

## Genomförandet av Solvens II-regelverket i Sverige

### Inledning

Syftet med denna artikel är att ge läsaren en bild av det aktuella läget när det gäller genomförandet av Solvens II-regelverket i Sverige.

Inledningsvis, och enligt min mening, bör det noteras att det nationella genomförandet av Solvens II-direktivet inte riktigt kan jämföras med tidigare genomföranden av EU-direktiv på försäkringsområdet.

För det *första* har de tidigare försäkringsdirektiven ofta varit s.k. minimiharmoniserings-direktiv, till skillnad från Solvens II-direktivet som till stora delar bygger på en idé om fullharmonisering. För det *andra* är Solvens II-direktivet det första s.k. Lamfallussy-direktivet på försäkringsområdet, vilket innebär att man vid genomförandet av direktivet måste ta hänsyn till att bestämmelserna i direktivet endast utgör en del av det slutliga samlade regelverket. För det *tredje* har Solvens II-direktivet kommit att hamna mitt i införandet av såväl en ny tillsynsordning som en ny regleringsstruktur på EU-nivå.

I den första delen av artikeln finns en översiktlig beskrivning av det nationella arbete som nu pågår och den fortsatta processen. I nästa del har jag valt att lyfta fram några av de frågeställningar kring genomförandet som enligt min mening är av mer principiellt slag, och som därför förhoppningsvis är av intresse för fler än de som dagligen arbetar med Solvens II-frågor.

### Det nuvarande arbetet och den fortsatta processen

Arbetet med genomförandet av Solvens II-regelverket i Sverige har påbörjats i relativt god tid, men det återstår ännu väldigt mycket arbete innan alla delar av det nya regelverket är på plats och kan börja tillämpas.

I oktober förra året lämnade den särskilda utredaren Daniel Barr sina förslag till hur ramdirektivet (nivå 1) ska genomföras i svensk rätt (Solvens II-utredningens betänkande). Betänkandet har remitterats och bereds nu i finansdepartementet. Inom ramen för denna beredning måste departementet bl.a. arbeta in de ändringar som kommer att ske i ramdirektivet till följd av Omnibus II-direktivet, och göra anpassningar med hänsyn till de ändringar som kommer att ske i den s.k. nivå 2-regleringen.

När denna beredning är färdig kommer regeringen att inhämta yttrande från Lagrådet (lagrådsremiss), och efter beredning av Lagrådets eventuella synpunkter lämnar regeringen sina lagförslag till riksdagen (proposition).

Efter det att riksdagen beslutat om de nya lagbestämmelserna, ska regeringen besluta om nödvändiga ändringar i de regeringsförfordningar som är knutna till de

aktuella lagbestämmelserna och Finansinspektionen besluta om de nya föreskrifter och allmänna råd som behövs med anledning av Solvens II-regelverket.

Finansinspektionen har påbörjat sitt arbete med att ta fram nya regler, men detta arbete kan än så länge endast bygga på antaganden om det slutliga svenska genomförandet och på de utkast till reglering av olika slag som nu tas fram på EU-nivå.

Avslutningsvis bör det framhållas att arbetet med genomförandet av Solvens II-regelverket kännetecknas av att det hela tiden sker mot ett rörligt mål. I grunden beror detta på det samband som finns mellan de olika delarna av regelverket.

Ett tydligt och aktuellt exempel är det samband som finns mellan Omnibus II-direktivet och den reglering som ska – eller inte ska – genomföras i nationell rätt, och att tidpunkten för ikraftträdandet av Solvens II-regelverket behandlas inom ramen för Omnibus II-förhandlingarna. Ett annat exempel är sambandet mellan lagstiftning och föreskrifter på lägre nivå, t.ex. kravet på bemyndiganden för att kunna meddela föreskrifter på lägre nivå.

### Några frågor av mer principiellt slag

I detta avsnitt har jag valt att ta upp tre frågor kring det svenska genomförandet av Solvens II-direktivet som jag tror kan vara av mer allmänt intresse för den som läser Nordisk försäkringstidskrift.

Den **första frågan** handlar om betydelsen av den delvis nya regleringsmodellen inom EU, dvs. en regleringsmodell med normgivning på flera nivåer.

Av Solvens II-utredningens betänkande framgår att utredningen anser att den nya regleringsmodellen innehåller en tydlig "normgivningshierarki". Bestämmelserna på nivå 1 (ramdirektivet), dvs. de grundläggande principerna och de egentliga politiska vägvalen i regelverket, beslutas av Europaparlamentet och rådet, medan bestämmelserna på nivå 2, dvs. genomförandeåtgärder som kompletterar bestämmelserna på nivå 1, beslutas av kommissionen. Det närmare utrymmet för dessa genomförandeåtgärder är fastslaget på nivå 1. Genomförandeåtgärder i form av bindande tekniska standarder beslutas av kommissionen, efter förslag från EIOPA. Även det närmare utrymmet för bindande tekniska standarder är fastslaget på nivå 1. Bestämmelserna på nivå 3, som kan beslutas av EIOPA, behandlas inte av utredningen.

Utredningen föreslår att denna normgivningshierarki ska avspeglas i den svenska normgivningen. Mer konkret föreslår utredningen att bestämmelserna på nivå 1 (ramdirektivet) i huvudsak ska tas in i lag, dvs. beslutas av riksdagen. De bestämmelser på nivå 1 som innehåller principiella ställningständer, men som är alltför detaljerade för att tas in i lag, bör enligt utredningens förslag meddelas på "nästa normnivå", dvs. på regeringsnivå.

Utredningens förslag kan hävdas avvika från hittillsvarande genomförandep Praxis på finansmarknadsområdet, där lagstiftaren ofta valt en regleringsteknik som bygger på en ibland rätt omfattande delegation av föreskriftsrätt till Finansinspektionen. I utredningen anges att tidigare regleringspraxis inte ger någon direkt ledning, eftersom den typ av mer detaljerade bestämmelser i bilagor till direktiv och i genomförandedirektiv som enligt hittillsvarande praxis har genomförts genom föreskrifter från Finansinspektionen närmast bör jämföras med sådana regler (nivå 2 och bindande tekniska standarder) i Solvens II-regelverket som kan antas komma att genomföras i form av EU-förordning, dvs. bli direkt tillämpliga i Sverige utan särskilda införlivandeåtgärder.

Den **andra frågan** handlar om genomförandet av artikel 4 i Solvens II-direktivet, dvs. bestämmelsen om att direktivet inte behöver tillämpas på försäkringsföretag som uppfyller vissa särskilda villkor som bl.a. handlar om storleken på årligen tecknade bruttopremieinkomster. Det bör här noteras att regleringen av s.k. små försäkringsföretag i Sverige har utretts och diskuterats vid flera tillfällen under de senaste åren.

Solvens II-utredningen föreslår att det ska införas tre "nivåer" i regleringen av försäkringsföretag. De allra minsta företagen – företag vars premieinkomst understiger 500 000 kronor per år under de tre senaste åren - bör enligt utredningens förslag lämnas oreglerade, dvs. undantas helt från försäkringsrörelselagens tillämpningsområde.

På nästa nivå i utredningens förslag finns företag med en balansomslutning som överstiger 500 000 kronor per år, men där de årligen tecknade bruttopremieinkomsterna understiger 5 miljoner euro och företaget även i övrigt uppfyller villkoren i artikel 4. I utredningens förslag betecknas dessa företag som "mindre försäkringsföretag", och för dessa föreslås en generell särreglering. Övriga försäkringsföretag ska fullt ut följa de bestämmelser som införs till följd av Solvens II-direktivet.

När det först gäller de allra minsta företagen anför utredningen bl.a. att dessa företag i praktiken stått utan tillsyn och reglering i decennier, och att utredningens förslag inte innebär någon större ändring jämfört med vad som gäller idag. Enligt utredningen ger förslaget ökad tydlighet för försäkringstagarna.

När det sedan gäller de övriga mindre försäkringsföretagen (mellangruppen) anger utredningen som en generell utgångspunkt att särregleringen så långt möjligt ska ta hänsyn till de särdrag som finns för berörda företag, men ändå ge ett konsumentskydd som ligger på samma nivå som Solvens II-reglerna. Särregleringen föreslås omfatta bestämmelser om försäkringstekniska avsättningar, kapitalkrav, placeringsregler, företagsstyrning och rapportering. Utredningen föreslår att de försäkringstekniska avsättningarna i allt väsentligt ska beräknas på samma sätt som enligt dagens regler.

När det gäller kapitalkravet föreslår utredningen ett förenklat riskkänsligt kapitalkrav som beräknas utifrån storleken på de försäkringstekniska avsättningarna, innehav i olika tillgångsslag och såvitt avser livförsäkring s.k. positiva risksummor. Utredningen föreslår också rätt detaljerade placeringsregler för tillgångar svarande mot såväl de försäkringstekniska avsättningarna som kapitalkravet. Utredningens förslag när det gäller företagsstyrning utgår från ett grundläggande krav på tillfredsställande soliditet, företagsstyrning och riskhantering i kombination med krav på upprättande av riktlinjer för soliditet, företagsstyrning och riskhantering. Utredningen föreslår att mindre försäkringsföretag ska informera försäkringstagare, andra ersättningsberättigade samt de som erbjuds att teckna en försäkring i företaget om att företaget tillämpar särregler för mindre försäkringsföretag. Slutligen föreslås en viss rapporteringsskyldighet till Finansinspektionen.

Den **tredje frågan** handlar om grupp tillsyn på nationell nivå. Här har utredningen föreslagit att Sverige ska utnyttja den option som finns i direktivet att införa regler som möjliggör för Finansinspektionen att utöva grupp tillsyn över en nationell undergrupp.

Av betänkandet framgår att utredningen anser att det finns starka skäl *mot* att utnyttja optionen om nationell grupp tillsyn. Enligt utredningen är syftet med Solvens II-direktivet att införa ett enhetligt regelverk för försäkringsverksamhet och tillsyn inom Europa. I en sådan regelmiljö bör det enligt utredningen som huvudregel inte spela någon roll vilken nationell tillsynsmyndighet som har ansvaret för grupp tillsynen. Den omständigheten att Finansinspektionen troligen inte kommer att bli grupp tillsynsmyndighet för några av de försäkringsgrupper som idag betraktas som "svenska" utgör enligt utredningen inget argument för att utnyttja möjligheten att ha tillsyn över nationella undergrupper.

Enligt utredningen kan det emellertid uppstå situationer när Finansinspektionen kan behöva utöva tillsyn över en nationell undergrupp. Enligt utredningen kan det t.ex. uppstå situationer då de svenska försäkringstagarnas intressen bäst skyddas genom Finansinspektionens åtgärder, om grupp tillsynen på EU-nivå av någon anledning i praktiken inte fungerar på det sätt som direktivet förutsätter.

Ytterligare ett argument för att utnyttja möjligheten att ha tillsyn över nationella undergrupper är att Finansinspektionen då ges bättre förutsättningar att i tid upptäcka och förhindra otillbörliga överföringar av kapital inom en grupp, som annars skulle kunna drabba de svenska försäkringstagarna. Enligt utredningen finns det alltså flera goda skäl för att utnyttja den möjlighet som finns i direktivet. Utredningen noterar också att optionen om grupp tillsyn på nationell nivå, såvitt är känt, kommer att utnyttjas i många andra medlemsländer.

I en samlad bedömning anför utredningen att den självklara utgångspunkten vid genomförandet av Solvens II-direktivet måste vara att samtliga bestämmelser, inklusive bestämmelserna om grupp tillsyn, kommer att följas av samtliga medlemsländer. Utredningen anger detta som ett tungt vägande skäl mot att utnyttja

optionen om nationell undergrupptillsyn. Utredningen konstaterar samtidigt att optionen faktiskt finns i direktivet, och att utredningens ”principiella och möjligen teoretiska grundinställning i praktiken skulle kunna hindra en effektiv tillsyn och ett fullgott försäkringstagarskydd”.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att nationell undergrupptillsyn ska få utnyttjas, men endast i sådana fall då det finns skäl att tro att bestämmelserna i Solvens II-direktivet och en annan myndighets grupptillsyn i praktiken inte kommer att ge försäkringstagarna ett tillräckligt skydd. Utredningen föreslår därför att det av lagtexten ska framgå att nationell undergrupptillsyn bara är avsedd att användas i undantagsfall, dvs. att det ska föreligga synnerliga skäl för Finansinspektionens beslut.

### Avslutande kommentar

Arbetet med att ta fram ett modernt riskbaserat rörelsergelverk för de europeiska försäkringsföretagen har nu pågått under mer än tio års tid, men det återstår ännu mycket arbete innan det nya samlade regelverket är på plats och kan börja tillämpas. Mot bakgrund av de tydliga kopplingar som finns mellan de olika delarna av regelverket på såväl EU-nivå som på nationell nivå får vi hoppas att de slutliga pusselbitarna kommer på plats så fort som möjligt, och att de sista justeringarna i alla olika delar av regelverket är förenliga med de grundläggande idéerna bakom Solvens II.