprövning införs i lag. Regeringen föreslår att Finansinspektionen får bemyndigande att meddela föreskrifter om de krav som ska gälla för deltagande i styrningen av ett försäkringsföretag. I stort överensstämmer de uppgifter som Finansinspektionen föreslår att företaget ska lämna i samband med en lämplighetsprövning med gällande krav, även om mindre uppdateringar gjorts i bilagorna för att bättre stämma överens med Eiopas riktlinjer på området. Att personer som ingår i ledningen eller ansvarar för en central funktion uppfyller lämplighetskraven prövar Finansinspektionen redan i

samband med att ett försäkringsföretag ansöker om tillstånd att driva försäkringsrörelse. Finansinspektionen har, i likhet med vad som gäller i dag, också befogenhet att ingripa mot ett företag om lämplighetskraven i ett senare skede inte är uppfyllda.

Finansinspektionen föreslår att ett krav införs i Huvudföreskriften på att företagen ska lämna uppgifter till Finansinspektionen så att myndigheten kan bedöma styrelsens samlade kompetens. S2-direktivet innehåller som sådant inte något krav på att styrelsens samlade kompetens ska prövas, utan det är något som följer av S2-förordningen. I S2-riktlinjer specificeras vilka krav som styrelsen i sin helhet bör uppfylla. Det är viktigt att betona att det i S2-förordningen tydligt framgår att det är försäkringsföretaget som ansvarar för att det görs en prövning av den samlade kompetensen i styrelsen. Att Finansinspektionen trots detta föreslår att en prövning också ska göras av myndigheten motiveras med att det blir motsägelsefullt om Finansinspektionen inte invänder mot nya enskilda styrelseledamöter samtidigt som myndigheten i den löpande tillsynen underkänner företagets bedömning av styrelsens samlade kompetens. Bedömningen är således att Finansinspektionen, som behörig myndighet, också behöver säkerställa att företagen uppfyller kravet i S2-förordningen om styrelsens samlade kompetens i samband med prövningen av enskilda ledamöter. Finansinspektionen föreslår att de uppgifter som specificeras i S2-riktlinjerna lyfts in i Huvudföreskriften genom att införa ett krav på att företagen ska lämna dessa uppgifter till Finansinspektionen. Förslaget möjliggör en effektiv bedömningsprocess. Det blir också tydligare för företagen på vilka grunder Finansinspektionen gör bedömningen av den samlade kompetensen. Det bör också påpekas att förslaget överensstämmer med vad som redan gäller på bankområdet.

Samtidigt som styrelsens samlade kompetens inom de angivna områdena är central, är det viktigt att ta hänsyn till att andra kvalifikationer än de som är listade kan vara relevanta i bedömningen av den samlade kompetensen. Av den anledningen föreslår Finansinspektionen att ett företag också ska lämna in företagets egen bedömning av styrelsens kvalifikationer. På så sätt kan Finansinspektionen få en bättre inblick i vilka andra kvalifikationer och kompetenser som företaget självt anser att styrelsen behöver ha för att kunna utföra sina uppgifter. Företaget ska enligt förslaget också, vid varje förändring av styrelsens sammansättning, lämna uppgifter till Finansinspektionen som gör att myndigheten kan bedöma den nya styrelsens samlade kompetens.

Värt att notera är också att begreppen ”förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan” i nuvarande föreskrifter om ägar- och ledningsprövning (FFFS 2009:3) i Huvudföreskriften föreslås ersättas med begreppet ”styrelse”. Detta är i enlighet med de uttalanden som regeringen har gjort i frågan (se prop. 2003/04:112, s. 47).

I S2-direktivet finns bestämmelserna om ägarprövning i artiklarna 57–63. Kraven i direktivet, som bygger på tidigare försäkringsdirektiv, innebär inte några ändringar i förhållande till gällande krav. I Lagrådsremissen berörs inte

frågan om ägarprövning. Kraven i nu gällande föreskrifter om ägar- och ledningsprövning bedöms vara fortsatt relevanta och Finansinspektionen föreslår därför att bestämmelserna i nu gällande föreskrifter – utan ändringar i sak – tas in i Huvudföreskriften.

2.15 Offentliggörande

Enligt S2-direktivet har företagen en omfattande skyldighet att ta fram rapporter, varav några även ska vara publika. En central del av den publika rapporteringen utgörs av solvens- och verksamhetsrapporten. Bestämmelser om denna återfinns i S2-direktivets artiklar 51 och 53–55 samt för grupper i artikel 256 punkt 1–3 och 256a. Kompletterande regler finns i S2-förordningen, S2-standards och i S2-riktlinjer.

I Lagrådsremissen föreslår regeringen att kraven för försäkringsföretag och grupper att offentliggöra uppgifter införs i lag. Finansinspektionen föreslås få bemyndigande att meddela föreskrifter om innehållet dels i försäkringsföretagens solvens- och verksamhetsrapport, dels i grupperas solvens- och verksamhetsrapport. I enlighet med det som sägs i Lagrådsremissen om den mycket utförliga regleringen som finns i S2-förordningen, S2-standards och S2-riktlinjerna av solvens- och verksamhetsrapporten, föreslår Finansinspektionen endast bestämmelser om de övergripande principer som ska gälla för innehållet i rapporten. Av förslaget till föreskrifter framgår den balansdag som upplysningarna i rapporten ska gälla och i vilken valuta upplysningarna ska anges.

Regeringen föreslår också att Finansinspektionen får bemyndigande att meddela föreskrifter om innehållet i ansökan om undantag från kravet på offentliggörande. Vilka uppgifter en ansökan ska innehålla framgår inte av bestämmelserna i S2-direktivet. Finansinspektionen anser att det finns skäl att invänta företagets tillämpning av undantagsbestämmelsen och avvaktar därför i nuläget med att utnyttja detta bemyndigande. Regeringen föreslår också ett bemyndigande att föreskriva om innehållet i informations- och rapporteringssystem samt styrdokument. Eftersom detaljer om kraven återfinns i andra delar av S2-regelverket, och för att undvika dubbelreglering, avvaktar Finansinspektionen i nuläget även med att utnyttja detta bemyndigande.

2.16 Åtgärdsplan och finansiell saneringsplan

Bestämmelser om vilka åtgärder som ska vidtas när ett försäkringsföretag inte uppfyller solvenskapitalkravet respektive minimikapitalkravet finns i artiklarna 138 och 139 i S2-direktivet. Eiopa har, genom bestämmelser i O2-direktivet (se artikel 143.2 i S2-direktivet), fått mandat att ta fram S2-standards som närmare reglerar innehållet i en finansiell åtgärdsplan och en saneringsplan. En sådan S2-standard ska enligt tidplanen skickas ut på konsultation i början av 2015.

Direktivets bestämmelser innebär att ett försäkringsföretag omedelbart ska underrätta Finansinspektionen om företaget inte uppfyller, eller riskerar att inom de närmaste tre månaderna inte uppfylla, solvenskapitalkravet. Om företaget inte uppfyller kravet ska det, efter Finansinspektionens föreläggande och inom två månader, upprätta och lämna in en åtgärdsplan till Finansinspektionen. Ett försäkringsföretag som inte uppfyller minimikapitalkravet ska på samma sätt omedelbart underrätta Finansinspektionen om det inte uppfyller, eller riskerar att inom de närmaste tre månaderna inte uppfylla, minimikapitalkravet. Om kravet inte är uppfyllt ska företaget, efter Finansinspektionens föreläggande och inom en månad, upprätta och lämna in en finansiell saneringsplan till Finansinspektionen. I Lagrådsremissen föreslås regeringen att Finansinspektionen i föreskrifter genomför artikel 142.1 om innehållet i en finansiell saneringsplan, respektive åtgärdsplan. Kravet att upprätta en åtgärdsplan vid bristande uppfyllelse av solvenskapitalkravet gäller, enligt artikel 218.4, även för grupper.

Finansinspektionen bedömer att genomförandet av S2-direktivets bestämmelser om innehållet i en finansiell saneringsplan inte föranleder några större ändringar i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2011:13) om finansiell saneringsplan. Huvuddelen av gällande bestämmelser föreslås därför – efter vissa justeringar – överföras till Huvudföreskriften. Tiden för försäkringsföretaget att lämna in en finansiell saneringsplan begränsas till en månad efter att det konstaterats att företaget inte uppfyller minimikapitalkravet. Finansinspektionen bedömer att det är orimligt att ett företag under denna korta tid ska ha möjlighet att också låta sina externa revisorer granska och yttra sig över den finansiella saneringsplanen. Finansinspektionen föreslår därför att det nuvarande allmänna rådet om detta tas bort.

Några krav på åtgärdsplan finns inte i nuvarande regler. För att genomföra S2-direktivet, och i enlighet med det bemyndigande som Finansinspektionen får, föreslår Finansinspektionen därför ett tillägg om innehållet även i en sådan plan.

Föreskriftsförslaget innehåller vissa tillägg i förhållande till de krav som finns uppställda i S2-direktivet. Finansinspektionen föreslår krav på att planerna även ska innehålla uppgifter om företagets ekonomiska situation vid tidpunkten för planens upprättande och en beskrivning av de åtgärder som företaget avser vidta för att åter uppfylla kapitalkraven. Dessa tillägg bedöms som nödvändiga för att Finansinspektionen ska kunna göra en realistisk bedömning av företagets fortlevnad, och är något som Finansinspektionen skulle efterfråga i tillsynen av ett företag som inte kan uppfylla något av kapitalkraven. Informationen bedöms därmed som nödvändig för Finansinspektionens möjlighet att på tillräckliga grunder godkänna en plan. Det bör dock påpekas att om den kommande S2-standarden omfattar även sådana krav kan reglerna behöva ses över.

Ett försäkringsföretags åtgärdsplan och finansiella saneringsplan ska innehålla uppgifter om företagets ekonomiska situation vid tidpunkten för planens upprättande och en beskrivning av de åtgärder som företaget avser vidta i syfte att åter uppfylla kapitalkraven.

2.17 Grupper

I S2-direktivet återfinns bestämmelser om grupper i artiklarna 212–266. Kompletterande regler finns även i S2-förordningen och S2-standarder. I Lagrådsremissen föreslår regeringen att Finansinspektionen får bemyndigande att meddela föreskrifter om hur den gruppbaseade kapitalbasen och det gruppbaseade kapitalkravet ska beräknas och rapporteras, vilka upplysningar som försäkringsföretaget ska lämna om riskkoncentrationer och interna transaktioner inom en grupp, och om företagsstyrningssystem inom en grupp. Eftersom försäkringsföretag ofta ingår i grupper av företag med internationell karaktär – och då gruppregler finns även i bindande regler i Förordning och S2-riktlinjer – har Finansinspektionen i förslaget till gruppregler i så stor utsträckning som möjligt hållit sig nära S2-direktivets lydelse.

Finansinspektionen vill inledningsvis betona att myndigheten i sitt yttrande över Lagrådsremissen har framhållit att flera av de föreslagna lagbestämmelserna i gruppkapitlet avviker från motsvarande bestämmelser i S2-direktivet. Eftersom gruppreglerna tillämpas i en internationell miljö är det särskilt viktigt att de reglerna överensstämmer med motsvarande bestämmelser i direktivet. Eventuella förändringar i lagförslaget kan således medföra ett behov av ändringar även i Finansinspektionens förslag på området.

Finansinspektionen föreslår i Huvudföreskriften närmare bestämmelser om beräkning av det gruppbaseade solvenskapitalkravet. Däremot föreslår Finansinspektionen inga ytterligare föreskrifter på området för riskkoncentrationer och interna transaktioner. Finansinspektionen gör bedömningen att de föreslagna lagbestämmelserna om riskkoncentrationer och interna transaktioner, i kombination med närmare bestämmelser i S2-förordningen och S2-standarder, är tillräckliga. I S2-förordningen (se artiklarna 356ter och 356quater) ges exempel på omständigheter som företagen ska beakta i syfte att identifiera väsentliga riskkoncentrationer och betydande interna transaktioner. För att säkerställa enhetliga villkor för tillämpningen av artiklarna 244-245 ska Eiopa också utarbeta förslag till S2-standarder för genomförande av blanketter för rapportering av riskkoncentrationer och interna transaktioner (se artiklarna 244.6 och 245.6 i direktivet). Eftersom det kommer att utarbetas blanketter som företagen ska använda sig av vid rapporteringen till tillsynsmyndigheten är Finansinspektionens sammantagna bedömning att det i nuläget inte finns något behov av att meddela föreskrifter avseende vilka upplysningar som ett försäkringsföretag ska lämna om väsentliga riskkoncentrationer och betydande interna transaktioner. I de föreslagna reglerna i FRL framgår också att Finansinspektionen ska fatta individuella

beslut för alla institut om vilka riskkoncentrationer och interna transaktioner som ska rapporteras samt vilka tröskelvärden som ska tillämpas. Interna transaktioner med betydande omfattning ska rapporteras snarast möjligt. Detta framgår både av lagen, av S2-standarderna om rapportering och i Finansinspektionens föreskrifter om grupperns skyldighet att rapportera tillsynsuppgifter. Finansinspektionen avvaktar således med att utnyttja det bemyndigande som regeringen föreslår i Lagrådsremissen.

Av artikel 235 i Solvens 2-direktivet framgår att i de fall det är ett försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag i toppen av en sådan grupp som ska beräkna den gruppbaseade solvensen, ska detta holdingföretag likställas med ett försäkringsföretag i toppen av gruppen vid tillämpningen av ett antal artiklar, bland annat artikel 222. Detta framgår också av Finansinspektionens förslag.

2.17.1 Proportionellt beaktande av andelar

De föreslagna reglerna om proportionellt beaktande av andelar genomför delar av artikel 221 i S2-direktivet. Bestämmelserna kompletterar den föreslagna bestämmelsen i 19 kap. 30 § FRL om att ett anknutet företag ska beaktas proportionellt efter det innehav som ett försäkringsföretag, en EES-försäkringsgivare, ett försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag har i det anknutna företaget. Det som inte framgår i lag och som Finansinspektionen nu föreslår en regel om, är vad den proportionella andelen ska omfatta, både vid användning av konsolideringsmetoden och vid användning av sammanläggning- och avräkningsmetoden. Bestämmelsen är nödvändig för att säkerställa harmoniserad tillämpning av lagbestämmelsen. Liknande bestämmelse finns i nuvarande försäkringsgruppsdirektivet (IGD)²⁴.

2.17.2 Eliminering av dubbelräkning av poster i kapitalbasen

I beräkningen av den gruppbaseade solvensen är det av stor vikt att samma kapital inte beaktas i fler än ett företag som omfattas av samma beräkning och därmed dubbelräknas. Finansinspektionen föreslår därför regler om att vissa justeringar ska göras vid beräkning av gruppbasead kapitalbas. Ett exempel på en sådan justering är att ett ägande försäkringsföretag ska göra avdrag för värdet på ett innehav i ett annat företag i gruppen. Då konsolideringsmetoden tillämpas bör man i normalfallet ha eliminerat sådan dubbelräkning redan när man upprättar en gruppbasead solvensbalansräkning. Om sammanläggning- och avräkningsmetoden eller en kombination av metoderna tillämpas kan dock en justering behöva göras. Detta kan vara aktuellt när en kombination av metoderna tillämpas och till exempel för företag som inte konsoliderats in i en gruppbasead solvensbalansräkning. De bestämmelser om justering för dubbelräkning av poster som Finansinspektionen föreslår är baserade på artikel 222 i S2-direktivet.

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv nr 98/78/EG av den 27 oktober 1998 om extra tillsyn över försäkringsföretag som ingår i en försäkringsgrupp

När S2-direktivet anger hur försäkringsföretag ska beaktas i olika gruppregler avses alla de företag som bedriver försäkringsverksamhet inom EES. I FRL däremot avser försäkringsföretag enbart svenska företag. Regeringen föreslår att begreppen EES-försäkringsgivare och försäkringsgivare från tredje land införs i FRL. För att de nationella reglerna ska överensstämma med bestämmelserna i S2-direktivet behöver därför de olika begreppen användas i bestämmelserna om hur företag i gruppen ska beaktas vid beräkning av gruppbaserad solvens. I artikel 222 anges att det är dubbelräkning mellan försäkringsföretag (alltså svenska och övriga inom EES) och deras anknutna företag samt mellan företag som båda är anknutna till försäkringsföretaget i toppen av gruppen som ska justeras. Bestämmelsen blir också tillämplig vid justering av dubbelräkning med försäkringsholdingföretag och blandade finansiella holdingföretag enligt ovan. Bestämmelsen kompletteras i S2-förordningen så att det framgår att även dubbelräkning med försäkringsgivare i tredje land ska elimineras. Finansinspektionen har beaktat detta i förslaget till föreskrifter.

Finansinspektionen föreslår också regler om att vissa poster i kapitalbasen i anknutna företag i gruppen bara får räknas med i den gruppbaserade kapitalbasen upp till ett belopp som motsvarar det berörda enskilda anknutna företagets andel av det gruppbaserade solvenskapitalkravet. Liknande bestämmelser om att vissa poster bara får räknas med upp till det enskilda företagets solokapitalkrav finns redan i dag och baseras på IGD. Finansinspektionen föreslår också regler om att vissa poster alltid ska undantas vid beräkningen av den gruppbaserade kapitalbasen. Bestämmelserna genomför delar av artikel 222 i S2-direktivet och kompletteras i S2-förordningen där det framgår vad som avses med det berörda enskilda anknutna företagets andel av det gruppbaserade solvenskapitalkravet vid tillämpning av denna bestämmelse.

2.17.3 Eliminering av internt skapat kapital

Finansinspektionen föreslår regler om att den gruppbaserade kapitalbasen ska justeras för poster som härrör från ömsesidig finansiering mellan företagen i en grupp. De föreslagna bestämmelserna genomför artikel 223 i S2-direktivet. Motsvarande regler finns redan i dag och baseras på bilaga 1, 1.D i IGD. Det bör noteras att kretsen av företag som omfattas av bestämmelsen om justering för ömsesidig finansiering är utvidgad jämfört med de som beaktas vid andra regler som rör grupp-solvensberäkningen. Även ömsesidig finansiering med företag ovanför det försäkringsföretag, försäkringsholdingföretag eller blandade finansiella holdingföretag som beräkningen utgår från, samt med alla anknutna företag till detta företag i toppen av gruppen ska elimineras.

2.17.4 Anknutna försäkringsföretag och EES-försäkringsgivare

De föreslagna reglerna om att anknutna försäkringsföretag och EES-försäkringsgivare ska beaktas vid beräkning av grupp-solvens genomför artikel

225 första stycket i S2-direktivet. Finansinspektionen föreslår också en bestämmelse om att om en tillsynsmyndighet i en annan EU-medlemsstat än Sverige redan har bedömt en viss kapitalbaspost, ska denna bedömning tas hänsyn till vid beräkning av den gruppbaseade kapitalbasen. Bestämmelsen finns i artikel 225 andra stycket i S2-direktivet och finns även i IGD.

Den föreslagna regeln behövs även om alla försäkringsföretag och EES-försäkringsgivare lyder under samma S2-regelverk. Precis som i IGD är bestämmelsen ett nationellt val. En förutsättning för att det omvända scenariot också ska gälla – det vill säga att man ska ta hänsyn till en svensk bedömning av en viss svensk kapitalbaspost i en gruppbasead solvensberäkning som utförs i ett annat EU-medlemsland – är att även andra EU-medlemsstater inför bestämmelsen. I en enkät som kommittén för gruppfrågor inom Eiopa (Insurance Group Supervision Committee, IGSC) gjort om utnyttjandet av denna option framgår att majoriteten av de medlemsstater som svarade avser att införa denna bestämmelse.

2.17.5 Mellanliggande försäkringsholdingföretag och blandade finansiella holdingföretag

Bestämmelserna om hur mellanliggande försäkringsholdingföretag och blandade finansiella holdingföretag ska beaktas är baserade på artikel 226 i S2-direktivet. I S2-förordningen har det förtydligats att det är det gruppbaseade solvenskapitalkravet som ska användas som gränsvärde. Bestämmelsen reglerar också hur efterställda skulder eller andra poster, som hade krävt förhandsgodkännande från Finansinspektionen för att få räknas med i kapitalbasen för ett enskilt försäkringsföretag hos sådana företag, ska hanteras. Regler, som de som Finansinspektionen nu föreslår, om att mellanliggande försäkringsholdingföretag och blandade finansiella holdingföretag ska hanteras som ett försäkringsföretag finns redan i dag och baseras på IGD.

2.17.6 Anknutna försäkringsgivare från tredje land

S2-direktivet innehåller omfattande bestämmelser om hur företag från tredje land ska beaktas. Till största delen handlar bestämmelserna om moderföretag i tredje land, se till exempel avsnitt 2.17.8 nedan om artikel 262. För sådana grupper som omfattar anknutna försäkringsgivare från tredje land föreslår Finansinspektionen regler om att dessa företag, vid tillämpning av sammanläggnings- och avräkningsmetoden, ska beaktas som om de vore försäkringsgivare inom EES. Den bestämmelse som Finansinspektionen föreslår är baserad på artikel 227 i S2-direktivet. Bestämmelsen, som är ett nationellt val, innebär att den lokalt framräknade kapitalbasen och solvenskapitalkravet ska beaktas om solvensordningen anses vara likvärdig i det berörda tredje landet. I enlighet med vad regeringen anger i Lagrådsremissen föreslår Finansinspektionen att denna möjlighet ska införas i Huvudföreskriften.

2.17.7 Anknutna kreditinstitut, värdepappersföretag och finansiella institut

Vid beräkning av gruppbaserad kapitalbas och gruppbaserat solvenskapitalkrav som omfattar ett ägarintresse i kreditinstitut, värdepappersföretag eller finansiella institut föreslår Finansinspektionen regler om att konsolideringsmetoden eller sammanläggnings- och avräkningsmetoden enligt lag (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat kan få tillämpas för dessa anknutna företag i stället för de metoder som anges i S2-reglerna. Konsolideringsmetoden enligt konglomeratsreglerna får dock endast tillämpas om vissa kriterier är uppfyllda och, när Finansinspektionen är grupp tillsynsmyndighet, efter beslut från myndigheten. Möjligheten att tillämpa de alternativa beräkningsmetoderna enligt konglomeratsreglerna är baserad på artikel 228. För att undvika osäkra bedömningar och ge berörda företag möjlighet att överklaga beslut om beräkningsmetoderna föreslår Finansinspektionen att det i Huvudföreskriften införs ett uttryckligt beslutsförfarande vad gäller tillämpningen av konsolideringsmetoden enligt konglomeratsreglerna.

Finansinspektionen föreslår också en möjlighet för Finansinspektionen att besluta att värdet på innehav i anknutna kreditinstitut, värdepappersföretag och finansiella institut dras av vid beräkningen av den gruppbaserade kapitalbasen. Även denna bestämmelse följer av artikel 228.

2.17.8 Moderföretag från tredje land när likvärdighet saknas

Finansinspektionen föreslår också regler i de fall det i toppen av en grupp finns ett moderföretag som är en försäkringsgivare från tredje land eller ett försäkringsholdingföretag eller blandat finansiellt holdingföretag med huvudkontor utanför EES, men detta tredje land inte bedöms ha likvärdig tillsyn. Bestämmelserna är baserade på artikel 262 i S2-direktivet som anger att ett sådant moderföretag ska hanteras som om det hade huvudkontor inom EES. Delar av bestämmelserna i artikeln har tagits in i de föreslagna reglerna i FRL, och i Finansinspektionens förslag framgår med vilket solvenskapitalkrav moderföretaget ska beaktas vid beräkning av det gruppbaserade solvenskapitalkravet. Det bör poängteras att denna bestämmelse inte innebär att ett sådant moderföretag får ett kapitalkrav på solonivå.

2.17.9 Avdrag då tillgång till nödvändig information saknas

Finansinspektionen föreslår bestämmelser om att i de fall Finansinspektionen har beslutat att tillgång till nödvändig information saknas avseende en anknuten EES-försäkringsgivare eller försäkringsgivare från tredje land, ska det bokförda värdet avseende det företaget dras av vid beräkning av den gruppbaserade kapitalbasen. Regelen följer av artikel 229 i S2-direktivet och har överförs från IGD. Motsvarande bestämmelse finns i nu gällande föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2011:10) om gruppbaserad kapitalbas och solvensmarginal för försäkringsföretag som ingår i en grupp.

2.17.10 Egen risk- och solvensbedömning

I Lagrådsremissen föreslår regeringen att Finansinspektionen får bemyndigande att genomföra kravet i artikel 246.4 andra stycket. Bestämmelsen anger att, i det fall konsolideringsmetoden används i gruppsovensberäkningen, ska försäkrings- eller återförsäkringsföretaget med ägarintresse eller försäkringsholdingföretaget eller det blandade finansiella holdingföretaget visa grupp tillsynsmyndigheten att man förstår skillnaden mellan summan av solvenskapitalkraven för alla anknutna försäkrings- eller återförsäkringsföretag inom gruppen och det sammanställda solvenskapitalkravet för gruppen. Finansinspektionen föreslår att bestämmelsen genomförs genom att införa krav på att företaget ska beskriva skillnaden mellan ovanstående kapitalkrav i rapporteringen till Finansinspektionen av resultatet av den egna risk- och solvensbedömningen.

2.18 Förslag till föreskrifter och allmänna råd om tillsynsrapportering för försäkringsrörelse

Krav på periodisk rapportering av upplysningar som är viktiga i tillsynen och för statistiken finns i dag i flera föreskrifter. I samband med anpassningen av rapporteringen till de krav som ställs i S2-regelverket föreslår Finansinspektionen att nuvarande föreskrifter upphävs och att rapporteringskraven samlas i en gemensam författning (se bilaga 2). De föreslagna rapporteringskraven utgår såväl från den EU-gemensamma tillsynsrapportering som ska ske enligt S2-regelverket som från den nationella tillsynsrapportering som bedöms vara nödvändig för tillsyns- och statistikändamål, vilket framgår nedan.

I Lagrådsremissen föreslår regeringen ett – i förhållande till den nuvarande regleringen – justerat bemyndigande att föreskriva om försäkringsföretags skyldighet att rapportera tillsynsuppgifter (se de föreslagna reglerna i 17 kap. 30 § andra stycket FRL). Genom justeringen blir det nu tydligt att Finansinspektionen får meddela föreskrifter om vilka krav som kan ställas på rapporteringen, samt när och hur dessa uppgifter ska lämnas. I Lagrådsremissen föreslår regeringen också att Finansinspektionen får ett bemyndigande när det gäller föreskrifter för grupper fullgörande av rapporteringen (se de föreslagna reglerna i 19 kap. 100 § p 2 och 3 FRL). Som statistikansvarig myndighet för viss finansiell data har Finansinspektionen sedan tidigare också bemyndigande att meddela föreskrifter om verkställighet av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 7–8 §§ lagen (2001:99) om den officiella statistiken och 5–5 d §§ i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Detta bemyndigande framgår av 15 § i samma förordning.

2.18.1 Den EU-gemensamma tillsynsrapporteringen

Kraven för försäkringsföretag att lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten återfinns i huvudsak i artikel 35 i S2-direktivet och för grupper i artikel 219

punkt 1, artikel 244 punkt 2, artikel 245 punkt 2, artikel 254 punkt 2 samt artikel 265. Den stora skillnaden mot tidigare är att de rapporteringskrav som införs till största delen är detaljreglerade genom S2-förordningen och S2-standarderna samt att det finns kompletterande regler i S2-riktlinjerna. Det som tidigare kunde bestämmas på nationell nivå kommer i och med ikraftträdandet av S2-regelverket därmed att till stor del i stället regleras på EU-nivå. En viktig skillnad mot nuvarande regler är att S2-regelverket ställer krav på att försäkringsföretagen och grupperna även ska rapportera kvalitativ tillsynsinformation i form av:

- den publika solvens- och verksamhetsrapporten,
- den regelbundna tillsynsrapporten,
- tillsynsrapporten om den egna risk- och solvensbedömningen, samt
- tillsynsrapportering av väsentliga händelser.

Genomförandet av S2-direktivet innebär också att ett nytt gemensamt rapporteringsformat kommer att införas för rapporteringen av kvantitativa uppgifter till tillsynsmyndigheterna. Den XBRL-standard²⁵ som Eiopa har valt ska kunna hantera de rapporterade upplysningarna systematiskt och effektivt.

Som framgår ovan innebär S2-regelverket att rapporteringskraven inom EU harmoniseras på ett helt nytt sätt. Den gemensamma rapporteringsstandarden är en förutsättning för att uppnå den tillsynsordning som införs genom S2-regelverket då den bedöms bidra både till att samarbete och informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheter kan förenklas och till att rapporteringskraven för grupper som verkar gränsöverskridande kan underlättas. Genom samordning och ökade krav på rapporteringen får tillsynsmyndigheterna också större möjligheter att agera proaktivt genom att de i ett tidigare skede ska kunna identifiera försäkringsföretag eller grupper med problem.

I de föreslagna föreskrifterna regleras vilka rapporter som ska lämnas, vissa övergripande krav på de upplysningar som företaget lämnar i rapporteringen och hur fel ska rättas. Av föreskrifterna framgår även när tillsynsrapporterna ska ha kommit in till Finansinspektionen och att företagen ska rapportera väsentliga händelser till Finansinspektionen.

Som framgår ovan är de EU-gemensamma kvantitativa rapporteringskraven i stor utsträckning standardiserade. Vilka upplysningar som ska ingå i den regelbundna rapporteringen (på kvartals- respektive årsbasis) framgår av S2-standarden. Eftersom S2-standarder är direkt gällande i nationell lagstiftning hänvisar Finansinspektionen i föreskrifterna till denna. Några rapporteringsblanketter för denna del av rapporteringen ingår därmed inte i förslaget.

I S2-standarden finns det möjlighet till nationella val när det gäller rapporteringen av försäkringstekniska avsättningar. Finansinspektionen föreslår

²⁵ XBRL, Extensible Business Reporting Language, är en internationell standard för lagring, överföring och presentation av finansiell information som är oberoende av datorsystem.

i likhet med i dag att dessa när det gäller skadeförsäkring ska rapporteras per skadeår. För blankett S.21.03 föreslår Finansinspektionen att endast de affärgrenar som är obligatoriska ska rapporteras.

Finansinspektionen föreslår att Eiopas riktlinjer för tillsynsrapporteringen av sådana händelser som är väsentliga lyfts in i föreskrifterna. Enligt artikel 35 punkt 2 a) II) i S2-direktivet ska företagen rapportera dessa händelser till Finansinspektionen. Huvuddelen av exemplen för väsentliga händelser återfinns i Eiopas riktlinjer som förklarande text. Eftersom denna text inte har samma status som riktlinjerna och inte heller kommer att översättas till svenska har Finansinspektionen bedömt att det både förenklar och förtydligar för företagen om kravet att rapportera väsentliga händelser och listan över händelser att rapportera lyfts in i de nationella reglerna. Finansinspektionen vill betona att listan på väsentliga händelser innehåller ett antal exempel på väsentliga händelser som ska vägleda företagen i bedömningen av om en viss händelse ska rapporteras eller inte. Listan som föreslås är därmed inte uttömmande. Finansinspektionen föreslår även att de nuvarande allmänna råden (FFFS 2013:11) om rapportering av händelser av väsentlig betydelse tas in i den nya författningen, dock i form av föreskrifter.

Finansinspektionen har för avsikt att i föreskrifterna även hänvisa till Eiopas riktlinjer för rapportering av finansiell stabilitet och bestämmelser om vilka kontroller ett försäkringsföretag ska göra innan de lämnar upplysningar i de EU-gemensamma rapporteringsblanketterna. Dessa riktlinjer är dock ännu inte beslutade och Finansinspektionen avvaktar därför med att införa hänvisningen.

2.18.2 Undantag från regelbunden rapportering

Av artikel 35 punkt 6–8 och artikel 254 punkt 2 i S2-direktivet framgår att Finansinspektionen kan medge vissa undantag för försäkringsföretag som inte sammantaget representerar mer än 20 procent av liv- och skadeförsäkringsmarknaden, där andelen av skadeförsäkringsmarknaden grundas på premieinkomster och andelen för livförsäkringsmarknaden utgör försäkringstekniska avsättningar. Av direktivet framgår också vilka kriterier som tillsynsmyndigheten ska ta hänsyn till när undantag från rapportering bestäms. Exempelvis anges att de minsta företagen ska prioriteras. Av föreskrifterna framgår att Finansinspektionen kan besluta om undantag, om det finns särskilda skäl. Bedömningen av vilka företag som inte behöver lämna uppgifter kommer att ingå som en del i tillsynsprocessen, och de berörda företagen kommer att få besked om undantag i god tid innan rapportering ska ske.

2.18.3 Nationella tillsynsrapporter

Den EU-gemensamma tillsynsrapporteringen ska till väsentliga delar ersätta de rapporteringar som nationella tillsynsmyndigheter i dag kräver in från försäkringsföretagen. Enligt S2-standarden är dock nationell rapportering tillåten om ytterligare upplysningar krävs med anledning av

- säregenheter på den nationella marknaden,
- andra krav i det nationella regelverket, eller
- statistikkrav.²⁶

I genomgången av de EU-gemensamma tillsynsrapporterna har Finansinspektionen konstaterat att vissa upplysningar som behövs saknas, såväl för den nationella statistiken som för tillsynsändamålet. Finansinspektionen föreslår således ett antal tillsynsrapporter med upplysningar som går utöver kraven i S2-regelverket. De nationella tillsynsrapporterna återfinns i bilagorna 2–7 till de föreslagna föreskrifterna.

Behovet av nationell rapportering grundar sig bland annat på att EU-rapporterna inte omfattar resultaträkningsupplysningar och att vissa specifikationer saknas. Sådana upplysningar gäller exempelvis sammanfattande upplysningar om de finansiella räkenskaperna samt uppdelning av information i olika försäkringsgrenar.²⁷ Vidare kan Finansinspektionen konstatera att även om balansräkningsuppgifter ingår i rapporteringen saknas det information som täcker hela balansräkningen, varför myndigheten föreslår att en sådan rapport införs. Rapporten underlättar Finansinspektionens granskning av ett företag och bedöms vara nödvändig för att få en överblick över ett företags finansiella ställning. Det bör också påpekas att en del av dessa upplysningar även ger möjlighet till branschsammanställningar av exempelvis livförsäkringsföretagens nyteckningar, olika nyckeltal för driftskostnader och andra möjligheter till övergripande nationella analyser för att följa utvecklingen av den svenska försäkringsmarknaden.

Uppgifterna som även används för den nationella statistiken efterfrågas av såväl SCB som Riksbanken och används bland annat för att ta fram finansräkenskaperna, produkträkenskaperna, sektorräkenskaperna och nationalräkenskaperna. I vissa fall skickas också uppgifter till den europeiska statistikmyndigheten Eurostat för framtagning av EU-statistik (Structural Business Statistics). I den nationella rapporten för kompletterande upplysningar till den EU-gemensamma rapporteringen (bilaga 6 och 7) finns också upplysningar som efterfrågas av Riksbanken och som är nödvändiga både för nationella analyser och för att kunna leverera de upplysningar som efterfrågas av den Europeiska centralbanken (ECB). För att inte försäkringsföretagen ska behöva rapportera upplysningar till flera olika myndigheter har denna kompletterande rapportering arbetats in i den nationella rapporteringen.

I S2-regelverket delas företagens risker in i affärgrenar. Denna indelning överensstämmer varken med försäkringsklasserna som företagen får tillstånd

²⁶ Detta framgår av Eiopas tekniska standarder för lämnande av information till tillsynsmyndigheter.

²⁷ Med försäkringsgrenar avses för skadeförsäkring en sammanslagning eller uppdelning av affärgrenar i Solvens 2 (line of business) och för livförsäkring en indelning, som motsvarar och förtydligar dagens verksamhetsindelning.

för eller med nuvarande indelning i försäkringsgrenar i årsredovisningens resultatanalys. Finansinspektionen föreslår därför att nuvarande försäkringsgrenar för skadeförsäkring görs om så att de bättre överensstämmer med affärgrenarna (line of business) enligt S2-regelverket, och att denna indelning också ersätter nuvarande försäkringsgrenar i årsredovisningen. I förslaget utgår Finansinspektionen från affärgrenarna i S2-regelverket men föreslår några mindre avsteg. Skillnaderna ses främst i att

- egendomsförsäkring delas upp i tre undergrupper (Företag och fastighet, Hem och villa respektive Husdjur och gröda),
- mottagen återförsäkring inte delas upp,
- skadelivräntor rapporteras som en egen försäkringsgren under skadeförsäkringsrörelsen då en sådan uppdelning krävs av S2-regelverket, och att
- riskerna delas in i direkt svenska respektive direkt utländska risker.

Specifikationen av resultatuppgifter i avsnitt E justeras även så att en fastställd skadelivränta överförs till försäkringsgrenen skadelivräntor.

Inte heller indelningen av livförsäkring som görs i S2-regelverket överensstämmer med dagens uppföljning av livrisker eller med förutsättningarna som gäller på den svenska livförsäkringsmarknaden. De EU-gemensamma tillsynsrapporterna möjliggör således inte en tillfredsställande analys av svenska livförsäkringsföretag. Viktiga anledningar till detta är att tjänstepensionsförsäkringar, till skillnad mot vad som gäller i stora delar av övriga Europa, utgör en betydande del av den svenska marknaden. Vidare skiljer sig Sverige också från övriga Europa genom att avgiftsbestämda traditionella försäkringar förekommer i betydligt högre utsträckning. Finansinspektionen föreslår därför att den indelning av risker som görs i dagens rapportering utökas med depåförsäkring och att produkter som ingår i försäkringsgrenar särredovisas i vissa av de nationella tillsynsrapporterna.

I likhet med dagens rapportering föreslår Finansinspektionen också att den mottagna affären delas upp mellan svenska och utländska försäkringsföretag för såväl skade- som livförsäkringsföretag. Denna uppdelning behövs då informationen ingår i produkt- och finansräkenskaperna.

2.18.4 Rapporteringstidpunkter

Som framgår av föreskriftsförslaget överensstämmer rapporteringstidpunkterna för den nationella tillsynsrapporteringen inte med tidpunkterna för den EU-gemensamma rapporteringen. Finansinspektionen är medveten om att det ur företagets perspektiv vore önskvärt att samordna rapporteringstillfällena. Med anledning av de krav som finns på när SCB ska publicera vissa statistikprodukter har en samordning inte varit möjlig. De nationella kvartalsupplysningarna måste därför rapporteras tidigare än den EU-gemensamma tillsynsrapporteringen. För den årliga rapporteringen har rapporteringstidpunkten anpassats till kraven i den EU-gemensamma tillsynsrapporteringen, dock utan övergångsregler. Rapporten för de

kompletterande upplysningarna till den EU-gemensamma rapporteringen kommer däremot att följa rapporteringstidpunkterna för den EU-gemensamma tillsynsrapporteringen, med beaktande av övergångsreglerna.

2.18.5 Rapporteringsvaluta och enheter

Finansinspektionen föreslår att de upplysningar som ett företag eller en grupp lämnar, ska anges i den valuta som företagets årsredovisning är upprättad i. Detta gör det möjligt för företag som upprättar sin årsredovisning i euro att även lämna upplysningar till Finansinspektionen i denna valuta. Det bör också nämnas att de kvantitativa uppgifterna ska lämnas i enheter, vilket avviker från dagens rapportering som lämnas i tusentals kronor.

2.18.6 Värdering

Finansinspektionen föreslår att värderingen för den nationella rapporteringen i huvudsak ska följa lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag och redovisningsföreskriften. Upplysningarna i vissa rapporter ska dock värderas enligt S2-regelverket. Detta gäller exempelvis de upplysningar som efterfrågas av ECB och som kompletterar den EU-gemensamma tillsynsrapporteringen. Vilken värdering som ska användas framgår av rapporteringsavsnitten.

2.18.7 Undantag från att lämna statistikupplysningar

För att tillförlitligheten i den finansiella statistik som SCB tar in ska vara tillräcklig behöver SCB information från företag som motsvarar en total marknadstäckning på 99 procent. För att göra rapporteringen mer förutsägbar för såväl försäkringsföretagen som för Finansinspektionen har denna nivå omräknats till en fast gräns, som motsvarar en balansomslutning på 1 miljard kronor. Den föreslagna gränsen ger en marknadstäckning på 99,3 procent baserat på 2013 års uppgifter. Fördelningen mellan skade- och livförsäkringsföretagen är dock något ojämn, då livförsäkringsföretagen generellt sett har större balansomslutningar än skadeförsäkringsföretagen.²⁸

För de kompletterande upplysningarna till EU-rapporteringen som Riksbanken efterfrågar ska den totala marknadstäckningen uppgå till 95 procent. Finansinspektionen föreslår således att endast företag med en balansomslutning som överstiger 5 miljarder kronor ska rapportera uppgifterna. I likhet med vad som sägs ovan är det huvudsakligen skadeförsäkringsföretag som undantas från rapporteringen.

²⁸ Med den valda gränsen uppgår marknadstäckningen för skadeförsäkringsföretag till 96,41 procent och för livförsäkringsföretag till 99,88 procent, baserat på 2013 års uppgifter.

2.18.8 Särskilt om rapportering för livförsäkring

Som framgår ovan skiljer sig den svenska livförsäkringsmarknaden från den europeiska på flera viktiga områden. Som en konsekvens av detta är den EU-gemensamma tillsynsrapporteringen inte helt anpassad till de förutsättningar som gäller för de svenska livförsäkringsföretagen. För att möjliggöra en god tillsyn av de svenska företagen och för att säkerställa konsumentskyddet krävs särskilda rapporter för uppföljning av svenska livförsäkringsföretag.

Finansinspektionen föreslår därför rapporter om:

- räntenivåer, för att få en uppfattning om garantinivåer och bestånd, för att följa upp contributionsprincipen,
- aktuariell resultatanalys, för att följa upp beräkningarna av antaganden kring livslängd, driftskostnad, flytt och återköp samt optioner och garantier,
- försäkringstekniska avsättningar, för att följa upp förändringen under året, samt
- resultatanalys, för uppföljning av contributionsprincipens tillämpning.

2.18.9 Särskilt om rapportering för skadeförsäkring

Utifrån ett europeiskt perspektiv är svensk trafikförsäkring långsvansad. Dessutom utgör de försäkringstekniska avsättningarna i försäkringsgrenen trafik en väsentlig del av de berörda företagens balansräkningar. För att kunna värdera företagens avsättningar behöver Finansinspektionen särskilda upplysningar från företagen. För att säkerställa att fastställda skadelivräntor har en korrekt täckning behöver Finansinspektionen även följa upp hur dessa utvecklas. Finansinspektionen föreslår därför särskilda avsnitt för rapportering av dessa upplysningar.

2.18.10 Förmånsrättsregistret

I de föreslagna reglerna i 6 kap 11 § FRL finns krav att alla försäkringsföretag ska föra ett register över de tillgångar som svarar mot de försäkringstekniska avsättningarna. De tillgångar som finns upptagna i förmånsrättsregistret omfattas av förmånsrätt enligt förmånsrättslagen (1970:979). Som framgår av avsnitt 2.9 är ett korrekt fört register försäkringstagarnas säkerhet vid en eventuell likvidation. Förmånsrätten i tillgångarna är en central del av konsumentskyddet och det är därför viktigt för Finansinspektionen att löpande kunna följa upp detta. Finansinspektionen föreslår därför att försäkringsföretagen i den nationella rapporteringen lämnar upplysningar om de tillgångar som finns upptagna i registret för att täcka de försäkringstekniska avsättningarna, uppdelade på olika tillgångsslag samt med en särskild specifikation för större enhandsengagemang som överstiger fem procent av de försäkringstekniska avsättningarna. Redovisningen av enhandsengagemang har sin bakgrund i dagens skuldtäckningsreglering och är ett av flera sätt för Finansinspektionen att följa upp att ett företag uppfyller den aktsamhetsprincip som regeringen föreslår i 6 kap. 1 § FRL.

2.18.11 De kompletterande upplysningarna till den EU-gemensamma rapporteringen

Som framgår av redogörelsen ovan skiljer sig Eiopas krav på marknadstäckning från de krav som ECB ställer. En konsekvens av detta är att för få företag rapporterar värdepapper, enligt den EU-gemensamma tillsynsrapporteringen, i förhållande till vad ECB kräver. Utöver detta ställer ECB krav på vissa specifikationer som inte framgår av S2-förordningen för rapportering. Finansinspektionen föreslår således viss kompletterande kvartalsvis rapportering av värdepapper.

Enligt nationalräkenskapssystemet ska filialer hanteras som fristående enheter. För att kunna förbättra kvaliteten i den statistik över värdepappersinnehav som Riksbanken ansvarar för föreslår Finansinspektionen därför krav på rapportering av försäkringsföretagens filialers innehav av värdepapper, post för post. Förslaget innebär också att de viktigaste balansposterna fördelas per land för filialernas tillgångar och skulder. Utöver detta föreslår Finansinspektionen rapportering av information om premieinkomst fördelad på olika sektorer.

2.18.12 Undantag från rapportering för mindre företag

Som Finansinspektionen har redogjort för har mindre företag möjlighet att ansöka om undantag från hela eller delar av FRL. Företagen kan således medges undantag från den EU-gemensamma tillsynsrapporteringen. Denna undantagsmöjlighet omfattar däremot inte den nationella tillsynsrapporteringen. För att underlätta för de mindre företagen ser Finansinspektionen dock att undantagsmöjligheter även måste finnas för denna rapportering. De föreslagna undantagsmöjligheterna för denna del av rapporteringen innebär att skadeförsäkringsföretag respektive livförsäkringsföretag med en balansomslutning som understiger 1 miljard kronor undantas från viss års- respektive kvartalsrapportering. För de mycket små skadeförsäkringsföretagen anser Finansinspektionen att det finns ytterligare skäl att begränsa deras rapportering. Finansinspektionen föreslår därför att företag med en balansomslutning som understiger 50 miljoner kronor endast behöver rapportera årliga upplysningar om resultat- och balansräkning samt en specifikation av placeringstillgångar till Finansinspektionen. Dessa företag föreslås således helt undantas från kvartalsrapportering.

2.18.13 Specialföretag

För att genomföra kravet i S2-direktivet artikel 211 om specialföretag föreslår Finansinspektionen en hänvisning till den S2-standard som specialföretagen ska följa när de rapporterar årsupplysningar till Finansinspektionen.

2.19 Förslag till föreskrifter om övergångsbestämmelser för försäkringsrörelse

Genom O2-direktivet införs i S2-direktivet ett antal bestämmelser som ska gälla under en infasningsperiod respektive en övergångsperiod. Syftet med bestämmelserna, som ska gälla under de två nämnda perioderna, är att underlätta övergången från det existerande regelverket till den nya regleringen som följer av S2-direktivet.

2.19.1 Infasningsbestämmelser

Artikel 308a i S2-direktivet innehåller bestämmelser om infasningsperioden. Av bestämmelsen framgår att medlemsstaterna ska se till att tillsynsmyndigheterna från och med den 1 april 2015 har rätt att fatta beslut om godkännande i vissa utpekade frågor, till exempel om tilläggskapital, klassificering av kapitalbasmedel, företagsspecifika parametrar, interna modeller, specialföretag, durationsbaserade aktiekursrisker, matchningsjustering och volatilitetsjustering av riskfria räntesatser. Infasningsbestämmelserna innebär att Finansinspektionen kan pröva ärenden innan S2-direktivet träder ikraft, under förutsättning att riskdagen har fattat beslut om lagändringarna. Finansinspektionens beslut med anledning av dessa ansökningar ska dock inte börja gälla före 1 januari 2016.

För bestämmelserna som rör infasning i artikel 308a 1 (a)–(j) föreslår regeringen inga lagstiftningsåtgärder, utan anser att dessa blir tillämpliga genom att bestämmelserna i direktivet satts i kraft (jämför Lagrådsremissen s. 405). Finansinspektionen har inte heller fått något bemyndigande att utfärda föreskrifter för villkoren för godkännande i de respektive tillståndsärenden. Således kommer Finansinspektionens prövning med anledning av ansökningarna att göras på grundval av S2-direktivets bestämmelser som införs dels i FRL, dels i Huvudföreskriften.

2.19.2 Övergångsbestämmelser

Övergångsreglerna i S2-direktivet genomförs på olika sätt i svensk rätt. För stora delar av innehållet av reglerna har Finansinspektionen getts bemyndigande att meddela föreskrifter.

Övergångsbestämmelserna i artiklarna 308b, 308c och 308d genomförs i svensk rätt genom att försäkringsföretagens möjlighet att ansöka om medgivande respektive undantag från reglerna uttryckligen framgår av punkterna 3, 8 och 9 i de föreslagna övergångsbestämmelserna i FRL. Regeringen bemyndigar Finansinspektionen att föreskriva om villkoren för sådana medgivanden och undantag samt omfattningen av dem.

Försäkringsföretag som avvecklar sin verksamhet

I Lagrådsremissen föreslår regeringen att ett försäkringsföretag som inte tecknar nya försäkringsavtal, under vissa villkor, kan få tillstånd av

Finansinspektionen om undantag från att tillämpa delar av FRL. Syftet med bestämmelsen är att underlätta för företag under avveckling genom att tillåta dem att även efter ikraftträdandet av S2-direktivet i vissa delar följa nu gällande regler. Regeringen föreslår att villkoren för sådana undantag och omfattningen av dem införs genom Finansinspektionens föreskrifter. Finansinspektionens förslag följer de krav som finns uppställda i artikel 308b.1–3.

Tidigare godkända kapitalbasposter

I punkten 4 i de föreslagna övergångsbestämmelserna i FRL införs bestämmelser om hur vissa kapitalbasposter i primärkapitalet ska klassificeras under en övergångsperiod. Av bestämmelsen framgår att Finansinspektionen får meddela föreskrifter om vilka typer av kapitalbasposter som ska omfattas av bestämmelserna.

Finansinspektionen föreslår att kapitalbasposterna i punkten 4 första stycket ska avse förlagslån utan fast löptid och att kapitalbasposterna i punkten 4 andra stycket ska avse tidsbundna förlagslån. Båda formerna av förlagslån är poster som får ingå i ett försäkringsföretags kapitalbas enligt beslut av Finansinspektionen som har meddelats före den 1 januari 2016 enligt 7 kap. 3 § FRL i dess lydelse den 31 december 2015. Finansinspektionen anser att det finns skäl att även under en längre övergångsperiod efter införandet av S2-direktivet tillåta att dessa två former av förlagslån utgör poster i kapitalbasen.

Övergångsreglering för beräkning av solvenskapitalkrav

Bestämmelserna i artikel 308b punkten 12 och 13 i S2-direktivet innehåller dels övergångsregler om standardparametrar för exponeringar mot nationella regeringar och centralbanker i en medlemsstats valuta, dels övergångsregler för beräkningen av kapitalkravet för aktiekursrisk för aktier som förvärvats senast den 1 januari 2016. Syftet med reglerna är att kapitalkravet för försäkringsföretag som har exponeringar mot vissa statspapper eller som inte har tillstånd att använda en särskild metod för att beräkna durationsbaserad aktiekursrisk inte från en dag till en annan ska öka kraftigt utan att de under en övergångsperiod ska anpassas till de nya hårdare kraven.

Direktivsbestämmelserna är tvingande i detta avseende. Med utgångspunkt från principen att Finansinspektionen inte tvingar företag att tillämpa lindrigare övergångsregler än vad regelverket annars innehåller, föreslår Finansinspektionen att reglerna inte ska vara tvingande.

Finansinspektionen kan även konstatera att den svenska översättningen av direktivtexten innehåller ett fel i översättningen. Det engelska uttrycket för ”concentration risk” har felaktigt översatts till ”aktiekursrisk”.

Finansinspektionen har tagit hänsyn till detta i sitt förslag för att säkerställa att företagen kan tillämpa övergångsreglerna.

Övergångsreglering för beräkning av försäkringstekniska avsättningar

Enligt punkterna 9 och 10 i de föreslagna övergångsbestämmelserna i FRL kan ett försäkringsföretag under en övergångsperiod ansöka om medgivande att

dels använda en tillfälligt justerad riskfri räntestruktur, dels använda ett tillfälligt avdrag vid beräkningen av de försäkringstekniska avsättningarna. Konsekvensen av att ett försäkringsföretag beviljas medgivande enligt dessa övergångsbestämmelser är att de försäkringstekniska avsättningarna blir lägre fram till och med den 31 december 2031 än om företaget tillämpat S2-direktivets bestämmelser fullt ut. I Huvudföreskriften framgår vilka krav som ska vara uppfyllda för att ett försäkringsföretag ska få ett sådant medgivande. Förslaget innebär ett genomförande av artiklarna 308c. 2–4 och 308d. 2–5.

Övergångsreglering för tillsynsrapportering och offentliggörande

För att underlätta övergången till de nya kraven på offentliggörande och tillsynsrapportering innehåller S2-direktivet övergångsbestämmelser (artikel 308b.5–8) som innebär att enskilda försäkringsföretag och grupper under en övergångsperiod får förlängd tid för att komma in med kvartals- och årsrapporteringen till Finansinspektionen. Under den angivna perioden minskar den förlängda tidsperioden för rapportering successivt för att helt upphöra den 31 december 2019. Reglerna innebär således att företagen ska rapportera enligt S2-regelverkets tidsfrister först från och med år 2020. Liknande regler gäller för offentliggörande av den årliga solvens- och verksamhetsrapporten. Av Finansinspektion föreskrifter, som innebär ett genomförande av artikel 308b punkterna 5–8, framgår vilka tidsfrister som ska gälla under övergångsperioden.

Övergångsreglering om aktuariebehörighet

Finansinspektionen förslag till övergångsreglering om aktuariebehörighet följer inte av S2-direktivet utan bedöms som nödvändig för att uppnå kontinuitet hos försäkringsföretagen. Finansinspektionens avsikt med övergångsregeln är att ansvariga aktuarier ska kunna förlita sig på den bedömning som har gjorts i fråga om det specifika uppdraget. Reglerna innebär att en aktuarie, som med stöd av gällande regler anses behörig att tjänstgöra som aktuarie på ett försäkringsföretag, efter ikraftträdandet av S2-direktivet ska anses behörig att utföra uppgifter i aktuariefunktionen på samma försäkringsföretag. Övergångsbestämmelsen är tillämplig i det fall aktuariens uppdrag inte förändrats. Om ett befintligt uppdrag utvidgas eller förändras i sådan grad att uppdraget kan anses utgöra ett nytt uppdrag, ska aktuarien uppfylla kraven i de föreslagna föreskrifterna (se 9–13 §§ 9 kap. Huvudföreskriften).

På samma sätt innebär övergångsreglerna att ett undantag från kraven i gällande regler ska gälla även efter ikraftträdandet av S2-direktivet. Undantaget ska gälla för det uppdrag som beslutet avser, och ska gälla till den tidpunkt som anges i beslutet. Efter denna tidpunkt måste aktuarien således uppfylla kraven i de nya föreskrifterna, eller på nytt ansöka om undantag.

2.20 Förslag till föreskrifter och allmänna råd om normalplan för skadeförsäkringsföretags beräkning av säkerhetsreserv

Svenska skadeförsäkringsföretag får enligt 39 kap. 8 § inkomstskattelagen (1999:1229) göra avsättning till en säkerhetsreserv (obeskattad reserv) för att täcka sådana förluster i försäkringsrörelsen som beror på slumpmässiga eller i övrigt svårbedömda faktorer till den del reserven inte överstiger vad som behövs för en tillfredsställande konsolidering. Syftet med säkerhetsreserven är att möjliggöra ett skydd för försäkringstagarna mot variationer i försäkringsrörelsens resultat genom förändringar främst i fråga om skadeutvecklingen. Det är med andra ord önskvärt att företagen, upp till en viss nivå, kan gardera sig utöver de normalt beräknade försäkringsförpliktelserna. De kostnader som avses kommer framför allt från svängningarna över tid vad gäller antalet inträffade skador och genomsnittligt skadebelopp, men också från oförutsedda skade- och driftskostnadsökningar på grund av ökad inflation och oförutsedda kostnader.

I Finansinspektionens nu gällande föreskrifter fastställs formler och antaganden som ligger till grund för att beräkna ett maximibelopp av säkerhetsreserven och bestämmelser om upplösning av säkerhetsreserven. Maximibeloppet bestämmer nivån för en tillfredsställande konsolidering. Formlerna och antagandena bygger på skadestatistik från 15 års skadematerial fördelat på försäkringsgrenar. Vid bestämningen av maximigränsen har utgångspunkten varit att ett skadeförsäkringsföretag ska kunna klara två svåra förlustår i följd. Finansinspektionen ser över dessa formler och antaganden utifrån aktuell skadestatistik med jämna mellanrum. Den senaste översynen gjordes 2013. Med anledning av genomförandet av S2-direktivet ser nu Finansinspektionen ett behov av att anpassa reglerna.

För att säkerhetsreserven även efter genomförandet av S2-direktivet ska vara helt förlusttäckande föreslår Finansinspektionen en bestämmelse om att ett skadeförsäkringsföretag, i ett läge då kapitalbasen understiger solvenskapitalkravet, ska kunna lösa upp hela eller delar av säkerhetsreserven för att täcka underskottet. Den föreslagna förändringen innebär att säkerhetsreserven blir helt förlusttäckande och i sin helhet kan räknas med i kapitalbasen, och därmed klassificeras som nivå 1. Finansinspektionen förutsätter att upplösningen inte delas ut utan kvarstår i det egna kapitalet. Finansinspektionen föreslår vidare att den föreslagna upplösningen ska vara frivillig. Det bör dock noteras att om ett försäkringsföretag har en kapitalbas som understiger solvenskapitalkravet, ska företaget omgående kontakta Finansinspektionen och vidta åtgärder. Upplösningen ger inget tillskott av kapital till kapitalbasen.

Enligt Finansinspektionens mening innebär förslaget om upplösning vid solvensunderskott att föreskrifterna ännu tydligare än tidigare kopplas till kravet på tillfredsställande konsolidering i och med att företagen inte kan anses ha en tillfredsställande konsolidering om solvenskapitalkravet underskrids.

I Lagrådsremissen föreslår regeringen att lagkraven på utjämningsavsättning för kreditförsäkring (se föreslagna regler i 5 kap. 10-11 §§ FRL) tas bort. Som en följd av detta föreslår Finansinspektionen att utjämningsavsättningar till kreditförsäkring inte heller längre ska ingå som en parameter i beräkningen av den maximala avsättningen till säkerhetsreserven.

2.21 Förslag till föreskrifter och allmänna råd om information som gäller försäkring och tjänstepension

Finansinspektionen har sedan tidigare bemyndigande att meddela föreskrifter om vilken information som dels försäkringsföretag ska lämna till dem som erbjuds att teckna försäkring och till försäkringstagarna eller andra ersättningsberättigade, dels pensionsstiftelser ska lämna till arbetstagare eller arbetstagares efterlevande. Även försäkringsgivare från tredje land som driver försäkringsrörelse i Sverige från filial eller generalagentur och utländska tjänstepensionsinstitut omfattas av informationsföreskrifterna. Dessa bemyndiganden förväntas kvarstå i en ny eller ändrad försäkringsrörelseförordning.

Nuvarande regler om information som gäller försäkring och tjänstepension i FRL och Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2011:39) om information som gäller försäkring och tjänstepension (informationsföreskrifterna) går tillbaka till bestämmelser i gällande direktiv för liv- respektive skadeförsäkring samt tjänstepensionsdirektivet (IORP-direktivet). Kommande regelverk grundas på artiklarna 183–185 i S2-direktivet, som dels tar över gällande direktivbestämmelser för försäkringsföretag, dels kompletterar dessa bestämmelser med några nya bestämmelser. Några förslag till S2-förordning eller S2-riktlinjer på området är inte kända.

Det bör i detta sammanhang påpekas att tjänstepensionsföretagsutredningen har föreslagit ny lagstiftning för tjänstepensionsföretag.²⁹ Den föreslagna lagstiftningen kan dock inte beaktas i detta förslag. För tjänstepensionskassor gäller tillsvidare äldre bestämmelser, tills de eventuellt omvandlas till försäkringsföreningar eller tjänstepensionsföreningar enligt utredningens förslag.

Utöver de förändringar i föreskrifterna som föranleds av S2-direktivet föreslår Finansinspektionen vissa andra ändringar. Dessa förslag är kopplade till behovet dels av förenklingar och förtydliganden på några punkter, dels av bättre information till konsumenter. Finansinspektionen föreslår också att vissa termer med anknytning till värdepappersfonder uppdateras.

De bestämmelser som Finansinspektionen föreslår som en del av genomförandet av S2-direktivet rör bland annat företagets beskrivning av de

²⁹ Se SOU 2014:57

risker som försäkringstagaren kommer att bära. Kravet på riskbeskrivning tar sikte på fall när värdet av försäkringsskyddet är lågt eller kan fluktuera starkt, exempelvis vid sådana fond- eller depåförsäkringar där de underliggande tillgångarnas värde kan fluktuera mycket. Denna bestämmelse bedöms gå utöver bestämmelserna i 10 kap. 2 § försäkringsavtalslagen (2005:104) (FAL) om krav på information om det huvudsakliga innehållet och om viktiga begränsningar av försäkringsskyddet, men har ett liknande syfte.

Kravet på hänvisning till företagets [solvens- och verksamhetsrapport](#), och vad som ska ingå i en eventuell återbäring följer också av S2-direktivet. Finansinspektionen bedömer att hänvisningskravet innebär att livförsäkringsföretag ska hänvisa till sin webbplats eller till sitt huvudkontor för att den intresserade ska kunna ta del av rapporten.

Mot bakgrund av avgifternas betydelse för resultatet av sparandet föreslår Finansinspektionen att försäkringsföretag ska tillhandahålla uppgifter om aktuella avgifter för driftskostnader innan avtal tecknas. Kravet gäller främst livförsäkring av sparandetyper och är sannolikt sådant som normalt redan ingår i de flesta företags information innan försäkring tecknas. Förslaget följer inte direkt av bestämmelser i S2-direktivet.

På vissa områden föreslår Finansinspektionen bestämmelser som går utöver kraven i S2-direktivet. Exempelvis föreslår Finansinspektionen att kravet på att företagen ska lämna uppgifter om hur utfallande periodiska belopp bestäms ska gälla även för fond- och depåförsäkring, där utbetalningsnivåerna tillåts variera under utbetalningstiden. Finansinspektionen bedömer att det finns behov av sådan information även för den typen av försäkringar. Finansinspektionen föreslår också att kravet utökas med uppgift om det aktuellt tillämpade livslängdsantagandet för berörda produkter. Tillägget bedöms nödvändigt för att öka transparensen kring hur företagens livslängdsantaganden påverkar den takt som utbetalningarna kan ökas med återbäring. Samtidigt som sådan information kan vara svår för konsumenterna att ta till sig innebär den ökade transparensen att inte bara konsumenterna utan även rådgivare och media får större inblick i livslängdsantagandena. Detta kan i sin tur innebära en ökad förståelse bland konsumenterna om hur antagandena påverkar utbetalningarna. Det bör slutligen påpekas att information om detta redan i dag finns på Konsumenternas försäkringsbyrås webbplats, där det framgår hur prognos- eller utbetalningsantagandena används för att bestämma utfallande pensionsbelopp. Beskrivningen innehåller varje representerat företags antaganden om återstående förväntad livslängd vid 65 års ålder och diskonteringsränta, samt förväntad pension för vart tionde år från 65 till 95 års ålder. Informationen gäller pensionsförsäkring med, respektive utan garantier för cirka 15 försäkringsföretag.³⁰ Alla företag lämnar dock inte information, och företagen har sedan tidigare kritiserats för att denna information inte ingår i

³⁰ Informationen gäller inte kapitalförsäkring, men kapitalförsäkring med periodisk utbetalning är för närvarande av obetydlig omfattning.

förköpsinformationen. Finansinspektionen finner det därför motiverat att nu föreslå bindande regler om detta.

I bestämmelserna om förköpsinformation föreslår Finansinspektionen ett klargörande av hur sådan information ska hanteras när avtal ingås genom bland annat telefonförsäljning. Även detta förslag går utöver kraven i S2-direktivet. Förslaget motiveras med att frågor från branschen visar på en otydlighet i de nuvarande reglerna. Förslaget innebär också att reglerna anpassas till bestämmelserna i lagen (2005:59) om distans- och hemförsäljning.

I föreskriftsförslaget har Finansinspektionen anpassat bilagorna till de ändringar som föreslås i bestämmelserna och till kraven i S2-direktivet. I vissa delar föreslår Finansinspektionen också anpassningar efter önskemål från branschen. Exempelvis har Finansinspektionen sett över vilka punkter i bilaga 2 som ska tillämpas på fond- och depåförsäkringar och hur ett försäkringsföretag med stort utbud av fonder och andra tillgångar ska beskriva sitt utbud. Enligt önskemål från branschen har Finansinspektionen också tagit bort undantaget för vissa försäkringar som inte säkert kan betalas ut. Vidare har Finansinspektionen anpassat begreppen i avsnittet om information om sparande och avkastning i bilagan som behandlar faktabladets innehåll till de begrepp som används i UCITS-direktivet.

Finansinspektionen har däremot inte kunnat tillmötesgå pensionsstiftelsernas i tidigare sammanhang framförda synpunkter på att de inte borde omfattas av kraven i bilaga 1 eftersom sådana institut inte hanterar pensionsavtal för enskilda arbetstagare eller efterlevande. Bilagan har hittills bedömts vara nödvändig för att införa IORP-direktivet i svensk lagstiftning. En ändrad bedömning eller ett förtydligande från lagstiftaren skulle kunna leda till strykningar i bilagan.

Enligt artikel 4 i IORP-direktivet berörs inte tjänstepensionsförsäkring i försäkringsföretag av S2-direktivet. Vissa bestämmelser i föreskrifterna kan dock behöva ändras om lagstiftaren föreslår en särskild lag om tjänstepensionsföretag. I avvaktan på ny lagstiftning har Finansinspektionen valt att avvakta med andra önskemål om ändringar som skulle påverka tjänstepension, exempelvis att låta de allmänna råden om faktablad även inkludera det individuella valet i tjänstepensionsplaner.

2.22 Förslag till ändringar i föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning i försäkringsföretag

Finansinspektionens förslag till ändringar i redovisningsföreskriften syftar bland annat till att anpassa reglerna till de lagändringar som regeringen föreslår om försäkringstekniska avsättningar, nya solvenskrav och kapitalbas. Vidare föreslås att de delar av Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2011:2) om ersättningspolicy i försäkringsföretag, fondbolag, börser, clearingorganisationer och institut för utgivning av elektroniska pengar som rör

offentliggörandet av redovisningsrelaterade uppgifter om ersättningar – och som inte täcks in av S2-regelverket – överförs till redovisningsföreskriften. Slutligen föreslår Finansinspektionen att försäkringsgrenarna i resultatanalysen anpassas till förslaget om nationell rapportering (se avsnitt 2.18).

Syftet med redovisningsföreskrifterna är att säkerställa att försäkringsföretagen håller en hög och enhetlig standard i sin externa redovisning. Ändringarna i redovisningsföreskrifterna motiveras främst av att sådant som nu regleras i lag kommer att utgå eller anpassas i samband med genomförandet av S2-direktivet. Exempelvis utgår begreppet solvensmarginal och ersätts med minimikapitalkrav och solvenskapitalkrav, vilket innebär att de nyckeltal som ett försäkringsföretag bör ange i femårsöversikten också behöver anpassas. Att kapitalbasen ska delas in i primärkapital och tilläggskapital kräver också liknande anpassningar.

Ändringarna som Finansinspektionen föreslår avseende redovisning av försäkringstekniska avsättningar innebär att regler som har sin utgångspunkt i nuvarande försäkringsrörelselag och försäkringsredovisningsdirektivet³¹ införs. I sak innebär förslaget ingen skillnad mot gällande regler. I förslaget ingår däremot inga regler om försäkringsföretags val av räntesats för att beräkna försäkringstekniska avsättningar för redovisningsändamål. I stället föreslår Finansinspektionen allmänna råd med en huvudprincip om att bland annat antaganden om räntesats för livförsäkringsavsättningar bör vara betryggande. För verksamhet avseende tjänstepensionsverksamhet föreslår Finansinspektionen en huvudprincip om att antaganden bör vara aktsamma. Vidare föreslår Finansinspektionen utökade upplysningskrav om hur företaget har räknat fram diskonteringsräntan.

Finansinspektionen anser att det finns ett behov av redovisningsregler om aktsamma respektive betryggande antaganden eftersom försäkringsföretag under en övergångsperiod får tillämpa tjänstepensionsdirektivets regler i denna del. Antagandena såsom livslängd, annullering och återköp samt driftskostnad är beroende av försäkringsprodukt vilket innebär att det oftast inte är samma antaganden som gäller för hela företagens livförsäkringsverksamhet. Finansinspektionen anser dock att regler bör ha formen av allmänna råd eftersom optionen inte är tvingande. Företagen får, liksom idag och under vissa förutsättningar³², också möjlighet att avvika från bestämmelserna i redovisningen. Detta innebär att ett företag även i sin redovisning kan använda de ränteantaganden som Eiopa fastställer. Detta under om förutsättning att villkoren är uppfyllda och ränteantagandena tas fram med regelbundenhet så att bokföringslagens regler uppfylls.

³¹ Rådets direktiv 91/674/EEG av den 19 december 1991 om årsbokslut och sammanställd redovisning för försäkringsföretag.

³² I direktivets inledande regler framgår det att livförsäkringsavsättningarna får beräknas enligt försäkringsmatematiska metoder som normalt används på marknaden eller godtas av tillsynsmyndigheterna och som ger en betryggande kontroll av direkt livförsäkringsrörelse.

Finansinspektionen har i nuläget valt att inte detaljreglera upplysningskraven om antagandena om vald räntesats i avvaktan på en omarbetning av IFRS 4 Försäkringsavtal. Där föreslås för närvarande två metoder.³³ International Accounting Standards Board (IASB)³⁴ anser att båda metoderna uppfyller kraven för att fastställa diskonteringsräntan vilket innebär att företaget kan välja den metod som passar bäst. IASB konstaterade dock i juni 2014 att det behövs mer vägledning om hur de principiella reglerna om diskonteringsränta ska tolkas. Beroende på utfallet av översynen kan Finansinspektionen behöva se över reglerna i ett senare skede.

2.23 Förslag till föreskrifter om försäkringsrörelse som försäkringsgivare från tredje land driver i Sverige

Regleringen i S2-regelverket som rör försäkringsgivare från tredje land syftar bland annat till att säkerställa att sådana försäkringsgivare har det kapital och den företagsstyrning inklusive riskhantering som krävs när det gäller de risker som är förenade med verksamheten i EES-länder. I artikel 162–171 i S2-direktivet finns bestämmelser som gäller den filialverksamhet i ett EES-land som en försäkringsgivare från tredje land driver.³⁵ Vissa av bestämmelserna har – utan ändringar i sak – överförts från de äldre försäkringsdirektiven. Bland bestämmelserna som i allt väsentligt ingår i konsolideringen kan nämnas reglerna om startande av verksamhet, ägarprövning, skaderegleringsrepresentanter och överlåtelse av försäkringsbestånd. De nya bestämmelserna rör bland annat krav kopplade till företagsstyrning, värdering av tillgångar och skulder, försäkringstekniska avsättningar, solvenskapitalkrav och minimikapitalkrav.

Bestämmelserna i S2-direktivet kompletteras av bestämmelser i S2-förordningen, S2-standarder och S2-riktlinjer. I S2-förordningen finns regler om tredjeländers likvärdighet. Dessa bestämmelser omfattar kriterier som främst kommissionen ska beakta vid bedömningen av om ett tredje land har likvärdig reglering och tillsyn när det gäller försäkrings- eller återförsäkringsföretag som ska driva återförsäkringsrörelse i ett EES-land. I S2-standarder har en gemensam standard för rapportering tagits fram för försäkringsgivares filialverksamhet i ett EES-land. När det gäller S2-riktlinjerna har Eiopa hittills lämnat förslag till riktlinjer om tillsynen över filialer till försäkringsgivare från tredje land. De är huvudsakligen riktade till försäkringsgivarna och gäller bland annat ansökan om tillstånd, finansiell stabilitet eller sundhet, och rapportering. De riktlinjer som är riktade till tillsynsmyndigheterna är av mer allmän karaktär och berör bland annat vad tillsynsmyndigheterna bör beakta i tillståndsprocessen.

³³ ”A bottom-up approach” respektive ”a top-down approach”.

³⁴ IASB är ett oberoende som ger ut redovisningsstandarder.

³⁵ Artikel 172–175 innehåller bestämmelser om tredje lands likvärdighet när det gäller reglering och tillsyn av återförsäkringsverksamhet. Regleringen sker genom bestämmelser i S2-förordningen och något genomförande i svensk lagstiftning har inte föreslagits.

I Lagrådsremissen föreslår regeringen relativt få ändringar i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige (LUFT). Regeringen föreslår att Finansinspektionen får bemyndiganden att meddela föreskrifter om de försäkringstekniska avsättningarnas innehåll och beräkning och vad funktionen för riskhantering ska svara för när en utländsk försäkringsgivare från tredje land, för sin verksamhet i Sverige, har fått tillstånd att använda en partiell eller fullständig intern modell. Regeringen föreslår också att Finansinspektionen får bemyndigande att föreskriva om rapporteringen av resultat av den egna risk- och solvensbedömningen, villkoren och behörighet för den som ska utföra aktuariefunktionen samt innehållet i en åtgärdsplan och i en finansiell saneringsplan.

Finansinspektionen föreslår att samtliga bestämmelser som rör försäkringsgivare från tredje land samlas i en gemensam författning (LUFT-föreskriften). För att i så stor utsträckning som möjligt bidra till en praktisk lösning av det faktum att viktiga delar av reglerna i FRL är tillämpliga även på den verksamhet i Sverige som drivs av försäkringsgivare från tredje land, har Finansinspektionen valt att på flera punkter hänvisa till anknytande bestämmelser i förslaget till Huvudföreskriften. Det görs med tillägget att sådana bestämmelser gäller i tillämpliga delar för den verksamhet som försäkringsgivare från tredje land bedriver i Sverige. Finansinspektionen återkommer om detta nedan.

Finansinspektionen föreslår att merparten av de enskilda bestämmelserna i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2008:9) om verksamhetsplan för försäkringsgivare från tredje land, efter omarbetning, överförs till LUFT-föreskriften. Finansinspektionen föreslår också kompletteringar för att spegla att begreppen solvensmarginal och garantibelopp i S2-direktivets artikel 162.2 ersätts med begreppen solvenskapitalkrav och minimikapital. I förslaget har också krav förts in på att försäkringsgivaren för filialverksamheten ska uppfylla kraven på företagsstyrning i avsnitt 2 av S2-direktivets kapitel IV.

När det gäller bestämmelser om ytterligare handlingar som ska lämnas vid ansökan om koncession samt ansökan om godkännande av ny företrädare föreslår Finansinspektionen en hänvisning till bestämmelsen i Huvudföreskriften som behandlar uppgifter för lämplighetsprövning. Därmed förs motsvarande bestämmelser över från gällande föreskrifter om ägar- och ledningsprövning. Förslaget är kopplat till de bemyndiganden på området som finns sedan tidigare (se 7 kap. 5 § 2 FRFO samt 4 kap. 8 § LUFT).

Den föreslagna indelningen i försäkringsklasser när det gäller koncession för återförsäkring är inte knuten till S2-direktivet, utan bygger på ett befintligt bemyndigande. Förslaget innebär att bestämmelsen blir likalydande med bestämmelserna i 2 kap. 11–12 §§ FRL.

Som framgår ovan samlar förslaget till LUFT-föreskriften ett antal bestämmelser som består av hänvisningar till motsvarande bestämmelser i förslaget till Huvudföreskriften. Hänvisningarna görs till bestämmelserna om försäkringstekniska avsättningar, interna modeller, företagsstyrning och om innehållet i en åtgärdsplan och finansiell saneringsplan.

Regeringen har inte föreslagit något bemyndigande för de lagbestämmelser som rör solvenskapitalkravet, trots att Finansinspektionen har framhållit att det behövs för att kunna genomföra S2-direktivets bestämmelser på ett fullständigt sätt. Regeringen föreslår inte heller några bemyndiganden för Finansinspektionen att föreskriva om försäkringstekniska riktlinjer och beräkningsunderlag, samt redogörelse för konsekvenser av försäkringstekniska riktlinjer. Finansinspektionen har påtalat detta och förväntar sig att lagförslaget kompletteras på dessa punkter, varför bestämmelser föreslås som innebär hänvisningar till Huvudföreskriftens 7 kap. om solvenskapitalkrav och 9 kap. 15–27 §§ om försäkringstekniska riktlinjer och beräkningsunderlag. Finansinspektionen föreslår däremot inte några föreskrifter för försäkringsgivare från tredje land när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism. Frågan om de åtgärder som en försäkringsgivare från tredje land vidtar för att förhindra att det utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism kan anses tillfredsställande bör dock beaktas i koncessionsprocessen.

Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2011:4) om utländska försäkringsföretags skyldighet att lämna upplysning om solvens för verksamhet i Sverige ersätts med regleringen i delegerade akter om S2-standard för rapportering. Dessa föreskrifter kommer därför att upphävas.

Som framgår i 2.21 föreslår Finansinspektionen att alla bestämmelser om information samlas i en separat författning. Finansinspektionen föreslår att försäkringsgivare från tredje land omfattas av dessa föreskrifter.

2.24 Förslag till föreskrifter om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys för pensionsstiftelser

Pensionsstiftelserna omfattas i dag av Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2011:16) om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys för institut som driver tjänstepensionsverksamhet. Som framgår av redogörelsen ovan föreslår Finansinspektionen att dessa föreskrifter inte längre ska gälla för försäkringsföretagen. Däremot ska de fortsätta att gälla för pensionsstiftelserna.

De föreslagna bestämmelserna om placeringsriktlinjernas innehåll överensstämmer huvudsakligen med gällande föreskrifter, men förslaget innehåller förtydliganden och anpassningar till vad som bedöms vara särskilt relevant för pensionsstiftelser. Det gäller dels anknytningen till de pensionsåtaganden som stiftelsen är avsedd att trygga, dels faktorer som kan påverka den finansiella risken hos stiftelsen.

En bestämmelse om att placeringsriktlinjerna ska innehålla en beskrivning av arten och varaktigheten av de pensionsutfästelser som ska tryggas förväntas också ge en bättre grund för att bedöma i vilken utsträckning placeringsstrategin är ändamålsenlig. För att Finansinspektionen i sin tillsyn ska få en bättre bild av de risker som en pensionsstiftelse är exponerad för, föreslår myndigheten en bestämmelse om att pensionsstiftelser ska lämna särskilda upplysningar när de exponeras för arbetsgivarens finansiella ställning, till exempel genom att ha innehav i värdepapper som har getts ut av arbetsgivaren.

Det bör påpekas att det för närvarande pågår regelverksarbete både i Sverige och i EU, som kan komma att påverka pensionsstiftelserna. I Sverige gäller det utredningen om beskattningen av livförsäkringsföretag (Fi 2012:03). Inom EU pågår arbete med att ta fram ett utvidgat direktiv om tjänstepensionsinstitut, IORP 2. Där förväntas bland annat nya bestämmelser om företagsstyrning och information som kan komma att beröra de svenska pensionsstiftelser som klassas som tjänstepensionsinstitut. Hur detta kan komma att påverka pensionsstiftelserna är ännu oklart. Det är Finansinspektionens ambition att i samband med genomförandet av IORP 2 samla alla myndighetens regler som träffar pensionsstiftelser i en författning.

3 Konsekvensanalys

3.1 Utgångspunkter

S2-regelverket består, som beskrivits ovan, inte bara av direktivsbestämmelser som förs in i lag och föreskrifter, utan även av S2-förordningen, S2-standarder och S2-riktlinjer. För att få en helhetsbild av de konsekvenser som S2-regelverket ger upphov till måste man därför ta hänsyn samtliga delar av regelverket. Finansinspektionen inleder med en övergripande analys av konsekvenserna men fokuserar sedan på de delar av regelverket som föreslås införas i myndighetens egna föreskrifter och allmänna råd och konsekvenserna av dessa för försäkringsföretag. Finansinspektionen utgår från principen att kostnader föranledda av övriga delar av S2-regelverket inte ska inkluderas i den mer detaljerade delen av konsekvensanalysen. Eftersom de föreslagna föreskrifterna i stor utsträckning utgör en precisering av de lagbestämmelser som regeringen föreslår är det dock inte möjligt att helt separera konsekvenserna av lagförslagen från konsekvenserna av Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd. I redogörelsen nedan tar Finansinspektionen därför i viss mån ändå hänsyn till konsekvenserna av de föreslagna lagbestämmelserna. I de delar där Finansinspektionen föreslår att en S2-riktlinje helt eller delvis ska införas i Finansinspektionens regler omfattas den av konsekvensutredningen.

Som framgår av remisspromemorian har Finansinspektionen i stor utsträckning valt att föreslå regler som ligger så nära S2-direktivets lydelse som möjligt. I flera av de fall där Finansinspektionen föreslår bestämmelser som går utöver direktivet är det sådana bestämmelser som finns sedan tidigare och som Finansinspektionen föreslår ska behållas. Sådana förslag föranleder således inga ytterligare kostnader för företagen.

Som Finansinspektionen har redogjort för tidigare i denna promemoria utgör myndighetens författningar en liten del av hela S2-regelverket. I analysen av konsekvenserna för försäkringsbranschen, samhället och konsumenterna har det inte varit möjligt att göra en bedömning av vilken påverkan specifika föreskrifter har. Finansinspektionen har därför valt att i dessa delar redogöra för konsekvenserna av regelverket i sin helhet. Som en del av genomförandet av S2-direktivet bidrar Finansinspektionens regler till dessa effekter. I dessa delar av konsekvensanalysen vill Finansinspektionen också hänvisa till regeringens konsekvensanalys i Lagrådsremissen och de konsekvensanalyser som EU-kommissionen och Eiopa gjort i samband med att regelverket arbetats fram på europeisk nivå.

Avsnittet om kostnader för Finansinspektionen kompletteras med konsekvenser som de föreslagna reglerna i FRL, S2-förordningen, S2-standarderna och S2-riktlinjerna kommer att få för Finansinspektionen, utöver de krav som följer av föreslagna föreskrifter. Detta motiveras med att tidigare analyser inte till fullo

tar hänsyn till de konsekvenser som dessa regler har för Finansinspektionens verksamhet.

Konsekvensutredningen omfattar nya bestämmelser, kompletteringar och justeringar av gällande bestämmelser. I de fall Finansinspektionen har föreslagit att befintliga bestämmelser utan ändringar ska gälla även fortsättningsvis har konsekvenserna av detta inte motiverats särskilt eftersom de inte förändrar förutsättningarna för företagen, försäkringsmarknaden eller Finansinspektionen.

Försäkringsföretagens största kostnader kommer från de lagändringar som görs med anledning av S2-direktivet och från reglerna i S2-förordningen och S2-standarder. De föreskrifter som Finansinspektionen föreslår ska komplettera lagbestämmelserna består dels av äldre föreskrifter, som redan har tillämpats av företagen, dels av nya som följer av den nya lagstiftningen. När det gäller nya föreskrifter som följer av det nya regelverket består dessa av följande:

- Föreskrifter som *förtydligar* lagen och som i detalj styrs av S2-direktivet. I stort sett innebär dessa inga andra konsekvenser för företagen än de som uppstår med anledning av lagbestämmelserna.
- Föreskrifter som *kompletterar* lagen och de detaljer som styrs av S2-direktivet och som innebär konsekvenser utöver de som är en effekt av lagbestämmelserna på området. Beräkning av dessa kostnader görs under respektive område nedan.

Finansinspektionen hänvisar till avsnitt 1.3 för en redogörelse av de bemyndiganden som förslagen grundar sig på.

3.2 Försäkringsföretagens förberedelser

De flesta svenska försäkringsföretag har under lång tid, åtminstone 6–8 år, förberett sig på S2-regelverket i flera steg. Detta har skett dels via de olika kvantitativa enkäter som genomförts (QIS-enkäterna)³⁶, dels via olika kvalitativa steg, till exempel genom företagets anpassning till nya styrningsregler och företagets egna risk- och solvensbedömningar. Finansinspektionen bedömer att de företag som också under 2014 och 2015 följer Eiopas riktlinjer för förberedelse³⁷ kommer att ha begränsade engångskostnader i samband med att regelverket träder i kraft. De företag som däremot inte deltar i det förberedande arbetet kommer förmodligen att få högre kostnader i sambandet med att regelverket träder i kraft för att ”komma i fatt”.

De svenska försäkringsföretagen uppskattas redan ha lagt ner hundratals miljoner kronor på förberedelser. Finansinspektionen räknar med att

³⁶ Quantitative Impact Studies, QIS 0–QIS 5, är kvantitativa enkätundersökningar som genomfördes under åren 2005 – 2011. Därtill genomfördes konsekvensstudien LTGA under 2013, se avsnitt 1.1.8.

³⁷ Se avsnitt 1.1.

försäkringsföretagen fram till den 1 januari 2016 kommer att ha tagit merparten av de engångskostnader som S2-regelverket orsakar. Delar av de kostnader som Finansinspektionen redogör för nedan är således förknippade med företagets förberedelser fram till 2016. Därutöver tillkommer löpande kostnader i form av exempelvis underhåll av it-system och administration.

3.3 Tidigare genomförda konsekvensutredningar

För att sätta Finansinspektionens förslag i sitt sammanhang bör det noteras att EU-kommissionen har gjort en konsekvensanalys beträffande sina förslag till S2-direktiv, som publicerades 2007.³⁸ Kommissionen drog vid denna tidpunkt slutsatsen att omställningskostnaderna för den europeiska försäkringsbranschen, det vill säga engångskostnaderna, kunde uppgå till mellan 2 och 3 miljarder euro. De löpande kostnaderna uppskattades till mellan 0,3 och 0,5 miljarder euro.³⁹ På lång sikt ansåg man emellertid att dessa kostnader skulle uppvägas av de fördelar som regelverket för med sig. Det bör dock påpekas att kommissionen inte kunde använda den kostnadsmodell som man normalt brukar använda eftersom de närmare reglerna i S2-förordningen och S2-standarder inte var färdigställda.

Det kan observeras att kommissionens bruttoskattning av de administrativa kostnaderna uppgick till mellan 4 och 6 miljarder euro, men att man uppskattade att 2–3 miljarder redan hade investerats fram till 2007. En grov bedömning av de svenska företagens andel av dessa kostnader skulle motsvara mellan 1,3 och 1,9 miljarder kronor år 2007.⁴⁰ Denna uppskattning innefattar kostnaden för S2-regelverket i sin helhet. Både kommissionens och, i ett senare skede, den svenska Solvens II-utredningens sammantagna bedömning var att konsekvenserna av de föreslagna reglerna är positiva – för försäkringstagarna, tillsynsmyndigheterna, försäkringsbranschen och ekonomin som helhet.

I QIS-enkäterna har beräkningar gjorts av hur de nya värderingsreglerna och beräkningsmetoderna för kapitalkravet påverkar företagen. Dessutom har en enkät genomförts för att se effekterna av långa åtaganden. Denna så kallade LTGA-studie⁴¹ som genomfördes under 2013 fick för svenskt vidkommande en bra anslutning, dock var det inte lika många företag som deltog jämfört med i den sista QIS-enkäten. I den senaste QIS-enkäten 2011 deltog 107 svenska

³⁸ Commission Staff Working Document Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance. Solvency II. Impact Assessment Report. COM(2007) 361 final, SEC(2007) 870. Brussels 10.7.2007 SEC(2007) 871

³⁹ Beräkningarna baserades dels på erfarenheter från QIS2-enkäten, dels på en analys som den europeiska försäkringsorganisationen CEA (Comité Européen des Assurances, numera Insurance Europe) hade gjort.

⁴⁰ Uppskattningen byggde på antalet försäkringsföretag år 2007 och valutakursen för samma år.

⁴¹ Se avsnitt 1.1.8.

försäkringsföretag och 12 svenska försäkringsgrupper.⁴² Kvaliteten på de inlämnade uppgifterna var delvis bristfällig, vilket bland annat berodde på att anvisningarna gav möjlighet till olika tolkningar, varför slutsatser måste dras med viss försiktighet. I LTGA-studien deltog 22 försäkringsföretag⁴³. Kvaliteten på svaren var nu bättre, vilket sammanhänger med att arbetet med hela regelverket hade kommit längre jämfört med då senaste QIS-enkäten genomfördes. Finansinspektionen har ansvarat för insamling, kontroll och sammanställning av de svenska delarna av enkäterna och har därför en relativt god bild av hur kraven påverkar den svenska försäkringsbranschen. Trots detta vill Finansinspektionen understryka att beräkningarna bygger på prognoser och kan komma att visa sig vara såväl över- som underskattade.

De försäkringsföretag som deltog i den enkät som gjordes 2014 inom ramen för arbetet med de förberedande riktlinjerna, cirka 155 stycken, har uppskattat sina totala kostnader för att implementera S2-regelverket till *cirka 3,4 miljarder kronor*. Detta är således betydligt mer än kommissionens uppskattning från 2007. Skillnaden i utfall kan ha många orsaker. Bland annat kan mellanskillnaden sägas utgöra de merkostnader som branschen fått på grund av att S2-direktivet försenats. Andra förklaringar kan vara att kostnaderna underskattades i samband med kommissionens beräkningar och att delar av regelverket då inte var känt.

3.4 Generella konsekvenser av Solvens 2

3.4.1 Ett svåröverblickbart regelverk

Som beskrivits ovan består S2-regelverket av direktivet, som förs in i FRL respektive Finansinspektionens föreskrifter, S2-förordningen, S2-standarder och S2-riktlinjer. Att de regler som företagen ska tillämpa inte längre kommer att vara samlade innebär att det kommer att bli svårt för dem att få en bra överblick över regelverket. Det är inte möjligt att göra någon uppskattning för vilka kostnader detta kan komma att innebära för företagen. Däremot konstaterar Finansinspektionen att det faktum att regelverket blir svårare att överblicka kommer att ställa ökade krav på företagens regelefterlevnadsfunktioner.

3.4.2 Effekten på de försäkringstekniska avsättningarna skiljer sig åt

Försäkringsföretagens skulder till försäkringstagarna värderas i dag med en säkerhetsbuffert. Detta gäller dock inte tjänstepensions- och skadeförsäkringsverksamhet. Enligt S2-regelverket ska skulden, det vill säga de försäkringstekniska avsättningarna, värderas utifrån en ”bästa skattning”,

⁴² Av de 107 företagen var 29 livförsäkringsföretag, 55 skadeförsäkringsföretag och 23 captivebolag.

⁴³ Varav 16 livförsäkringsföretag och 6 skadeförsäkringsföretag.

med tillägg av en riskmarginal som ska motsvara en kapitalkostnad som ett mottagande företag skulle kräva vid en (hypotetisk) beståndsöverlåtelse.

Av den senaste QIS-enkäten, QIS 5, framgår att de försäkringstekniska avsättningarna kommer att öka för ungefär hälften av livförsäkringsföretagen, medan övriga får lägre avsättningar. Utfallet visade att de försäkringstekniska avsättningarna för de deltagande livförsäkringsföretagen har ökat med totalt 2 procent. Skillnaden mellan företagen beror bland annat på att en stor del av livförsäkringsverksamheten lyder under vissa delar av tjänstepensionsregleringen⁴⁴, vilken inte ställer krav på säkerhetsbuffert, och att företagen ska beräkna en riskmarginal som ska reflektera kapitalkostnaden för ett (hypotetisk) övertagande företag. Av skadeförsäkringsföretagen fick en klar majoritet lägre försäkringstekniska avsättningar. Totalt för skadeförsäkringsföretagen minskade de försäkringstekniska avsättningarna med 19 procent. Detta beror sannolikt på att skadeförsäkringsföretagen enligt nuvarande regelverk inte ska diskontera skadefall som förväntas inträffa inom en fyraårsperiod. En tredjedel fick dock högre försäkringstekniska avsättningar beroende på att företagen tidigare inte haft kravet på betryggande antagande och inte heller beräknat någon riskmarginal.

3.4.3 Ökade kapitalkrav

S2-regelverket innebär en kraftig ökning av kapitalkravet jämfört med dagens reglering. Resultatet av QIS 5-enkäten indikerar att det samlade solvenskapitalkravet för den svenska försäkringsbranschen blir 6–7 gånger så högt som under Solvens 1-regleringen. Det bör betonas att det inte innebär att försäkringsföretagens totala kapital ska öka i den omfattningen utan kravet avser kapitalet som ska finnas *utöver* det kapital som ska täcka de försäkringstekniska avsättningarna. Det kapital som krävs för att täcka bästa skattning, riskmarginal och det lagstadgade kapitalkravet ökar med omkring en femtedel för livförsäkringsföretagen medan det i praktiken är oförändrat för skadeförsäkringsföretagen.

Minimikapitalkravet beräknas bli dubbelt så högt som nuvarande kapitalkrav. Här ska man dock komma ihåg att dagens försäkringstagarskydd också baseras på en säkerhetsmarginal som finns inbakad i värderingen av de försäkringstekniska avsättningarna och som nu försvinner. En del av ökningen av kapitalkravet är därför ett synliggörande av redan befintliga buffertar.

Det finns skäl att betona att företagens kapitalbehov för att uppfylla tillsynsmyndighetens krav i dag i högre grad styrs av Finansinspektionens

⁴⁴ Sverige har valt att utnyttja optionen i artikel 4 i tjänstepensionsdirektivet, vilket innebär att reglerna om bland annat försäkringstekniska avsättningar och placeringsregler i detta direktiv gäller även för tjänstepensionsverksamhet i livförsäkringsföretag. Däremot gäller kapitalkravsreglerna som följer av FRL sådan verksamhet.

trafikljus⁴⁵, där kraven ligger väsentligt högre än Solvens 1-kraven, än av lagreglerna. Det nya solvenskapitalkravet är emellertid i genomsnitt cirka en tredjedel högre än kraven i trafikljuset. Att det lagstadgade kapitalkravet höjs är viktigt ur ett tillsynsperspektiv eftersom det är kopplat till direkta sanktioner, vilket inte är fallet med trafikljuset.

3.4.4 Förbättrad riskkontroll, riskhantering och styrning

En central del av S2-regelverket rör företagens riskkontroll och styrning. Regelverket innebär att försäkringsföretagen måste analysera varje del av verksamheten, mäta sina risker och beräkna de kapitalkrav som dessa risker genererar. För att klara det måste företagen bygga upp eller anpassa sin metodik för att mäta och hantera riskerna. Detta ska göras bland annat genom den egna risk- och solvensbedömningen. Regelverket är i dessa delar relativt detaljerat och lämnar därför mindre utrymme för företagen att själva organisera arbetet jämfört med dagens regelverk.

S2-direktivet ställer också krav på system, funktioner och styrdokument för riskkontroll. Dessutom tydliggörs ansvarsförhållandena. För en del företag kan detta innebära ett behov av att dels förstärka organisationen med relevant kompetens, dels ta fram och införa nya it-stöd. Ökade krav på analys, styrning och kontroll innebär ökade administrationskostnader. Det är rimligt att anta att kostnaderna blir störst i ett övergångsskede då företagen bland annat ska ta fram styrdokument samt utveckla och anpassa kontrollfunktioner och it-system. Regelverket innebär samtidigt att företagen vid beräkning av kapitalkraven kommer att kunna tillgodoräkna sig resultatet av olika riskreduceringstekniker, till exempel återförsäkring och hantering av risker med finansiella instrument. Ett företag som i dag använder sig av sådana riskreduceringstekniker får däremot endast ett litet genomslag på kapitalkravet. Förändringen innebär således en klar förbättring för företagen.

Det går inte att utesluta att vissa företag kan komma att lägga ut vissa delar av verksamheten i stället för att anställa personal. Det kan öka kompetensen och minska intressekonflikter. Men det kan också leda till att den kompetensen inom företaget, inte minst i små företag, minskar och att styrelsen inte har full inblick i och förståelse för den delen av verksamheten som läggs ut. I ett sådant läge är det därmed av särskild vikt att företagen säkerställer att dess kunskap om och kontroll av den utlagda verksamheten är tillfredsställande.

3.4.5 Ökad genomlysning

S2-regelverket innebär en väsentlig skärpning i kraven på transparent redovisning. En viktig del i detta är den publika solvens- och verksamhetsrapporten som företagen ska lämna årligen. Dessutom finns det

⁴⁵ Trafikljusmodellen är en del av Finansinspektionens metodik för tillsynen över svenska försäkringsföretag. Modellen mäter företagets exponering mot olika risker. För mer information om trafikljuset hänvisas till Finansinspektionens webbplats, www.fi.se.

särskilda krav på publik information om kapitalkraven inte är uppfyllda. De nya reglerna kommer att ge aktieägare, långivare, försäkringstagare och andra intressenter en bättre bild av försäkringsföretagens finansiella ställning, vilket i sin tur ger företagen ytterligare incitament att hantera sina risker på ett adekvat sätt.

3.4.6 Ökat antal tillståndsärenden

Med S2-direktivet kommer ett ökat antal tillståndsärenden. Detta gäller exempelvis olika tillståndsärenden inom områdena för interna modeller, lämplighetsprövning och beräkning av försäkringstekniska avsättningar. Det ökade antalet tillståndsärenden kommer att innebära en ökad arbetsbörda för Finansinspektionen. Handläggningstiderna kan således komma att förlängas. Detta gäller inte minst initialt, då praxis för de olika ärendena ännu inte har utvecklats. Denna utveckling kommer också innebära att företagen behöver ha en ökad framförhållning och en beredskap för att handläggningen av ett specifikt ärende kan förlängas. Även om Finansinspektionen inte har riktigheter för många av ärendetyperna är det myndighetens ambition att flertalet ärenden ska kunna hanteras inom 90 dagar.

3.5 Berörda företag

Finansinspektionens förslag berör samtliga försäkringsföretag och försäkringsgrupper. Totalt rör det sig om cirka 270 försäkringsföretag och knappt 20 försäkringsgrupper.⁴⁶ I Lagrådsremissen föreslår regeringen att mindre företag ska kunna undantas, helt eller delvis, från det nya regelverket. Antalet företag som berörs kan därmed bli lägre än vad som anges ovan.⁴⁷

Vissa delar av S2-direktivet är inte tvingande utan innebär att försäkringsföretag får möjlighet att använda sig av vissa metoder. Det gäller exempelvis möjligheten att använda sig av en intern modell vid beräkningen av solvenskapitalkravet. Om ett företag väljer att utnyttja möjligheten ska det följa vissa regler. Det är rimligt att anta att ett företag kommer att välja att utnyttja en sådan möjlighet endast om fördelarna överväger kostnaden. Finansinspektionen har i dessa delar av konsekvensanalysen valt att göra en uppskattning av antalet företag som kan tänkas välja att utnyttja möjligheten. Det verkliga antalet kan dock visa sig bli både högre och lägre.

Tjänstepensionsinstitut – 11 tjänstepensionskassor och 77 pensionsstiftelser – omfattas av delar av Finansinspektionens förslag.

⁴⁶ I tabell 1 i bilaga 3 finns en uppdelning av svenska försäkringsföretag efter företagsform och verksamhet.

⁴⁷ Som anges i följebrevet till denna remiss kommer Finansinspektionen att återkomma med förslag till regler för mindre företag.

3.6 Konsekvenser för försäkringsföretagen

Nedan beskriver Finansinspektionen de kostnadsmissiga konsekvenserna – dels uppdelade efter föreskriftsmoment, dels efter finansiella kostnader (till exempel avgifter och skatter), materiella kostnader (till exempel investeringar som behövs) och administrativa kostnader (till exempel upprättande, lagring eller överföring av information). I bedömningarna har Finansinspektionen gjort vissa antaganden, vilket framgår av redogörelsen. Bedömningarna är grova men bör ändå ge en bra bild av de kostnader som företagen beräknas få på grund av nya föreskrifter.

Tillväxtverkets databas Malin innehåller uppgifter om de administrativa kostnader som olika aktörer har för att upprätta regler. Lönekostnaderna i dessa uppskattningar är från 2006 och bedöms vara inaktuella. Finansinspektionen har därför tagit fram uppdaterade schabloner för timkostnader. Följande kostnadsuppgifter har tidigare använts av Finansinspektionen och används även i kostnadsberäkningarna i denna konsekvensanalys.

Genomsnittlig intern lönekostnad: 1 300 kronor per timme
 Konsultkostnad: 2 000–3 000 kronor per timme
 Årsarbetstiden uppskattas till cirka 1 800 timmar.

I kostnadsuppskattningarna utgår Finansinspektionen från ett typföretag för vilket *tidsåtgången* för att uppfylla kravet uppskattas. Därefter har en skattning gjorts av *antalet företag* som berörs. Om företagen antas anlita externa konsulter använder Finansinspektionen intervallkostnaden ovan. Varje kostnadsberäkning har kursiverats.

Exempel

Mindre företag antas anlita konsulter för att genomföra föreskriftsmoment X. I genomsnitt antas konsulterna behöva 14 timmar. Större företag antas klara av att genomföra motsvarande på egen hand på 12 timmar.

Antal företag som antas anlita konsulter: 113

Antal företag som antas använda egen personal: 46

Beräkning av kostnad (konsult): 14 timmar * (2 000 – 3 000 kronor) * 113 företag = 3 164 000 – 4 746 000 kronor

Kostnadsberäkning (egen personal): 12 timmar * 1 300 kronor * 46 företag = 717 600 kronor

Totala kostnaden beräknas till 3,9 – 5,5 miljoner kronor.

3.6.1 Tillämpningsområde och definitioner

Reglerna om tillämpningsområdet innebär inte några kostnader i sig.

3.6.2 Tillstånd m.m.

Förberedelserna inför att starta ny verksamhet eller utvidga en verksamhet innebär att företagsstyrningen i verksamheten måste planeras grundligt. Finansinspektionens föreslår att det i verksamhetsplanen ska ingå information om väsentliga uppgifter om företagsstyrningen. Finansinspektionen bedömer att dessa uppgifter skulle begäras in i samband med tillståndsprövningen även om de inte ingår i själva verksamhetsplanen. Givet detta innebär dessa krav inte några större kostnader utöver de som följer av lagförslaget. Vissa administrativa kostnader kan dock uppkomma med anledning av behovet att sammanfatta annan dokumentation och föra in informationen i verksamhetsplanen. Den genomsnittliga tidsåtgången för detta uppskattas till fem timmar per ansökan.

Antalet ansökningar om att starta ny verksamhet har varit relativt lågt under senare år, normalt färre än tio per år, och har huvudsakligen gällt captivebolag. Antalet ansökningar uppskattas därför till högst tio per år. I hälften av fallen antas företagen anlita konsulter för att ta fram en verksamhetsplan.

Ett försäkringsföretags kostnader relaterade till ansökan om att starta ny verksamhet uppskattas till mellan 6 500 och 15 000 kronor och är en engångskostnad. Den totala kostnaden för försäkringsföretagen uppskattas till mellan 82 000 och 108 000 kronor.

Även antalet ansökningar om utvidgad verksamhet har varit låg, uppskattningsvis en ansökan vartannat år. I sällsynta fall kan ett nytt företag bildas för att ta över ett befintligt företags bestånd och verksamhet. I sådana fall är tillståndsprövningsprocessen enklare och verksamhetsplanen lättare att utarbeta och bedöma. Med anledning av det begränsade antalet ansökningar av den typen väljer Finansinspektionen att bortse från dem i kostnadsberäkningen.

Om det nya företaget kommer att ingå i en försäkringsgrupp eller ett finansiellt konglomerat är det viktigt att Finansinspektionen får en uppfattning om hur den planerade verksamheten påverkar eller påverkas av detta. Ett minsta underlag för Finansinspektionens bedömning är en beskrivning av försäkringsgruppens eller konglomeratets uppbyggnad och företagets plats i strukturen. Som framgår av förslaget i avsnitt 2.5 begär Finansinspektionen redan i dag in sådana uppgifter inom ramen för en tillståndsprövning. Förslaget föranleder därmed huvudsakligen administrativa kostnader kopplade till att sammanfatta annan dokumentation och föra in denna i verksamhetsplanen. Den genomsnittliga tidsåtgången för detta uppskattas till fem timmar per ansökan och antalet ansökningar till högst fem stycken per år. Av dessa antas en utföras av konsulter.

Ett försäkringsföretags kostnader relaterade till ansökan om utvidgad verksamhet uppskattas till mellan 6 500 och 15 000 kronor och är en engångskostnad. Den totala kostnaden för försäkringsföretagen uppskattas till mellan 36 000 och 41 000 kronor.

Kraven på övriga delar av verksamhetsplanen följer inte direkt av föreskrifterna, utan är i första hand en följd av S2-direktivets mer komplicerade materiella krav på bland annat beräkning av solvenskapitalkravet och utformning av systemet för företagsstyrning. Finansinspektionen bortser därför här från dessa kostnader.

Bestämmelsen om genomsnittlig begravningskostnad ska ses som ett förtydligande av nu gällande bestämmelser och bedöms inte föranleda några kostnader.

3.6.3 *Verksamhet i ett annat land inom EES*

Eftersom S2-direktivet inte innebär förändringar jämfört med gällande försäkringsdirektiv bedöms inte Finansinspektionens förslag – som inte innehåller krav utöver de som ställs i direktivet – innebära några konsekvenser när det gäller verksamhetsplanen för filialverksamhet i ett annat EES-land.

3.6.4 *Försäkringstekniska avsättningar*

En stor del av de föreslagna reglerna är förtydliganden av de lagbestämmelser som regeringen föreslår i Lagrådsremissen och föranleder därför inte några kostnader därutöver. Detta gäller exempelvis reglerna om beräkning av de försäkringstekniska avsättningarna. De särskilda bestämmelserna om beräkning av den bästa skattningen för skadeförsäkring respektive livförsäkring utgör dock ett tillägg till kraven i direktivet. Eftersom dessa regler finns redan i dag, om än i form av allmänna råd, föranleder inte heller dessa förslag några ytterligare kostnader. Som framgår av redogörelsen av förslaget i avsnitt 2 syftar det allmänna rådet om fördelning på affärgrenar till att vägleda och förenkla för företagen. Inga kostnader bedöms därför vara förknippade med förslaget.⁴⁸

Finansinspektionen föreslår att ett företag som använder approximationer vid beräkningen av den bästa skattningen ska visa dels att dess data inte är av tillfredsställande kvalitet för att kunna använda en tillförlitlig försäkringsmatematisk metod, dels att den valda approximationen är lämplig. Finansinspektionen bedömer att det huvudsakligen är captivebolag och mindre skadeförsäkringsföretag som kan tänkas vilja utnyttja möjligheten, och då främst i samband med att de utvidgar sin verksamhet till nya områden. Framtagningen av approximationer, dokumentation av datakvalitet och tester av approximationernas lämplighet förutsätts kräva konsult hjälp. Finansinspektionen bedömer att tidsåtgången för att beräkna den bästa skattningen med approximationer för vissa företag inte skiljer sig från vad som annars gäller, medan det för andra företag kan ta upp till 200 timmar extra per

⁴⁸ Finansinspektionen hänvisar till fördelningen på affärgrenar även i bestämmelserna om kapitalkrav och offentliggörande samt i föreskrifterna och allmänna råd om tillsynsrapportering.

år. Det är inte möjligt för Finansinspektionen att i nuläget göra en bedömning av hur stor andel av företagen som kommer att få en lägre respektive högre kostnad.

Ett försäkringsföretags frivilliga löpande kostnader relaterade till möjligheten att använda approximationer för att beräkna den bästa skattningen uppskattas till mellan 0 och 600 000 kronor. Den totala kostnaden för försäkringsföretagen uppskattas till mellan 0 och 6 miljoner kronor.

Eiopa kommer att fastställa och publicera riskfria räntesatser åtminstone kvartalsvis, men det är troligt att företagen själva behöver kunna ta fram räntesatser för riskhanteringsbehov och för att beräkna försäkringstekniska avsättningar vid andra tidpunkter. Det är däremot oklart om Eiopa kommer att ta fram ett verktyg för att beräkna riskfria räntesatser som företagen kan använda kostnadsfritt. Kostnaderna för de företag som enbart använder sig av de räntesatser och eventuella verktyg som Eiopa tillhandahåller blir obetydliga. Finansinspektionen bedömer dock att många företag kommer att vilja kunna ta fram räntesatser själva utan att förlita sig på Eiopa. I det arbetet är det troligt att företagen kommer att anlita externa konsulter för att utveckla system för detta. Tidsåtgången uppskattas till fyra arbetsveckor. Eftersom kostnaderna inte följer av Finansinspektionens föreskrifter, utan av S2-regelverket i övrigt, är de inte inkluderade i den totala beräkningen.

S2-direktivet gör det möjligt för försäkringsföretagen att använda sig av matchningsjustering eller volatilitetsjustering när de beräknar den bästa skattningen. Finansinspektionen anger i föreskrifterna villkoren för att få använda matchningsjustering och hur den ska beräknas. Eftersom en sådan justering ställer krav på att företaget hittar tillgångar i samma valuta som matchar skulderna och dessutom håller dessa tillgångar och skulder separerade från övrig verksamhet, bedömer Finansinspektionen att det sannolikt endast är ett fåtal företag som överväger att utnyttja den möjligheten. Tidsåtgången för att ta fram verktyg och system för att använda matchningsjustering uppskattas till cirka 500 timmar, varav 250 timmar antas vara konsulttimmar. Till detta kommer tidsåtgången för ansökan om att få använda sig av metoden, som uppskattas till 200 timmar. Arbetet bedöms utföras av den egna personalen. Företaget måste dessutom lägga ner cirka 180 timmar årligen för att löpande kunna beräkna och använda matchningsjusteringen.

De initiala materiella kostnaderna för ett företag som för att beräkna den bästa skattningen använder sig av matchningsjustering uppgår till mellan 0,8 och 1,1 miljoner kronor, och de löpande materiella kostnaderna till cirka 230 000 kronor. De initiala administrativa kostnaderna beräknas uppgå till 260 000 kronor. Eftersom Finansinspektionen bedömer att försäkringsföretagen inte annat än undantagsvis kommer att utnyttja möjligheten till matchningsjustering gör Finansinspektionen ingen bedömning av de totala kostnaderna förknippade med förslaget.

Till skillnad från matchningsjustering kräver användningen av volatilitetsjusteringen inget tillstånd, vilket innebär att det inte uppstår några finansiella kostnader. Användningen av volatilitetsjustering ställer inte heller några krav på utformningen av den tillgångsportfölj för vilken en justering ska göras. Eftersom Eiopa kommer att ta fram en diskonteringsräntekurva som inkluderar volatilitetsjusteringen för varje valuta kommer företagen inte heller att behöva göra dessa beräkningar själva utan kan lägga in den relevanta diskonteringsräntekurvan i sina system. Beräkningen av den bästa skattningen med en volatilitetsjustering skiljer sig därmed inte från den beräkning som företagen annars skulle göra. Finansinspektionen bedömer därför att det inte tillkommer några kostnader för ett företag som använder volatilitetsjusteringen vid beräkning av den bästa skattningen. Finansinspektionen bedömer att det stora flertalet försäkringsföretag kommer att välja att utnyttja möjligheten till volatilitetsjustering.

Övriga bestämmelser innebär antingen ett förtydligande av föreslagna lagbestämmelser eller är oförändrade i förhållande till dagens regler och föranleder därför inte några nya kostnader för företagen.

3.6.5 *Investeringar*

Dagens detaljerade kvantitativa regler för skuldtäckning och placering av tillgångar försvinner i och med S2-regelverket och ersätts av ett generellt krav på aktsamhet. Även om de kvantitativa placeringsbestämmelserna nu tas bort föreslår Finansinspektionen att delar av gällande föreskrifter förs över till Huvudföreskriften. I dessa delar innebär förslaget inga ökade kostnader för företagen. Vidare innebär inte de föreslagna reglerna om riskspridning, lokalisering och förmånsrättsregistrets innehåll krav utöver det som regeringen föreslår ska regleras i lag, utan är förtydliganden av lagbestämmelserna. Finansinspektionen bedömer inte heller att kraven innebär ökade kostnader i förhållande till dagens regler.

Kravet att företaget ska kunna visa vad förmånsrättsregistret har innehållit under det senaste året syftar till att säkerställa att företagets interna system kan användas för kontinuerliga kontroller av registret. Även om bestämmelsen är ny bedömer Finansinspektionen att företagen redan i dag bör ha system och rutiner som möjliggör sådana kontroller för att kunna uppfylla det gällande lagkravet på att föra ett register som vid var tidpunkt utvisar de tillgångar som används för skuldtäckning och tillgångarnas värde. Förslaget innebär dock att alla företag behöver se över såväl it-system som interna rutiner och processer för att säkerställa att de kan utföra sådana kontroller. Det är rimligt att anta att en del av företagen också kommer att behöva göra vissa anpassningar i befintliga rutiner och processer. Finansinspektionen bedömer att förslaget inte kommer att innebära några större kostnader för majoriteten av företagen. Förslaget innebär att företaget behöver uppdatera de interna rutinerna för detta arbete. Finansinspektionen bedömer att arbetet utförs av intern personal och att det tar cirka 20 timmar i anspråk.

Den initiala kostnaden relaterade till reglerna om förmånsrättsregistret uppgår till 26 000 kronor per företag och totalt cirka 4 miljoner kronor.

Det bör slutligen nämnas att i och med att gällande kvantitativa begränsningar tas bort kommer företagen få en större valfrihet i sin investeringsstrategi. Ur företagets perspektiv är detta positivt.

3.6.6 Kapitalbas

Bestämmelserna om hur kapitalbasposterna ska klassificeras innebär att försäkringsföretagen ska bedöma om posterna uppfyller kraven på full förlusttäckningsförmåga och efterställdhet. Bestämmelserna i föreskrifterna förtydligar de föreslagna lagbestämmelserna och är också till för att underlätta för företagen. Även de delar som rör nivåindelningen av vissa tilläggskapitalposter innebär en förenkling och lättnad för företagen eftersom det innebär att företagen inte själva behöver utreda hur posterna ska klassificeras.

Godkännandet av poster som inte finns med i S2-förordningen kommer att innebära administrativa kostnader eftersom företagen kommer att behöva sammanställa den information som Finansinspektionen behöver i prövningen. Till dessa kostnader ska läggas den avgift som Finansinspektionen kommer att ta ut för handläggningen. Kostnaden för handläggningen uppskattas i nuläget till 50 000 kronor. Finansinspektionen uppskattar att cirka 10 företag berörs av dessa regler⁴⁹ och att tidsåtgången för att ta fram en ansökan uppgår till i genomsnitt 16 timmar. Finansinspektionen antar att arbetet huvudsakligen utförs av företagets egen personal.

De administrativa engångskostnaderna per företag som ansöker om godkännande av poster som inte finns med i S2-förordningen uppskattas till cirka 21 000 kronor och den finansiella kostnaden till 50 000 kronor. Den totala kostnaden för försäkringsföretagen uppskattas till 208 000 kronor och den finansiella kostnaden till 500 000 kronor.

3.6.7 Solvenskapitalkrav

Kostnaden för företagen att beräkna minimikapitalkravet och solvenskapitalkravet kommer att vara betydande. Det beror främst på att beräkningarna är mycket mer omfattande än de som krävs för att beräkna den nödvändiga solvensmarginalen i dagens regelverk. Det kommer därför att krävas mer omfattande processer, mer personalresurser och i vissa fall även utveckling av it-system för att genomföra beräkningarna. Eftersom Finansinspektionens förslag främst syftar till att förtydliga lagreglerna på

⁴⁹ I en enkät har 2 företag svarat att de kommer att ansöka om tilläggskapital, medan 33 företag har svarat att de inte vet om de kommer att ansöka. Övriga företag har svarat att de inte kommer att ansöka om tilläggskapital.

området följer dessa kostnader dock inte av myndighetens föreskrifter. Kostnaderna inkluderas därför inte i den totala kostnadsberäkningen.

Vid beräkning av solvenskapitalkravet med standardformeln finns det vissa möjligheter för företagen att ansöka om tillstånd från Finansinspektionen att använda särskilda metoder. Det gäller framför allt avseende företagsspecifika parametrar vid beräkningen av kapitalkravet för vissa försäkringsrisker och en särskild metod för att beräkna kapitalkravet för aktiekursrisk för livförsäkringsföretag med pensionsförsäkringar. Användningen av sådana metoder innebär kostnader för företagen i form av kostnader för de särskilda beräkningar som krävs och dokumentation av metoderna, samt kostnader för att genomgå Finansinspektionens tillståndsprocess. I fallet med den särskilda metoden för aktiekursrisk tillkommer också kostnader för att hålla dessa åtaganden och tillgångar separerade från övrig verksamhet. Valmöjligheterna för företagen är dock inte enbart förknippade med kostnader eftersom kapitalkrav som bättre avspeglar verksamhetens risker bör leda till en mer effektiv kapitalallokering i företagen. I flera fall blir kapitalkraven troligen också lägre för de företag som väljer att utnyttja dessa bestämmelser. Hur mycket lägre kapitalkraven blir med dessa metoder är dock inte möjligt att uppskatta i nuläget. Även möjligheterna att använda sig av dessa särskilda metoder följer av lagbestämmelserna på området och Finansinspektionen inkluderar därför inte heller konsekvenserna av dessa i den totala kostnadsberäkningen. Däremot lämnar Finansinspektionen här en uppskattning av de avgifter som företagen kommer behöva betala för tillståndsprövningen. Dessa bedöms i nuläget uppgå till mellan 16 000 och 130 000 kronor för den särskilda metoden för aktiekursrisk, och mellan 130 000 och 200 000 kronor för företagsspecifika parametrar, beroende på företagets storlek och risker. Finansinspektionen bedömer att cirka 20 företag kommer att ansöka om att få använda beräkningsmetoden för aktiekursrisk och att cirka 5 företag kommer att ansöka om att få använda företagsspecifika parametrar.

3.6.8 *Interna modeller*

Reglerna om interna modeller berör de företag som själva väljer att ansöka om att få använda en intern modell för beräkning av solvenskapitalkravet. I dagsläget har fem företag ansökt om förhandsgranskning av interna modeller.

Reglerna kommer också att behöva tillämpas av de företag som Finansinspektionen kräver ska utveckla en intern modell för att företagets riskprofil avviker från de antaganden som ligger till grund för standardformeln. Kostnaderna för dessa företag ingår inte i konsekvensanalysen då Finansinspektionen ännu inte har analyserat behovet av att utnyttja denna åtgärd.

Även om förslaget inte bedöms påverka konkurrensförhållandena för försäkringsföretagen bör det noteras att användandet av en intern modell syftar till att ge en mer rättvisande avspeglning av försäkringsföretagets riskprofil och därmed även en effektivare kapitalallokering. En följd av detta är att ett

företags solvenskapitalkrav kan bli lägre än om det skulle använda schablonmetoden, vilket i sin tur kan ge vissa konkurrensfördelar. Det går däremot inte att generellt hävda att ett företag med en intern modell alltid har en konkurrensfördel jämfört med ett företag som använder standardformeln för att beräkna kapitalkravet.

Vad gäller kostnaderna förknippade med att ta fram och använda en intern modell är det viktigt att poängtera att huvuddelen av kostnaderna inte är en direkt konsekvens av Finansinspektionens föreslagna föreskrifter utan följer av de föreslagna lagkraven på området. Den information som Finansinspektionen har genom att vara den myndighet som både förhandsgranskar företagens modeller och senare kommer att granska och godkänna dem är däremot värdefull i en sådan kostnadsuppskattning. Ett försök att beräkna de sammantagna kostnaderna görs därför ändå.

Utvecklingen av en intern modell ställer stora krav på ett företag, såväl i samband med framtagningen av modellen som i det löpande arbetet med den. Finansinspektionen har i sin skattning av kostnaderna utgått från ett företag som avser att utveckla en partiell intern modell för försäkringsrisk och marknadsrisk.⁵⁰ Utifrån Finansinspektionens erfarenheter från förhandsgranskningen antas ett företags utveckling av en modell ta 31 heltidstjänster i anspråk per år. Arbetet med att utveckla modellen antas pågå under fem år. Den största delen av dessa kostnader är av materiell karaktär och kommer från utveckling av de matematiska modeller som företaget använder, men i kalkylen ingår även företagens kostnader för att upprätta en intern styrning och kontroll av modellen som uppfyller kraven i regelverket. Vad gäller kostnader förknippade med datahanteringen inom den interna modellen bedömer Finansinspektionen att kraven för den interna modellen inte skiljer sig från de krav på datahantering som ett företag som använder standardformeln behöver leva upp till. Därmed tillkommer inga extra kostnader i det avseendet.

Den materiella kostnaden relaterad till att utveckla en intern modell beräknas uppgå till cirka 70 miljoner kronor per år för ett företag där allt arbete utförs med intern arbetskraft, och till mellan 85 och 110 miljoner kronor per år om hälften av arbetet utförs av inhyrda konsulter. Den totala utvecklingskostnaden uppskattas därmed till 350–550 miljoner kronor per företag. Den totala kostnaden för samtliga företag uppgår till mellan 1,75 och 2,75 miljarder kronor.

Det årliga underhållet av en intern modell uppskattas ta totalt 5,5 heltidsarbets-tjänster per år i anspråk. I tidsåtgången för detta ingår det arbete som företaget behöver lägga ner för att fortlöpande följa kraven för att få fortsatt tillstånd att beräkna kapitalkravet med en intern modell.

⁵⁰ De kostnader som ett företag har för att utveckla en full intern modell finns till viss del även vid utvecklingen av en partiell intern modell.

Den löpande materiella kostnaden relaterad till underhåll av den interna modellen uppskattas till mellan 13 miljoner kronor och 30 miljoner kronor per år beroende på om allt arbete utförs av intern arbetskraft eller av externa konsulter. Den totala kostnaden uppskattas därmed till mellan 65 och 150 miljoner kronor per år.

Många företag väljer att använda en så kallad ekonomisk scenariogenerator (ESG) för att modellera marknadsrisken. Licenskostnaden för en sådan är cirka 5 miljoner kronor, vilket får adderas till såväl utvecklingskostnaden som det fortsatta underhållet av modellen. Finansinspektionen bedömer det som sannolikt att samtliga företag kommer att använda sig av en sådan generator.

Den materiella kostnaden för licenser uppgår till 5 miljoner kronor per år och företag, totalt därmed 25 miljoner kronor.

De delar av förslaget där Finansinspektionen föreslår regler som går längre än vad S2-direktivet föreskriver rör valideringsrapporten och hur ett företag som använder en intern modell ska definiera och hantera större, respektive mindre ändringar i modellen. Finansinspektionen bedömer att uppgiften att utveckla, analysera och dokumentera bedömningsgrunder för hur en ändring ska klassificeras innebär cirka en månads heltidsarbete. Utifrån ett antagande om att ett företag behöver göra en ändring i månaden, vilken behöver analyseras utifrån de angivna bedömningsgrunderna, bedömer Finansinspektionen att den löpande användningen av bedömningsgrunderna kräver en veckas heltidsarbete. Finansinspektionen antar att arbetet utförs av intern personal.

Den initiala administrativa kostnaden för att ta fram bedömningsgrunder uppskattas till knappt 200 000 kronor och den löpande kostnaden för att använda dessa grunder till cirka 620 000 kronor per år. Den totala initiala kostnaden för företagen uppskattas därmed till 1 miljon kronor och den löpande kostnaden till drygt 3 miljoner kronor.

Vid varje mindre ändring av den interna modellen behöver företaget, utöver ovanstående analys, göra en bedömning av hur alla mindre ändringar av modellen sedan det senaste godkännandet påverkar modellen och om dessa sammantaget ska anses utgöra en större ändring. Finansinspektionen utgår från antagandet att företaget gör en ändring av den interna modellen per månad och att analysen tar två arbetsdagar att utföra och dokumentera. Finansinspektionen antar att arbetet utförs av intern personal.

Kostnaden för att analysera hur en mindre ändring påverkar den interna modellen uppskattas till cirka 250 000 kronor per år och företag. Den totala kostnaden uppskattas därmed till totalt 1,3 miljoner kronor.

Företaget behöver även ha rutiner och tekniska lösningar för att hantera olika versioner av modellen, vilket innefattar bland annat rutiner för att spara säkerhetskopior och att arbeta i testmiljöer. Finansinspektionen anser dock att sådana funktioner borde finnas på plats även om företaget inte använder en

intern modell för att beräkna kapitalkravet. Om ett företag tvingas backa sin interna modell uppstår en rad kostnader för att kunna göra kapitalkravsberäkningar med en tidigare version av modellen. Detta beräknas kräva en månads heltidsarbete. Finansinspektionen bedömer dock att detta endast kommer att behöva göras i undantagsfall, och inkluderar därför inte kostnaden i den totala kostnadsberäkningen.

Arbetet med att ta fram rutiner för beslutsfattande med stöd av den interna modellen under den tid som Finansinspektionens prövar en större ändring beräknas till två arbetsveckor. De löpande kostnaderna för dessa bestämmelser antas främst bero på företagets behov av att följa upp att rutinerna följs. De uppskattas till cirka 20 000 kronor per år.

Den initiala administrativa kostnaden för att ta fram rutiner för beslutsfattande, under den tid som Finansinspektionens prövar en större ändring, uppskattas till cirka 100 000 kronor per företag. Den löpande kostnaden för att säkerställa att rutinerna följs uppskattas till 20 000 kronor per år. Den totala initiala kostnaden för företagen uppgår därmed till 500 000 kronor och den löpande kostnaden till 100 000 kronor.

Att ta fram valideringsrapporten beräknas kräva en månads heltidsarbete för ett företag. Finansinspektionen antar att arbetet utförs av interna resurser.

Den totala kostnaden för att ta fram valideringsrapporten uppgår därmed till cirka 200 000 kronor per företag och totalt 1 miljon kronor.

Utöver kostnaderna ovan tillkommer avgifter för ansökan om en intern modell för beräkning av kapitalkravet samt vid större ändringar av denna. Beroende på modellens omfattning och komplexitet kommer avgiften att variera. I nuvarande avgiftsförordning kan avgiften för förhandsgranskning variera mellan 540 000 kronor och 8,6 miljoner kronor. Avgifter både i de lägsta och högsta intervallerna är inte troliga utan snarare varierar avgifterna mellan 2 och 5,7 miljoner kronor. Denna uppskattning bedöms vara relevant även fortsättningsvis.

Den totala finansiella kostnaden relaterad till ansökan om att få använda en intern modell uppgår därmed till mellan 10 och 28,5 miljoner kronor.

Då regelverket kräver att Finansinspektionen prövar större modelländringar kommer en avgift att tas ut även för dessa. Finansinspektionen vet i dagsläget inte i vilken utsträckning företagen kommer att genomföra större modelländringar. Vilken avgift som Finansinspektionen kommer att ta ut för att pröva större modelländringar är inte heller känt i dagsläget, men Finansinspektionen bedömer att den kan komma att uppgå till mellan 200 000 och 540 000 kronor.

Den finansiella kostnaden relaterad till ansökan om en större ändring i en intern modell uppgår till mellan 200 000 och 540 000 kronor. På grund av

osäkerheten i antalet ändringar avstår Finansinspektionen från att bedöma den aggregerade kostnaden.

Som framgår ovan är användandet av en intern modell förknippat med stora kostnader. I gengäld ger det ett företag möjlighet att beräkna ett solvenskapitalkrav utifrån antaganden som ger en mer rättvisande bild av företagets riskprofil. Detta möjliggör i sin tur en effektivare kapitalallokering och styrning av företaget som helhet. Det är rimligt att anta att företag noga kommer att analysera i vilken grad en intern modell bättre speglar verksamheten, och utifrån detta bedöma om det är motiverat att utveckla en modell.

3.6.9 Företagsstyrning

Det föreslagna allmänna rådet om vad styrdokumentet för riskhantering ska innehålla när det gäller företagets egen bedömning vid vissa angivna situationer går visserligen utöver de krav som ställs i S2-direktivet men finns redan i dag. Förslaget innebär därmed inga nya kostnader.

Som framgår av tidigare redogörelse i remisspromemorian införs det nya krav på riskfunktionen i och med genomförandet av S2-direktivet. I Finansinspektionens föreskrifter framgår bland annat vilken roll funktionen har i ett företag där en intern modell används och dess ansvar om företaget utnyttjar möjligheten till volatilitetsjustering. Finansinspektionen har inkluderat kostnaderna för detta arbete i beräkningen av underhållskostnaderna för en intern modell, och i beräkningen av kostnaderna för att använda volatilitetsjustering, och bortser därmed från dessa kostnader här.⁵¹ Eftersom Finansinspektionen ser det som osannolikt att företagen annat än i undantagsfall kommer att utnyttja möjligheten till matchningsjustering⁵² bortses här även från eventuella kostnader förknippade med detta.

Den egna risk- och solvensbedömningen ställer krav på att ett företag ser över och vid behov utvecklar de interna processerna och systemen, vilket kommer att medföra ökade kostnader för både försäkringsföretag och grupper. Även det löpande arbetet med dessa processer och genomförandet av risk- och solvensbedömningarna kommer att medföra kostnader, även om dessa bör minska och plana ut i takt med att rutiner och processer etableras. Som framgår tidigare i promemorian avvaktar Finansinspektionen i nuläget med att närmare reglera den rapportering av den egna risk- och solvensbedömningen som företaget ska göra enligt lag. Finansinspektionen bortser således från de kostnader som uppstår i detta sammanhang.

Gällande system med en eller flera registrerade aktuarier har stora likheter med de nya reglerna på området. En tydlig skillnad är dock att de nya lagbestämmelserna anger mer omfattande och mer detaljerade uppgifter för

⁵¹ Se avsnitt 3.6.8 respektive avsnitt 3.6.4.

⁵² Se avsnitt 3.6.4.

aktuariefunktionen. Till detta kommer de föreslagna lagbestämmelserna om lämplighetskrav på de som ansvarar för centrala funktioner, inberäknat aktuariefunktionen. Finansinspektionen bedömer att i de flesta fall kan företagens nuvarande registrerade aktuarier utföra uppgifter i aktuariefunktionen, men i några fall kan företag behöva utöka antalet personer. Det är inte möjligt att i nuläget bedöma i vilken grad företag kommer att behöva nyanställa. Finansinspektionen bedömer att de krav på kunskap och erfarenhet som personer som utför uppgifter i aktuariefunktionen ska uppfylla ligger i nivå med gällande krav på de aktuarier som i dag har överinseende över hur de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna i företaget görs. Förslaget bedöms därmed inte innebära några ökade kostnader, utöver eventuella kostnader för nyanställningar.

Huvuddelen av föreskrifterna om de försäkringstekniska riktlinjerna och det försäkringstekniska beräkningsunderlaget baseras på gällande allmänna råd. Att reglerna nu görs om till föreskrifter ökar deras genomslagskraft, men borde inte medföra några nya kostnader för företagen. I vissa delar föreslår dock Finansinspektionen justeringar och tillägg, vilka innebär att företagen kommer att behöva se över de försäkringstekniska riktlinjerna, det försäkringstekniska beräkningsunderlaget samt rutinerna och processerna för att ta fram desamma. I den mån företagen behöver göra anpassningar kan dessa innebära en del kostnader. Generellt är ändringarna troligen mer omfattande för livförsäkring än för skadeförsäkring. Finansinspektionen vill dock betona att de uppgifter som föreslås ingå i dessa dokument är sådana som företagen ska ta fram ändå. Att informationen ska ingå i de försäkringstekniska riktlinjerna och det försäkringstekniska beräkningsunderlaget innebär således att företagen ska sammanställa befintlig information. Det rör sig således främst om initiala administrativa kostnader.

Finansinspektionen bedömer att tidsåtgången kommer att skilja sig åt mellan olika företagstyper. Tidsåtgången beror också på i vilken grad företagen väljer att hänvisa till annan dokumentation i stället för att föra in nya stycken i de försäkringstekniska riktlinjerna, respektive det försäkringstekniska beräkningsunderlaget. Finansinspektionens bedömer att ett livförsäkringsföretag, beroende på associationsform, antalet produkttyper och komplexiteten i dessa, behöver mellan 20 och 40 timmar för att se över och anpassa sina dokument. Ett skadeförsäkringsföretag kommer att behöva mellan 10 och 20 timmar för samma arbete. I samtliga fall bedömer Finansinspektionen att arbetet kommer att utföras av den egna personalen.

Den initiala administrativa engångskostnaden för att se över och ändra i de försäkringstekniska riktlinjerna och det försäkringstekniska beräkningsunderlaget uppgår till mellan 13 000 och 52 000 kronor. De totala kostnaderna beräknas bli mellan cirka 3 och 6 miljoner kronor.

3.6.10 Lämplighetsprövning

Kraven på lämplighet följer främst av lagbestämmelserna och inte av de föreslagna föreskrifterna på området. Eftersom lämplighetsprövningen utförs av Finansinspektionen redogörs ändå nedan för kostnader förknippade med denna. Kostnaderna ingår däremot inte i sammanställningen.

Det är rimligt att anta att arbetsbördan kommer att variera kraftigt mellan större och mindre företag och beroende på omsättningen av personer i ledning och i centrala funktioner. Utöver ökade löpande administrativa kostnader för att ta in, sammanställa, lagra och skicka underlag till Finansinspektionen, kommer företagen i samband med genomförandet av reglerna behöva se över och anpassa sina processer och utbilda personalen på nya rutiner. Detta kommer inledningsvis att medföra ökade kostnader. Det handlar i stor utsträckning om engångskostnader. Det är också möjligt att de löpande kostnaderna för rekrytering påverkas eftersom kraven på kompetens kommer att öka.

Finansinspektionen vill dock påpeka att kompetenskraven inom exempelvis risk, regelefterlevnad och det aktuariella området redan har ökat. Det är inte möjligt att i dagsläget säga i vilken grad dessa krav kommer att utvecklas. Det går inte att utesluta att det också kan bli svårare för företagen att hitta personer med rätt kompetens. Kraven på kollektiv kunskap hos en styrelse kan också innebära svårigheter för försäkringsföretagen att hitta personer som uppfyller kraven på kompetens, samtidigt som de representerar de olika intressen som behövs för att få en levande debatt i styrelsearbetet. I större företag (cirka 30) kan den ökade tidsåtgången uppgå till i genomsnitt 450 timmar medan den ökade arbetsbördan i mindre företag (cirka 125) i genomsnitt kan uppskattas till 150 timmar. Finansinspektionen utgår från att arbetet uteslutande utförs av företagets egen personal. Tidsåtgången bör minska i takt med att rutiner och processer etableras.

I och med att fler personer ska prövas av Finansinspektionen uppskattas företagets finansiella kostnader öka med 3,2 miljoner kronor per år, baserat på en ansökningsavgift på 16 000 kronor och en ökning med 200 ansökningar per år. Finansinspektionen kan inte göra en uppskattning av antalet ansökningar per företag eftersom det kan variera stort, både mellan företag och mellan olika tidsperioder.

Finansinspektionen uppskattar den löpande administrativa kostnaden relaterad till ökade krav för lämplighetsprövningen till mellan 200 000 kronor och 600 000 kronor. Den totala kostnaden uppgår därmed till cirka 42 miljoner kronor. De finansiella kostnaderna uppgår till totalt 3,2 miljoner kronor.

3.6.11 Offentliggörande

I Finansinspektionens föreskrifter om offentliggörande framgår endast de övergripande principer som ska gälla för innehållet i ett företags solvens- och verksamhetsrapport. Kostnader kopplade till reglerna som rör offentliggörande kommer således i huvudsak från lagkraven samt tillhörande S2-förordning och

S2-riktlinjer. Finansinspektionen bedömer att det i genomsnitt kommer att krävas drygt två veckors arbete för ett företag eller en grupp att uppfylla kraven. Utöver de löpande kraven för offentliggörandet tillkommer också engångskostnader i form av system-, process- och rutinanpassningar samt utbildning av personal. Eftersom kostnaderna inte är en konsekvens av de föreskriftsförslag som lämnas, bortser Finansinspektionen från dessa kostnader i konsekvensanalysen.

3.6.12 Åtgärdsplan och finansiell saneringsplan

I enlighet med Tillväxtverkets beräkningsmodell ska beräkningarna av kostnaderna för företag med anledning av regler utgå från ett ”normaleffektivt” företag, varför kostnader kopplade till ingripanden inte ska inkluderas. Finansinspektionen bortser således från eventuella kostnader kopplade till de föreslagna reglerna om åtgärdsplan och finansiell saneringsplan.

3.6.13 Grupper

De föreslagna reglerna om beräkning av gruppbaserad kapitalbas och gruppbaserat solvenskapitalkrav motsvarar i stora delar de befintliga reglerna på området och syftar till att införa de mer detaljerade bestämmelserna om beräkningen som framgår av S2-direktivet. Jämfört med befintliga regler är de föreslagna reglerna i vissa delar mer detaljerade och specifika. Exempelvis framgår det i kommande regler på ett tydligare sätt hur dubbelräkning och ömsesidig finansiering ska elimineras i samband med gruppberäkningen. Detta beror delvis på att reglerna för den gruppbaserade beräkningen har blivit mer detaljerade och delvis på att S2-regelverket i sin helhet är mer specificerat än befintliga regler, till exempel avseende kapitalbasposterna. Finansinspektionen bedömer att förändringarna kommer att innebära att det blir tydligare, såväl för berörda grupper som för Finansinspektionen, hur reglerna ska tolkas och tillämpas. Det är däremot inte möjligt för Finansinspektionen att göra en närmare kvantitativ bedömning av konsekvenserna för de berörda grupperna av de mer detaljerade reglerna.

Reglerna ska delvis ses som lättnader för de berörda grupperna. Detta gäller exempelvis bestämmelserna om hur anknutna försäkringsföretag och EES-försäkringsgivare ska beaktas vid beräkning av gruppbaserad kapitalbas och gruppbaserat solvenskapitalkrav. Denna regel, som även den delvis finns sedan tidigare, innebär att nationella tillsynsmyndigheters bedömning av kapitalbas och solvenskapitalkrav för det enskilda anknutna företaget ska beaktas vid beräkning av gruppbaserad kapitalbas och gruppbaserat solvenskapitalkrav.

Även reglerna om hur anknutna försäkringsgivare från ett likvärdigt tredje land ska beaktas finns i dag. I och med S2-direktivets genomförande kommer dock likvärdighetsbedömningen göras utifrån en mer formaliserad process, och också mynna ut i ett formaliserat beslut. Den ökade harmoniseringen bör vara positiv för de berörda grupperna.

De föreslagna bestämmelserna innehåller också en möjlighet för grupper med anknutna kreditinstitut, värdepappersföretag och finansiella institut att tillämpa en annan beräkningsmetod än den huvudmetod som följer av S2-direktivet, till exempel två av de metoder som följer av konglomeratsreglerna. Även om syftet med reglerna är att underlätta för grupperna ser Finansinspektionen i dagsläget inte att denna möjlighet i praktiken kommer att innebära någon större skillnad för grupperna. Finansinspektionen bedömer därför inte att några företag kommer att välja att utnyttja denna möjlighet. Om någon grupp ändå ansöker om detta bör konsekvenserna vara begränsade.

3.6.14 Förslag till föreskrifter om övergångsreglering för försäkringsrörelse

Syftet med övergångsregleringen är att underlätta företagens övergång från gällande regler till den nya regleringen som kommer att gälla i och med ikraftträdandet av S2-direktivet. Finansinspektionens bestämmelser rör främst vilka villkor som ett företag ska uppfylla för att få utnyttja övergångsregleringen och hur företaget ska utföra beräkningarna under övergångsperioden.

Bestämmelserna som rör försäkringsföretag som avvecklar sin verksamhet syftar till att säkerställa att endast företag som verkligen avser att avsluta sin verksamhet inom vissa angivna tidsramar får möjlighet till lättnader. Företagets kostnader bedöms som marginella och är huvudsakligen kopplade till behovet av att ansöka om medgivande. Totalt 13 företag är i likvidation i dag och skulle därmed kunna omfattas av förslaget. Av dessa företag är 7 stycken mindre lokala företag, som sannolikt ändå skulle undantas från S2-direktivet. Även andra företag som väljer att avveckla sin verksamhet under den angivna övergångsperioden kan komma att beröras av reglerna. Eftersom kostnadsberäkningarna ska utgå från ett ”normaleffektivt” företag bortser Finansinspektionen i konsekvensanalysen från kostnaderna för dessa bestämmelser.

De föreslagna reglerna om tidigare godkända kapitalbasposter innebär inga kostnader för företagen eftersom möjligheten för företagen som i dag innehar sådana poster att även fortsättningsvis få räkna med dem i kapitalbasen inte kräver något medgivande från Finansinspektionen. Fem företag innehar i dag sådana poster som anges i reglerna och kan därför omfattas av förslaget.

Övergångsreglerna för beräkning av solvenskapitalkravet innebär att företag får möjlighet att under en angiven tid använda andra parametrar för att beräkna solvenskapitalkravet, vilket innebär lättnader jämfört med de regler som annars skulle gälla. I Finansinspektionens föreskrifter anges också hur ett företag ska anpassa parametrarna för att det vid övergångstiden slut ska kunna tillämpa S2-direktivets bestämmelser fullt ut. Lättnaden minskar således under övergångsperiodens gång, för att sedan helt upphöra. Det är inte möjligt för Finansinspektionen att i nuläget bedöma hur stor lättnaden kan komma att bli. Finansinspektionen bedömer däremot att företag endast i undantagsfall kommer att välja att utnyttja dessa möjligheter. Detta med anledning av att

svenska företag under lång tid har förberett sig för de kommande reglerna, bland annat genom trafikljuset, och att marknadsvärdering har tillämpats i Sverige sedan 2005. Om ett företag väljer att beräkna kapitalkravet utifrån övergångsreglerna bör dess kostnader inte skilja sig nämnvärt från vad som annars hade varit fallet. Däremot tillkommer en mindre kostnad med anledning av kravet på att underrätta Finansinspektionen om att företaget använder metoden. Tidsåtgången för detta bedöms uppgå till 2 timmar och kostnaden för det enskilda företaget skulle därmed bli cirka 2 600 kronor. Av de skäl som nämns ovan inkluderar inte Finansinspektionen kostnaden i den sammanlagda beräkningen.

Övergångsregleringen för beräkning av de försäkringstekniska avsättningarna innebär att ett företags försäkringstekniska avsättningar kan bli lägre än vad som hade varit fallet om S2-direktivets bestämmelser hade tillämpats fullt ut. I likhet med övergångsreglerna för beräkning av solvenskapitalkravet minskar lättningen under övergångsperiodens gång, vilket framgår av Finansinspektionens föreskrifter. Även här, och av samma skäl som nämns ovan, bedömer Finansinspektionen att företag endast i undantagsfall kommer att välja att utnyttja dessa möjligheter. Ett företag som ändå väljer att tillämpa någon av metoderna bedöms få ett merarbete som uppgår till cirka 150 timmar. Finansinspektionen antar att arbetet utförs av företagets personal varför kostnaderna kan antas uppgå till cirka 200 000 kronor för respektive metod. Inte heller denna kostnad ingår i den sammanlagda beräkningen.

I de föreslagna bestämmelserna om övergångsfrister för tillsynsrapportering och offentliggörande anger Finansinspektionen vilka längre tidsfrister som ska gälla under övergångsperioden. Samtidigt som de förlängda tidsfristerna för tillsynsrapporteringen visserligen innebär en lättning för företagen, går det inte att bortse från att lättningen i realiteten blir mindre än avsedd eftersom företagen kommer att behöva rapportera den nationella rapporteringen tidigare. Finansinspektionen bedömer att förslaget inte ger upphov till några kostnader för företagen.

Övergångsregleringen för aktuariebehörighet syftar till att uppnå en kontinuitet hos försäkringsföretagen och undvika en situation där företagen måste göra större anpassningar av aktuariefunktionen. Finansinspektionen bedömer att inte heller dessa bestämmelser föranleder några kostnader för företagen.

3.6.15 Förslag till föreskrifter och allmänna råd om normalplan för skadeförsäkringsföretags beräkning av säkerhetsreserv

Finansinspektionens bedömning är att förslaget om att säkerhetsreserven kan lösas upp om kapitalbasen understiger solvenskapitalkravet är positivt för försäkringsföretagen eftersom säkerhetsreserven då kan klassas som primärkapital i nivå 1. Förslaget bedöms inte innebära några administrativa kostnader. Enligt Finansinspektionens mening innebär förslaget också att föreskrifterna på ett tydligare sätt än tidigare kopplas till kravet på

tillfredsställande konsolidering i och med att företagen inte kan anses ha en tillfredsställande konsolidering om solvenskapitalkravet underskrids.

Föreslaget att ta bort utjämningsavsättningar till kreditförsäkring som parameter i beräkningen av den maximala avsättningen till säkerhetsreserven är en direkt följd av att lagkravet om sådana avsättningar utgår. Denna förändring berör endast ett mindre antal företag och beräknas inte få några större konsekvenser. Det bör noteras att lagändringen däremot i vissa fall kan få stora skattekonsekvenser för ett företag som måste lösa upp reserven direkt. Exakt vilka effekterna blir är dock beroende av utformningen av en eventuell övergångsreglering i FRL.

3.6.16 Föreskrifter och allmänna råd om tillsynsrapportering för försäkringsrörelse

Den nya tillsynsordningen innebär en ökad arbetsbörda för företag och grupper. Mängden information och rapporter, såväl kvalitativa som kvantitativa, som företagen ska lämna till myndigheter kommer att öka kraftigt. De ökade kraven innebär ökade kostnader för företagen. Med EU-rapporteringen införs också en ny form av kvalitativ tillsynsrapportering. Konsekvenserna för företagen, som tidigare nästan enbart lämnat kvantitativ information i den periodiska rapporteringen, kommer att bli påtagliga.

Finansinspektionen vill inledningsvis poängtera att kostnaderna kopplade till den harmoniserade EU-rapporteringen har sitt ursprung i de krav som framgår av S2-förordningen och S2-standarden om tillsynsrapportering. Företagens kostnader för de kompletterande nationella rapporteringskraven är däremot kopplade till Finansinspektionens förslag. Kostnaderna är en konsekvens av att Finansinspektionen begär in uppgifter utöver de som ingår i EU-rapporteringen. Den nationella rapporteringen är nödvändig dels för att upprätthålla en god tillsyn av försäkringsföretagen, dels för att ta fram nationell och europeisk statistik. I det här sammanhanget är det också viktigt att betona att många av de uppgifter som ingår i förslaget till den kompletterande nationella tillsynsrapporteringen begärs in redan i dag. Sådana förslag innebär således inga nya kostnader.

Det nya rapporteringspaketet från EU innebär en helt ny detaljeringsgrad vad gäller den kvantitativa rapporteringen. Det nya rapporteringsformatet kan också betyda att företagen måste investera i nya it-system, vilket kan innebära såväl initiala kostnader i form av framtagning, anpassning och implementering av nya system som löpande kostnader för underhåll och uppdatering av systemen. Denna typ av löpande kostnader finns redan i dag. Däremot kan företag behöva rekrytera personal med lämplig kompetens och anlita externa konsulter. Det är också rimligt att anta att många företag inte rapporterar manuellt, utan har system som automatiskt tar fram den information som är nödvändig för att kunna rapportera uppgifterna till Finansinspektionen. Sådana system kommer därmed också att behöva ses över och anpassas, såväl till den

nya inrapportering som EU efterfrågar, som till de kompletterande nationella upplysningskrav som tillkommer.

De föreslagna kompletterande nationella rapporteringskraven baseras till stora delar på dagens rapporteringskrav och syftar till att Finansinspektionen även fortsättningsvis kan ha tillgång till den detaljerade resultatrapportering som finns i dag. Förslaget uppfyller också de krav på statistikuppgifter från SCB och Riksbanken som Finansinspektionen, som statistikansvarig myndighet, är skyldig att hämta in.

Kostnaderna för rapporteringen kommer att bli högre för de större företagen än för de mindre. En anledning till detta är att komplexiteten i de mindre företagens verksamhet antas vara lägre, och att företag med mer begränsad verksamhet inte kommer att behöva rapportera lika många uppgifter. Dessutom omfattas en stor del av de mindre företagen av de undantagsmöjligheter som framgår av föreskrifterna. Baserat på de uppgifter som företagen rapporterade in 2013, innebär Finansinspektionens förslag om undantag från rapportering av kvartalsuppgifter för företag med en balansomslutning som understiger en miljard kronor att drygt hälften av företagen undantas från denna kompletterande nationella rapportering. Liknande undantag från rapportering finns även i dag. De föreslagna undantagen för rapportering av kompletterande upplysningar till EU-rapporterna innebär att drygt 80 procent av företagen undantas från kravet att lämna dessa uppgifter.

I uppskattningen av kostnaderna för den nationella tillsynsrapporteringen har Finansinspektionen valt att utgå från de kostnader som företagen rapporterade i Tillväxtverkets⁵³ mätning av den administrativa bördan. Även om mätningen avser kostnaderna för 2006 och blanketter har förändrats sedan dess anser Finansinspektionen att uppgifterna kan utgöra en utgångspunkt för den bedömning som nu görs, eftersom de delar av rapporteringen som Finansinspektionen föreslår ska behållas i många avseenden är identisk eller likvärdig. Tillväxtverket uppskattade i sin mätning tidsåtgången till 53 timmar för årsrapporteringen och 50 timmar för kvartalsrapporteringen. Eftersom den nationella rapporteringen enligt förslaget blir mindre omfattande än den nuvarande bedömer Finansinspektionen att tidsåtgången kommer att minska till ungefär hälften. Till detta bör dock läggas tidsåtgången för att lämna de kompletterande upplysningar till EU-rapporteringen, som bedöms vara cirka 10 timmar. Finansinspektionen uppskattar således att tidsåtgången och kostnaden för rapporteringen minskar jämfört med i dag.

Som Finansinspektionen anger ovan uppkommer även initiala omställningskostnader. Det bör dock betonas att en stor del av dessa kostnader skulle ha uppkommit även utan de nationella rapporteringskraven eftersom EU-rapporteringen ställer samma krav på översyn av system och rutiner. Den del av omställningskostnaderna som är kopplade till behovet av att anpassa rapporteringen till nya, ändrade och borttagna nationella krav ska däremot ingå

⁵³ Dåvarande Nutek.

i kostnadsberäkningen. Finansinspektionen bedömer att tidsåtgången för detta arbete kommer att skilja sig mellan företagen, bland annat beroende på verksamhetens komplexitet och mängden information som de ska rapportera in. Uppskattningsvis bör arbetet kräva mellan 150 och 300 timmar.

Den initiala administrativa kostnaden relaterad till ändrade nationella rapporteringskrav uppgår till mellan 200 000 och 400 000 kronor per företag, och totalt till cirka 50 miljoner kronor.

3.6.17 Föreskrifter och allmänna råd om information

De föreslagna ändringarna i föreskrifterna om information innebär till viss del förtydliganden för de berörda företagen. Andra delar av förslagen kan innebära betydande kostnader för företagen, även om omfattningen i vissa fall beror på sådana faktorer som det endast går att göra en mycket grov uppskattning av i nuläget. Detta gäller främst hur marknaden kommer att utvecklas med anledning av den slopade avdragsrätten för privat pensionsförsäkring och om företagen kommer att välja att avstå från att lämna avkastnings- och återbäringsillustrationer på grund av de nya kraven kopplade till detta. I några fall beror kostnaderna på nya krav som inte följer av S2-direktivet, utan som motiveras utifrån behovet att säkerställa ett gott konsumentskydd.

Liv- och skadeförsäkringsföretag, utländska försäkringsgivare och tjänstepensionsinstitut samt svenska pensionsstiftelser berörs av föreskrifterna. Privata och individuella livförsäkringsprodukter av sparandetyper och med garantier meddelas av cirka fem större bolag. Några av dessa bolag har redan upphört med nyteckning av privata pensioner och andra överväger att göra det. Motsvarande produkter utan garantier meddelas av cirka 15 större bolag.⁵⁴ Även i vissa av dessa företag kan nyteckning av privata pensioner ha upphört eller vara på väg att upphöra. Orsaken är att avdragsrätten för privat pensionsförsäkring enligt regeringens förslag ska upphöra den 31 december 2015. Det är i nuläget oklart i vilken utsträckning individer kommer att söka sig till kapitalförsäkring (i inkomstskattelagens mening) eller andra sparformer i bank, värdepappersfonder och andra värdepappersföretag. Det är således möjligt att det i praktiken är färre företag än vad som anges här som kommer att beröras av föreskrifterna.

Alla livförsäkringsföretag berörs av kravet på hänvisning till företagets solvens- och verksamhetsrapport. Hänvisningen bör endast kräva mindre anpassningar och tidsåtgången bedöms vara cirka tio timmar. Tidsåtgången för att ta fram en sammanfattning av rapporten varierar beroende på verksamhetens omfattning, art och komplexitet, men bedöms vara mellan 40 och 150 timmar. Finansinspektionen utgår i kostnadsberäkningen från ett

⁵⁴ Liv- och skadeförsäkringsföreningar saknas för närvarande, men de som eventuellt bildas i framtiden kommer att omfattas. Det är i nuläget inte känt om någon ombildning av existerande understödsföreningar till försäkringsföreningar kommer att ske före den 1 januari 2016.

genomsnitt på 80 timmar. I 25 procent av fallen bedöms arbetet utföras av konsulter.

Den administrativa löpande kostnaden relaterad till kravet på hänvisningen till solvens- och verksamhetsrapporten beräknas uppgå till mellan 117 000 kronor och 270 000 kronor per företag, och totalt till cirka 6 miljoner kronor.

Kostnaderna kopplade till kravet på att livförsäkringsföretag i försäkringsavtalet ska lämna information om de risker som försäkringstagaren kan komma att bära kan variera mellan företagen, Variationen beror dels på produktutbudet och riskerna kopplade till respektive produkttyp, dels på om liknande information redan ges av företaget mot bakgrund av kravet i FAL på upplysningar om väsentliga begränsningar i försäkringsskyddet. Kravet innebär att företagen kommer att behöva se över försäkringsavtalen. Finansinspektionen bedömer att tidsåtgången kan variera mellan 0 och 200 timmar, med ett genomsnitt på 75 timmar. I 25 procent av fallen bedöms arbetet utföras av konsulter.

Den initiala administrativa kostnaden relaterad till kravet på information i försäkringsavtalet om risker uppskattas till mellan 100 000 och 225 000 kronor. Den totala kostnaden bedöms därmed uppgå till mellan 2 och 4,5 miljoner kronor.

Uppgifter om aktuella avgifter för driftskostnader gäller främst livförsäkring av sparandetyper och är sannolikt sådant som normalt redan ingår i de flesta företags information innan försäkring tecknas. Förslaget följer inte direkt av bestämmelser i S2-direktivet. Konsekvenserna av förslaget beror dels på hur djupt redovisningen ska gå, dels på i vilken omfattning de enskilda företagen redan i dag tar fram sådana uppgifter för olika slag av produkter. För fondförsäkring och depåförsäkring finns sannolikt dessa uppgifter redan tillgängliga och förslaget bedöms därför inte orsaka några kostnader. För övriga försäkringar av sparandetyper är det främst en fråga om hur belastningar av eller kostnadsuttag från avkastningen kan redovisas, inberäknat steget från totalavkastning brutto till netto och effekter av exempelvis utjämnning över tid eller styrning av den kollektiva konsolideringen. Ökade kostnader för att ta fram sådan information förväntas därför främst drabba ömsesidigt bedrivna livförsäkringsverksamhet. Det gäller särskilt försäkringsavtal med garantier för avkastning eller förmåner och villkor om preliminär (allokerad) återbäring som kan återtas. Cirka fem livförsäkringsbolag som drivs enligt ömsesidiga principer förväntas drabbas av ökade kostnader, som främst består i administrativa engångskostnader för att uppnå en systematisk insamling av uppgifter och beräkning. Tidsåtgången uppskattas variera mellan 200 och 800 timmar med ett genomsnitt på cirka 500 timmar, varav uppskattningsvis 25 procent utgörs av konsulttimmar. Utökningen av den årliga informationen bedöms orsaka mindre tilläggskostnader, cirka 100 timmar i genomsnitt för de fem bolagen, varav 25 procent utgörs av konsulttimmar.

Ett företags engångskostnader relaterade till kravet på förköpsinformation om avgifter för driftkostnader uppskattas uppgå till mellan cirka 750 000 och 850 000 kronor och dess löpande kostnader till mellan cirka 150 000 och 170 000 kronor. Den totala engångskostnaden uppgår således till uppskattningsvis till mellan 3,7 och 4,3 miljoner kronor och de totala löpande kostnaderna till mellan 750 000 och 850 000 kronor.

Kravet på information om principer för att bestämma utfallande periodiska belopp bedöms inte orsaka några ökade kostnader eftersom företagen redan tillhandahåller informationen på Konsumenternas Försäkringsbyrås webbplats.

Det utökade kravet kopplat till den eventuella återbäringsillustration som ett företag lämnar förväntas bli så betungande att de flesta försäkringsföretag kan komma att tveka inför att lämna illustrationer av avkastningsutvecklingen för livförsäkring av sparandetyper som inte räknas som tjänstepensionsförsäkring. Denna återhållsamhet bör även gälla eventuella illustrationer som en försäkringsförmedlare lämnar. Det finns därmed en risk att konsumenten får mindre – inte mer – information om detta än vad som hittills har varit fallet. Två eller tre alternativ har länge varit vanligt i branschen och Finansinspektionen vill därför betona att det inte är kravet på tre illustrationer i sig som väntas leda till ökade kostnader. Att däremot följa upp gjorda illustrationer under försäkringens löptid, inräknat utbetalningstiden, förväntas bli mycket tidskrävande. För det första behöver uppgifter om illustrationerna lagras och knytas till försäkringsavtalet. Om försäkringsavtalet utökas eller ändras på ett sätt som inte överensstämmer med illustrationens antaganden, riskerar informationen i illustrationen dessutom att bli irrelevant. Om illustrationens antaganden om försäkringsavtalet fortfarande stämmer måste årsbeskedet utvidgas med information om uppgifterna i återbäringsillustrationen. Det är sannolikt att företaget i illustrationen har beräknat värden för försäkrings- eller pensionsbelopp för ett urval av tidpunkter, men inte för varje år, vilket minskar underlaget för jämförelser i årsbeskeden.

Kostnaderna för kravet ovan är svåra att bedöma, men kan sannolikt fördelas dels på årliga tilläggskostnader för framtagning av underlag, lagring av grunduppgifter och produktion av värdebesked, dels på utvecklingskostnader för att skapa system och rutiner för detta. Tidsåtgången för utveckling uppskattas till mellan 400 och 1 000 timmar, med ett genomsnitt på cirka 700 timmar. Årliga tilläggskostnader för ett försäkringsavtal kan uppgå till mellan 20 och 200 kronor per försäkring, med ett genomsnitt på 25 kronor per försäkring.

Den initiala administrativa kostnaden relaterad till kravet på återbäringsillustration uppgår till mellan 520 000 kronor och 1,3 miljoner kronor. Den löpande kostnaden beror på antalet försäkringar som ett företag har och kan skilja sig avsevärt mellan företagen. Eftersom förslaget bedöms leda till att färre företag än i dag väljer att lämna den här typen av information

är det inte möjligt att göra en uppskattning av de totala kostnaderna förknippade med förslaget.

3.6.18 Föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning

Finansinspektionens sammantagna bedömning är att kostnaderna som förslaget medför är obetydliga eftersom huvuddelen av förslaget inte innebär några ändringar i sak. Att Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2013:23) om försäkringsföretags val av räntesats för att beräkna försäkringstekniska avsättningar upphävs innebär däremot att företagen måste lämna mer upplysningar i årsredovisningen om hur de fastställer diskonteringsräntan. Att företagen ges möjlighet att, under vissa förutsättningar, tillämpa de ränteantaganden som fastställs av Eiopa även i sin redovisning kan dock innebära vissa kostnadsinbesparingar jämfört med att göra egna beräkningar. Finansinspektionen bedömer att kostnaden för företagen att tillämpa Eiopas ränteantaganden inte skiljer sig från de kostnader som företagen i dag har för att tillämpa ovan nämnda föreskrifter.

I och med att de upplysningar som ett företag ska lämna om dess solvens överensstämmer med de uppgifter som ska lämnas i solvens- och verksamhetsrapporten bedömer Finansinspektionen att kravet inte innebär några ökade löpande kostnader. Däremot kan företagen initialt behöva omarbeta femårsöversikten. Finansinspektionen bedömer att kostnaderna förknippade med detta är begränsade.

3.6.19 Föreskrifterna om försäkringsgivare från tredje land

S2-regelverket ställer högre krav på filialverksamhet som drivs av försäkringsgivare från tredje land än jämfört med dagens regler. Eftersom alla försäkringsgivare i tredje land teoretiskt kan träffas av förslaget, och då hemlandets reglering och tillsyn kan vara såväl på en högre som på en lägre nivå än S2-regelverket är det inte möjligt att göra en detaljerad bedömning av kostnaderna förknippade med förslaget. Eftersom det i dag inte finns någon sådan filialverksamhet i Sverige träffas inte heller några företag av reglerna. Finansinspektionen bedömer att det även fortsättningsvis är låg sannolikhet att försäkringsgivare från tredje land kommer att etablera filialverksamhet i Sverige med stöd av LUFT.⁵⁵ Konsekvenserna av förslaget bedöms därför vara mycket begränsade.

3.6.20 Föreskrifter om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys för pensionsstiftelser

Kravet på övergripande information om arten och varaktigheten av de pensionsutfästelser som pensionsstiftelsen tryggar bedöms orsaka mindre

⁵⁵ Det kan nämnas att sådan verksamhet fanns före EES-avtalets ingående i form av generalagenturer. Den verksamheten har förts över till dotterföretag etablerade i andra EES-länder och drivs genom dotterföretagens filialverksamhet eller gränsöverskridande verksamhet.

kostnader eftersom sådan information normalt redan bör finnas tillgänglig. En översyn och uppdatering bör endast vara nödvändig i samband med att placeringsstrategin ändras väsentligt. I en stiftelse som endast avser en arbetsgivare bedöms tidsåtgången för att inhämta och föra in sådan information vara av storleksordningen 10 timmar. I mer komplicerade fall bedöms den kunna uppgå till 50 timmar. Finansinspektionen bedömer att 50 pensionsstiftelser berörs av förslaget.

Den initiala administrativa kostnaden för en pensionsstiftelse att i placeringsriktlinjerna inkludera ovanstående information bedöms uppgå till mellan 13 000 och 65 000 kronor. Den sammanlagda kostnaden bedöms därmed ligga i intervallet 650 000 kronor till 1,3 miljoner kronor.

När det gäller kravet på att en pensionsstiftelse ska lämna särskilda upplysningar när det exponeras för arbetsgivarens finansiella ställning bedöms tidsåtgången uppgå till cirka 5 timmar. Sannolikt behöver en pensionsstiftelse sällan uppdatera beskrivningen när den väl har gjorts. Det är oklart hur många pensionsstiftelser som får investera i värdepapper utgivna av arbetsgivaren och som därmed träffas av förslaget. Finansinspektionen gör ändå uppskattningen att mellan 15 och 25 pensionsstiftelser skulle kunna omfattas.

Den administrativa kostnaden relaterad till kravet på att i placeringsriktlinjerna lämna särskilda upplysningar om exponering för arbetsgivarens finansiella ställning uppskattas till 6 500 kronor per pensionsstiftelse. Totalt bedöms kostnaden för förslaget uppgå till mellan 100 000 och 160 000 kronor.

3.6.21 Sammanfattning av kostnaderna för företagen

Som framgår av redogörelsen ovan följer huvuddelen av försäkringsföretagens kostnader av de lagändringar som görs med anledning av S2-direktivet, och av reglerna i S2-förordningen och S2-standarder. De regler som Finansinspektionen föreslår kompletterar de föreslagna lagbestämmelserna och utgör en liten del av hela regelverket.

De regler som Finansinspektionen föreslår innebär i flera fall stora initiala kostnader. Kostnaderna är ofta kopplade till ett behov för företagen att se över och anpassa sina it-system. De initiala kostnaderna beror dock i stor utsträckning också på att många av de möjligheter som regelverket ger – och som Finansinspektionen får bemyndigande att reglera närmare – kräver ytterligare förberedelser, anpassningar och beräkningar av företaget. Som Finansinspektionen betonar tidigare i konsekvensanalysen är dessa möjligheter frivilliga och det är rimligt att utgå från att ett företag kommer att välja utnyttja en sådan möjlighet endast om fördelarna överväger kostnaden. Den totala kostnaden för ett företag med anledning av Finansinspektionens regler beror således också på i vilken mån det väljer att utnyttja dessa möjligheter.

Den, utan motsvarighet, största kostnaden följer av reglerna kring användningen av en intern modell. Dessa regler föranleder betydande initiala och löpande kostnader. Som framgår av Finansinspektionens redogörelse följer huvuddelen av dessa kostnader av lagkraven. Finansinspektionen vill i detta sammanhang påpeka att huvuddelen av de företag som kommer att ansöka om att få använda en intern modell redan har tagit en stor del av de initiala kostnaderna med anledning av de förhandsgranskningar som har pågått under de senaste åren. Ett företag som ännu inte har begärt att få sin modell förhandsgranskad kommer däremot att drabbas av stora kostnader framöver.

3.6.22 Särskilt om mindre företag

Som Finansinspektionen redogjort för tidigare innehåller S2-regelverket en proportionalitetsprincip som innebär att kraven och tillsynsåtgärderna ska anpassas till arten, omfattningen och komplexiteten av riskerna i det enskilda företaget. Även om detta kan innebära lättnader måste det betonas att mindre företag i många fall har mindre utvecklade funktioner för exempelvis riskhantering, regelefterlevnad och styrning. För sådana företag kan en anpassning till reglerna innebära en – i förhållande till företagets omslutning eller verksamhetens omfattning – relativt sett högre kostnad jämfört med större företag.

Som anges i följebrevet till denna remiss kommer Finansinspektionen att återkomma med ett förslag på särskilda regler för mindre företag. I samband med detta kommer Finansinspektionen också att göra en separat analys för vilka konsekvenser som förslaget, i sin helhet, får för mindre företag.

3.7 Konsekvenser för försäkringsmarknaden

S2-regelverket bör genom sitt krav på ökad transparens innebära ökade möjligheter för externa intressenter att identifiera och jämföra skillnader i till exempel företagets risknivå och ekonomiska ställning. Det i sin tur har en positiv påverkan på konkurrensen på försäkringsmarknaden. En ökad konkurrens kan komma att slå ut sämre företag och därigenom skapa en försäkringsmarknad med mer stabila företag, vilket i slutändan gynnar försäkringstagarna.

De högre kraven som införs innebär dock ökade inträdesbarriärer och det blir därmed svårare för nya företag att etablera sig, vilket kan påverka konkurrensen negativt. På livförsäkringsmarknaden kommer nya företag att konkurrera med ett antal äldre, kapitalstarka företag som uppfyller kapitalkraven med god marginal och som har redan uppbyggda konsolideringsfonder som kan användas som riskkapital. Eventuella nya företag, som saknar dessa förutsättningar, kommer därmed att ha svårt att konkurrera med de äldre företagens produktbudanden, försäkringsvillkor och avgifter. Detta innebär att inträdesbarriärerna höjs ytterligare.

Att kapitalkraven höjs och att enskilda försäkringsföretag och grupper får tillgodoräkna sig diversifieringseffekter av att ha flera olika typer av försäkringsprodukter innebär också att företag med låg kapitalisering och som i dag erbjuder enstaka produkter kan få incitament att fusionera eller på annat sätt gå upp i större koncerner för att på detta sätt få ned sina kapitalkostnader. Regelverket kan således sägas gynna större aktörer, vilket kan innebära att antalet försäkringsföretag minskar. Även den ökade administrativa bördan kan bidra till en sådan utveckling eftersom företag kan få incitament att utnyttja stordriftsfördelar i verksamheten, vilket även det kan öka antalet sammanslagningar. Om detta resulterar i en alltför hög grad av koncentration kan det få negativa effekter för konkurrensen. Risken för en sådan utveckling är svår att bedöma i nuläget men bör inte helt bortses från.

3.8 Konsekvenser för kapitalmarknaden

Beräkningen av solvenskapitalkraven i den del som avser marknadsrisk kommer att ge försäkringsföretagen incitament att bättre löptidsmatcha skulder och tillgångar då en bristande matchning ger högre kapitalkrav. För att företagen ska kunna löptidsmatcha fullt ut krävs dock att det på obligationsmarknaden finns obligationer som motsvarar löptiderna på företagets skulder. I praktiken råder en brist på långa obligationer, vilket omöjliggör en fullständig matchning. Visserligen kan den ökade efterfrågan på långa obligationer öka intresset från emittenter av obligationer att låna ut på längre löptider. Erfarenheterna visar dock att incitamenten för detta är begränsade. Försäkringsföretagen kan därför behöva hitta andra metoder att löptidsmatcha skuld- och tillgångssidan, vilket de bland annat kan göra på derivatmarknaden. Genom swapkontrakt kan ett företag löptidsomvandla en kort obligationsportfölj till en längre löptid. Det är sannolikt att företagets efterfrågan på sådana derivatlösningar kommer att öka. En förutsättning är dock att det finns motparter som är villiga att ta en motsatt position. Företagen kan också hantera bristen på långa svenska obligationer genom att köpa utländska obligationer med längre löptider och försäkra bort valutarisken på derivatmarknaden. Nackdelen med den metoden är att räntorna i olika valutaområden inte är synkroniserade. Det innebär att en viss ränterisk kvarstår eftersom räntorna kan utvecklas på olika sätt. Denna metod kan ändå förväntas användas tämligen frekvent.

Kapitalkravet för aktierisk kommer att öka jämfört med Solvens 1, som inte tar hänsyn till tillgångssidan. Aktiekravet kan få stor effekt på kapitalmarknaden då det är relativt många företag som i dag inte uppfyller de nya kraven. Till de företagen ska läggas företag som i dag ligger relativt nära de framtida kapitalkraven. Dessa företag har incitament att dra ner risken i sina placeringar för att klara kraven och skapa en tillfredsställande marginal till dessa. Ett sätt för företagen att göra det är att minska andelen aktier i placeringarna och i stället placera i obligationer. Skulle efterfrågan på aktier från försäkringssektorn minska kraftigt kan detta få negativa effekter för den svenska riskkapitalförsörjningen. Sannolikheten för en sådan utveckling, och konsekvenserna på både kort och lång sikt, är svåra att förutspå.

Finansinspektionen vill emellertid betona att många företag är välkonsoliderade och därmed inte kommer att behöva förändra sin placeringsstrategi. I den mån livförsäkringsföretag väljer att lansera produkter med minskat garantiinnehåll kan efterfrågan på aktier på lite längre sikt öka eftersom en sådan produktutveckling gör det möjligt att placera i mer riskfyllda tillgångar. Samma sak kan sägas gälla om företagen skiftar från att erbjuda traditionella livförsäkringsprodukter till att i högre grad erbjuda kunder fondförsäkringsprodukter, där försäkringstagaren själv bär den finansiella risken.

S2-regelverket innebär att företagen får incitament att diversifiera till andra tillgångsslag såsom fastigheter, infrastrukturinvesteringar och riskkapitalinvesteringar. Det ger också incitament att investera i bostadsobligationer eller andra obligationer som innehåller kreditrisk. Eftersom försäkringsföretagen i beräkningen av solvenskapitalkravet fullt ut kommer att kunna tillgodoräkna sig effekten av olika typer av riskminskningsstrategier är det sannolikt att nya typer av instrument kommer att utvecklas. I andra länder har redan nya typer av instrument som är skraddarsydda för S2-regelverket börjat dyka upp på marknaden. Exempel på instrument som företagen kan komma att börja använda i större utsträckning är så kallade katastrofobligationer och långlevnadsobligationer (longevity bonds), där försäkringsföretagen på ett liknande sätt kan sälja av risken att försäkringskollektivet blir äldre än prognosen.

3.9 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Regleringen och tillsynen av försäkringssektorn motiveras huvudsakligen med ett behov av konsumentskydd. Generellt sett har försäkringsprodukter den egenskapen att försäkringstagaren betalar en premie i förskott för att eventuellt i framtiden få en ersättning om en viss händelse inträffar. Det innebär att försäkringstagaren efter att ha betalt en premie får en kreditrisk på försäkringsföretaget. Samtidigt har försäkringstagare i allmänhet svårt att bedöma företagets framtida betalningsförmåga och de risker som är förknippade med försäkringsverksamheten.

Ett av huvudsyftena med S2-regelverket är att förbättra konsumentskyddet och att öka transparensen (se avsnitt 1.2 för en närmare redogörelse av syftet med regleringen). De förändringar som regelverket innebär förväntas också bidra till en ökad stabilitet hos försäkringsföretagen, bland annat genom att krav på kapital och företagsstyrning tydligare kommer att kopplas till de risker som ett försäkringsföretag har i sin verksamhet. Detta bidrar också till ett ökat konsumentskydd.

Finansinspektionens förslag bör därmed, tillsammans med övriga delar av regelverket, bidra till dessa övergripande mål. De ökade kostnaderna som försäkringsföretag får med anledning av de – på många områden – stärkta

reglerna kan dock komma att föras över till försäkringstagarna genom höjda premier. Ett sätt för företagen att möta en sådan utveckling är att förändra produktutbudet, till exempel genom att utveckla nya produkter med lägre risk, som därmed kräver mindre kapital eller genom att få försäkringstagarna att gå över till sådana produkter där de själva bär den finansiella risken. Vilken effekt det får på efterfrågan på vissa former av försäkringar och pensionssparande och på utbudet av produkter per på kort och lång sikt är inte möjlig att förutspå. Det bör i sammanhanget också poängteras att den ökade transparensen kan bidra till press på företagen att sänka premierna, vilket till viss del kan motverka den eventuella premiehöjningen som beskrivs ovan.

Som Finansinspektionen har betonat tidigare är konsekvenserna för konsumenterna och konsumentskyddet en effekt av regelverket i sin helhet och ingenting som kan härledas till specifika föreskrifter. Finansinspektionen har dock identifierat några områden som redogörs för särskilt nedan.

Reglerna kring förmånsrättsregistret är en central del av konsumentskyddet. Reglerna syftar till att säkerställa försäkringstagarnas förmånsrätt vid ett eventuellt fallissemang. När de detaljerade reglerna för skuld täckningstillgångar upphör finns en risk att de tillgångar som avsätts i förmånsrättsregistret får en mer riskfylld karaktär eftersom de kvantitativa placeringsbegränsningarna tas bort och företagen ges större möjligheter att själva kunna styra placeringarna. Trots att kraven på att försäkringsföretagen ska undvika en överdriven riskackumulering och riskkoncentration syftar till att begränsa en alltför ensidig investeringsinriktning går det inte att utesluta att vissa företag kan komma att välja mer riskfyllda placeringar. Det går inte heller att utesluta att möjligheten till en friare placering av tillgångar avseende försäkringstagarnas förmånsrätt kan medföra en risk vid ett eventuellt fallissemang.

En harmonisering inom EU av kraven på transparens förbättrar och förenklar för intressenter att bedöma företagets duglighet. Genom den publika solvens- och verksamhetsrapporten får långgivare, investerare, försäkringstagare och andra intressenter bättre möjligheter att kunna bedöma företagets solvenssituation. Även om den enskilde konsumenten inte kan, eller vill, analysera den information som kommer att finnas tillgänglig bör andra intressenters och medias analyser kunna komma konsumenterna till del. En ökad öppenhet från företagen bör även bidra till en ökad marknadsdisciplin, där företagen får ytterligare incitament att hantera sina risker på bästa sätt. Sammantaget bör detta bidra positivt till konsumentskyddet.

De kostnader som försäkringsföretaget har för att utveckla en intern modell kan drabba försäkringstagarna i form av höjda avgifter. Å andra sidan kan en intern modell sänka företagets kapitalkrav, vilket innebär att försäkringsföretaget inte behöver hålla lika mycket kapital jämfört med om det skulle ha använt standardmetoden för beräkning av solvenskapitalkravet. Nettoeffekten är dock inte möjlig att förutspå.

3.10 Konsekvenser för Finansinspektionen

S2-regelverket innebär att Finansinspektionen får större möjlighet till en mer proaktiv och riskbaserad tillsyn. De två kapitalkravnivåerna som införs – minimikapitalkravet och solvenskapitalkravet – ger Finansinspektionen möjlighet att ingripa i ett tidigare skede än vad som är fallet i dag och gör det också möjligt att genomföra åtgärder som minskar risken för fallissemang, vilket är positivt för försäkringstagarna och för konsumentskyddet. Tillsynen kommer att inriktas på att följa upp enskilda företag för att säkerställa att de upprättar interna rutiner, styrdokument och beslutsprocesser som är anpassade till företagets verksamhet. Finansinspektionen kommer att behöva kontrollera företagets solvensberäkningar, göra jämförelser mot ORSA och samtidigt bedöma att deras företagsstyrningssystem lever upp till de uppställda kraven.

Den ökade frihetsgraden för företagen i vissa delar av regelverket ställer ökade krav på myndigheterna. En mer individualiserad bedömning av företagen kräver mer resurser och verktyg som möjliggör kontroller av att företagen lever upp till kraven. Vidare finns i S2-regelverket krav på att tillsynsmyndigheterna ska utföra sina uppgifter på ett överblickbart sätt med tydlig ansvarsfördelning. Detta innebär att Finansinspektionen ska offentliggöra både information om lagar och förordningar samt allmänna kriterier och metoder för tillsynsprocessen.

I likhet med vad som gäller för företagen innebär de nya kraven på tillsyn och transparens att Finansinspektionen får höga initiala kostnader för att införa och etablera tillsynsverktyg och processer. S2-regelverket ställer helt nya krav på tillsynsmyndigheterna, som kommer att få en mer enhetlig verktygslåda och ska genomföra sin tillsyn på ett likartat sätt. Samtidigt som harmonisering har sina fördelar innebär det att tillsynsmyndigheterna måste se över och anpassa rutinerna för tillsynen till de krav som ställs i Eiopas tillsynsprocess. Finansinspektionen räknar också med att behöva ett antal utbildningsinsatser både internt och externt för att företagen och Finansinspektionen ska ha en likartad syn på hur reglerna ska tolkas. Detta kommer att kräva resurser, både i en övergångsfas och i det löpande arbetet. Det faktum att det kommer att vara svårare för företagen att få en överblick av regelverket innebär också ett större behov från branschen av vägledning från Finansinspektionen.

Även i det längre perspektivet innebär regelverket ökade krav på hur tillsynen ska bedrivas. Nedan beskrivs vissa delar av S2-regelverket som Finansinspektionen ser kommer att ställa särskilt höga krav i tillsynen.

Systemet med grupp-tillsyn innebär en stor förändring i tillsynsarbetet. Det gäller såväl inhemska som gränsöverskridande grupper. Från att ha betraktats som en kompletterande del av tillsynen över ett enskilt försäkringsföretag kommer den grupp-baserade tillsynen att få en högre prioritet i verksamheten. Tillsynen av gränsöverskridande grupper kommer att innebära särskilt stora förändringar då behovet av samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter kommer att öka. Eftersom en huvudansvarig grupp-tillsynsmyndighet kommer

att utses för varje grupp inom EU kan utländska tillsynsmyndigheter komma att få huvudansvaret för tillsynen av grupper som är viktiga för Sverige. Det innebär att arbetsbördan för Finansinspektionen, allt annat lika, kan bli mindre. Samtidigt ställer samarbetet stora krav på administration och information inom kollegierna, vilket kan öka arbetsbördan även för de tillsynsmyndigheter som inte har huvudansvaret. Den nya ordningen kan också innebära att Finansinspektionen inte längre kommer att ha lika god insyn i vissa delar av gruppens verksamhet, vilket ställer ytterligare krav på gott samarbete och god informationsgivning mellan den huvudansvariga tillsynsmyndigheten och övriga tillsynsmyndigheter. Finansinspektionen vill dock betona att myndigheten även fortsättningsvis kommer att ansvara för solotillsynen av svenska företag, och att den kommer att få inflytande på gruppnivån via tillsynskollegierna. Eiopa förordar också att antalet gemensamma tillsynsinsatser, så kallade joint investigations, ska öka, vilket bör ge berörda tillsynsmyndigheter möjlighet att få inblick i tillsynen. Exakt hur dessa processer kommer att utformas återstår att se.

För granskningen av interna modeller, ändringar av dessa och ändringar av styrdokument tar Finansinspektionen ut en avgift. Den avgift som det ansökande företaget debiteras står i relation till det arbete som Finansinspektionen beräknar att handläggningen av ärendet kräver. Även om själva tillståndsprovningen och provningen av större modelländringar är avgiftsfinansierad ska Finansinspektionen också utöva löpande tillsyn av godkända interna modeller, vilket även det är resurskrävande. Vidare behöver Finansinspektionen ha beredskap för att göra tillståndsprovningar av nya modeller. Sådana provningar är mycket omfattande samtidigt som tiden för dem är begränsad till sex månader.

Reglerna för investeringar ställer nya krav på uppföljning och kontroll jämfört med dagens regelverk. Den detaljstyrning som hittills funnits av skuldtäckningen kommer att upphöra och ersättas av en aktsamhetsprincip. Samtidigt ska företagen redovisa hela tillgångsmassan på detaljnivå, vilket ger Finansinspektionen möjlighet att göra egna uppställningar och riskbedömningar. Det går dock inte att bortse från att en kvalitativ regel i form av en aktsamhetsprincip ställer större krav på såväl företagen som tillsynen.

De nya kraven på lämplighetsprovning av ägare och ledning ställer krav på nya rutiner, processer och praxis för genomförande, inte minst vad gäller provningen av styrelsens kollektiva kompetens. Kravet på att företaget självt ska göra en provning av personalen innebär också ett behov av utökade tillsynsåtgärder.

Den publika rapporten liksom den tillkommande tillsynsrapporteringen ger myndigheterna större möjligheter att ingripa mot företag och grupper som har problem. Tillsynen kan utvecklas och bli mer proaktiv, och genom de nya rapporteringskraven kommer Finansinspektionen att få bättre möjligheter att följa utvecklingen i företagen. Den kompletterande nationella rapporteringen som Finansinspektionen föreslår ger myndigheten möjligheter att följa

resultatutvecklingen i företagen, uppdelad på rörelsegrenar och skadeår. För att kunna ta emot all rapportering, bearbeta och analysera information bygger Finansinspektionen ett nytt rapporteringssystem, vilket innebär att analyserna kan utvecklas och förbättras. I likhet med vad som gäller för företagen innebär dock större it-projekt att stora resurser tas i anspråk. Finansinspektionen utvecklar också ett nytt rapporteringssystem för att kunna uppfylla rapporteringskraven som Eiopa ställer på tillsynsmyndigheterna. Även detta innebär ökade it-kostnader.

Den ökade administrativa bördan kan också ge företagen incitament att bedriva verksamhet i filialform i stället för i dotterbolag, då den senare formen kräver vissa dubbleringar av administrationen. Då flera av de svenska försäkringskoncernerna har sina huvudkontor utomlands kan det innebära att antalet försäkringsföretag med huvudkontor i Sverige minskar. En sådan utveckling kan innebära att Finansinspektionens möjligheter att följa dessa företags verksamhet minskar, vilket ytterligare stärker behovet av att utveckla samarbetet mellan de nationella tillsynsmyndigheterna.

Bilaga 1. Förkortningar

I denna remisspromemoria använder Finansinspektionen följande förkortningar

Huvudföreskriften	Finansinspektionens förslag till Föreskrifter och allmänna råd om försäkringsrörelse
Lagrådsremissen	Lagrådsremiss om genomförandet av Solvens II-direktivet på försäkringsområdet
FRL	Försäkringsrörelselagen (2010:2043)
FRFO	Försäkringsrörelseförordningen (2011:257)
ÅRFL	Lag (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag
FAL	Försäkringsavtalslagen (2005:104)
S2-direktivet	Direktiv 2009/138/EU om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) av den 25 november 2009 inklusive de ändringar som har införts genom Omnibus 2-direktivet
O2-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/51/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiven 2003/71/EG och 2009/138/EG
S2-förordningen	Draft implementing measures Solvency II, 31 October 2011
S2-standarder	Proposal for Implementing/Regulatory Technical Standards on Solvency II The consolidated draft (September 2012)
S2-riktlinjer	Proposal for Guidelines on Solvency II The consolidated drafts (September 2012)
S2-regelverket	S2-direktivet, S2-förordningen, S2-standarder samt S2-riktlinjer
IGD	Europaparlamentets och rådets direktiv nr 98/78/EG av den 27 oktober 1998 om extra tillsyn över försäkringsföretag som ingår i en försäkringsgrupp
Redovisningsföreskriften	Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2008:26) om årsredovisning i försäkringsföretag

Bilaga 2. Förteckning över föreskrifter och allmänna råd för försäkringsföretag

Nya föreskrifter och allmänna råd som ska tillämpas av försäkringsföretag

FFFS 2015:000 Föreskrifter och allmänna råd om försäkringsrörelse
FFFS 2015:000 Föreskrifter om övergångsreglering för försäkringsrörelse
FFFS 2015:000 Föreskrifter och allmänna råd om tillsynsrapportering för försäkringsrörelse
FFFS 2015:000 Föreskrifter och allmänna råd om försäkringsgivare från tredje land som bedriver verksamhet i Sverige
FFFS 2015:000 Föreskrifter om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys för pensionsstiftelser.
FFFS 2015:00 Föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning i försäkringsföretag

Befintliga föreskrifter och allmänna råd som även fortsättningsvis ska tillämpas av försäkringsföretag

FFFS 2011:48 Föreskrifter om eurokurs på försäkringsområdet
FFFS 2011:27 Föreskrifter och allmänna råd om förenklad årsredovisning i försäkringsföretag som har dispens
FFFS 2011:26 Föreskrifter och allmänna råd om särskild tillsyn över finansiella konglomerat
FFFS 2011:14 Föreskrifter och allmänna råd om rapportering av ägares kvalificerade innehav och ägarintressen
FFFS 2009:01 Föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism
FFFS 2004:10 Allmänna råd för revisorer förordnade av Finansinspektionen
FFFS 2002:23 Allmänna råd om klagomålshantering avseende finansiella tjänster till konsumenter
FFFS 1998:22 Allmänna råd om riktlinjer för hantering av etiska frågor hos institut som står under inspektionens tillsyn

Befintliga föreskrifter och allmänna råd som ändras och som fortsättningsvis ska tillämpas av försäkringsföretag

FFFS 2013:8 Föreskrifter och allmänna råd om normalplan för skadeförsäkringsföretags beräkning av säkerhetsreserv
FFFS 2011:39 Föreskrifter och allmänna råd om information som gäller försäkring och tjänstepension

Befintliga föreskrifter och allmänna råd som inte längre ska tillämpas av försäkringsföretag

FFFS 2013:11 Allmänna råd om rapportering av händelser av väsentlig betydelse
FFFS 2011:2 Allmänna råd om ersättningspolicy i försäkringsföretag, fondbolag, börser, clearingorganisationer och institut för utgivning av elektroniska pengar
FFFS 2009:3 Föreskrifter om ägar- och ledningsprövning
FFFS 2005:1 Allmänna råd om styrning och kontroll av finansiella företag

Befintliga föreskrifter och allmänna råd som upphävs

FFFS 2014:7 Föreskrifter och allmänna råd om villkor för behörighet att tjänstgöra som aktuarie på ett försäkringsföretag
FFFS 2013:23 Föreskrifter och allmänna råd om försäkringsföretags val av räntesats för att beräkna försäkringstekniska avsättningar
FFFS 2011:30 Föreskrifter om svenska livförsäkringsföretags skyldighet att rapportera kvartalsuppgifter
FFFS 2011:21 Föreskrifter om verksamhetsplan i svenska försäkringsföretag
FFFS 2011:20 Föreskrifter och allmänna råd om skuldtäckning i svenska försäkringsföretag
FFFS 2011:16 Föreskrifter och allmänna råd om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys för institut som driver
FFFS 2011:15 Föreskrifter om verksamhetsplan vid etablering av filial eller agentur i ett annat EES-land
FFFS 2011:13 Föreskrifter och allmänna råd om finansiell saneringsplan

FFFS 2011:12 Allmänna råd om försäkringstekniska riktlinjer och försäkringstekniskt beräkningsunderlag
FFFS 2011:11 Föreskrifter om rapportering av väsentliga affärshändelser och avtal inom en försäkringsgrupp
FFFS 2011:10 Föreskrifter och allmänna råd om gruppbaserad kapitalbas och solvensmarginal för försäkringsföretag som ingår i en grupp
FFFS 2011:8 Föreskrifter om försäkringsklasser
FFFS 2011:7 Allmänna råd om teckningsrisker och återförsäkringsrisker i försäkringsföretag
FFFS 2011:6 Allmänna råd om reservsättningsrisker i försäkringsföretag
FFFS 2011:5 Föreskrifter om redogörelse för konsekvenserna av försäkringstekniska riktlinjer
FFFS 2011:4 Föreskrifter om utländska försäkringsföretags skyldighet att lämna upplysning om solvens avseende verksamhet i Sverige
FFFS 2010:09 Föreskrifter om förhandsgranskning av interna modeller för att beräkna solvenskapitalkrav
FFFS 2008:26 Föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning i försäkringsföretag
FFFS 2008:22 Föreskrifter om svenska livförsäkringsföretags skyldighet att rapportera årsbokslutsuppgifter
FFFS 2008:21 Föreskrifter om svenska skadeförsäkringsföretags skyldighet att rapportera årsbokslutsuppgifter
FFFS 2008:18 Utländska försäkringsgivares skyldighet att lämna uppgifter om verksamheten i Sverige
FFFS 2008:17 Föreskrifter om svenska försäkringsföretags skyldighet att rapportera kapitalplaceringar, skulder och kapitalavkastning
FFFS 2008:15 Föreskrifter om svenska skadeförsäkringsföretags skyldighet att rapportera kvartalsuppgifter
FFFS 2008:9 Föreskrifter om verksamhetsplan för försäkringsgivare från tredje land
FFFS 2008:19 Föreskrifter om mindre lokala svenska skadeförsäkringsföretags skyldighet att rapportera årsbokslutsuppgifter

Bilaga 3. Berörda försäkringsföretag och sammanställning av merkostnaderna för företagen

Tabell 1. Berörda försäkringsföretag och grupper

Uppdelning av svenska försäkringsföretag efter företagsform och verksamhet

Företagstyp	Antal företag
Livförsäkringsföretag	31
Fondförsäkringsföretag	9
Skadeförsäkringsföretag	46
Captivebolag	46
Större lokala skadeförsäkringsbolag	40
Mindre lokala skadeförsäkringsbolag	26
Kreatursbolag	76
Grupper	20 ⁵⁶

Finansinspektionen vill poängtera att antalet företag ovan avser alla försäkringsföretag som står under Finansinspektionens tillsyn. Mindre företag kommer att kunna undantas, helt eller delvis, från det nya regelverket. Antalet företag som berörs kommer därmed att bli lägre än vad som anges ovan.

Som Finansinspektionen anger i avsnitt 3.5 är vissa delar av S2-direktivet inte tvingande utan innebär att försäkringsföretag ges möjlighet att använda sig av vissa metoder. Om ett företag väljer att utnyttja möjligheten ska det följa vissa regler. Det är således endast de företag som väljer att utnyttja sådana möjligheter som berörs av sådana regler.

⁵⁶ Finansinspektionen har beräknat antalet grupper utifrån att det i toppen av gruppen finns ett svenskt försäkringsföretag, ett försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag.

Tabell 2 Sammanställning av merkostnaderna för företagen

I tabellen nedan har Finansinspektionen sammanställt de förslag som innebär en merkostnad för företagen. Regler som finns sedan tidigare ingår således inte i sammanställningen. De förslag som är nya, men som Finansinspektionen bedömer inte föranleder några kostnader, har inte heller tagits upp i listan.

Sammanställningen avser kostnaden per företag. Eftersom den totala kostnaden för ett företag i hög grad beror på i vilken mån det väljer att utnyttja de möjligheter som regelverket ger, är det inte möjligt för Finansinspektionen att lämna en uppskattning av den totala kostnaden per företag.

Regel	Uppskattade kostnader per företag (tusen kronor)		Kommentar
	Initiala	Löpande	
Ansökan om tillstånd	6,5 – 15	-	
Ansökan om utvidgad verksamhet	6,5 – 15	-	
Användning av approximationer vid beräkning av bästa skattningen	-	0 – 600	Frivillig kostnad.
Användning av matchningsjustering vid beräkning av bästa skattningen	1 100 – 1 400	230	Frivillig kostnad. Metoden kommer sannolikt inte att användas av företagen annat än i undantagsfall.
Förande av förmånsrättsregister	26	-	
Klassificering av kapitalbasposter	71	-	Inkluderar ansökningsavgift.
Ansökan om tillstånd att använda företagsspecifika parametrar vid beräkning av solvenskapitalkrav	130 – 200	-	Möjligheten att använda sig av metoden följer av FRL. Kostnaden här avser endast ansökningsavgiften.
Ansökan om tillstånd att använda särskild metod för aktiekursrisk	16 – 130	-	Möjligheten att använda sig av metoden följer av FRL. Kostnaden här avser endast ansökningsavgiften.

Utveckling av intern modell	350 000 – 550 000		Avser total initial kostnad, som dock är fördelad över flera år (fem). Frivillig kostnad som följer av lagkraven.
Underhåll av intern modell	-	12 000 – 20 000	Frivillig kostnad som följer av lagkraven.
Modellering av marknadsrisk i intern modell	5 000	-	Frivillig kostnad som följer av lagkraven.
Hantering av större och mindre ändringar i intern modell	200	620	Frivillig kostnad, krav går längre än S2-direktivet.
Bedömning av påverkan på intern modell av mindre ändring	-	250	Frivillig kostnad, krav går längre än S2-direktivet.
Rutiner för beslutsfattande under tiden för Finansinspektionens prövning av större ändring	100	20	Frivillig kostnad, krav från S2-riktlinje.
Framtagning av valideringsrapport	-	200	Frivillig kostnad, krav går längre än S2-direktivet.
Ansökan om intern modell	10 – 28,5	-	Frivillig kostnad som följer av lagkraven.
Ansökan om större ändring av intern modell	200 – 540	-	Frivillig kostnad som följer av lagkraven.
Anpassning av försäkringstekniska riktlinjer och försäkringstekniskt beräkningsunderlag	13 – 52	-	Krav följer inte av S2-direktivet.
Lämplighetsprövning	200 – 600		Kostnader följer av lagkraven.
Ansökan om lämplighetsprövning av Finansinspektionen	-	16	Uppskattning avser kostnad <u>per ansökan</u> och följer av lagkraven.
Nationell rapportering	200 – 400	-	Krav följer inte av S2-direktivet.
Hänvisning till solvens- och verksamhetsrapport	117 – 270	-	
Information i försäkringsavtalet om risker	100 – 225	-	

Förköpsinformation om avgifter för driftskostnader	750 – 850	150 – 170	Krav följer inte av S2-direktivet.
Krav på återbäringsillustration	520 – 1 300	upp-skattning inte möjlig	Löpande kostnader om 20-200 kr per försäkring tillkommer, total löpande kostnad inte möjlig att beräkna.
<u>Regler som endast träffar pensionsstiftelser</u>			
Beskrivning av arten och varaktigheten av pensionsutfästelser	13 – 65	-	
Upplysning om exponering för arbetsgivarens finansiella ställning	6,5	-	