

2015-10-22

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

Övergångsreglering för tjänstepensionsförsäkring

Sammanfattning

Finansinspektionen föreslår nya föreskrifter med anledning av att Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG, inklusive de ändringar som har införts genom det så kallade Omnibus 2-direktivet, (S2-direktivet) genomförs i svensk rätt. Regleringen är ett led i genomförandet av S2-direktivet och en förutsättning för att direktivets bestämmelser ska få fullt genomslag i svensk rätt.

Finansinspektionen föreslår föreskrifter för livförsäkringsföretag som tillämpar försäkringsrörelselagens (2010:2043) övergångsreglering för verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkringar.

Finansinspektionens förslag innehåller tillämpningsregler av 10 kap. om företagsstyrning och 19 kap. om grupp tillsyn i försäkringsrörelselagen. Vidare innehåller Finansinspektionens förslag regler om definitionen av övrig livförsäkringsverksamhet i ringa omfattning.

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

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Nuvarande och kommande regelverk	3
1.2	Målet med regleringen	4
1.3	Rättsliga förutsättningar	5
1.4	Ärendets beredning	5
1.5	Regleringsalternativ	6
1.6	Tillämpningsområde	6
1.7	Ikraftträdande	6
2	Motivering och överväganden	6
2.1	Företagstyper utifrån verksamhet	6
2.2	Ringa övrig livförsäkringsverksamhet	7
2.3	Företagsstyrning	10
2.4	Grupptillsyn	16
3	Förslagens konsekvenser	20
3.1	Generella konsekvenser av övergångsregleringen	20
3.2	Kostnadsberäkningar	21
3.3	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	22
3.4	Konsekvenser för företagen	22
3.5	Konsekvenser för Finansinspektionen	26
3.6	Samlad kostnad	27

1 Utgångspunkter

1.1 Nuvarande och kommande regelverk

1.1.1 Den nuvarande svenska försäkringsrörelseregleringen

De nuvarande EU-rättsliga livförsäkringsrörelsereglerna och tjänstepensionsrörelsereglerna återfinns i huvudsak i försäkringsdirektiven för livförsäkring respektive tjänstepensionsdirektivet.¹ Tjänstepensionsdirektivet har i Sverige införlivats i försäkringsrörelselagen (2010:2043, FRL), lagen (1972:262) om understödsföreningar (UFL) och i tryggandelagen (1967:531) och är idag tillämpligt på livförsäkringsföretag, tjänstepensionskassor respektive pensionsstiftelser.

Det svenska genomförandet av tjänstepensionsdirektivet kan sägas innebära att hela den nuvarande FRL utgör den samlade regleringen för försäkringsföretag som helt eller delvis driver tjänstepensionsverksamhet. I artikel 4 i tjänstepensionsdirektivet finns en option som innebär att reglerna om bland annat tekniska avsättningar och placeringsregler i detta direktiv även gäller för tjänstepensionsverksamhet i livförsäkringsföretag. Det innebär att livförsäkringsbolag som tillhandahåller tjänstepensionsförmåner måste hålla tjänstepensionsverksamhetens skuldtäckningstillgångar och tillhörande tekniska avsättningar åtskilda från eventuell övrig verksamheten.

Den nuvarande svenska försäkringsrörelseregleringen, som inkluderar solvensregler, har i stor utsträckning sin grund i de ovan nämnda försäkringsdirektiven. Regler om livförsäkringsrörelse och den svenska särregleringen för livförsäkringsföretag som driver verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkringar finns i huvudsak i FRL, lagen (2010:2044) om införande av FRL (införandelagen) och försäkringsrörelseförordningen (2011:257, FRFO) samt i ett antal föreskrifter och allmänna råd som har utfärdats av Finansinspektionen.

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

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/83/EG av den 5 november 2002 om livförsäkring och Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/41/EG av den 3 juni 2003 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut.

avsättningarna, och som innebär att det i avsättningarna finns implicita kapitalbuffertar. Regelverket innehåller också särskilda krav på tillgångarna för skuldtäckning samt kvantitativa placeringsregler för tillgångar. Dagens regelverk innehåller däremot i relativt begränsad omfattning krav på företagsstyrning.

1.1.2 Solvens 2-direktivet

Solvens 2-direktivet² (S2-direktivet) finns beskrivet i avsnitt 1.1.3–1.1.7 i Finansinspektionens remisspromemoria Förslag till nya och ändrade regler för försäkringsföretag till följd av Solvens 2, daterad den 21 januari 2015 (S2-remissen), och i avsnitt 4.5 och 4.7 i proposition 2015/16:9 om Genomförande av Solvens II-direktivet på försäkringsområdet (Propositionen).

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

Ändringar har skett i det ursprungliga S2-direktivet genom det så kallade Omnibus 2-direktivet³ (O2-direktivet), som antogs i mars 2014.⁴ O2-direktivet innehåller bland annat särskilda infasnings- och övergångsbestämmelser, däribland övergångsregler för livförsäkringsföretag som driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring. Förslag till det svenska genomförandet av O2-direktivet har lämnats i ett delbetänkande från Tjänstepensionsföretagsutredningen (SOU 2014:56). Detta förslag har sedan arbetats in i Propositionen. I Propositionen framgår det att olika regelverk blir tillämpliga för ett livförsäkringsföretag som driver tjänstepensionsverksamhet beroende på om företaget väljer att tillämpa övergångsregleringen och i vilken omfattning som företaget driver verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring respektive övrig livförsäkringsverksamhet.

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 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

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/51/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiven 2003/71/EG och 2009/138/EG och förordningarna (EG) nr 1060/2009, (EU) nr 1094/2010 och (EU) nr 1095/2010 med avseende på befogenheterna för Europeiska tillsynsmyndigheten (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten) och Europeiska tillsynsmyndigheten (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten).

⁴ O2-direktivet finns beskrivet i avsnitt 4.8 i Propositionen.

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.

Målet med övergångsregleringen för livförsäkringsföretag som driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring syftar till att skapa en övergångsordning för tjänstepensionsverksamhet som drivs av försäkringsföretag med stöd av artikel 4 i tjänstepensionsdirektivet under den tid som översynen av det direktivet pågår.⁵ Den av Finansinspektionen föreslagna övergångsregleringen är ett led i genomförandet av S2-direktivet och en förutsättning för att direktivets bestämmelser ska få fullt genomslag i svensk rätt. Målet med förslaget sammanfaller således med direktivets syften.

1.3 Rättsliga förutsättningar

I Propositionen ges regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ett antal bemyndiganden att utfärda föreskrifter kopplade till de föreslagna övergångsbestämmelserna avseende livförsäkringsföretag som driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkringar. Bemyndigandena framgår av punkt 2 i övergångsregleringen till förslaget om ändring i FRL. Finansinspektionen utgår i denna remisspromemoria från att regeringen kommer att delegera dessa bemyndiganden till Finansinspektionen.

1.4 Ärendets beredning

Som Finansinspektionen redogör för i S2-remissen har Finansinspektionens arbete pågått i många år. Den nationella övergångsregleringen för livförsäkringsföretag som driver verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring har dock tagits fram i ett relativt sent skede och Finansinspektionens bemyndiganden på området har därför inte varit kända. På grund av förseningarna har Finansinspektionen inte haft någon möjlighet att genomföra referensgruppsmöten för att ge branschen möjligt att lämna synpunkter på behovet och den närmare utformningen av regleringen. Däremot informerade Finansinspektionen i september 2015 branschen om myndighetens utgångspunkter i utformningen av övergångsregleringen för tjänstepensionsverksamhet i livförsäkringsföretag.

⁵ Se skäl 30 i O2-direktivet.

1.5 Regleringsalternativ

S2-direktivets bestämmelser ska vara införda genom bindande föreskrifter för att direktivet till fullo ska anses vara genomfört i svensk rätt.

Övergångsregleringen för försäkringsföretag som driver tjänstepensionsförsäkring är en del av S2-direktivets bestämmelser vilket innebär att det saknas alternativ till reglering i form av föreskrifter. De föreskrifter som Finansinspektionen nu föreslår överensstämmer därför med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

1.6 Tillämpningsområde

Finansinspektionen föreslår att föreskrifterna om övergångsreglering för försäkringsrörelse avseende livförsäkringsföretag som driver verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring ska gälla för svenska försäkringsföretag som omfattas av punkt 2 i ikraftträdande och övergångsbestämmelserna till den föreslagna lagen om ändring i FRL och, i tillämpliga delar, även för grupper där sådana företag ingår.

1.7 Ikraftträdande

Finansinspektionen föreslår att föreskrifterna som ingår i detta förslag ska träda ikraft den 1 januari 2016, eftersom det är då lagändringarna föreslås träda i kraft.

2 Motivering och överväganden

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

I huvudsak är de förslag som Finansinspektionen nu remitterar en del av det svenska genomförandet av S2-direktivet. I samband med genomförandet av S2-direktivet samlar Finansinspektionen merparten av övergångsregleringen kopplad till direktivet i en författning (Övergångsföreskriften). Denna remiss avser endast reglerna om verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring i Övergångsföreskriften (7 kap). Övriga delar ingick i S2-remissen.

2.1 Företagstyper utifrån verksamhet

Den i Propositionen föreslagna övergångsregleringen för livförsäkringsföretag som driver verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring innebär enligt Finansinspektionens bedömning att livförsäkringsföretagen kan delas in i fem

olika företagstyper beroende på den verksamhet som företagen driver och den reglering som företagen har möjlighet att tillämpa under övergångsperioden.

- *Företagstyp 1*: ett företag som driver enbart verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring och som väljer att tillämpa övergångsregleringen.
- *Företagstyp 2*: ett företag som huvudsakligen driver verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring och som endast har en övrig livförsäkringsverksamhet av ringa omfattning, och som väljer att tillämpa övergångsregleringen.
- *Företagstyp 3*: ett företag som driver verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring och övrig livförsäkringsverksamhet i varierande grad (ett så kallat *blandat försäkringsföretag, och*) som väljer att tillämpa S2-direktivet på den övriga livförsäkringsverksamheten och övergångsregleringen på tjänstepensionsverksamheten.
- *Företagstyp 4*: ett företag som enbart driver övrig livförsäkringsverksamhet och som tillämpar S2-direktivet.
- *Företagstyp 5*: ett företag vars verksamhet motsvarar den verksamhet som ett företag i kategori 1–3 driver men som väljer att tillämpa S2-regelverket på hela sin verksamhet.

Vilka regler som varje företagstyp omfattas av framgår av Propositionen⁶. De föreskrifter som Finansinspektionen föreslår träffar endast företagstyp 1–3.

2.2 Ringa övrig livförsäkringsverksamhet

2.2.1 Förutsättningar för ringabedömningen

Enligt punkt 2 tredje stycket i de förslagna ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna i FRL får ett livförsäkringsföretag som huvudsakligen driver tjänstepensionsverksamhet, och som endast driver en övrig livförsäkringsverksamhet av ringa omfattning, tillämpa övergångsregleringen på hela sin verksamhet. Regeringen föreslår att Finansinspektionen får bemyndiganden att meddela föreskrifter om vad som avses med ringa omfattning.

Den ovannämnda bestämmelsen innebär att vissa försäkringsföretag som vid lagens ikraftträdande driver verksamhet som avser både tjänstepensionsförsäkring och övrig livförsäkring, i huvudsak får tillämpa den äldre försäkringsrörelseregleringen på båda verksamhetsgrenarna. Andra försäkringsföretag, vars övriga livförsäkringsverksamhet inte är att anses som ringa ska i stället tillämpa den nya försäkringsrörelseregleringen på denna verksamhet, och äldre försäkringsrörelseregler enbart på verksamheten som avser tjänstepensionsförsäkring.

⁶ Se avsnitt 24.2.10.

För att säkerställa en förutsebarhet i och en enhetlig tillämpning av reglerna bedömer Finansinspektionen att det är av vikt att i föreskrifter närmare ange vad som anses med ringa omfattning. Att fortsätta att tillämpa äldre försäkringsrörelse regler kan dessutom anses som en lättnad för de berörda företagen, jämfört med kraven i S2-regelverket, och det är därför angeläget att genom föreskrifter säkerställa att regeln inte genom oklarhet får en vidare tillämpning än vad lagstiftaren har avsett.

Finansinspektionen vill inledningsvis betona att det av de föreslagna övergångsreglerna i FRL framgår att omfattningen av den övriga livförsäkringsverksamheten fastställs den 1 januari 2016. Ett företag vars övriga livförsäkringsverksamhet vid den tidpunkten överstiger vad som anses som ringa får därmed inte tillämpa övergångsregleringen på hela verksamheten, även om den övriga livförsäkringsverksamhetens omfattning skulle minska under övergångsperioden. På samma sätt får ett företag som vid lagens ikraftträdande uppfyller kraven för ringa omfattning, men som väljer att tillämpa S2-reglerna på den övriga livförsäkringsverksamheten, inte heller i ett senare skede välja att tillämpa övergångsreglerna på den verksamheten.

2.2.2 Utgångspunkter för ringabedömningen

I Propositionen anges huvudsakligen två skäl till den föreslagna övergångsregeln.⁷ Det ena skälet är att regeringen bereder en ny lagstiftning som syftar till att låta försäkringsföretag som enbart driver verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring ombildas till tjänstepensionsinstitut. Även om det ännu råder osäkerhet i denna fråga, anger regeringen att det rimligt att de berörda företagen inte ska behöva byta grundläggande regelverk mer än en gång. Det andra skälet är att försäkringsföretag som driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring i varierande omfattning, ska ges en övergångsperiod för att anpassa sig till S2-regelverket.

Finansinspektionen har som utgångspunkt att omfattningen av den övriga livförsäkringsverksamheten ska bedömas i förhållande till den samlade verksamheten i ett försäkringsföretag. Bedömningen blir således relativ, sett till varje försäkringsföretags egen verksamhet. Ett alternativ skulle kunna vara att göra en absolut bedömning. Det skulle innebära att den övriga livförsäkringsverksamheten bedöms i förhållande till en generell beloppsgräns. Finansinspektionen anser dock att det skulle strida mot syftet med övergångsregleringen. Det bör i första hand vara försäkringsföretag där den övriga livförsäkringsverksamheten är mycket liten i förhållande till tjänstepensionsverksamheten som har befogad anledning att inte behöva tillämpa två skilda regelverk på verksamhetsgrenarna. Det är också dessa företag som i första hand kan bli aktuella för eventuella ombildningar till tjänstepensionsinstitut, när en sådan reglering är på plats.

⁷ Se Propositionen s. 536 f.

Med utgångspunkten att bedömningen är relativ uppstår två frågor, nämligen

- vilka mått som ska användas för att bedöma den övriga livförsäkringsverksamhetens omfattning, och
- vad gränsvärdet för ringa omfattning ska vara.

Finansinspektionen redogör i kommande avsnitt för myndighetens bedömning i dessa frågor.

2.2.3 Mått för ringabedömningen

Finansinspektionen anser att en bedömning av verksamheternas relativa storlek måste ta sin utgångspunkt i ett försäkringsföretags försäkringstekniska avsättningar. Men att bara ta hänsyn till dessa skulle i många fall ge en felaktig bild eftersom företagen i fråga i allmänhet har betydande överskott, antingen i konsolideringsfonden eller som balanserade vinstmedel. Dessa överskott kan som regel hänföras till olika försäkringsbestånd och försäkringsavtal med utgångspunkt från kontributionsprincipen. Därmed bör dessa överskott också beaktas vid en bedömning av verksamhetsgrenarnas omfattning.

Finansinspektionen bedömer därför att det relevanta måttet för ringabedömningen ska inkludera försäkringsföretagets totala försäkringstekniska avsättningar och eget kapital. Den övriga livförsäkringsrörelsens relativa omfattning bör således bestämmas utifrån hur stor andel av de totala försäkringstekniska avsättningar och eget kapital som denna verksamhet svarar för.

2.2.4 Gränsvärde för ringabedömningen

Nästa fråga att besvara blir då vilket gränsvärde som ska gälla för en ringa omfattning. Finansinspektionen anser att det är rimligt att hämta vägledning från bedömningar som gjorts i andra delar av lagstiftningen där det finns liknande krav på att en viss verksamhet ska vara av ringa omfattning. Viss vägledning kan hämtas från upplåningsbegränsningen i 4 kap. 6 §⁸ i den föreslagna nya lydelsen av FRL, som innehåller ett krav på att ett försäkringsföretags upplåning måste vara av ringa betydelse. Enligt en långvarig och fast praxis har detta ringakrav ansetts motsvara en upplåning som inte överstiger fem procent av kapitalbasen.

Finansinspektionen anser att fem procent är ett lämpligt gränsvärde även i bedömningen av om den övriga livförsäkringsverksamheten i ett försäkringsföretag ska anses vara av ringa omfattning. För att undvika att avrundningar påverkar utfallet bör gränsvärdet utformas så att den övriga livförsäkringsverksamheten måste svara för *mindre än fem procent* av försäkringsföretagets totala försäkringstekniska avsättningar och eget kapital för att anses vara av ringa omfattning.

⁸ 4 kap. 5 § i den äldre lydelsen av FRL.

2.2.5 Kontroll av ringabedömningen

Enligt den föreslagna övergångsregeln i FRL krävs inget beslut av Finansinspektionen för att ett försäkringsföretag ska få tillämpa äldre bestämmelser även för övrig livförsäkringsverksamhet som är av ringa omfattning. Det är således företags eget ansvar att säkerställa att den övriga livförsäkringsverksamheten uppfyller kraven på ringa omfattning. Fördelen med det mått som Finansinspektionen föreslår är att det enkelt kan kontrolleras av såväl de berörda företagen, som Finansinspektionen och utomstående parter. Denna kontroll kan göras utifrån försäkringsföretagens finansiella rapportering.

Det får också anses rimligt att det förekommer en dialog mellan Finansinspektionen och de företag som väljer att utnyttja möjligheten att tillämpa övergångsregleringen på båda verksamhetsgrenar, inte minst i ett läge där företags och Finansinspektionens bedömning av den övriga livförsäkringsverksamhetens omfattning skiljer sig åt.

2.3 Företagsstyrning

2.3.1 Allmänt om företagsstyrning

Enligt övergångsregleringen ska försäkringsföretag som driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkringar, tillämpa det föreslagna nya 10 kap. om företagsstyrning i FRL. Bestämmelsen innebär att dessa företag ska tillämpa de företagsstyrningsregler som följer av S2-direktivet. Finansinspektionen ges samtidigt bemyndigande att meddela föreskrifter om tillämpningen av dessa bestämmelser på försäkringsföretags tjänstepensionsverksamhet.

Finansinspektionen konstaterar att företagsstyrningsreglerna i S2-regelverket har många likheter med gällande rätt. Det finns redan idag regler om styrning och kontroll av försäkringsföretag i aktiebolagslagen (2005:551), lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och i Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2005:1) om styrning och kontroll av finansiella företag (allmänna råd om intern styrning och kontroll). Liksom de föreslagna reglerna i nya 10 kap. FRL behandlar de nuvarande reglerna bland annat styrelsens och verkställande direktörens ansvar, företagsstyrningsfunktioner och riktlinjer samt utläggning av verksamhet.

Reglerna om företagsstyrning som införs i FRL är särskilt anpassade till försäkringsföretag. Reglerna är också utformade för att ge enskilda försäkringsföretag en flexibilitet att uppfylla kraven på företagsstyrning på olika sätt. Exempelvis till skillnad mot vad som gäller för vissa andra finansiella sektorer, innebär företagsstyrningsreglerna inget krav på att ha ett *visst* företagsstyrningssystem. Dessutom är reglerna utformade som ett system där flera av de ingående komponenterna samverkar med varandra.

2.3.2 Utgångspunkter för föreskrifterna

Som Finansinspektionen angett ovan föreslås myndigheten få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om tillämpningen av det föreslagna nya 10 kap. FRL på försäkringsföretag som driver tjänstepensionsverksamhet enligt övergångsregleringen. Av motivtexten i Propositionen framgår det att av föreskrifterna ska framgå vilka nya bestämmelser om företagsstyrning enligt 10 kap. som bör vara tillämpliga när det gäller försäkringsföretag som enbart driver tjänstepensionsverksamhet, eller som endast har en övrig livförsäkringsverksamhet av ringa omfattning. På samma sätt ska det av föreskrifterna framgå vilka företagsstyrningsregler i FRL som är tillämpliga på blandade försäkringsföretag.⁹

Grundförutsättningarna för regleringen är att företagsstyrningssystemet i det föreslagna nya 10 kap. är särskilt anpassat till försäkringsföretag, oavsett om de driver tjänstepensionsverksamhet eller övrig livförsäkringsverksamhet. Som angetts ovan är regleringen också flexibel. Till stora delar motsvarar de nya företagsstyrningsreglerna också gällande reglering på området, vilket motiverar att reglerna ska gälla framöver även för företag som lyder under övergångsregleringen. Med utgångspunkt från detta föreslår Finansinspektionen att bestämmelserna i nya 10 kap. ska gälla i så stor utsträckning som är praktiskt lämpligt för försäkringsföretag som driver tjänstepensionsverksamhet enligt övergångsregleringen. Samtidigt konstaterar Finansinspektionen att terminologin i företagsstyrningsreglerna i FRL inte är anpassade till dessa företag.

Som en konsekvens av detta föreslår Finansinspektionen också en bestämmelse som anpassar terminologin i det föreslagna nya 10 kap. FRL till en tillämpning på verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring och på vilken kapitalkraven enligt Solvens 1-direktivet (S1-direktivet) tillämpas. Som framgår av föreskrifterna som Finansinspektionen föreslår är relativt förutsägbara. Exempelvis föreslås, att begreppet *solvenskapitalkrav*, för verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring, ska ersättas med *solvensmarginal*.

2.3.3 Skillnader och likheter mellan företagstyper

Finansinspektionen tolkar skrivningarna i Propositionen så att föreskrifterna särskilt ska beakta om verksamheten i ett försäkringsföretag är blandad eller om företaget enbart driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkringar, inbegripet en övrig livförsäkringsverksamhet av endast ringa omfattning. En skillnad som enligt Finansinspektionen bör beaktas i föreskrifterna är att blandade försäkringsföretag ska tillämpa hela S2-regelverket på den övriga livförsäkringsrörelsen. Därigenom ska ett blandat företag uppfylla samtliga företagsstyrningsregler i FRL, oavsett hur övergångsregleringen i den delen är utformad. Ett företag som enbart har tjänstepensionsförsäkringar, eller ringa

⁹ Se Propositionen sid. 542 f.

övrig livförsäkringsverksamhet, har ett delvis annat utgångsläge då företaget i huvudsak följer den äldre regleringen.

Det finns dock också likheter mellan båda kategorier av försäkringsföretag. Det viktigaste är att företagstyrningsreglerna i S2-regelverket i båda fallen ska tillämpas på tjänstepensionsverksamhet för vilken kapitalkrav enligt S1-regelverket gäller. Finansinspektionen bedömer därför att företagsstyrningsreglerna för båda företagskategorierna bör anpassas till tjänstepensionsverksamheten på samma sätt.

Det finns emellertid några fall där Finansinspektionen bedömer att föreskrifterna måste ta hänsyn till de skillnader som förekommer mellan företagstyperna. Dessa fall kommer att behandlas särskilt i det följande.

2.3.4 Styrelsens och verkställande direktörens ansvar

De nya företagsstyrningsreglerna som föreslås i FRL innehåller flera bestämmelser om styrelsens och den verkställande direktörens ansvar och uppgifter. Reglerna har utformats enligt EU-rättens reglering om förvaltningslednings- och tillsynsorgan samtidigt som reglerna tar i beaktande svensk associationsrätt och de särskilda verksamhetsförutsättningarna för försäkringsföretag. Regleringen i det föreslagna nya 10 kap. FRL kan enligt Finansinspektionen inte anses innebära någon större förändring jämfört med gällande regler i FRL, aktiebolagslagen och i de allmänna råden om intern styrning och kontroll. Finansinspektionen anser därför att det i föreskrifter inte ska införas något särskilt undantag för försäkringsföretag som omfattas av övergångsregleringen för tjänstepensionsförsäkringar från att följa dessa regler.

2.3.5 Styrdokument

Enligt det föreslagna nya 10 kap. 2 § FRL ska ett försäkringsföretag upprätta och följa styrdokument för riskhantering, internkontroll, internrevision, verksamhet som omfattas av uppdragsavtal, uppgiftslämnande till Finansinspektionen och ändring av en eventuell intern modell. Vidare ska ett försäkringsföretag, enligt nya 10 kap. 23 och 24 §§ upprätta och följa försäkringstekniska riktlinjer och riktlinjer för hantering av intressekonflikter. Dessa krav på styrdokument och riktlinjer motsvarar i stora delar gällande krav i FRL (se 8 kap.) samt de allmänna råden om intern styrning och kontroll. Finansinspektionen föreslår av den anledningen inte heller här några undantag för försäkringsföretag som omfattas av övergångsregleringen för verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring.

För försäkringsföretag med blandad verksamhet som använder särskilda beräkningsmetoder enligt S2-direktivet på den övriga livförsäkringsverksamheten anser Finansinspektionen att det däremot är motiverat att i föreskrifterna förtydliga att företaget i styrdokumenterna i dessa fall behöver beakta den inverkan som verksamheten som avser tjänstepensionsförsäkringar kan ha på den övriga livförsäkringsverksamheten.

Finansinspektionen motiverar detta med att den mjuka separationen av verksamhetsgrenarna som regeringen inför innebär att uppdelningen, med undantag från skuldtäckningstillgångarna, i huvudsak är beräkningsmässig.¹⁰ I praktiken är det därför möjligt att verksamhetsgrenarna påverkar varandra. Av samma anledning föreslår Finansinspektionen att ett företag med blandad verksamhet som använder en intern modell för den övriga livförsäkringsverksamheten, i styrdokumentet för ändringen av företagets interna modell på samma sätt ska beakta den påverkan som tjänstepensionsverksamheten kan ha.

2.3.6 Företagsstyrningsfunktioner

Enligt de föreslagna nya företagsstyrningsreglerna i FRL ska ett försäkringsföretag ha funktioner för riskhantering, regelefterlevnad och internrevision, samt en aktuariefunktion (centrala funktioner).

Enligt gällande regler i 5 kap. 14 § FRL ska de försäkringstekniska beräkningarna i ett försäkringsföretag utföras under överinseende av en aktuarie. Vidare framgår det av de allmänna råden om intern styrning och kontroll att ett försäkringsföretag bör ha funktioner för riskkontroll, regelefterlevnad och internrevision. Dessa centrala funktioner som ett försäkringsföretag ska ha enligt S2-direktivet motsvaras således av funktioner som ett försäkringsföretag redan ska ha eller bör ha.

Därmed saknas det enligt Finansinspektionen skäl att undanta de företag som tillämpar övergångsregleringen från att tillämpa reglerna om centrala funktioner. Avseende funktionen för regelefterlevnad respektive aktuariefunktionen bedömer Finansinspektionen att det finns ett behov att i föreskrifterna förtydliga hur reglerna ska tillämpas. Finansinspektionen redogör nedan för förslagen.

2.3.6.1 Regelefterlevnadsfunktionen

När det gäller regelefterlevnadsfunktionen föreslår Finansinspektionen att det i föreskrifter förtydligas att funktionens uppgifter enligt nya 10 kap. 16 § FRL även ska omfatta de äldre regler som fortsätter att gälla för försäkringsföretag som tillämpar övergångsregleringen.

2.3.6.2 Aktuariefunktionen

Enligt den föreslagna övergångsregleringen fortsätter den äldre bestämmelsen om kravet på aktuarie i 5 kap. 14 § FRL att gälla samtidigt som kravet på en aktuariefunktion enligt nya 10 kap. 4 och 18 §§ också ska tillämpas. I 4 kap. 5 § i de allmänna råden om intern styrning och kontroll omnämns aktuariens uppgifter och ansvar i samband med reglerna om kontroll och hantering av risker. Som utgångspunkt anser Finansinspektionen att det får anses naturligt

¹⁰ I Propositionen föreslår regeringen att uppdelningen mellan tjänstepensionsverksamhet och övrig livverksamhet bör ske vid solvensberäkningar. Se Propositionen, s. 540.

att de aktuarier som enligt äldre bestämmelser överser de försäkringstekniska beräkningarna, redan innehar en väsentlig funktion i styrningen och kontrollen av försäkringsföretag. Inrättandet av en aktuariefunktion kan därmed anses bekräfta och befästa den betydelsen som aktuarien redan har i ett företags styrning.

Försäkringsföretag med blandad verksamhet ska ha en aktuariefunktion eftersom företaget ska tillämpa S2-regelverket för den övriga livförsäkringsverksamheten. Eftersom båda verksamhetsgrenarna har betydelse för företagets finansiella ställning föreslår Finansinspektionen att den aktuarie som ett företag ska ha enligt den äldre lydelsen av 5 kap. 14 § FRL ska ingå i aktuariefunktionen. Huruvida denna aktuarie ska ansvara för, eller utföra uppgifter i, aktuariefunktionen står däremot företaget fritt att välja.

För försäkringsföretag som enbart driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring, eller endast har ringa övrig livförsäkringsverksamhet, uppstår frågan om det är nödvändigt att inrätta en aktuariefunktion, eller om dessa företag i stället enbart ska tillämpa gällande bestämmelser om aktuarier. Som framgått ovan utgör reglerna om företagsstyrning i nya 10 kap. FRL ett system av samverkande komponenter där aktuariefunktionen är en av de centrala funktionerna. Eftersom aktuarierna redan förutsätts ha en central roll i företagsstyrningen enligt de äldre reglerna, anser Finansinspektionen att det saknas anledning att undanta de berörda företagen från kravet på en aktuariefunktion. Därför föreslår Finansinspektionen att en aktuarie, enligt den äldre lydelsen av 5 kap. 14 § FRL, även i ett sådant företag ska ingå i aktuariefunktionen.

Beroende på om en aktuarie ansvarar för eller utför uppgifter i aktuariefunktionen ska denna uppfylla de villkor för behörighet som framgår av 10 kap. i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (2015:XX) om försäkringsrörelse. Finansinspektionen föreslår därför att det i föreskrifterna om övergångsreglering framgår att den aktuarie som ett företag ska ha enligt nuvarande regler också ska uppfylla dessa behörighetskrav.

2.3.7 Egen solvens- och riskbedömning

Med S2-regelverket införs ett krav på försäkringsföretagen att årligen genomföra en egen risk- och solvensbedömning. Företaget ska enligt reglerna göra en bedömning av sitt totala solvensbehov och sin fortlöpande efterlevnad av kapitalkraven. De ska också bedöma skillnaderna mellan riskprofilen och de antaganden som ligger till grund för beräkning av kapitalkraven.

Den egna risk- och solvensbedömningen syftar till att ett försäkringsföretag ska förstå sina risker och de kapitalbehov som riskerna ger upphov till. Bedömningen ska också ge en mer långsiktig bild av försäkringsföretagets risker och kapitalbehov.

Den egna solvens- och riskbedömningen utgör en nyhet som saknar motsvarighet i det äldre regelverket. Vidare kan konstateras att kravet är nära förknippat med beräkningen av det riskbaserade solvenskapitalkravet enligt S2-regelverket. Därmed uppstår frågan om en egen risk- och solvensbedömning är relevant även för blandade företag respektive företag som enbart driver verksamhet som avser tjänstepensionsverksamhet, eller som driver övrig livförsäkringsverksamhet av endast ringa omfattning. Finansinspektionen gör här bedömningen att olikheterna mellan företagstyperna, i kombination med att reglerna är helt nya, utgör skäl till att tillämpningen av reglerna ska skilja sig åt mellan företagstyperna.

Som framgår av den föreslagna övergångsregleringen ska ett blandat företag upprätta en egen risk- och solvensbedömning för den övriga livförsäkringsverksamheten. Finansinspektionen bedömer att en sådan risk- och solvensbedömning inte blir rättvisande om inte företaget vid framtagningen av den också beaktar verksamheten som avser tjänstepensionsförsäkring. Detta gäller inte minst eftersom regeringen endast inför en mjuk separation av verksamheten. Finansinspektionen anser samtidigt att företaget ska kunna anpassa de krav och riktlinjer som gäller för den egna risk- och solvensbedömningen till de särskilda förutsättningar som gäller för tjänstepensionsförsäkring. Finansinspektionen föreslår därför bestämmelser som speglar detta.

Finansinspektionen har noga övervägt om det är befogat att kräva att även försäkringsföretag som uteslutande driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkringar eller som endast i ringa omfattning driver övrig livförsäkringsverksamhet och som tillämpar övergångsregleringen ska ta fram en egen risk- och solvensbedömning. Av nya 10 kap. 11 § femte stycket FRL framgår att den egna risk- och solvensbedömningen ska ingå som en integrerad del i ett försäkringsföretags affärsstrategier och att den ska beaktas vid företagets strategiska beslut. Detta talar enligt Finansinspektionen för att samtliga försäkringsföretag som tillämpar de nya företagsstyrningsreglerna i FRL bör upprätta en egen risk- och solvensberäkning. Som Finansinspektionen anger ovan är dock den egna risk- och solvensbedömningen en nyhet som saknar motsvarighet i det äldre regelverket och kravet är också nära förknippat med beräkningen av det riskbaserade solvenskapitalkravet enligt S2-regelverket. Detta talar enligt Finansinspektionen för att företag som enligt övergångsregleringen *enbart* tillämpar kapitalkrav enligt S1-regelverket bör undantas från kraven.

Sammantaget anser Finansinspektionen att det finns skäl att undanta försäkringsföretag som enbart driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring eller som endast driver en övrig livförsäkringsverksamhet av ringa omfattning från kravet på att upprätta en egen risk- och solvensbedömning. Finansinspektionen vill dock betona att ett sådant försäkringsföretag ändå har krav på sig att sköta företagsstyrningen i ett framåtblickande risk- och solvensperspektiv, inte minst för att uppfylla kraven enligt stabilitetsprincipen i nuvarande 4 kap. 1 § FRL.

2.3.8 Uppdragsavtal

De föreslagna lagbestämmelserna om uppdragsavtal om utläggning av verksamhet har gemensamma drag med reglerna i de gällande allmänna råden om intern styrning och kontroll. Detta gäller bland annat reglerna om försäkringsföretagets fortsatta ansvar för den utlagda verksamheten, underlättandet av tillsyn, och att utläggning av en väsentlig del av verksamheten ska anmälas till Finansinspektionen i förväg. De nya reglerna innehåller även begränsningar som motsvarar de krav som Finansinspektionen har upprätthållit i tillsynen av utlagd verksamhet enligt gällande regler. Därmed bör reglerna om uppdragsavtal i nya 10 kap. tillämpas i sin helhet av försäkringsföretag som omfattas av övergångsregleringen för tjänstepensionsförsäkring.

2.4 Grupptillsyn

2.4.1 Tillämpningen av bestämmelser om grupptillsyn på ett försäkringsföretag med tjänstepensionsverksamhet

Regeringen konstaterar i Propositionen att den utökade tillsynen för försäkringsföretag som ingår i grupper är en väsentlig del av EU-regleringen av försäkringsföretag. Man anger vidare att det saknas förutsättningar för att låta äldre reglering om grupptillsyn i 9 kap. FRL gälla för blandade försäkringsföretag som omfattas av övergångsreglerna. I motiveringen står det att verksamheten i ett blandat försäkringsföretag, som regleras enligt övergångsregeln, därför bör omfattas av de nya bestämmelserna om grupptillsyn i 19 kap. FRL som genomför S2-direktivet.¹¹

Av artikel 225 i S2-direktivet framgår att solvensberäkningen för en grupp ska omfatta kapitalkraven och kapitalbasen i alla anknutna försäkringsföretag. Därmed ska även försäkringsföretag som enbart driver tjänstepensionsverksamhet, eller som endast driver övrig livförsäkringsverksamhet av ringa omfattning, och som tillämpar övergångsregleringen, beaktas i beräkningarna av den gruppbaseade kapitalbasen och det gruppbaseade kapitalkravet. Ett sådant företag bör alltså omfattas av gruppreglerna i tillämpliga delar i egenskap av anknutet företag, vilket också framgår av Propositionen.¹² Som en följd av det som regeringen lägger fram, konstaterar Finansinspektionen att ett sådant företag däremot inte ska omfattas av grupptillsynsreglerna om det är i toppen av en grupp.¹³

¹¹ Se Propositionen, s. 543 f.

¹² Se Propositionen, s. 544.

¹³ Samma sak gäller om försäkringsföretaget är det högsta försäkringsföretaget i en grupp och har som moderföretag ett försäkringsholdingföretag, ett blandat finansiellt holdingföretag eller annat moderföretag enligt 19 kap. 2 § andra stycket 3 samt tredje och fjärde styckena FRL.

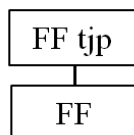
Finansinspektionen föreslår få bemyndigande att meddela föreskrifter om hur ett försäkringsföretag som omfattas av övergångsbestämmelserna om tjänstepensionsverksamhet ska tillämpa de föreslagna lagreglerna om grupp-tillsyn. Lagförslagen innehåller bestämmelser som riktar sig till det företag som ansvarar för att gruppbestämmelserna följs, vanligtvis företaget i toppen av en grupp. I förslaget regleras också hur olika anknutna företag i gruppen ska beaktas i grupp-tillsynen, exempelvis vid beräkningen av grupp-baserad kapitalbas och grupp-baserat solvenskapitalkrav. Med anledning av vad som sägs ovan föreslår Finansinspektionen att föreskrifterna delas upp på hur bestämmelserna i 19 kap. FRL ska tillämpas dels på försäkringsföretag som enbart driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring eller som har övrig livförsäkringsverksamhet av endast ringa omfattning, dels på blandade försäkringsföretag. Hur lagreglerna om grupp-tillsyn ska tillämpas beror på om företaget som följer övergångsregleringen är det företag som gör att det uppkommer ett fall av grupp-tillsyn eller om företaget omfattas av bestämmelserna i egenskap av att vara ett anknutet företag i en grupp där grupp-tillsyn redan utövas. Hur lagreglerna ska tillämpas i de båda fallen framgår av de föreslagna föreskrifterna.

2.4.2 Försäkringsföretag med enbart tjänstepensionsverksamhet eller ringa övrig livförsäkringsverksamhet

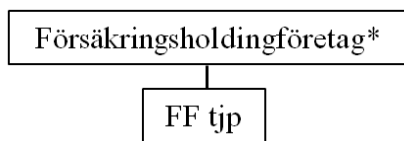
2.4.2.1 Fall av grupp-tillsyn

I enlighet med vad regeringen anger i Propositionen föreslår Finansinspektionen att de nya bestämmelserna om grupp-tillsyn i 19 kap. FRL inte ska vara tillämpliga på ett försäkringsföretag som enbart driver tjänstepensionsverksamhet, eller som endast driver övrig livförsäkringsverksamhet av ringa omfattning, och som är ett sådant försäkringsföretag som gör att det blir ett fall då grupp-tillsyn ska utövas (det vill säga ett sådant försäkringsföretag som avses i det nya 19 kap. 2 § andra–fjärde stycket FRL). Förslaget innebär att grupp-tillsyn inte ska tillämpas om försäkringsföretaget är i toppen av en grupp (19 kap. 2 § andra stycket 1 eller 2 FRL). Reglerna om grupp-tillsyn ska inte heller tillämpas om företaget är det högsta försäkringsföretaget i en grupp och har ett moderföretag som avses i 19 kap. 2 § andra stycket 3 och samt tredje och fjärde styckena FRL (se dock exemplet bild 3).

Bild 1 - exempel



I exemplet i bild 1 är FF tjp ett försäkringsföretag som enbart driver tjänstepensionsverksamhet, eller som driver övrig livförsäkringsverksamhet av endast ringa omfattning. FF är ett annat försäkringsföretag som inte är ett FF tjp. I detta exempel ska inte grupp-tillsyn utövas.

Bild 2 - exempel

** Eller blandat finansiellt holdingföretag eller annat moderföretag enligt 19 kap. 2 § andra stycket 3 samt tredje och fjärde styckena.*

I exemplet i bild 2 är FF tjp ett försäkringsföretag som enbart driver tjänstepensionsverksamhet, eller som endast driver övrig livförsäkringsverksamhet av ringa omfattning. FF tjp har ett försäkringsholdingföretag som moderföretag. Inte heller i detta fall kommer någon grupp tillsyn att utövas.

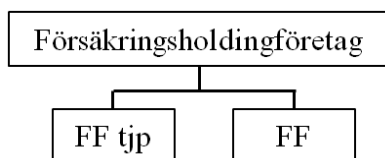
2.4.2.2 Försäkringsföretag som anknutet företag

I Propositionen föreslås att försäkringsföretag som enbart driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring, eller som har övrig livförsäkringsverksamhet av endast ringa omfattning, bör omfattas av grupp tillsynsreglerna i de fall de är anknutna företag i en grupp där grupp tillsyn ska utövas. I en grupp, där 19 kap. 2 § andra–fjärde stycket tillämpas med anledning av förekomsten av ett annat försäkringsföretag, ska alltså ett anknutet försäkringsföretag som enbart driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring, eller som har övrig livförsäkringsverksamhet av endast ringa omfattning, beaktas i grupp tillsynen.

Som framgår av de föreslagna övergångsbestämmelserna i FRL ska kapitalbasen och solvensmarginalen för ett sådant anknutet företag beräknas enligt bestämmelser i den äldre lydelsen av FRL och föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Finansinspektionen föreslår att det i föreskrifterna framgår att ett sådant anknutet företag ska beaktas genom användning av sammanläggnings- och avräkningsmetoden vid beräkning av grupp baserad kapitalbas och grupp baserat solvenskapitalkrav. Förslaget har utformats med utgångspunkt från motivtexten i Propositionen.¹⁴ Finansinspektionen vill betona att förslaget inte ska förstås som att sammanläggnings- och avräkningsmetoden får användas för hela gruppen. Förslaget anger endast hur det anknutna företaget ska beaktas vid beräkningarna. Det blir alltså i praktiken en kombination av metoder i det fall konsolideringsmetoden används för den resterande delen av gruppen. Som framgår av föreskriftsförslaget förtydligar Finansinspektionen att det, för denna typ av anknutna företag, inte behövs något beslut från Finansinspektionen för att få använda sammanläggnings- och avräkningsmetoden.

¹⁴ Se Propositionen, s. 544.

Bild 3 – exempel



I exemplet i bild 3 är FF tjp ett försäkringsföretag som enbart driver tjänstepensionsverksamhet eller ringa övrig livförsäkringsverksamhet. FF är ett annat försäkringsföretag som inte är ett FF tjp. I detta fall kommer FF tjp att beaktas som ett anknutet företag i grupp tillsynen i den grupp som föreligger genom FF enligt de nya bestämmelserna i 19 kap. 2 § andra stycket 3 FRL.

2.4.3 Blandade företag

Av motivtexten i Propositionen följer att grupp tillsynsreglerna blir tillämpliga både då ett blandat försäkringsföretag utgör ett sådant försäkringsföretag som innebär att grupp tillsyn ska utövas och då det är ett anknutet företag i en grupp. Eftersom ett blandat företag ska följa S2-regelverket föreslår Finansinspektionen att det i föreskrifterna förtydligas att ett blandat företag ska beaktas genom användning av konsolideringsmetoden vid beräkning av grupp baserad solvens. I enlighet med vad som anges i lagreglerna om grupp tillsyn är det möjligt att ansöka om att i stället få använda sammanläggnings- och avräkningsmetoden. Förslaget innebär att ett blandat företag beaktas på samma sätt som ett försäkringsföretag som tillämpar S2-reglerna på hela sin verksamhet.

Av övergångsreglerna i FRL framgår att tjänstepensionsverksamheten i ett blandat företag ska hanteras som en separat fond vid beräkningen av kapitalbasen och solvenskapitalkravet för ett enskilt företag. Som en följd av detta föreslår Finansinspektionen att tjänstepensionsverksamheten ska hanteras som en separat fond även vid beräkning av grupp baserad kapitalbas och grupp baserat solvenskapitalkrav. Det finns skäl att här betona att Finansinspektionen inte har bemyndigande att reglera hur separationen av tillgångar och skulder i tjänstepensionsverksamheten ska göras. Finansinspektionen föreslår därför inga föreskrifter om detta. Närmare bestämmelser om separata fonder finns däremot framförallt i Solvens 2-förordningen¹⁵ och i Eiopas riktlinjer om separata fonder¹⁶.

¹⁵ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/35 av den 10 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkringsverksamhet (Solvens II).

¹⁶ Riktlinjer om separata fonder, EIOPA-BoS-14/169.

3 Förslagets konsekvenser

Finansinspektionen inleder med en övergripande analys av konsekvenserna av övergångsregleringen för verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkringar, men fokuserar sedan på de delar av regelverket som införs i myndighetens egna föreskrifter och konsekvenserna av dessa. Finansinspektionen utgår från principen att kostnader som beror på övriga delar av regelverket inte ska inkluderas i den mer detaljerade delen av konsekvensanalysen. Eftersom Finansinspektionens föreskrifter i stor utsträckning är en precisering av de lagbestämmelser som regeringen inför är det dock inte möjligt att helt separera konsekvenserna av de föreslagna lagbestämmelserna från konsekvenserna av Finansinspektionens föreslagna föreskrifter och allmänna råd. I redogörelsen nedan tar Finansinspektionen därför i viss mån ändå hänsyn till konsekvenserna av lagförslagen.

Avsnittet om kostnader för Finansinspektionen kompletteras med konsekvenser som de föreslagna reglerna i FRL kommer att få för Finansinspektionen, utöver de krav som följer av myndighetens föreslagna föreskrifter. Detta motiveras med att regeringens analyser inte till fullo har tagit hänsyn till de konsekvenser som lagförslagen får för Finansinspektionens verksamhet.

Finansinspektionen vill inledningsvis också betona att de föreslagna föreskrifterna syftar till att, i enlighet med bemyndigandena, förtydliga tillämpningen av övergångsregleringen i vissa delar, utan att skapa nya regler för de berörda företagen. Det gäller de nya lagreglerna om företagsstyrning och grupp tillsyn samt vad som avses med övrig livförsäkringsverksamhet av ringa omfattning enligt övergångsregleringen. Finansinspektionen får inte bemyndigande att meddela föreskrifter om andra delar av övergångsregleringen, som till exempel hur beräkningen av kapitalkravet ska göras eller vilken finansiell rapportering som ska lämnas. Detta framgår inte heller av övergångsbestämmelserna i FRL. Finansinspektionen är medveten om att detta kan innebära svårigheter för företagen.

3.1 Generella konsekvenser av övergångsregleringen

Som framgår av Propositionen kan den föreslagna utformningen av övergångsregleringen för verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkringar leda till vissa tillämpningsproblem och viss dubbelreglering för försäkringsföretagen.¹⁷ De försäkringsföretag som berörs av övergångsregleringen kommer att tillämpa en blandning av gamla och nya författningar, som inte finns samlade. Därigenom kommer regelverket för dessa företag att bli svårt att överblicka.

Dubbelregleringen och tillämpningsproblemen kommer att bli särskilt påtagliga för blandade försäkringsföretag. Dessa företag kommer att omfattas

¹⁷ Se Propositionen, sid. 537.

av det nya S2-regelverket, samtidigt som de för verksamheten som avser tjänstepensionsförsäkring i huvudsak ska tillämpa äldre författningar. Detta ställer ökade krav på de berörda företagens hela organisation, jämfört med de företag som enbart tillämpar S2-regelverket.

De försäkringsföretag som enbart driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring, eller vars övriga livförsäkringsverksamhet endast är av ringa omfattning, får lättnader under övergångsperioden, jämfört med övriga försäkringsföretag. Detta gäller i förhållande till både de företag som enbart tillämpar S2-reglerna och de företag som tillämpar en blandning av S2-regler och äldre bestämmelser enligt övergångsregleringen. Lättnaderna består av en mindre administrativ börda och ett enklare och sannolikt lägre kapitalkrav för försäkringsverksamheten. För dessa företag blir också omställningskostnaderna lägre, eftersom de huvudsakligen kommer att tillämpa samma bestämmelser som de tillämpar i dag. Att vissa företag får lättnader i förhållande till andra påverkar också konkurrensförhållandena mellan företagen på marknaden. Detta är dock en effekt av de lagbestämmelser som föreslås och inte av Finansinspektionens föreslagna föreskrifter. Finansinspektionen har därför inte inkluderat dessa konsekvenser i analysen nedan.

3.2 Kostnadsberäkningar

Finansinspektionens kostnadsberäkningar i denna konsekvensanalys bygger på följande antaganden:¹⁸

- Den genomsnittliga lönekostnaden är 1 300 kronor per timme.
- Den genomsnittliga kostnaden för konsulter är 2 000–3 000 kronor per timme.
- Årsarbetstiden uppskattas till cirka 1 800 timmar.

Grundat på tidsåtgången för en viss åtgärd beräknar Finansinspektionen ett intervall av kostnader för företagen, beroende på om företagen använder egen personal eller konsulter. Finansinspektionen beräknar också en total kostnad utifrån hur många företag som använder egen personal eller konsulter. Samma antaganden används för beräkning av Finansinspektionens kostnader, dock enbart utifrån användning av egen personal.

Det bör framhållas att kostnaderna för S2-regelverket och övergångsregleringen redan följer av EU-rättsakterna och den svenska lagstiftningen. I detta sammanhang beräknar Finansinspektionen i första hand de kostnader och besparingar som följer av Finansinspektionens föreskrifter. Som Finansinspektionen redogör för i avsnitt 1.5 finns inte något alternativ till bindande föreskrifter. I konsekvensanalysen gör Finansinspektionen därför ingen jämförelse med konsekvenserna för något regleringsalternativ.

¹⁸ För en utförligare redogörelse, se avsnitt 3.6 i Finansinspektionens remisspromemoria 2015-01-21 om nya föreskrifter med anledning av Solvens 2, dnr 10-9537.

3.3 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

S2-regelverket syftar till att öka den finansiella stabiliteten i försäkringsföretagen. Därigenom ökar även skyddet för konsumenterna och för samhällsekonomin. Införandet av S2-regelverket innebär otvetydigt ökade administrativa kostnader för försäkringsföretagen. Dessa kostnader kan i viss mån föras över till konsumenterna genom premiehöjningar eller minskade överskott. Som framhålls i EU-kommissionens konsekvensanalys¹⁹ förväntas emellertid nettoeffekten av S2-regelverket bli positiv på lång sikt.

Kostnaderna och besparingarna på grund av Finansinspektionens föreskrifter om övergångsregleringen förväntas bli små i förhållande till den totala kostnaden för regelverket. Någon märkbar effekt för samhället och konsumenterna kan därför inte förväntas.

3.4 Konsekvenser för företagen

3.4.1 Berörda företag

Enligt Finansinspektionens institutregister fanns det 37 aktiva livförsäkringsföretag i september 2015. När det gäller övergångsregleringen kan livförsäkringsföretagen delas in i fem olika företagstyper. Se avsnitt 2.1.

Finansinspektionen bedömer att 29 livförsäkringsföretag driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring, grundat på företagets tillsynsrapportering av bland annat skuldtäckningen.²⁰ Vidare bedömer Finansinspektionen att omkring 6 livförsäkringsföretag antingen driver enbart verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring eller också driver övrig livförsäkringsverksamhet som endast är av ringa omfattning enligt den föreslagna definitionen. Således kan 23 livförsäkringsföretag betraktas som blandade företag.

Av de livförsäkringsföretag som enligt övergångsregleringen ska tillämpa en blandning av nya och äldre bestämmelser, bedömer Finansinspektionen att 5 företag kan antas komma att utnyttja möjligheten att endast tillämpa S2-regelverket. Finansinspektionen bedömer alltså att övriga 18 livförsäkringsföretag kommer att välja att tillämpa de äldre Solvens 1-reglerna (S1-regler) på verksamheten som avser tjänstepensionsförsäkring och de nya S2-reglerna på den övriga livförsäkringsverksamheten.

Finansinspektionen bedömer att omkring 14 livförsäkringsföretag som driver verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring och övrig livförsäkring

¹⁹ Commission Staff Working Document Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance. Solvency II. Impact Assessment Report. COM(2007) 361 final, SEC(2007) 870. Brussels 10.7.2007 SEC(2007) 871

²⁰ Försäkringsföretag ska hålla ett separat skuldtäckningsregister för tjänstepensionsförsäkring.

omfattas av grupp tillsynsregleringen enligt 19 kap. FRL. Finansinspektionen bedömer vidare att cirka 3 livförsäkringsföretag som antingen driver enbart verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring eller också driver övrig livförsäkringsverksamhet som endast är av ringa omfattning, enligt den föreslagna definitionen, kan anses som anknutna företag.

Understödsföreningar som driver verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring (pensionskassor) påverkas inte av övergångsregleringen. Dessa företag lyder redan under en tidigare övergångsreglering, som innebär att de ska tillämpa äldre upphävda författningar.²¹

3.4.2 *Kostnader för företagen*

3.4.2.1 *Föreskrifter om företagsstyrning*

Enligt förslaget till övergångsregel i Propositionen ska det nya 10 kap. om företagsstyrning i FRL gälla i tillämpliga delar även för verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring. Det innebär att alla 29 livförsäkringsföretag som omfattas av övergångsregleringen ska tillämpa de företagsstyrningsregler som följer av S2-direktivet.

Som framgår av avsnitt 2.3 finns det redan regler om företagsstyrning som på ett övergripande plan motsvarar de nya företagsstyrningsreglerna. Finansinspektionen bedömer att försäkringsföretagen som redan följer de befintliga reglerna därför inte behöver göra några grundläggande förändringar i sina företagsstyrningssystem med anledning av de nya reglerna. De initiala anpassningskostnaderna bör därmed vara begränsade.

Företagsstyrningsreglerna kommer i praktiken att innebära större krav i det löpande arbetet för försäkringsföretag som enligt övergångsregleringen tillämpar S2-regelverket på den övriga livförsäkringsverksamheten, jämfört med de företag som enbart tillämpar äldre S1-regler. Det beror på att det riskbaserade S2-regelverket i sig är mer krävande och att företagsstyrningsfunktionerna därför måste utföra fler och mer ingående kontroller. Dessutom gäller kontrollen två verksamhetsgrenar med olika kapitalkrav och rörelse regler. Detta är dock en grundläggande konsekvens av lagstiftningen, inte av Finansinspektionens föreskrifter. Finansinspektionen tar därmed inte hänsyn till dessa kostnader i konsekvensanalysen.

3.4.2.2 *Blandade livförsäkringsföretag*

Enligt Finansinspektionens föreslagna föreskrifter skiljer sig de livförsäkringsföretag som tillämpar en blandning av nya S2-regler och äldre regler från de övriga företagen i tre avseenden:

²¹ Lag (1972:262) om understödsföreningar och lag (1982:713) om försäkringsrörelse, samt tillhörande föreskrifter.

1. Företag som använder en intern modell enligt S2-regelverket på den övriga livförsäkringsverksamheten måste beakta hur denna del av verksamheten påverkas av verksamheten som avser tjänstepensionsförsäkring.
2. Företag som använder särskilda beräkningsmetoder enligt S2-regelverket för att beräkna försäkringstekniska avsättningar eller solvenskapitalkrav för den övriga livförsäkringsverksamheten, måste beakta hur denna del av verksamheten påverkas av verksamheten som avser tjänstepensionsförsäkring.
3. Företag som tillämpar S2-regelverket på den övriga livförsäkringsverksamheten måste upprätta en egen risk- och solvensbedömning.

Finansinspektionen anser att dessa tre särregler är nödvändiga med hänsyn till att S2-regelverket är riskbaserat och att verksamheten som avser tjänstepensionsförsäkringar, enligt vad lagstiftaren föreslår, inte kommer att vara fullt separerad från den övriga verksamheten. För att få en rättvisande bild av de risker som gäller för den övriga livförsäkringsverksamheten måste alltså verksamheten som avser tjänstepensionsförsäkringar beaktas.

Punkterna 1 och 2 ovan är inte tvingande, utan förutsätter att företaget självt väljer att ansöka om att tillämpa en intern modell eller särskilda beräkningsmetoder. Kravet på att beakta inverkan av verksamheten som avser tjänstepensionsförsäkringar ger upphov till materiella kostnader, som blir en del av kostnaden för den frivilliga åtgärden. Finansinspektionen uppskattar att högst 10 livförsäkringsföretag väljer att omfattas av dessa punkter. Tidsåtgången uppskattas till 24 timmar per företag och år. Årskostnaden för förslaget blir alltså mellan 31 000 och 72 000 kronor per företag, beroende på om det använder egen personal eller konsulter. Finansinspektionen antar att 3 företag använder konsulter och resten egen personal. Det motsvarar en sammanlagd årlig materiell kostnad på 430 000 kronor för samtliga företag, och totalt 1,7 miljoner kronor under övergångsperioden på fyra år. Detta är, som framhållits, en frivillig kostnad för företagen.

Kravet i punkten 3 gäller alla blandade livförsäkringsföretag, omkring 18 stycken. Att upprätta en egen risk- och solvensbedömning är ett tidskrävande arbete som ger upphov till såväl materiella som administrativa kostnader. Finansinspektionen har dock inte möjlighet att göra en uppdelning av kostnaderna utan gör här en uppskattning av totalkostnaden. Arbetet beräknas ta i genomsnitt 120 timmar första året och därefter 60 timmar per år. Den initiala kostnaden per företag blir därför mellan 156 000 och 360 000 kronor första året, och de löpande kostnaderna därefter bedöms uppgå till mellan 78 000 och 180 000 kronor. Av dessa företag antas 5 använda konsulter till arbetet. Den totala årskostnaden blir därför 3,8 miljoner kronor första året och 1,9 miljoner kronor följande år. Totalkostnaden för övergångsperioden uppskattas därmed till knappt 10 miljoner kronor.

Den totala kostnaden för alla försäkringsföretag som under övergångsperioden tillämpar S1- regler på verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring och S2-regler på den övriga livförsäkringsverksamheten, uppskattas således till högst drygt 11 miljoner kronor för övergångsperioden på fyra år. Denna kostnad är i första hand en konsekvens av S2-regelverkets krav och inte av Finansinspektionens föreskrifter. Finansinspektionen tar ändå upp kostnaderna i konsekvensanalysen eftersom myndigheten i sina föreskrifter föreslår att dessa företag inte ska undantas från kravet, till skillnad från de företag som enbart tillämpar kapitalkrav enligt S1-reglerna.

3.4.2.3 Ringa övrig livförsäkringsrörelse

Genom Finansinspektionens föreslagna föreskrifter om vad som avses med övrig livförsäkringsverksamhet av ringa omfattning, avgörs vilka företag som får tillämpa S1-regleringen även på den verksamhet som avser övrig livförsäkringsverksamhet. Konsekvenserna av övergångsregleringen för de företag vars övriga livförsäkringsverksamhet uppfyller kraven på ringa omfattning blir mindre än för blandade företag eftersom de i större utsträckning får följa gällande regler.

Sett till Finansinspektionens föreslagna föreskrifter, innebär detta främst att de berörda företagen inte behöver upprätta en egen risk- och solvensbedömning. Enligt Finansinspektionens uppskattning, innebär den valda definitionen av ringa omfattning att ytterligare fyra livförsäkringsföretag undantas från kravet på egen risk- och solvensbedömning.

Ett försäkringsföretag, vars övriga livförsäkringsverksamhet anses som ringa, behöver inte heller lämna finansiell rapportering enligt S2-reglerna under övergångsperioden. För ett sådant företag uppstår därmed inga merkostnader för detta utan företagets rapporteringskostnader blir oförändrade jämfört med i dag.

3.4.2.4 Aktuarier

Finansinspektionen föreslår att de aktuarier som ska ha överinseende över de försäkringstekniska beräkningarna, enligt den nuvarande lydelsen av 5 kap. 14 § FRL, ska ingå i den aktuariefunktion som krävs enligt den föreslagna nya lydelsen av 10 kap. 4 och 18 §§ i samma lag. Därmed uppstår inga extra kostnader på grund av Finansinspektionens föreslagna föreskrifter i denna del.

3.4.2.5 Grupptillsyn

Finansinspektionen har inte tillräckligt med uppgifter för att kunna uppskatta kostnaderna för de grupper som omfattas av övergångsregleringen. Till stora delar uppstår också kostnaderna med anledning av övergångsregleringen i lag – där det fastställs att de nya reglerna om grupptillsyn ska tillämpas även av företag som omfattas av övergångsregleringen – och inte av Finansinspektionens föreslagna föreskrifter. Vissa besparingar kan dock göras genom att sammanläggnings- och avräkningsmetoden ska tillämpas om företaget är ett anknutet företag och genom att det inte krävs något godkännande för att tillämpa metoden. Några ansökningskostnader uppstår därmed inte.

3.4.3 Konsekvenser för små företag

Inget av de livförsäkringsföretag som omfattas av övergångsregleringen för verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkring uppfyller kriterierna för att anses som mindre företag enligt 1 kap. 3 § årsredovisningslagen (1995:1554). Ett av de berörda företagen faller dock under beloppsgränsen för tillämpning av S2-direktivet och skulle därför kunna ansöka om undantag från bestämmelser i den nya föreslagna lydelsen av FRL på grund av storlek. Finansinspektionen har föreslagit separata föreskrifter om vad som ska gälla för företag som beviljas undantag från bestämmelser i den nya lydelsen av FRL.²² Konsekvenserna av förslaget för ett sådant företag framgår av remisspromemorian som skickades ut i samband med remissen.

3.5 Konsekvenser för Finansinspektionen

Den föreslagna lagstadgade övergångsregleringen för verksamhet som avser tjänstepensionsförsäkringar medför även kostnader och en ökad arbetsbörda för Finansinspektionen. Reglerna innebär att Finansinspektionen måste behålla de äldre systemen för finansiell rapportering vid sidan av de nya S2-anpassade systemen. Eftersom varken de äldre eller de nya rapporteringssystemen är anpassade till blandad verksamhet enligt övergångsregeln, kommer Finansinspektionen behöva utföra mer manuell bearbetning och analys av de rapporterade uppgifterna. Dessutom kommer Finansinspektionen att behöva granska och analysera två olika slags rapporteringar. Det kommer också att saknas ett enhetligt underlag om försäkringsföretagens finansiella ställning. Detta kräver i sig mer manuell bearbetning och analys av Finansinspektionen. Finansinspektionen kommer därmed behöva begära kompletterande upplysningar av de berörda företagen för att kunna utföra granskningen.

²² Se Finansinspektionens förslag till nya bestämmelser för mindre försäkringsföretag som beviljats undantag enligt 1 kap. 19 eller 19 b §§ försäkringsrörelselagen (2010:2043) daterat den 30 juni 2015, dnr 10-9537.

För försäkringsföretagen som driver blandad verksamhet och som tillämpar nya och äldre bestämmelser, behövs extra tillsyn. Vid beräkningen av kapitalkraven ska dessa företag göra en beräkningsmässig uppdelning av de båda verksamhetsgrenarna enligt anvisningarna som finns på sidan 538 och framåt i Propositionen. Det sätt som försäkringsföretagen väljer att göra uppdelningen kan få stor inverkan på företagets kapitalkrav och även en viss inverkan på försäkringstagarnas ställning. Därför behöver Finansinspektionen granska att företagen gör uppdelningen enligt anvisningarna och på ett sätt som är förenligt den faktiska verksamheten i de båda verksamhetsgrenarna. Finansinspektionen kommer därför att behöva begära in uppgifter om hur dessa försäkringsföretag genomför den beräkningsmässiga uppdelningen mellan tjänstepensionsförsäkring och övrig livförsäkring.

Den ökade arbetsbörda för Finansinspektionen som beskrivs ovan är en konsekvens av den föreslagna lagstadgade övergångsregleringen. De föreskrifter som Finansinspektionen föreslår antas inte innebära någon ökad arbetsbörda utöver det som anges ovan.

3.6 Samlad kostnad

De samlade kostnaderna för hela övergångsperioden på fyra år med anledning av Finansinspektionens föreslagna föreskrifter blir knappt 7 miljoner kronor för försäkringsföretagen. Den totala genomsnittliga årskostnaden för försäkringsföretagen blir alltså 1,7 miljoner kronor. En viss del av kostnaden för försäkringsföretagen kan föras över på försäkringstagarna, men Finansinspektionen bedömer att effekterna för individen bör vara försumbar.