

REMISSPROMEMORIA



FI Dnr 10-9537

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Sammanfattning

Finansinspektionen föreslår föreskrifter och allmänna råd för försäkringsföretag som beviljats undantag enligt de föreslagna 1 kap. 19 och 19 b §§ försäkringsrörelselagen (2010:2043), så kallade mindre försäkringsföretag.

Finansinspektionens förslag utgör inte en komplett reglering för mindre företag utan innehåller endast särregler i de delar av försäkringsrörelselagen (2010:2043) där alternativa regler bedöms som nödvändiga för att undantag ska kunna medges. Finansinspektionen föreslår också kompletterande regler till de regler om företagsstyrning som föreslås i lag. Finansinspektionen vill betona att de föreslagna lagreglerna troligen kommer att ändras och att grunddragen i det regelsystem som ska gälla för mindre företag i stället kommer att anges på lag- eller förordningsnivå. Det innebär att Finansinspektionens föreskrifter kommer att komplettera nämnda grunddrag och således minska något i omfattning. Finansinspektionen bedömer i nuläget att det förslag som nu remitteras ger en bra bild av kommande regelverk för mindre företag

På flera områden föreslår Finansinspektionen att nuvarande regler behålls oförändrade, eller i stora delar oförändrade. Det gäller reglerna om värdering, investeringar och kapitalbas. Bestämmelserna har sedan justerats för att bli mer risk- och principbaserade. Reglerna om kapitalkrav utgår däremot från det som föreslogs i utredningen Rörelsereglering för försäkring och tjänstepension (SOU 2011:68). Finansinspektionen har även gjort justeringar för att föreskrifterna som föreslås ska kunna tillämpas tillsammans med de delar av den föreslagna försäkringsrörelselagen (2010:2043) där undantag inte beviljas.

När reglerna har tagits fram har Finansinspektionens mål varit att det övergripande syftet med såväl Solvens 2-regelverket i sig som regleringen av finansiella företag i stort uppnås samtidigt som reglerna anpassas till de särdrag som finns i mindre företag.

Finansinspektionen föreslår att de nya föreskrifterna som ingår i detta förslag ska träda i kraft den 1 januari 2016.

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Nuvarande och kommande regelverk	3
1.2	Målet med regleringen	5
1.3	Rättsliga förutsättningar	6
1.4	Ärendets beredning	6
1.5	Regleringsalternativ	6
1.6	Tillämpningsområde	6
1.7	Ikraftträdande	7
2	Motivering och överväganden	8
2.1	Principiella överväganden	8
2.2	Investeringar	9
2.3	Kapitalbas, kapitalkrav och garantibelopp	12
2.4	Företagsstyrning	16
3	Konsekvensanalys	21
3.1	Utgångspunkter	21
3.2	Berörda företag	21
3.3	Konsekvenser för försäkringsföretagen	22
3.4	Konsekvenser för försäkringsmarknaden	25
3.5	Konsekvenser för kapitalmarknaden	25
3.6	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	26
3.7	Konsekvenser för Finansinspektionen	26

1 Utgångspunkter

Den 23 januari 2015 remitterade Finansinspektionen förslag till nya och ändrade föreskrifter och allmänna råd med anledning av att S2-direktivet genomförs i svensk rätt (S2-remissen). I samband med S2-remissen meddelade Finansinspektionen att myndigheten skulle återkomma med en särskild remiss om bestämmelser för de företag som uppfyller villkoren i artikel 4 i S2-direktivet som rör verksamhetens art och omfattning, så kallade mindre försäkringsföretag, och som därmed undantas från S2-direktivet.

I det förslag som Finansinspektionen nu remitterar redogörs för de särskilda förslag och ställningstaganden som rör mindre försäkringsföretag. Förslaget utgör en del av genomförandet av S2-direktivet i svensk lagstiftning. Som Finansinspektionen anger nedan föreslås särregler för mindre företag endast inom vissa delar av rörelseregleringen för försäkringsföretag. De regler som Finansinspektionen nu föreslår ska alltså tillämpas tillsammans med de delar av FRL, med tillhörande föreskrifter och allmänna råd, där undantag inte är möjligt (se avsnitt 2.1.1). För att få en helhetsbild av de regler som träffar mindre företag ska detta förslag därför läsas tillsammans med S2-remissen. För en redogörelse av den periodiska rapportering som Finansinspektionen föreslår för mindre företag hänvisas till Finansinspektionens förslag till föreskrifter och allmänna råd om tillsynsrapportering för försäkringsrörelse, som remitteras samtidigt som detta förslag.

I denna remisspromemoria använder Finansinspektionen samma förkortningar som de som används i S2-remissen. En lista över de begrepp och förkortningar som används finns i bilaga 1 i remisspromemorian för S2-remissen.

1.1 Nuvarande och kommande regelverk

1.1.1 Nuvarande regelverk

I nuvarande regelverk finns ingen särreglering för mindre försäkringsföretag. Proportionalitetsprincipen gäller dock och den innebär att innehållet i vissa bestämmelser med kvalitativa egenskaper kan ändras. I 1 kap. 19 och 20 §§ FRL finns också en möjlighet för ett försäkringsföretag som driver direkt skade- och livförsäkringsrörelse att ansöka om undantag om angivna kriterier är uppfyllda, bland annat vad gäller verksamhetens art och omfattning. Prövningen görs från fall till fall och utförs av Finansinspektionen. Utöver dessa generella bestämmelser om undantag kan ett ömsesidigt försäkringsbolag eller en försäkringsförening få nedsättning av det lagstadgade kravet på garantibelopp med högst en fjärdedel (se 7 kap. 20 § FRL).

1.1.2 Kommande regelverk

I S2-direktivet finns i flera artiklar en uttalad proportionalitetsprincip.¹ Även i S2-förordningen och i S2-riktlinjerna hänvisas till proportionalitetsprincipen. Proportionalitetsprincipen innebär att kraven och tillsynsåtgärderna ska anpassas till arten, omfattningen och komplexiteten av riskerna i det enskilda företaget. I Lagrådsremissen föreslår regeringen att proportionalitetsprincipen ska ingå i de grundläggande bestämmelserna om försäkringsrörelsen i FRL.

Som regeringen anger i Lagrådsremissen ska proportionalitetsprincipen beaktas när man tillämpar de bestämmelser som S2-direktivet innefattar och därmed på alla de svenska bestämmelser som genomför direktivet. Regeringen resonerar vidare att proportionalitetsöverväganden blir naturliga vid bestämmelser som innehåller en kvalitativ angivelse. Man anger att proportionalitetsprincipen däremot inte gäller för de krav i S2-direktivet som på grund av sitt innehåll inte kan ändras genom proportionalitetsöverväganden, så kallade absoluta krav.

Enligt artikel 4 i S2-direktivet är direktivet inte tillämpligt på försäkringsföretag som uppfyller de villkor för företagets storlek och verksamhet som anges i bestämmelsen. Dessa företag benämns mindre företag. Undantaget gäller för företag som har en verksamhet som inte överstiger en viss storlek och under förutsättning att företaget inte bedriver viss typ av försäkringsverksamhet. Enkelt uttryckt får företagets bruttopremieinkomster inte överstiga fem miljoner euro och de försäkringstekniska avsättningarna, såväl på solo- som gruppnivå, får inte överstiga 25 miljoner euro. Vidare får företaget inte erbjuda ansvarsförsäkring, kredit- och borgensförsäkring eller ha en verksamhet som överstiger en viss nivå (se artikel 4.1 i S2-direktivet). Samtliga villkor måste vara uppfyllda för att företaget ska vara undantaget. Med utgångspunkt från artikel 4 kan mindre försäkringsföretag således vara undantagna från S2-direktivets tillämpningsområde.

I Lagrådsremissen föreslår regeringen att artikel 4 i S2-direktivet genomförs i svensk rätt genom de föreslagna bestämmelserna i 1 kap. 19 och 19 b §§ FRL (Undantagsbestämmelserna). Utgångspunkten i förslaget är att samtliga försäkringsföretag ska tillämpa FRL i sin helhet men att de företag som uppfyller villkoren i Undantagsbestämmelserna kan beviljas undantag från vissa delar av FRL. Regeringen anger vidare att ett företag som har beviljats undantag från de aktuella delarna av FRL, helt undantas från S2-regelverket. Ett mindre företag ska således inte tillämpa S2-förordningen, S2-standarder och S2-riktlinjer. Regeringen pekar också ut att de delar av lagen som kan bli aktuella för undantag är bestämmelserna om solvens och offentliggörande (de föreslagna 5–9 kap, 16 kap. och 19 kap. i FRL). Enligt den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 22 § FRL ska frågor om undantag prövas av Finansinspektionen.

¹ 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.

Som regeringen anger i Lagrådsremissen är det inte möjligt att bevilja undantag från de absoluta kraven i FRL, utan att samtidigt införa alternativa regler. Exempelvis kan ett försäkringsföretag inte beviljas undantag från de föreslagna solvens- och minimikapitalkraven utan att i stället följa alternativa regler om kapitalkrav. I Lagrådsremissen föreslår regeringen dock ingen sådan särreglering, utan de försäkringsföretag som uppfyller villkoren får enligt förslaget i stället ansöka om undantag från delar av FRL. Finansinspektionen får också bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka bestämmelser som ska gälla för försäkringsföretag som beviljats undantag. Huvudregeln är således att alla försäkringsföretag ska tillämpa det kommande regelverket i sin helhet, men att undantagsmöjligheter finns.

1.2 Målet med regleringen

På ett övergripande plan syftar regleringen av finansiella företag 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.

Som Finansinspektionen anger i S2-remissen är syftet med S2-regelverket att säkerställa att försäkringsföretagen har det kapital och den företagsstyrning som krävs med hänsyn till de risker som är förenade med verksamheten. Mer om målet med S2-regelverket finns att läsa i S2-remissen.

I Lagrådsremissen anger regeringen att de mindre företagens särart innebär att det inte är nödvändigt att införa samma typ av detaljregler för att uppnå regleringens syfte. Samtidigt är det inte möjligt att bevilja undantag från de absoluta kraven i FRL, utan att samtidigt införa alternativa regler. Målet med den föreslagna regleringen är således att möjliggöra undantag från de delar av FRL som regeringen föreslår att mindre företag ska kunna undantas från genom att införa särregler som dessa företag i stället ska tillämpa. När reglerna har tagits fram har Finansinspektionens mål varit att det övergripande syftet med såväl S2-regelverket i sig som regleringen av finansiella företag i stort uppnås samtidigt som reglerna anpassas till de särdrag som finns i mindre försäkringsföretag.

1.3 Rättsliga förutsättningar

Regeringen har inte föreslagit några särregler för mindre försäkringsföretag, men har gett Finansinspektionen ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka bestämmelser som ska gälla för försäkringsföretag som beviljas undantag enligt Undantagsbestämmelserna.

Det finns dock skäl att påpeka att Lagrådet, i sitt yttrande över Lagrådsremissen, har ifrågasatt lämpligheten i att ge Finansinspektionen ett så öppet mandat i frågan om de regler som ska gälla för mindre företag. Det är därmed troligt att grunddragen i det regelsystem som ska gälla i stället kommer att anges på lag- eller förordningsnivå. Det innebär att Finansinspektionens föreskrifter kommer att komplettera nämnda grunddrag och således minska något i omfattning. Finansinspektionen bedömer i nuläget att det förslag som nu remitteras ger en bra bild av kommande regelverk för mindre företag.

1.4 Ärendets beredning

I samband med ett referensgruppsmöte i januari har representanter från branschen fått möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på utkast till de förslag som nu lämnas. En stor del av de representanter som närvarade vid mötet företräder försäkringsföretag som kan komma att uppfylla villkoren i Undantagsbestämmelserna och som därmed kan komma att träffas av de föreslagna föreskrifterna.

1.5 Regleringsalternativ

Finansinspektionen anser att det saknas alternativ till att utfärda föreskrifter och allmänna råd. Utan de särregler som föreslås i denna remiss bedömer Finansinspektionen att myndigheten inte kommer att kunna ge berörda företag undantag utifrån de villkor som fastställs i Undantagsbestämmelserna. Finansinspektionen bedömer också att alternativet att, i stället för särregler, i varje enskilt beslut ange villkoren för ett undantag skulle skapa en rättsosäkerhet. Det bör också påpekas att systemet med dispenser har kritiserats vid tidigare tillfällen.²

1.6 Tillämpningsområde

De nya föreskrifterna föreslås bli tillämpliga för svenska försäkringsföretag som beviljas undantag enligt de föreslagna Undantagsbestämmelserna. En bedömning av hur många företag som berörs av förslaget finns i avsnitt 3.2.

² Se proposition 2009/10:246, s. 409 ff.

1.7 Ikraftträdande

Finansinspektionen föreslår att de nya föreskrifterna ska träda i kraft den 1 januari 2016.

2 Motivering och överväganden

I detta kapitel ges en närmare beskrivning av Finansinspektionens föreskriftsförslag och bedömningar samt de principiella överväganden som myndigheten har gjort.

2.1 Principiella överväganden

2.1.1 *Föreskrifterna och de allmänna råden ska tillämpas i sin helhet, och tillsammans med övriga delar av regelverket*

Det ska inledningsvis understrykas att Finansinspektionens förslag inte utgör en komplett reglering för mindre företag. Förslaget innehåller endast särregler i de delar av FRL där alternativa regler bedöms som nödvändiga för att undantag ska kunna medges. De regler som Finansinspektionen föreslår ska därför tillämpas tillsammans med de delar av FRL från vilka mindre företag inte kan medges undantag.

De föreskrifter och allmänna råd som Finansinspektionen föreslår ska betraktas och tillämpas som en helhet. Ett företag som medges undantag beroende på storlek ska således inte tillämpa några av bestämmelserna i 5–9, 16 kap. och 19 kap. FRL, utan i stället tillämpa de föreslagna föreskrifterna. Ett mindre företag undantas således från samtliga ovan nämnda delar av FRL. Notera dock att Finansinspektionen föreslår att undantag inte ska kunna medges från 6 kap. 3–5 § samt 11–14 §§ (se avsnitt 2.2).

2.1.2 *Undantag från delar av FRL kan medges utan att alternativa regler träder in*

Som Finansinspektionen redogör för tidigare i remisspromemorian krävs det att särregler införs för att mindre företag ska kunna undantas från vissa av de regler som pekas ut i Undantagsbestämmelserna. I princip rör det sig om 5–8 kap. FRL, där det ställs kvantitativa krav. Finansinspektionen bedömer således att det är möjligt att bevilja undantag från övriga delar av FRL som pekas ut i Undantagsbestämmelserna, utan att särregler behöver träda in. Finansinspektionen föreslår därför inga särregler om interna modeller (9 kap. FRL), offentliggörande (16 kap. FRL) och gruppregler (19 kap. FRL).

2.1.3 *Reglerna ska vara risk- och principbaserade*

En utgångspunkt i utformningen av särreglerna är att de så långt som möjligt ska ta hänsyn till de mindre försäkringsföretagens särdrag. Mindre företag har ofta relativt väldefinierade och okomplicerade risker och en mindre omfattande verksamhet. Samtidigt finns det väsentliga skillnader mellan olika mindre försäkringsföretag, som kan vara såväl lokala bolag som riksbolag och som kan bedriva såväl skadeförsäkringsrörelse som livförsäkringsrörelse. De föreslagna

reglerna måste således kunna tillämpas på en mängd olika verksamhetstyper. Finansinspektionen har därför i möjligaste mån utformat de enskilda bestämmelserna som principbestämmelser.

2.2 Investeringar

Enligt de föreslagna reglerna i FRL ska försäkringsföretag sätta upp en separat balansräkning för solvensändamål, där tillgångar och skulder ska värderas till marknadsvärde. De nuvarande kvantitativa placeringsbestämmelserna för företagets investeringar ersätts med en aktsamhetsprincip (prudent person principle) i kombination med ett antal kvalitativa bestämmelser. Värdet av de försäkringstekniska avsättningarna ska motsvara ett belopp som ett försäkringsföretag skulle få betala om det omedelbart skulle föra över sina försäkringsförpliktelser till ett annat försäkringsföretag. Värderingen av de försäkringstekniska skulderna ska därmed, till skillnad från i dag, inte göras betryggande utan ska motsvara summan av en bästa skattning med ett tillägg som motsvarar kapitalkostnaden för att ta över åtagandena. I likhet med vad som gäller idag ska företag för redovisningsändamål ta fram en separat balansräkning och för denna tillämpa ÅRFL och de föreskrifter och allmänna råd som Finansinspektionen utfärdar med stöd av ÅRFL. Enligt ÅRFL kan tillgångar värderas till verkligt värde eller till anskaffningsvärde.

Finansinspektionen bedömer att kravet på att ta fram separata balansräkningar för solvens- respektive redovisningsändamål, och de nya investeringsregler som införs, inte fullt ut är nödvändiga för mindre försäkringsföretag. Eftersom ett mindre försäkringsföretag har en begränsad verksamhet, sett till art och omfattning, och i lägre grad är utsatt för komplicerade risker anser Finansinspektionen att den balansräkning som det tar fram för redovisningsändamål även är lämplig att använda för beräkningen av kapitalkravet. Finansinspektionen bedömer även att syftet med placeringsreglerna – att ha en aktsam placering – för de mindre företagen uppfylls genom de detaljerade placeringsreglerna som nu föreslås. Finansinspektionen bedömer därför att ett mindre försäkringsföretag inte ska behöva ta fram skilda balansräkningar för redovisnings- respektive solvensändamål. Ett mindre försäkringsföretag ska inte heller behöva omvärdera tillgångar, skulder och försäkringstekniska avsättningar för att kunna beräkna kapitalbas och kapitalkrav.

Gällande regler i FRL bygger på att riskerna på balansräkningens tillgångssida hanteras genom kvantitativa regler för hur de tillgångar som motsvarar de försäkringstekniska avsättningarna får placeras. Finansinspektionen bedömer att gällande regler är fortsatt relevanta för de mindre företagen. Orsaken är att mindre försäkringsföretag i många avseenden har ett behov av kvantitativa regler som på ett tydligare sätt anger förutsättningarna för hur tillgångarna får investeras. Det är rimligt att anta att ett flertal av de mindre företagen skulle kunna ha svårt att tillämpa de mer generella regler om exempelvis lämplig riskspridning. Finansinspektionens föreslår därför att de mindre

försäkringsföretagen även fortsättningsvis ska ha placeringsramar. Finansinspektionens förslag motsvarar reglerna om skuldtäckning i nuvarande 6 kap. FRL och i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (2011:20) om skuldtäckning i svenska försäkringsbolag och tjänstepensionskassor (skuldtäckningsföreskrifterna). Finansinspektionen bedömer att de nu gällande kraven på vilka tillgångar som får användas och gällande begränsningar i sammansättningen av förmånsrättstillgångar är fortsatt ändamålsenliga och föreslår endast mindre justeringar för att anpassa bestämmelserna till de kommande reglerna i FRL.

För att de bestämmelser som Finansinspektionen föreslår ska kunna tillämpas tillsammans med kraven på förmånsrättsregister i FRL har Finansinspektionen anpassat terminologin i investeringsreglerna i föreskrifterna. Finansinspektionen föreslår därmed att tillgångar som svarar mot försäkringstekniska avsättningar för egen räkning benämns förmånsrättstillgångar. Finansinspektionen föreslår vidare att förmånsrättstillgångarna ska regleras och värderas till verkligt värde. Detta eftersom tillgångarnas verkliga värde bedöms ge en mer rättvisande bild än anskaffningskostnaden. Finansinspektionen vill betona att förslaget motsvarar gällande regler för skuldtäckningstillgångarna. Värderingen av tillgångarna i övrigt föreslås ske enligt redovisningsreglerna på området.

Finansinspektionens förslag innebär att de nuvarande kraven för beräkning av de försäkringstekniska avsättningarna även fortsättningsvis ska gälla. Beräkningen ska därmed grundas på antaganden om dödlighet och andra riskmått samt räntesats och driftskostnader, som var för sig är betryggande. Därmed behålls även fortsättningsvis den implicita buffert som reglerna medför. Finansinspektionen bedömer att buffertarna kan betraktas som en motsvarighet till den riskmarginal som införs i reglerna om försäkringstekniska avsättningar som föreslås i FRL.

För att tillgångarna ska kunna bli föremål för förmånsrätt enligt förmånsrättslagen (1970:979), bedömer Finansinspektionen att ett försäkringsföretag inte kan beviljas undantag från de föreslagna bestämmelserna om förmånsrättsregister i 6 kap. 11–13 §§ FRL. Förmånsrättsregistret är 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 saknar dock bemyndigande att föreskriva om förmånsrätten. För att uppnå ett tillfredsställande skydd även för försäkringstagarna i mindre företag är det därför viktigt att de ovan nämnda lagbestämmelserna om förmånsrätt är tillämpliga även på mindre försäkringsföretag, vilket framgår av föreskrifternas tillämpningsområde.

Finansinspektionen föreslår att mindre företag inte heller ska kunna undantas från de föreslagna bestämmelserna i 6 kap. 3–5 §§ FRL om riskspridning, lokalisering och placering av tillgångar och derivatinstrument. Finansinspektionen bedömer att bestämmelserna har ett viktigt

konsumentskyddsvärde och att samma skyddsnivå inte skulle kunna uppnås på annat sätt. Finansinspektionen bedömer därför att dessa bestämmelser ska tillämpas även av mindre försäkringsföretag. Även detta framgår av föreskrifternas tillämpningsområde.

Finansinspektionen föreslår däremot en bestämmelse om hantering av valutakursrisk och valutamatchning som ska komplettera den bestämmelse om riskspridning som föreslås i 6 kap. 3 § FRL. Bestämmelsen motsvarar dagens uppräkningslista av godkända länder i 5 kap 2 § i skuldtäckningsföreskrifterna. Finansinspektionen bedömer att en förteckning över godkända stater är nödvändig för att begränsa de mindre försäkringsföretagens placeringsrisker. Bestämmelsen kan betraktas som en aktsamhetsprincip som i viss grad kan sägas motsvara den aktsamhetsprincip som föreslås införas i FRL.

Förteckningen över länder i dagens skuldtäckningsföreskrifter kommer från regeringens proposition 1994/95:184 om implementeringen av EG:s tredje skade- respektive livdirektiv och utgörs av så kallade zon A-stater. Zon A-staterna utgörs av EES-staterna, fullvärdiga medlemmar i OECD och länder som slutit avtal enligt det allmänna låneavtalet med Internationella valutafonden (IMF) (General Arrangements to Borrow, GAB).³ Begreppet zon A användes senast i direktiv 2000/12/EG⁴ och i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2000:6) om kapitaltäckning och stora exponeringar. När direktivet ersattes av Basel II-direktivet⁵ ersattes listan av godkända länder med en kreditvärdering av stater etc. IMF har nu ett nytt låneavtal. Finansinspektionen har därför sett över gällande förteckning och föreslår att de länder som är med i IMF:s nya låneprogram (New Arrangements to Borrow, NAB) ska tas upp på listan över godkända länder.⁶

³ Se rådets direktiv 89/647/EEG av den 18 december 1989 om kapitaltäckningsgrad för kreditinstitut.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG av den 20 mars 2000 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG av den 14 juni 2006 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut.

⁶ Med EES-länder menas dels EU-medlemsländer (28): Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike, dels övriga EES-länder (3): Norge, Island och Liechtenstein. Övriga länder som är fullvärdiga medlemmar av OECD (11) är Australien, Chile, Kanada, Israel, Japan, Mexiko, Nya Zeeland, Schweiz, Sydkorea, Turkiet och USA. Övriga länder som IMF godkänt för NAB (13): Brasilien, Filippinerna, Hongkong, Indien, Kina, Kuwait, Malaysia, Ryssland, Saudiarabien, Singapore, Sydafrika och Thailand.

2.3 Kapitalbas, kapitalkrav och garantibelopp

2.3.1 Kapitalbas

Kapitalbasen i S2-regelverket fastställs utifrån en solvensbalansräkning och utgörs av primärkapital och av tilläggskapital som Finansinspektionen godkännt. Grunden är att alla kapitalbasposter bedöms utifrån egenskaper och särdrag, men för vissa angivna poster bestäms nivåindelningen i de regler som genomför S2-direktivet. Klassificeringen ligger till grund för hur mycket av posten som får räknas med i den kapitalbas som ska täcka dels solvenskapitalkravet, dels minimikapitalkravet.

Enligt gällande regler beräknas kapitalbasen utifrån samma bestämmelser som gäller för försäkringsföretagens årsredovisning, som ska upprättas i enlighet med reglerna i ÅRFL. Enligt ÅRFL ska tillgångar och andra skulder än de försäkringstekniska avsättningarna värderas till verkligt värde eller till anskaffningsvärde.

Som framgår av avsnitt 2.2 föreslår Finansinspektionen att mindre försäkringsföretag inte ska behöva ta fram en solvensbalansräkning, varför de föreslagna lagreglerna om kapitalbas inte heller blir aktuella för dessa företag. Finansinspektionen föreslår i stället att gällande lagbestämmelser om kapitalbasen och dess sammansättning, efter mindre justeringar, även fortsättningsvis ska gälla för mindre försäkringsföretag. Finansinspektionen bedömer att reglerna på ett ändamålsenligt sätt anger de ekonomiska resurser som ett mindre företag ska ha för att täcka eventuella förluster och därmed kunna infria sina åtaganden.

Om livförsäkringsrörelse och skadeförsäkringsrörelse drivs i samma försäkringsföretag föreslår Finansinspektionen att kapitalbasen för livförsäkrings- respektive skadeförsäkringsrörelsen ska kunna beräknas och redovisas separat. Förslaget motsvarar dagens lagregler.

2.3.2 Kapitalkrav

Enligt de föreslagna reglerna i 8 kap. 1 § FRL ska solvenskapitalkravet utgöra den minsta storlek på kapitalbasen som krävs för att företaget med 99,5 procents sannolikhet ska ha tillgångar under de kommande tolv månaderna som krävs för att täcka åtagandena. Vid beräkningen av solvenskapitalkravet ska ett försäkringsföretag ta hänsyn till alla mätbara risker som det är exponerat för. Det ska även beakta effekter av riskreduceringstekniker. Försäkringsföretaget ska även uppfylla ett minimikapitalkrav som innebär att det med 85 procents sannolikhet ska kunna infria sina åtaganden gentemot försäkringstagarna under de följande tolv månaderna.

Reglerna som genomför S2-direktivet ska bidra till att de kapitalkrav som ställs bättre ska spegla det specifika försäkringsföretagets risknivå. Samtidigt som Finansinspektionen bedömer att principen om ett riskkänsligt kapitalkrav är

relevant för alla företag, oaktat storlek, konstaterar myndigheten att S2-direktivets kapitalkravsregler utgår från verksamheter med större komplexitet, både vad gäller verksamheten i sig och riskerna förknippade med den. Finansinspektionen bedömer alltså att reglerna inte är anpassade för den verksamhet som mindre företag bedriver. Finansinspektionen bedömer att inte heller dagens regler är en lämplig utgångspunkt för en kommande reglering för mindre företag. En viktig orsak är att kapitalkravet idag beräknas enbart med fokus på försäkringsriskerna. De finansiella riskerna kopplade till tillgångssidan i balansräkningen hanteras i stället genom placeringsregler för de tillgångar som motsvarar de försäkringstekniska avsättningarna.

Finansinspektionen anser att de bestämmelser om kapitalkrav för mindre företag som föreslogs i utredningen Rörelsereglering för försäkring och tjänstepension (SOU 2011:68, S2-utredningen) utgör en lämplig utgångspunkt för en reglering. Finansinspektionen bedömer att S2-utredningens förslag tar hänsyn dels till målet med riskkänsliga kapitalkravsregler, dels till de mindre försäkringsföretagens verksamheter och förutsättningar. Vidare tar S2-utredningens förslag också hänsyn till de finansiella risker som ett försäkringsföretag är utsatt för. Finansinspektionen har dock gjort vissa justeringar av S2-utredningens förslag, bland annat för att anpassa regleringen till nuvarande utjämning för skadeförsäkring.

Utgångspunkten i Finansinspektionens förslag är att regleringen av kapitalkrav, tillsammans med övrig reglering som föreslås för mindre försäkringsföretag, ska bidra till ett konsumentskydd i nivå med vad som gäller för övriga försäkringsföretag. Därtill har utgångspunkten varit att kapitalkravsregleringen, i likhet med reglerna i S2-regelverket, ska vara riskbaserad. Reglerna ska samtidigt vara anpassade till den ofta mindre komplicerade verksamhet som de mindre försäkringsföretagen driver. Finansinspektionen bedömer att kapitalkravsreglerna, i kombination med investeringsreglerna och reglerna för beräkning av de försäkringstekniska avsättningarna, uppfyller ovanstående. Nedan redogörs för förslagen mer i detalj.

En viktig skillnad mellan Finansinspektionens förslag jämfört med de regler i FRL som genomför S2-direktivet är att det för mindre företag endast föreslås *ett* kapitalkrav. Finansinspektionen beskriver förslaget närmare nedan.

2.3.2.1 Kapitalkrav för skadeförsäkringsrörelse

Som Finansinspektionen redogör för ovan har ett viktigt syfte i framtagningen av kapitalkravsreglerna varit att kapitalkravet bättre ska avspegla den faktiska risk som ett specifikt försäkringsföretag är utsatt för. Av den anledningen föreslår Finansinspektionen att ett mindre företag vid beräkningen av kapitalkravet ska utgå dels från de försäkringstekniska avsättningarnas storlek, dels från innehavet av vissa angivna tillgångar. Jämfört med gällande krav, som baseras på skade- eller premieindex tar förslaget större hänsyn till försäkringsriskerna i det specifika företagens verksamhet. Förslaget innebär också att de finansiella risker som ett företag är utsatt för tas i beaktande.

Som framgår ovan är förslaget att en del av kapitalkravet ska räknas fram utifrån storleken på de försäkringstekniska avsättningarna nytt för de mindre skadeförsäkringsföretagen. I gällande regler har detta endast gällt för livförsäkringsföretagen. Eftersom många skadeförsäkringsföretag har ettåriga försäkringsavtal som löper på kalenderår kan storleken på såväl premiereserven som skadereserven skilja sig avsevärt under året. För att undvika ett alltför högt eller alltför lågt värde på premiereserven föreslår Finansinspektionen att en utjämning av reserverna görs. Premiereserven föreslås sättas till 50 procent av årets premieinkomst. Finansinspektionen föreslår vidare att skadereserven beräknas som ett genomsnitt av avsättningarna för oreglerade skador för de tre senaste åren. Förslaget motsvarar vad som gäller för livförsäkringsföretagen idag.

De resultat som framkommer av trafikljuset indikerar att mellan tolv och femton procent av de försäkringstekniska avsättningarna ska sättas av för att säkerställa att försäkringsriskerna omhändertas. För att försäkringstagare i mindre företag ska omfattas av samma skyddsnivå som i andra företag föreslår Finansinspektionen det högre beloppet. Finansinspektionen bedömer att de föreslagna reglerna innebär att ett företag i kapitalkravsberäkningen tar hänsyn till den ränterisk och driftskostnadsrisk som det är utsatt för.

Förslaget att i beräkningen av kapitalkravet också inkludera innehavet i vissa tillgångar innebär att man i beräkningen av kapitalkravet också tar hänsyn till de finansiella risker som ett företag är utsatt för. Detta är en viktig skillnad mot dagens regler. Samtidigt som Finansinspektionen anser att det är viktigt att de finansiella riskerna tas i beaktande vid beräkningen av kapitalkravet, anser myndigheten att hänsyn måste tas till det faktum att de föreslagna investeringsreglerna för mindre företag sätter upp fasta ramar för de investeringar som ett mindre företag får göra, vilket kan sägas minska komplexiteten i tillgångsförvaltningen. Finansinspektionen föreslår att kapitalkravet för de finansiella riskerna beräknas som procentsatser av värdet på företagets innehav i fastigheter, aktier, värdepappersfonder samt obligationer och andra skuldförbindelser. Kapitalkravet för de finansiella risker har kalibrerats utifrån resultaten i trafikljusmodellen. Eftersom många försäkringsföretag äger fastigheter indirekt via fonder föreslås att kapitalkravet för fastighetsinnehav tar hänsyn till detta. Det bör också noteras att förslaget innebär att ett företag i underlaget för beräkningen av kapitalkravet inte behöver ta med obligationer som uppfyller kraven i lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer. Detta eftersom riskerna med den typen av tillgångar betraktas som lägre än för obligationer som inte är säkerställda.

Finansinspektionen föreslår att genomlysningsprincipen, om möjligt, ska tillämpas på direktägda aktiebolag samt innehav i värdepappersfonder, fondföretag och specialfonder. Om genomlysningsprincipen tillämpas ska således företagets innehav i en fond behandlas som om fondens tillgångar hade ägts direkt av företaget.

2.3.2.2 Kapitalkrav för livförsäkringsrörelse

För försäkringsföretag som driver livförsäkringsrörelse baseras dagens kapitalkrav enkelt uttryckt på summan av en viss procent av dels de försäkringstekniska avsättningarna, dels positiva risksummor respektive nettodriftskostnader. Finansinspektionen bedömer att dagens regler innebär att ett företag i kapitalkravsberäkningen tar hänsyn till de försäkringsrisker, som ränterisk och driftskostnadsrisk, som det är utsatt för. Dödlighetsrisken tas om hand av kapitalkravet på positiva risksummor. Finansinspektionen föreslår därför att kapitalkravet för dessa risker även fortsättningsvis ska baseras på ovanstående. Enligt nuvarande 7 kap. 12 § FRL uppgår kapitalkravet för livförsäkringsföretag med traditionell förvaltning enkelt uttryckt till fyra procent av de försäkringstekniska avsättningarna. Med utgångspunkt från de resultat som framkommer i trafikljuset, och för att uppnå en likvärdig skyddsnivå som för övriga försäkringsföretag, föreslår Finansinspektionen nu att kapitalkravet höjs till fem procent av de försäkringstekniska avsättningarna.

Inte heller gällande regler för livförsäkringsrörelse tar hänsyn till de finansiella risker som ett företag är utsatt för, vilket är en brist. De finansiella riskerna för livförsäkringsrörelse är desamma som för skadeförsäkringsrörelse, varför förslaget i dessa delar motsvarar förslaget för skadeförsäkringsrörelse. För en redogörelsen av de föreslagna reglerna hänvisar Finansinspektionen därför till avsnitt 2.3.2.1.

2.3.3 Garantibelopp

Oavsett vilka åtaganden ett försäkringsföretag har och oavsett verksamhetens omfattning ska ett försäkringsföretag alltid ha ett i förväg bestämt minsta kapital. Detta uttrycks som ett garantibelopp, vilket således är den lägsta tänkbara nivån på den kapitalbas som ett försäkringsföretag ska ha. Regeringen föreslår i Lagrådsremissen att garantibeloppet för skadeförsäkringsrörelse ska vara 2,4 miljoner euro och för livförsäkringsrörelse 3,7 miljoner euro.

De nivåer på garantibelopp som Finansinspektionen föreslår skiljer sig inte nämnvärt från de nivåer som föreslås införas i FRL. I en jämförelse med det kapitalkrav som räknas fram i trafikljuset bedömer Finansinspektionerna att de i FRL föreslagna garantibeloppen är lämpliga. Eftersom regleringen av mindre försäkringsföretag är en nationell reglering anser Finansinspektionen däremot att det är lämpligt att ange garantibeloppet i svenska kronor i stället för att ange det i euro. Av samma anledning anser Finansinspektionen att en justering utifrån förändringar i det svenska prisbasbeloppet är mer lämpligt än en justering grundad på förändringar i det europeiska konsumentprisindexet. Justeringen syftar till att säkerställa att reglerna förblir aktuella och anpassade till det rådande prisläget i Sverige. För att företagen på ett enkelt sätt ska kunna ta del av förändringar i garantibeloppet föreslås att Finansinspektionen årligen tillkännager de justerade beloppen.

Som Finansinspektionen redogör för i avsnitt 1.1. har försäkringsföretag främst utnyttjat dagens möjlighet till undantag för att ansöka om nedsättning av garantibeloppet. Om villkoren för undantag är uppfyllda har Finansinspektionens praxis varit att bevilja en nedsättning av garantibeloppet till 300 000 euro. Regeringen föreslår i Lagrådsremissen ingen ändring av de nuvarande möjligheterna till undantag i 1 kap. 20 och 21 §§ FRL. Finansinspektionen bedömer därför att denna möjlighet till nedsättning av garantibeloppet även fortsättningsvis bör vara tillgänglig. För att ett mindre försäkringsföretag som också uppfyller kraven i 1 kap. 20 eller 21 §§ FRL ska kunna få ett nedsatt garantibelopp föreslår Finansinspektionen därför en bestämmelse i de föreslagna föreskrifterna som motsvarar nuvarande praxis. I enlighet med vad som sägs ovan föreslår Finansinspektionen att även det nedsatta garantibeloppet uttrycks i svenska kronor.

2.4 Företagsstyrning

Genomförandet av S2-direktivet innebär att det införs mer detaljerade regler än tidigare när det gäller villkor för verksamheten, däribland mer detaljerade regler om ett företags styrning. S2-regelverket innebär att försäkringsföretagen ska ha ett företagsstyrningssystem som säkerställer att företagen styrs på ett sunt och ansvarsfullt sätt. Företagsstyrningssystemet omfattar ett riskhanteringssystem, ett system för internkontroll och styrdokument för bland annat riskhantering, internkontroll och internrevision. Vidare ska försäkringsföretagen ha funktioner för riskhantering, regelefterlevnad och internrevision samt en aktuariefunktion (centrala funktioner). Företagsstyrningssystemet innehåller även krav på lämplighetsprövning, egen risk- och solvensbedömning (Orsa) och uppdragsavtal. Därutöver föreslår regeringen i Lagrådsremissen att de nationella reglerna om försäkringstekniska riktlinjer och försäkringstekniskt beräkningsunderlag, placeringsriktlinjer samt riktlinjer för hantering av intressekonflikter behålls.

Enligt förslagen i Lagrådsremissen undantas inte mindre försäkringsföretag från de regler om företagsstyrning som föreslås i 10 kap. FRL och som genomför S2-direktivet. Mindre företag ska därmed tillämpa lagbestämmelserna på området, och tillhörande föreskrifter och allmänna råd. Som Finansinspektionen tidigare beskrivit (se avsnitt 1.1.2) undantas de däremot helt från övriga delar av Solvens 2-regelverket. De mindre företagen ska därmed inte tillämpa bestämmelserna i S2-förordningen om företagsstyrningssystem. Finansinspektionen bedömer att de nationella reglerna som genomför S2-direktivet visserligen utgör en god grund för styrningen av de mindre företagen, men konstaterar samtidigt att bestämmelserna förutsätter den kompletterande reglering som S2-förordningen utgör. För att de mindre företagen ska kunna tillämpa den föreslagna nationella regleringen behöver reglerna därmed fyllas ut och kompletteras.

I arbetet med att ta fram kompletterande regler har Finansinspektionen övervägt ett antal olika alternativ. Finansinspektionen har bland annat övervägt

att låta mindre företag även fortsättningsvis tillämpa Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2005:1) om styrning och kontroll av finansiella företag. Med anledning av att de reglerna inte är anpassade till de lagregler som föreslås är dock en sådan lösning olämplig. Finansinspektionen har också övervägt att ta fram egna, nya regler på området. Eftersom mindre företag på lagnivå omfattas av samma företagsstyrningsregler som övriga företag, och således står på samma grund, kan Finansinspektionen konstatera att de nya bestämmelserna hade kommit att bli snarlika de bestämmelser som kompletterar lagens regler, alltså S2-förordningens bestämmelser. Vissa skillnader, framförallt språkliga men också till viss del materiella, hade oundvikligen förekommit vilket hade riskerat att föranleda begreppsförvirring och tillämpningsproblem. Finansinspektionens slutsats är därför att det är mest lämpligt att låta mindre företag följa S2-förordningens regler. Att de mindre företagens reglering i stort överensstämmer med den som gäller för övriga företag innebär också att den praktiska tillämpningen av reglerna, och den praxis som kan förväntas växa fram, i större grad kommer att motsvara det som gäller för övriga försäkringsföretag.

Samtidigt som Finansinspektionen bedömer att S2-förordningens bestämmelser om företagsstyrning är ett nödvändigt komplement är myndigheten av uppfattningen att förordningens regler i flera delar är omfattande, detaljerade och komplexa på ett sätt som inte fullt ut är lämpligt, och inte heller nödvändigt, för mindre företag. Detta gäller inte minst S2-förordningens regler om riskhanteringssystem och riskhanteringsområden. Finansinspektionen föreslår därför att mindre företag ska tillämpa delar av S2-förordningens bestämmelser om företagstyrning. På detta sätt anpassas kraven till arten, omfattningen och komplexiteten i de mindre företagens verksamheter. Sammantaget bedömer Finansinspektionen att förslaget utgör en mindre detaljtung och komplex reglering samtidigt som en god styrning och kontroll av de mindre företagen säkerställs. Det går dock inte att bortse från att de mindre försäkringsföretagen är en heterogen grupp med stora individuella skillnader. Även om de regler som Finansinspektionen föreslår innebär en förenklad tillämpning av S2-förordningens regler, kan de alltså ändå vara alltför detaljerade och betungande för de allra minsta företagen. Samtidigt kan reglerna vara lämpliga för ett företag som tillhör de största i gruppen. Finansinspektionen är dock av uppfattningen att proportionalitetsprincipen ska beaktas vid tillämpningen av dessa regler. I den faktiska tillämpningen av reglerna kan därmed kraven komma att anpassas till arten, omfattningen och komplexiteten av de inneboende riskerna i det individuella företagets verksamhet.

För att undvika den begreppsförvirring och tillämpningsproblematik som beskrivs ovan föreslår Finansinspektionen vilka bestämmelser i S2-förordningen som myndigheten bedömer är nödvändiga att de mindre företagen följer. Regleringen sker genom hänvisningar direkt till förordningens bestämmelser. Den hänvisning till de allmänna kraven som framgår av artikel 258 bedömer Finansinspektionen som en nödvändig komplettering till de föreslagna lagbestämmelserna då den anger de övergripande krav som ett

försäkringsföretag ska uppfylla för att anses ha en tillfredsställande företagsstyrning. Finansinspektionen bedömer dock att det krav som föreslås i 10 kap 1 § 3 stycket FRL, och som innebär att ett företag regelbundet ska se över företagsstyrningssystemet, måste anses inbegripa att ett företag övervakar och utvärderar systemet samt åtgärdar eventuella brister. Finansinspektionen anser därmed att det är obehövt för mindre företag att tillämpa artikel 258.6.

I artikel 273 i S2-förordningen anges de ytterligare regler om lämplighetskrav som ett försäkringsföretag ska följa. Kravet på att upprätta ett styrdokument för uppfyllande av lämplighetskraven tydliggör de interna regler och rutiner som ett företag måste ha för att uppfylla det föreslagna lagkravet att företaget ansvarar för att personer på ledande befattningar är lämpliga. Reglerna i artikeln anger också de kvalifikationer ledande befattningshavare ska ha (fit and proper). Finansinspektionen anser att reglerna är nödvändiga för att säkerställa att företagen styrs i enlighet med regelverket och för att upprätthålla ett gott förtroende för företagen och för branschen i sin helhet.

Styrelsen och den verkställande direktören i ett försäkringsföretag som väljer att lägga ut delar av verksamheten till en uppdragstagare utanför företaget har det fulla ansvaret också för den verksamhet som har lagts ut och för att uppdragstagaren driver verksamheten på det sätt som reglerna kräver. Styrelsen och den verkställande direktören ansvarar också för att företaget har den beställarkompetens som krävs för att kunna ställa lämpliga krav på såväl kompetensen hos uppdragstagaren som hur denna utför uppgifterna. Vidare ska styrelsen se till att den får information som möjliggör en effektiv kontroll av den utlagda verksamheten. Ledningen ansvarar alltså för att kraven på intern styrning och kontroll är uppfyllda även i de delar av verksamheten som en uppdragstagare bedriver. Finansinspektionens bedömning är att bestämmelserna i artikel 274 i S2-förordningen tydliggör de interna regler och rutiner som ett företag måste ha för att kunna uppfylla kraven. Bestämmelserna anger också de krav som försäkringsföretaget måste ställa på uppdragstagaren, för att säkerställa att denne agerar i enlighet med regelverket. Finansinspektionen föreslår därför att även mindre företag ska följa reglerna i artikel 274. Eftersom mindre företag undantas från gruppreglerna ska de dock inte tillämpa artikel 274.2. Artikel 274.5 återger i flera delar de krav som framgår av FRL. I övriga delar anser Finansinspektionen att bestämmelserna är alltför detaljerade för ett mindre företag. Exempelvis bedömer Finansinspektionen det som orimligt att ett mindre företag med begränsade personella resurser ska kunna göra den bedömning av de anställda hos uppdragstagaren som bestämmelsen anger. Sammantaget anser Finansinspektionen därmed att mindre företag inte ska tillämpa artikel 274.5.

I FRL föreslås inga regler om styrdokument för ersättningar. Finansinspektionen föreslår heller inga sådana regler i Huvudföreskriften. Samtidigt upphävs de allmänna råden om ersättningspolicy i samband med att S2-direktivet genomförs i Sverige. Som Finansinspektionen anger i remisspromemorian för S2-remissen finns det skäl att betona betydelsen av vissa av de principer som framgår av de allmänna råden om ersättningspolicy.

Samtidigt menar myndigheten att innebörden av gällande regler delvis omfattas av reglerna i artikel 275 i S2-förordningen, och att behovet av reglering därmed kan anses vara uppfyllt. För att se till att även mindre företag hanterar riskerna i ersättningssystemen på ett effektivt sätt föreslår Finansinspektionen att de ska tillämpa artikel 275.2 och 275.3. Det finns dock skäl att betona att ett mindre företag endast ska tillämpa artikel 275 om dess ersättningssystem innehåller rörliga ersättningsdelar. Finansinspektionen föreslår inte att artikel 275.1 ska tillämpas då delar av bestämmelsen inte bedöms vara anpassad för mindre företag. I stället införs en regel om att företagets styrdokument ska främja sund och effektiv riskhantering, motverka överdrivet risktagande och omhändertata intressekonflikter. Bestämmelsen utgår från de principer som framgår av artikel 275.1.

Finansinspektionen föreslår att även ett mindre företag ska tillämpa artikel 262 när det bedömer sitt totala solvensbehov inom ramen för den egna risk- och solvensbedömningen. Som framgår av remisspromemorian i S2-remissen avstår Finansinspektionen från att införa någon kompletterande och förtydligande reglering som rör den egna risk- och solvensbedömningen som företaget ska göra enligt lag. En viktig anledning till detta är de att företagen också ska följa bestämmelserna om den egna risk- och solvensbedömningen i S2-förordningen. S2-förordningens bestämmelser bedöms därmed som ett viktigt komplement till de föreslagna lagreglerna. För att säkerställa att de mindre företagen, när de räknar fram det totala solvensbehovet, tar hänsyn till relevanta parametrar föreslår Finansinspektionen att även mindre företag ska tillämpa artikel 262.

Artikel 266 i S2-förordningen tydliggör syftet med ett företags system för internkontroll och kompletterar den föreslagna lagbestämmelsen om detta. Finansinspektionen bedömer att artikeln på ett övergripande plan tydliggör de krav som ett företags system för internkontroll ska uppfylla. Finansinspektionen bedömer att bestämmelsen är relevant för alla försäkringsföretag, oaktat storlek, och föreslår därför att även mindre företag ska tillämpa den.

Vad gäller centrala funktioner föreslår Finansinspektionen en bestämmelse som tydliggör att funktionen för internrevision alltid ska vara direkt underställd styrelsen, eftersom det i internrevisions uppgifter bland annat ingår att granska den verkställande direktören. Som anges i bestämmelsen kan däremot övriga funktioner vara underställda styrelsen eller den verkställande direktören. Bestämmelsen bygger på de principer som framgår av artikel 268.1. Därtill föreslår Finansinspektionen att ett mindre företag ska tillämpa förordningens artikel 268.2 och 3 när företaget inrättar centrala funktioner. Artikel 268 tydliggör vikten av de centrala funktionernas oberoende och också deras ansvar gentemot företagets styrelse. Vidare föreslår Finansinspektionen att de olika centrala funktionerna i mindre företag ska utföra delar av de uppgifter som framgår av artiklarna 269–272 i S2-förordningen. Vad särskilt gäller funktionen för internrevision föreslår Finansinspektionen att ett mindre företag, när det väljer den som ska ansvara för eller utföra uppgifter i funktionen, ska

tillämpa artikel 271.1 och 2. Vidare föreslår Finansinspektionen att mindre företag ska tillämpa bestämmelsen om att internrevisionsfunktionen årligen ska lämna en skriftlig rapport till styrelsen om sina resultat och rekommendationer. Något sådant krav finns inte idag. Finansinspektionen bedömer att det urval av bestämmelser som föreslås möjliggör en god styrning och kontroll av den verksamhet som mindre företag bedriver samtidigt som hänsyn tas till deras särart. Som Finansinspektionen tidigare angett kan proportionalitetsprincipen innebära att kraven anpassas ytterligare till arten, omfattningen och komplexiteten av de inneboende riskerna i det individuella företags verksamhet.

3 Konsekvensanalys

3.1 Utgångspunkter

Konsekvensutredningen omfattar nya bestämmelser, kompletteringar och justeringar av gällande bestämmelser. I de fall Finansinspektionen föreslår att befintliga bestämmelser ska fortsätta att gälla utan ändringar motiveras inte särskilt konsekvenserna av detta eftersom förutsättningarna för de mindre försäkringsföretagen, försäkringsmarknaden eller Finansinspektionen inte förändras.

Ett beviljat undantag upphör att gälla om ett försäkringsföretag inte längre uppfyller villkoren för undantag. Försäkringsföretaget ska då tillämpa S2-regelverket i sin helhet, och därmed också Finansinspektionens förslag till föreskrifter och allmänna råd som beskrivs i S2-remissen. En redogörelse för konsekvenserna för ett försäkringsföretag, vars undantag upphör att gälla, finns i promemorian till S2-remissen.

Som Finansinspektionen har beskrivit tidigare i denna remisspromemoria föreslås särregler endast inom vissa områden. För de delar av regelverket där mindre företag kan beviljas undantag, men där Finansinspektionen inte föreslår någon särreglering uppstår inga kostnader för företagen. För de delar av regelverket som mindre företag inte undantas från ska företagen följa de regler som följer av Finansinspektionens förslag i S2-remissen. För att få en helhetsbild av kostnaderna för de mindre försäkringsföretagen behöver denna konsekvensanalys alltså läsas tillsammans med relevanta delar av den konsekvensanalys som Finansinspektionen har tagit fram inom ramen för S2-remissen. För konsekvenserna av de lagregler som regeringen föreslår hänvisar Finansinspektionen till konsekvensanalysen i Lagrådsremissen.

3.2 Berörda företag

Utifrån försäkringsföretagens årsredovisningar för 2013 bedömer Finansinspektionen att 27 försäkringsföretag kan ansöka om undantag enligt den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 19 och 19 b §§ FRL.⁷ Ytterligare några försäkringsföretag har premieinkomster och försäkringstekniska avsättningar som ligger under de beloppsgränser som anges i bestämmelsen, men dessa företag har koncession för ansvars-, kredit- eller borgensförsäkring. I den mån dessa försäkringsföretag inte bedriver sådan verksamhet och vill få möjlighet att undantas från delar av regelverket kommer de att behöva ändra sin bolagsordning. Antalet skadeförsäkringsföretag som berörs av förslaget kan

⁷ Av dessa företag är 6 skadeförsäkringsföretag, 6 större lokala skadeförsäkringsföretag, 2 livförsäkringsföretag och 13 mindre lokala skadeförsäkringsföretag.

därmed komma att bli något högre. Endast två livförsäkringsföretag berörs eventuellt av förslaget.⁸

3.3 Konsekvenser för försäkringsföretagen

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. Alla antaganden som Finansinspektionen har gjort anges så att beräkningarna kan kontrolleras.

Finansinspektionen kommer i förordning (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen att föreslå att avgiften för en ansökan om undantag ska uppgå till 15 000 kronor. Finansinspektionen antar att 27 försäkringsföretag kommer att ansöka om undantag, vilket innebär att den totala finansiella kostnaden för de mindre försäkringsföretagen uppgår till cirka 405 000 kronor. Utöver detta tillkommer försäkringsföretagens administrativa kostnad för att ta fram ansökan. Finansinspektionen bedömer att det krävs i genomsnitt max en veckas arbetstid, d.v.s. 40 timmar, för ett försäkringsföretag att ta fram ansökan. Kostnaden för varje försäkringsföretag uppgår därmed till 52 000 kronor. Totalt blir det 1,4 miljoner kronor om 27 försäkringsföretag ansöker om undantag.

Det är beklagligt att det under lång tid inte har varit känt för de mindre försäkringsföretagen hur regleringen kommer att vara utformad, och att beslut om undantag kommer att kunna meddelas först kort tid innan ikraftträdandet av S2-regleringen. Både för ett försäkringsföretag som nekas undantag och för ett som beviljas undantag kommer tiden att anpassa sig till reglerna således att vara begränsad. Den korta tiden kan innebära att anpassningskostnaderna blir högre än vad som annars hade varit fallet. Kostnaden för detta är dock svår att uppskatta. Finansinspektionen kan däremot konstatera att kostnaden kan bli väsentlig för ett försäkringsföretag som i avvaktan på beslut om undantag börjar anpassa verksamheten efter S2-regelverket i sin helhet.

De två livförsäkringsföretag, som bedömts som mindre försäkringsföretag, bedriver bland annat tjänstepensionsverksamhet. För sådan verksamhet

⁸ Ett av livförsäkringsföretagen bedriver tjänstepensionsverksamhet, medan det andra är ett fondförsäkringsföretag.

kommer vissa övergångsregler att gälla under fyra år. Den exakta utformningen av den regeln är ännu ej fastställd varför Finansinspektionen inte har kunnat beakta detta i denna konsekvensanalys.

Som Finansinspektionen har redogjort för tidigare i remisspromemorian syftar de regler som föreslås i lag och i föreskrifter till att underlätta för de mindre försäkringsföretagen, jämfört med vad som hade varit fallet om de hade behövt anpassa sig till hela S2-regelverket. På flera områden föreslår Finansinspektionen att nuvarande regler behålls oförändrade, eller i stora delar oförändrade. Det gäller reglerna om värdering, investeringar och kapitalbas. I dessa fall innebär förslagen inga kostnader för försäkringsföretagen.

3.3.1 Särskilt om reglerna om kapitalkrav

De föreslagna reglerna om kapitalkrav skiljer sig från gällande regler. I dessa delar har Finansinspektionens utgångspunkt varit att kraven på de mindre försäkringsföretagen, i likhet med vad som kommer att gälla för övriga försäkringsföretag, ska vara riskbaserade. Däremot är de föreslagna reglerna i flera avseenden mindre komplexa än motsvarande regler för övriga försäkringsföretag.

Skadeförsäkringsföretagen kan delas in i grupper utifrån deras storlek, se tabell 1. De föreskrifter som Finansinspektionen nu föreslår innebär att kravet på minsta kapitalbas kommer att motsvara garantibeloppet för 16 av försäkringsföretagen, medan det för övriga kommer att motsvara det beräknade kapitalkravet. Finansinspektionens beräkningar⁹ visar att totalt 16 av försäkringsföretagen får ett högre krav på minsta kapitalbas jämfört med i dag. Av dessa är 9 försäkringsföretag sådana där kravet motsvaras av garantibeloppet, för resterande 7 motsvaras kravet av det beräknade kapitalkravet. Framför allt är det i gruppen mindre lokala försäkringsföretag som kravet på minsta kapitalbas ökar jämfört med i dag och samtliga 13 försäkringsföretag i denna grupp får ökade kapitalkrav. Sammantaget ökar kraven för dessa med cirka 102 miljoner kronor jämfört med i dag. Motsvarande siffra för alla 16 försäkringsföretag som får högre krav är cirka 175 miljoner kronor.

Tabell 1. Kapitalkrav för de mindre försäkringsföretagen

	Riksbolag	Större lokala företag	Mindre lokala företag
Antal mindre företag	6	6	13
Antal där föreslagen garantibeloppsnivå träder in som krav	5	2	9
- varav antal som får ett högre krav än i dag	0	0	9

⁹ Beräkningar har gjorts utifrån de förutsättningar som finns att tillgå. Eftersom Finansinspektionen saknar vissa underlag för att kunna göra en komplett beräkning av kapitalkravet har vissa uppskattningar och antaganden gjorts.

Antal där föreslaget kapitalkrav träder in som krav	1	4	4
- varav antal som får ett högre krav än i dag	0	3	4

För det ena av de två livförsäkringsföretag som berörs av förslaget motsvaras kravet på minsta kapitalbas av garantibeloppet. För det andra försäkringsföretaget motsvaras kravet av det beräknade kapitalkravet. För det sistnämnda försäkringsföretaget ökar kravet på minsta kapitalbas enligt förslaget med 49 miljoner kronor.

Som framgår ovan innebär förslaget en ökning av kapitalkravet för vissa av de berörda försäkringsföretagen. Ett försäkringsföretag som inte uppfyller kraven måste, enligt de föreslagna reglerna om ingripanden i FRL, lämna en finansiell saneringsplan till Finansinspektionen. Ett försäkringsföretag som, trots åtgärder, inte klarar av att uppfylla kapitalkravet måste träda i likvidation. Kostnaderna förknippade med ett sådant förfarande framgår av remisspromemorian i S2-remissen.

För att få en bättre bild av hur de mindre företagens kapitalkrav påverkas av de föreslagna reglerna har Finansinspektionen gjort en jämförelse med de värden som framkommit dels i den femte kvantitativa förstudien (QIS5)¹⁰, genomförd av Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa), dels i trafikljuset. Fyra av de mindre försäkringsföretagen har beräknat kapitalkrav enligt QIS5. Ett försäkringsföretag får ett högre kapitalkrav än det krav som räknades fram där och övriga tre får ett lägre krav. Tolv av försäkringsföretagen har löpande beräknat kapitalkrav enligt trafikljusmodellen. Nio av försäkringsföretagen får ett högre kapitalkrav än i trafikljuset enligt de bestämmelser som nu föreslås.

3.3.2 Särskilt om reglerna om företagsstyrning

Som Finansinspektionen redogör för tidigare i remisspromemorian utgör den kompletterande regleringen i S2-förordningen en viktig förutsättning för att det ska vara möjligt för företagen att tillämpa bestämmelserna som föreslås i FRL och i Huvudföreskriften. I många delar bedömer Finansinspektionen att de föreslagna reglerna fyller ut och tydliggör övriga regler på området, och att de därmed inte innebär några ytterligare kostnader för företagen. Detta gäller exempelvis de bestämmelser som reglerar de styrdokument och riktlinjer samt den beredskapsplan som ett företag ska upprätta. Vad avser reglerna om styrdokument för ersättningar gör Finansinspektionen bedömningen att kraven motsvarar de krav som gäller idag. Reglerna föranleder därmed inga ökade kostnader för företagen.

Som Finansinspektionen anger i remisspromemorian för S2-remissen följer kraven på lämplighet främst av de föreslagna lagbestämmelserna på området.

¹⁰ Quantitative Impact Studies, QIS 0–QIS 5, är kvantitativa enkätundersökningar som genomfördes under åren 2005–2011.

De föreslagna föreskrifterna på området avser att tydliggöra vilka kvalifikationer en ledande befattningshavare behöver ha för att sägas uppfylla kraven på insikter och erfarenhet som anges i lag. Finansinspektionen bedömer att de kvalifikationer som anges i S2-förordningen i stora drag motsvarar de krav som ställs i dagens regler. Finansinspektionen bedömer därmed att förslaget inte innebär några ytterligare kostnader. Vad avser kostnaderna kopplade till den lämplighetsprövning som Finansinspektionen gör hänvisar Finansinspektionen till remisspromemorian i S2-remissen.

Även de föreslagna reglerna om ersättningar motsvarar dagens regler på området. Vad avser reglerna om centrala funktioner bedömer Finansinspektionen att de inte innebär någon praktisk skillnad jämfört med dagens regler utan reglerna tydliggör de uppgifter som funktionerna ska utföra redan idag. En skillnad är dock kravet att internrevisionsfunktionen årligen ska lämna en skriftlig rapport till styrelsen om sina resultat och rekommendationer. Förslaget innebär kostnader för företagen och kommer i många fall att utföras av externa konsulter. Samtidigt är det viktigt att påpeka att internrevisorer redan idag ska granska verksamheten. Den årliga rapporten innebär därför i flera avseenden att resultaten regelbundet ska göras tydliga och tillgängliga för granskning av styrelsen. Finansinspektionen har begränsad information om kostnaderna förknippade med att ta fram en sådan rapport och har därför inga möjligheter att uppskatta kostnaden med förslaget. För att komplettera konsekvensanalysen efterfrågar därför Finansinspektionen sådan information från de berörda företagen.

3.4 Konsekvenser för försäkringsmarknaden

Finansinspektionen bedömer att förslaget inte kommer att få några stora konsekvenser för försäkringsmarknaden. Detta då de rör sig om mindre försäkringsföretag med begränsad verksamhet.

Det går inte att utesluta att ett antal av de mindre försäkringsföretagen inte kommer att kunna uppfylla de ökade kapitalkraven som är en effekt av de föreslagna reglerna. Förslaget kan därmed innebära att antalet företag på försäkringsmarknaden minskar. Finansinspektionen bedömer dock att effekten på konkurrensen blir begränsad.

3.5 Konsekvenser för kapitalmarknaden

Finansinspektionen bedömer att förslaget inte kommer att ha några konsekvenser för kapitalmarknaden.

3.6 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Finansinspektionens målsättning är att föreslå en reglering som speglar de faktiska riskerna i försäkringsföretagen. Finansinspektionen bedömer att de föreslagna bestämmelserna ger ett konsumentskydd i de mindre försäkringsföretagen som motsvarar det skydd som kommer att gälla för övriga försäkringsföretag. För mindre försäkringsföretag bedömer Finansinspektionen att den föreslagna regleringen är lämplig eftersom dessa verksamheter bedöms ha mindre komplexitet, både vad gäller verksamheten i sig och riskerna som är förknippade med den.

Som framgår av avsnitt 3.3. innebär förslaget att kapitalkravet ökar för ett antal av de mindre försäkringsföretagen. I likhet med vad Finansinspektionen anger i konsekvensanalysen för S2-remissen kan de ökade kostnaderna som detta innebär komma att föras över till försäkringstagarna genom höjda premier. Ett sätt för försäkringsföretagen att möta en sådan utveckling är att förändra produktutbudet, till exempel genom att utveckla nya produkter med lägre risk, som därmed kräver mindre kapital. Ett annat sätt är att få försäkringstagarna att gå över till produkter där de själva bär den finansiella risken. Vilken effekt det skulle få på efterfrågan på vissa former av försäkringar, pensionssparande och på utbudet av produkter på kort och lång sikt är omöjligt att förutspå. Det bör i sammanhanget också poängteras att den ökade transparensen kan bidra till press på försäkringsföretagen att sänka premierna, vilket till viss del kan motverka den eventuella premiehöjning som beskrivs ovan.

3.7 Konsekvenser för Finansinspektionen

För Finansinspektionens del kommer de föreslagna bestämmelserna för mindre försäkringsföretag att ge ett visst merarbete med anledning av de ansökningar om undantag som förväntas komma in. Antalet försäkringsföretag som berörs av förslaget är dock begränsat. Vidare bedömer Finansinspektionen att huvuddelen av ansökningarna om undantag kommer att lämnas in under den så kallade infasningsperioden hösten 2015, vilket innebär att handläggningsarbetet kommer att ske under en begränsad period. Finansinspektionen räknar med att endast ett fåtal ansökningar kommer att lämnas in efter att S2-regleringen har trätt i kraft. I princip bör sådana anmälningar bara röra nystartade försäkringsföretag.