

Kommittédirektiv



Nya solvensregler för försäkringsföretag

Dir.
2010:14

Beslut vid regeringssammanträde den 18 februari 2010.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska lämna förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) ska genomföras i svensk rätt.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2011.

Bakgrund

Allmänt om regleringen av försäkringsföretag

Försäkringsrörelse kan rättsligt bedrivas i form av försäkringsaktiebolag, ömsesidigt försäkringsbolag eller understödsförening. Försäkringsföretagens verksamhet regleras i försäkringsrörelselagen (1982:713), förkortad FRL, medan bestämmelser om understödsföreningar finns i lagen om understödsföreningar (1972:262), förkortad UFL. Dessa lagar innehåller bestämmelser för den rörelse som drivs i försäkringsföretagen samt associationsrättsliga bestämmelser. Bestämmelserna om koncession i FRL avser såväl skade- och livförsäkring som återförsäkring. Kompletterande bestämmelser till FRL finns i försäkringsrörelseförordningen (1982:790) och i föreskrifter meddelade av Finansinspektionen. I lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige, förkortad LUFT, regleras dessa försäkringsgivares verksamhet här i landet.

De särskilda rörelsereglerna för försäkringsverksamhet syftar ytterst till att försäkringsföretagen ska kunna fullgöra sina

förpliktelser gentemot försäkringstagare och andra förmåntagare i enlighet med ingångna avtal. Reglerna omfattar i huvudsak försäkringstekniska avsättningar, tillgångar för skuldtäckning samt placeringsregler för tillgångar och kapitalkrav.

I en departementspromemoria lämnas förslag till en ny försäkringsrörelselag som ska omfatta alla de tre associationsformerna på försäkringsområdet (Ds 2009:55). De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

För försäkringsrörelse finns även särskilda redovisningsregler i lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag, kompletterat med förordningen (1995:1600) om årsredovisning i kreditinstitut, värdepappersbolag och försäkringsföretag samt Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2008:26) om årsredovisning i försäkringsföretag.

Översiktligt om nuvarande EU-regler på försäkringsområdet

Nu gällande EU-direktiv på försäkringsområdet delas i enlighet med sin karaktär in i skadeförsäkrings- och livförsäkringsdirektiv samt i övriga direktiv om försäkringsverksamhet. Arbetet med att genomföra etablerings- och tjänstefrihet för (direkt) försäkringsverksamhet har skett i etapper. I och med den s.k. tredje generationens direktiv, dvs. det tredje skadeförsäkringsdirektivet¹ och det tredje livförsäkringsdirektivet², genomfördes den inre marknaden på försäkringsområdet. Denna

¹ Rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (Celex 31992L0049), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/36/EG (EUT L 81, 20.3.2008, s. 69 och 70, Celex 32008L0036).

² Rådets direktiv 92/96/EEG av den 10 november 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser direkt livförsäkring och om ändring av direktiven 79/267/EEG och 90/619/EEG (Celex 31992L0096), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/87/EG (EUT L 35, 11.2.2003, s. 1–27, Celex 32002L0087).

bygger på principerna om en enda auktorisation, hemlandstillsyn, minimiharmonisering av viktigare regler för försäkringsverksamhet och om ömsesidigt erkännande av nationella regler för verksamheten. De tre livförsäkringsdirektiven har sedan förts samman till ett enda direktiv, det s.k. konsoliderade livförsäkringsdirektivet³. Försäkringsdirektiven har genomförts i svensk rätt genom ändringar i FRL och LUFT.

Till följd av det s.k. tjänstepensionsdirektivets⁴ genomförande i svensk rätt år 2006 infördes särskilda verksamhetsvillkor och nya placeringsregler för tjänstepensionskassor, pensionsstiftelser och livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet. Dessutom infördes för livförsäkringsbolagens tjänstepensionsverksamhet och för tjänstepensionskassorna särskilda bestämmelser om försäkringstekniska avsättningar och för tjänstepensionskassorna även nya bestämmelser om skuldtäckning och kapitalkrav.

År 2008 genomfördes i Sverige – genom ändringar i FRL och LUFT – det s.k. återförsäkringsdirektivet⁵. I och med införlivandet av detta direktiv omfattas återförsäkringsbolag i högre grad av samma rörelse regler som gäller för direkt försäkring, samtidigt som särskilda placeringsregler av mer kvalitativ art för sådana bolag infördes. I det sammanhanget infördes även regler för samtliga försäkringsföretag om att tillgångar som huvudregel ska värderas till verkligt värde i skuldtäckningssammanhang.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/83/EG av den 5 november 2002 om livförsäkring (Celex 32002L0083), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/19/EG (EUT L 76, 19.3.2008, s. 44 och 45, Celex 32008L0019).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/41/EG av den 3 juni 2003 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (EUT L 235, 23.9.2003, s. 10–21, Celex 32003L0041).

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/68/EG av den 16 november 2005 om återförsäkring och ändring av rådets direktiv 73/239/EEG och 92/49/EEG samt direktiven 98/78/EG och 2002/83 EG (Celex 32005L0068), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/37/EG (EUT L 81, 20.3.2008, s. 71 och 72, Celex 32008L0037).

Solvens II-direktivet

Allmänt

Det så kallade Solvens II-direktivet innebär en reformering av den EU-rättsliga solvensregleringen för skade- och livförsäkring samt en konsolidering av flertalet befintliga direktiv⁶ inom

⁶ Rådets direktiv 64/225/EEG av den 25 februari 1964 om avskaffande av inskränkningar i etableringsfriheten och i friheten att tillhandahålla tjänster avseende återförsäkring och retrocession (EGT 56, 4.4.1964, s. 878–883, Celex 31964L0225), rådets direktiv 73/240/EEG av den 24 juli 1973 om avskaffande av inskränkningar i etableringsfriheten för verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring (EGT L 228, 16.8.1973, s. 20–22, Celex 31973L0240), rådets direktiv 73/239/EEG av den 24 juli 1973 (Celex 31973L0239), senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG (EUT L 363, 20.12.2006, s. 368–408, Celex 32006L0105), rådets andra direktiv 88/357/EEG av den 22 juni 1988 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring, och med bestämmelser avsedda att göra det lättare att effektivt utöva friheten att tillhandahålla tjänster samt om ändring av direktiv 73/239/EEG (Celex 31988L0357), senast ändrat genom rådets direktiv 92/49/EEG (EGT L 228, 11.8.1992, s. 1–23, Celex 31992L0049), rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) (Celex 31992L0049), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/36/EG (EUT L 81, 20.3.2008, s. 69 och 70, Celex 32008L0036), rådets direktiv 78/473/EEG av den 30 maj 1978 om samordning av lagar och andra författningar som avser koassuransverksamhet inom gemenskapen (EGT L 151, 7.6.1978, s. 25–27, Celex 31978L0473), rådets direktiv 87/344/EEG av den 22 juni 1987 om samordning av lagar och andra författningar angående rättskyddsförsäkring (EGT L 185, 4.7.1987, s. 77–80, Celex 31987L0344), direktiv 98/78/EG av den 27 oktober 1998 om extra tillsyn över försäkringsföretag som ingår i en försäkringsgrupp (Celex 31998L0078), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/68/EG (EUT L 323, 9.12.2005, s. 1–50, Celex 32005L0068), Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/17/EG av den 19 mars 2001 om rekonstruktion och likvidation av försäkringsföretag (EGT L 110, 20.4.2001, s. 28–

försäkringsområdet. Vid konsolideringen har inte några materiella ändringar skett. Solvens II-direktivet är således ett samlat regelverk för direkt- och återförsäkringsverksamhet, innehållande även de övergripande principerna för helt nya solvensregler.

Det nya solvensregelverket är omfattande och innehåller många olika delar. Ett övergripande syfte är att ytterligare harmonisera försäkringsregleringen inom EU så att samma konkurrensmöjligheter skapas för försäkringsföretag i olika medlemsländer. Utgångspunkten är att skydda försäkrings- och förmånstagarna och få till stånd en ökad stabilitet på marknaden. Solvenssystemet är utformat på ett sådant sätt att det skapas incitament för försäkringsföretagen att mäta sina risker och hantera dem på ett ändamålsenligt sätt. Ändamålet med direktivet är således att skapa en mer framåtblickande och riskorienterad reglering som tar sin utgångspunkt i företagens verksamhet som helhet och som baseras på en förebyggande tillsyn. Direktivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 31 oktober 2012.

Solvens II-direktivet ger också Europeiska kommissionen befogenheter att anta genomförandeåtgärder på en rad områden. Det innebär att kommissionen får besluta om viss detaljreglering i anslutning till direktivet. Dessa genomförandeåtgärder ska antas av kommissionen senast den 31 oktober 2011. Som en grund för åtgärderna lämnade den europeiska tillsynskommittén för försäkringar och tjänstepension, förkortad CEIOPS, i november 2009 tekniska råd i huvuddelen av frågorna. Kompletterande råd kommer att lämnas senast i mars 2010. Även genomförandeåtgärderna ska införlivas med nationell rätt senast den 31 oktober 2012. Som komplettering avses vägledningar, råd och förslag till bindande tekniska standarder utarbetas av CEIOPS och, i ett vidare

39, Celex 32001L0017), Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/83/EG av den 5 november 2002 om livförsäkring samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/68/EG av den 16 november 2005 om återförsäkring.

perspektiv, av Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten, förkortad EIOPA, som är den myndighet som 2011 avses ersätta CEIOPS.

Regleringsansatser

Motivet för en reglering på försäkringsområdet är att möjliggöra en effektiv förvaltning av kapitalet samtidigt som ett adekvat skydd för försäkringstagare och andra förmånstagare tryggas. Två olika regleringsansatser kan användas för att säkerställa att åtagandena mot dessa grupper fullgörs, samtidigt som företaget utifrån en acceptabel risknivå har möjlighet att uppnå den högsta avkastningen.

Den *kvantitativa* regleringsmodellen kännetecknas av uttryckliga gränser för t.ex. hur stor del av kapitalet som får vara placerat i vissa tillåtna tillgångsslag. I en sådan modell kan instituten i sin tillgångsplacering emellertid inte fullt ut beakta de verkliga riskerna i verksamheten. Tillsynen kommer då främst att riktas in på att kontrollera regelefterlevnaden. En fördel med en sådan modell är att tillsynen kan följa effektiva rutiner och att förutsägbarheten i fråga om ingripanden ökar.

Med en *kvalitativ* regleringsmodell ges i stället principer för hur verksamheten ska bedrivas. Lagstiftning som vilar på kvalitativa principer är per definition mer flexibel och processinriktad, eftersom tolkningen av de kvalitativa reglerna måste göras utifrån varje enskilt instituts risksituation. En sådan processinriktad reglering kan även på ett mer flexibelt sätt tillämpas vid en snabb utveckling av såväl nya produkter som olika tekniker och instrument för riskhantering på det finansiella området. Modellen ställer dock större krav på tillsynen, som måste vara förebyggande och mer inriktad på enskildheterna i varje instituts verksamhet. För försäkringsföretagen ställer modellen större krav framför allt i fråga om dokumentation och öppenhet. Det måste vara möjligt för en tillsynsmyndighet att få inblick i det enskilda företagens processer och kunna kontrollera att företaget efterlever sina egna beslut och riktlinjer.

Tidigare var regleringen för försäkringsverksamhet i huvudsak inriktad på kvantitativa begränsningsregler. Genom tjänstepensionsdirektivet infördes emellertid en kvalitativ regleringsansats, kompletterad av några tvingande kvantitativa regler för tjänstepensionsinstitutens verksamhet. Solvens II-direktivet vilar på en kvalitativ regleringsansats.

Reformeringens utgångspunkter

Solvens II-direktivet baseras på en riskbaserad ekonomisk metod som ger försäkringsföretagen incitament att mäta och hantera sina risker på ett adekvat sätt. Alla risker och deras inbördes interaktion ska hanteras. Ett effektivt företagsstyrningssystem inbegriper funktioner för riskhantering, regelefterlevnad, internrevision och aktuariella beräkningar. Försäkringsföretagets egen risk- och solvensbedömning är en viktig del av företagets affärsstrategi.

Bedömningen av företagets finansiella ställning bygger på att sunda ekonomiska principer ska gälla och att information från de finansiella marknaderna och allmänt tillgänglig information om försäkringstekniska risker utnyttjas. Solvenskraven grundas på en ekonomisk bedömning av hela balansräkningen där tillgångar och skulder värderas till verkligt värde. Värderingsstandarderna bör i största möjliga utsträckning vara förenliga med den internationella utvecklingen på redovisningsområdet.

Kapitalkravet kan beräknas enligt en standardformel eller enligt en intern modell. Även partiella interna modeller kan användas. Kapitalkravet ska i sin tur täckas med kapitalbasmedel, som är poster inom eller utanför balansräkningen. Posterna i kapitalbasen klassificeras enligt kvalitetskriterier i tre nivåer.

Huvudprincipen för försäkringstillsynen är tillsyn över enskilda försäkringsföretag. De som ingår i en försäkringsgrupp står dessutom under grupp-tillsyn och det är nödvändigt att beräkna solvensen också på gruppnivå.

Solvensregleringen genomsyras av en proportionalitetsprincip som innebär att reglerna och tillsynen ska stå i

proportion till verksamhetens art, omfattning och komplexitet i det enskilda försäkringsföretaget. En annan viktig princip i solvensregleringen är aktsamhetsprincipen. Den innebär ett genomförande av en kvalitativ regleringsansats för hur förvaltningen av tillgångar bör vara anordnad. Enligt principen kan ett placeringsbeslut inte betraktas isolerat utan måste grunda sig på vilka effekter som beslutet förväntas få för rörelsen i dess helhet. Reglering enligt aktsamhetsprincipen ställer högre krav på tillsynsmyndigheten, eftersom tillsynen måste vara förebyggande och ta sikte bl.a. på hur och enligt vilka kriterier som placeringsbeslut fattas.

Några väsentliga delar i regelverket

Strukturen i Solvens II-direktivet följer de tre pelare som använts inom Basel II (kapitaltäckningsregler för banker och värdepappersinstitut). Första pelaren innehåller kvantitativa regler, andra pelaren kvalitativa regler och tillsynsaspekter, och tredje pelaren regler om marknadsdisciplin, dvs. öppenhet om den finansiella ställningen. Avsikten har varit att utforma regleringen på likvärdigt sätt som inom andra finansiella sektorer för att undvika regelarbitrage.

Kapitalkrav och värderingsregler (pelare 1)

De kvantitativa krav som ska gälla för försäkringsföretagen delas in i fem avsnitt (värdering av tillgångar och skulder, försäkringstekniska avsättningar, kapitalbas, solvenskapitalkrav⁷ och minimikapitalkrav⁸).

Samtliga tillgångar och skulder ska värderas enligt realistiska antaganden – i stället för som i dag försiktigt – för att uppnå objektivitet och jämförbarhet mellan olika försäkringsföretag.

Till en bästa skattning av de försäkringstekniska avsättningarna ska läggas en riskmarginal som ska vara

⁷ Solvency Capital Requirement (SCR).

⁸ Minimum Capital Requirement (MCR).

tillräcklig för att säkerställa att värdet av de försäkringstekniska avsättningarna motsvarar det belopp som ett företag kan förväntas kräva för att överta och uppfylla försäkringsförpliktelserna.

Eftersom ett försäkringsföretag måste ha kapital som kan täcka oväntade förluster, är kapitalkravet en viktig del av regleringen. I och med Solvens II-direktivet införs två olika kapitalkrav. Det ena, solvenskapitalkravet (SCR), speglar hur mycket kapital som ett försäkringsbolag bör ha för att det även under stressade förhållanden ska kunna fortsätta verksamheten. Det andra kapitalkravet, minimikapitalkravet (MCR), är på en lägre nivå och utgör ett absolut krav för fortsatt verksamhet. Vid underskridande av SCR får tillsynsmyndigheten en tidig signal om problem i företaget. På detta sätt skapas en tillsynstrappa. Vid beräkning av MCR används en enklare metod som beaktar endast de grundläggande riskerna, medan SCR ska kunna räknas fram med olika metoder, antingen med en standardformel eller med en partiell eller helt intern metod. Vid beräkningen av SCR ska hänsyn tas till de risker företaget är utsatt för. Kapitalkraven ska täckas genom kapitalbasmedel, med poster från eller utanför balansräkningen. På liknande sätt som gäller för kapitaltäckningsreglerna inom banksektorn indelas kapitalet i tre nivåer (kategori 1–3) beroende på en rad krav på dess egenskaper. Endast kapital av hög kvalitet får användas för att möta MCR.

Kvalitativa krav och tillsyn (pelare 2)

I andra pelaren uppställs krav på bl.a. företagets styrning och interna kontroll. Bestämmelserna här ska fungera som ett komplement till de kvantitativa reglerna i den första pelaren när det gäller att analysera kapitalbehovet. Företagen åläggs krav på att analysera sina risker i verksamheten och mot bakgrund av dessa utvärdera SCR. Ökad harmonisering av tillsynen generellt samt gemensamma standarder och metoder är centrala moment i andra pelaren. Tillsynen ska eftersträva att identifiera företag vars finansiella ställning, organisation, riskhantering m.m. är sådan att deras riskprofil avviker från vad som får anses vara normalt. Om så bedöms vara fallet, ges tillsynsmyndigheterna befogenheter att kräva antingen höjt SCR för företaget eller att åtgärder vidtas för att minska riskerna.

Marknadsdisciplin och publik information (pelare 3)

För att skapa marknadsdisciplin och därigenom ytterst förbättra stabiliteten i försäkringsföretagen, införs genom tredje pelaren krav på rapportering till tillsynsmyndigheterna och krav på offentliggörande av information till marknaden om finansiell ställning och riskhantering.

Försäkringsgrupper

En viktig del av Solvens II-direktivet avser reglerna för, och tillsynen över, grupper av försäkringsföretag. Direktivet ger viss möjlighet till tillgodoräknande av diversifieringseffekter genom särskild beräkning av SCR på gruppnivå. Därutöver införs vissa regler om tillsyn över försäkringsgrupper. Genom direktivet införs begreppet ”grupptillsynsmyndighet” och för varje försäkringsgrupp ska det utses en enda tillsynsmyndighet med konkreta befogenheter i fråga om samordning och beslutsfattande (solvens på gruppnivå, transaktioner inom gruppen och riskkoncentration samt godkännande av gruppinterna modeller).

Uppdraget

Genomförande av Solvens II-direktivet

Det finns behov av att analysera och överväga ett antal frågor med anledning av genomförandet av Solvens II-direktivet. En särskild utredare bör få i uppdrag att göra detta.

Utredarens uppgift är att ta fram underlag och utarbeta de lagförslag som behövs för att genomföra direktivet i svensk rätt.

I sitt arbete ska utredaren fästa särskild vikt vid att administrativa kostnader står i proportion till syftet med genomförandet av direktivet. I den del av utredarens uppdrag som omfattar att föreslå hur man bör reglera verksamheten för de försäkringsföretag som faller utanför direktivets obligatoriska tillämpningsområde, särskilt när det gäller hur solvensreglerna och tillsynen över dessa ska anordnas, ska en konsekvensutredning upprättas.

Beaktande av genomförandeåtgärder

De genomförandeåtgärder som är under utarbetande av kommissionen kan komma att påverka hur Solvens II-direktivet bör genomföras i svensk lagstiftning. Åtgärderna kommer att vara nära kopplade till funktionen av de nya reglerna i direktivet. Det är därför viktigt att genomförandeåtgärderna kan beaktas i ett så tidigt skede som möjligt i lagstiftningsarbetet. Förslag till åtgärder kommer att lämnas av kommissionen i oktober 2010, för att sedan slutligen antas ett år senare.

Utredaren ska därför

- följa kommissionens arbete med att ta fram genomförandeåtgärder,
- belysa hur genomförandeåtgärderna påverkar eller bör påverka utformningen av de lagförslag som lämnas för att genomföra Solvens II-direktivet, och
- lämna lagförslag där genomförandeåtgärderna beaktas.

Utredningsarbetet

Särskilda frågor som utredaren ska analysera inom uppdraget

Inom uppdraget – att ta fram underlag och utarbeta de lagförslag som behövs för att genomföra Solvens II-direktivet i svensk rätt – är det önskvärt att utredaren särskilt analyserar följande frågor.

Relationen till tjänstepensionsdirektivet

Konsolideringen i samband med Solvens II-direktivet omfattar inte tjänstepensionsdirektivet. I sistnämnt direktiv (artikel 4) läggs en option för medlemsstaterna fast. Den innebär att medlemsstaterna kan välja att tillämpa reglerna i tjänstepensionsdirektivet när det gäller försäkringstekniska avsättningar, skuldtäckning och information om denna verksamhet för de försäkringsföretag som omfattas av det konsoliderade livförsäkringsdirektivet och som bedriver tjänstepensionsverksamhet. Denna tjänstepensionsverksamhet ska hållas avskild från annan försäkringsverksamhet. Sverige har valt att tillämpa optionen.

Enligt Solvens II-direktivet (artikel 310) upphör det konsoliderade livförsäkringsdirektivet att gälla när förstnämnda direktiv träder i kraft. Där anmärks dock att hänvisningar till upphävda direktiv ska tolkas som hänvisningar till Solvens II-direktivet (enligt en jämförelsetabell). Detta torde innebära att optionen i tjänstepensionsdirektivet även fortsättningsvis kan tillämpas för tjänstepensionsverksamhet hos försäkringsföretag som omfattas av Solvens II-direktivet.

Frågor om kapitalkrav för tjänstepensionsinstitut regleras i artikel 17 i tjänstepensionsdirektivet. Genom en reglering i Solvens II-direktivet (artikel 303) bibehålls tidigare regler. I skäl 138 läggs det fast att kommissionen, med stöd av CEIOPS, bör utveckla särskilda solvensregler för dessa institut.

Eftersom artikel 4 i tjänstepensionsdirektivet inte innehåller någon hänvisning till artikel 17, torde kapitalkravsreglerna i

tjänstepensionsdirektivet inte vara tillämpliga på tjänstepensionsverksamhet hos försäkringsföretag som omfattas av Solvens II-direktivet. För denna verksamhet gäller i stället kapitalkravsreglerna i Solvens II-direktivet, dock med undantag för regleringen i artikel 304 som ger möjligheter att tillämpa ett visst sätt för kalibrering av aktiekursrisker.

Mot bakgrund av dessa unionsrättsliga regler bör utredaren särskilt analysera och föreslå hur tjänstepensionsverksamhet i försäkringsföretag som omfattas av Solvens II-direktivet ska regleras i svensk rätt.

Proportionalitetsprincipen

Solvens II-direktivet genomsyras av en proportionalitetsprincip, en princip som även kommer till direkt uttryck i artikel 29 och skälen 19–21 i direktivet. Den innebär att tolkningen och genomförandet av kraven i regelverket ska stå i relation till verksamhetens art, omfattning och komplexitet. Vid genomförandet av direktivet i svensk lagstiftning är det därför viktigt att utredaren närmare analyserar hur denna princip ska tolkas och anpassas så att kraven på företagen står i rimlig proportion till riskerna i verksamheten. I detta sammanhang ska utredaren särskilt beakta de särdrag som kännetecknar kollektiva försäkringar.

Företag som faller utanför direktivets tillämpningsområde

Vissa företag, oavsett form, undantas enligt ordalydelsen från obligatorisk tillämpning av Solvens II-direktivet. Detta gäller enligt artikel 4 särskilt vissa mindre företag, men även ett företags rättsliga form eller art – genom att det har nära koppling till de offentliga försörjningssystemen – kan, enligt skäl 4, medföra att företaget inte omfattas av det system som införs genom direktivet. De företag som undantas får dock välja att ändå tillämpa reglerna. Utredaren ska dels analysera arten, storleken och omfattningen av de försäkringsföretag på den svenska marknaden som undantas från direktivets obligatoriska tillämpning, dels föreslå hur man bör reglera verksamheten för

dessa företag, särskilt när det gäller hur solvensreglerna och tillsynen över dem ska anordnas.

Skyddet för försäkringstagarna

Genom Solvens II-direktivet upphör de nuvarande skuld-täckningsreglerna och ersätts av aktsamhetsprincipen. Utredaren ska närmare granska hur skyddet för försäkringstagarna påverkas av denna förändring

Aktuariens roll

I nuvarande nationella bestämmelser i FRL har aktuarien ett skadeståndsansvar vid skada till följd av uppsåtligt agerande eller i anledning av dennes oaktsamhet. I Solvens II-direktivet – särskilt i avsnitten om system för företagsstyrning – finns bestämmelser som har bäring på aktuariens roll i företaget. Dessa regler torde innebära att aktuarien får en något förändrad roll. Utredaren ska närmare granska aktuariens roll i och med genomförandet av direktivet och om denna nya ställning bör föranleda någon ändring av reglerna om skadeståndsansvar i nationell lagstiftning. Utredaren bör beakta att skadeståndsansvaret för aktuarien föreslås avskaffas i departementspromemorian om en ny försäkringsrörelselag.

Säkerhetsreserven

Avsättningar till säkerhetsreserv ger skadeförsäkringsbolagen möjlighet att bygga upp skattefria reserver för att täcka sådana förluster i försäkringsrörelsen som beror på slumpmässiga eller i övrigt svårbedömda faktorer. Den tjänar således som ett extra buffertkapital som kan utnyttjas vid förluster i försäkringsrörelsen. Under nuvarande regelverk får säkerhetsreserver räknas in i den del av kapitalbasen som håller högsta kvalitet. Motsvarande torde också gälla enligt Solvens II-direktivet (se artikel 93 och 94). Utredaren ska i ljuset av föreslagna genomförandeåtgärder i saken särskilt analysera frågan om

någon åtgärd behövs för att säkerhetsreserven fortsatt ska få räknas in i kapitalbasen som kapital av högsta kvalitet.

Kapitaltillägg

Enligt direktivet har tillsynsmyndigheten, inom ramen för pelare 2, mandat att kräva ett påslag – kapitaltillägg – till SCR. Detta kan göras såväl på solonivå som på gruppnivå. Bestämmelserna om kapitaltillägg innehåller olika definitioner och är i vissa delar otydliga. Det är därför viktigt att utredaren särskilt analyserar den närmare innebörden av regelverket i dessa delar.

Tillsyn över försäkringsgrupper

Genom direktivet införs regler för försäkringsgrupper. I grupptillsynen blir samarbetet mellan tillsynsmyndigheter i olika länder väsentligt, samtidigt som vissa arbetsuppgifter kan fördelas mellan myndigheterna. Reglerna ställer bland annat nya krav på försäkringsföretagen i sitt agerande mot tillsynsmyndigheter. Utredaren ska särskilt analysera påverkan av dessa för de svenska bolagen. Utredaren ska också belysa sambandet mellan tillsyn enligt det s.k. konglomeratdirektivet⁹ – genom vilket tillsynen av företagsgrupper som innehåller båda företagskategorierna kreditinstitut eller värdepappersbolag och försäkringsföretag regleras – och regleringen av tillsyn enligt Solvens II-direktivet.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/87/EG av den 16 december 2002 om extra tillsyn över kreditinstitut, försäkringsföretag och värdepappersföretag i ett finansiellt konglomerat och om ändring av rådets direktiv 73/239/EEG, 79/267/EEG, 92/49/EEG, 92/96/EEG, 93/6/EEG och 93/22/EEG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/78/EG och 2000/12/EG (Celex 32002L0087), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/25/EG (EUT L 81, 20.3.2008, s. 40 och 41, Celex 32008L0025).

Sekretess i ny tillsynsstruktur

Genom direktivet bildas en ny tillsynsstruktur med ökad fokus på grupp-tillsyn samt uttryckliga bestämmelser om tillsyns-samarbete inom ramen för s.k. tillsynskollegier. Detta medför att informationsutbytet mellan tillsynsmyndigheter förutsätts öka. Detta informationsutbyte ställer andra krav på sekretess än nuvarande tillsynssystem. Utredaren ska därför särskilt se över och ge förslag på hur sekretess i den nya tillsynsstrukturen bör behandlas.

Övrigt om utredningsarbetet

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter och de övriga organisationer som har relevans för utredningsuppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2011.

(Finansdepartementet)