

Ny reglering för försäkringsföretagen – vad och hur?

Regleringsprocesser i förändring

Efter finanskrisen 2007-2008 har en våg av regleringar initierats och beslutats. Den regleringsvågen har av allt att döma ännu inte nått sin kulmen. Utöver en omfattande mängd av nya och omarbetade regelverk har även regleringsprocesserna förändrats. Initiativen till ny reglering kommer nu allt oftare från globala institutioner som G20 och FSB (Financial Stability Board). Inom EU har Lissabonfördraget medfört en förskjutning av maktförhållandena mellan EU-kommissionen och medlemsländerna å ena sidan, och Europaparlamentet å andra sidan, där Europaparlamentet har blivit starkare i fråga om både formell och reell makt. Nya tillsynsmyndigheter på EU-nivå inom det finansiella området påverkar också normgivning och -tillämpning.

Förändrade regleringsmiljöer kräver nya processer

De nu angivna och andra faktorer innebär således att EU-processen för reglering på finansmarknadsområdet successivt har förändrats i grunden. De allra flesta vägvalen vid utformning av finansiell reglering görs numera på EU-nivå och det är således i de processerna som de centrala regleringsfrågorna diskuteras och avgörs. Det finns därför starka skäl för alla berörda aktörer att inom ramen för den svenska lagstiftningsprocessen öka fokus på regleringsprocessen på EU-nivå. Annorlunda uttryckt bör den svenska lagstiftningsprocessen anpassas till det faktum att central lagstiftning för t.ex. försäkringsföretagen numera avgörs på EU-nivå. I stället för att, i vart fall formellt, koncentreras på hur en EU-rättsakt ska genomföras i svensk rätt bör fokus vara på att aktivt och löpande följa och delta i beslutsprocessen på EU-nivå. Detta gäller såväl för t.ex. departementens och Finansinspektionens deltagande i och påverkan på EU-institutionernas arbete med att mejsla fram ny reglering som för finanssektorns påverkansarbete i sagda processer.

Tillsynsmyndigheternas roll förändras

Etableringen av de tre europeiska tillsynsmyndigheterna på det finansiella området – på försäkringsområdet EIOPA, European Insurance and Occupational Pensions Authority – har medfört nya arbetssätt för den nationella lagstiftaren och för tillsynsmyndigheterna. Dessa tillsynsmyndigheter på EU-nivå har till uppgift att förbättra den inre marknadens funktionssätt. Myndigheterna ska utveckla bindande tekniska standarder, verka för en enhetlig tillämpning av det EU-rättsliga regelverket på finansmarknadsområdet, kunna fatta bindande medlingsbeslut vid tvister mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter, övervaka att nationella tillsynsmyndigheter följer antagna EU-regler och, vid behov, utfärda rekommendationer och avge yttranden. Sådana rekommendationer, riktlinjer och yttranden ska syfta till att harmoniserade regler och enhetliga tillsynsrutiner tillämpas av de nationella tillsynsmyndigheterna.

Ett första exempel på en sådan riktlinje på försäkringsområdet gäller försäkringsföretagens klagomålshantering.¹ En central fråga i sammanhanget är hur sådana riktlinjer från en av EU-tillsynsmyndigheterna ska genomföras i Sverige. I t.ex. den EU-förordning genom vilken EIOPA inrättats uttalas i generella termer att de behöriga myndigheterna och finansinstituterna ska med alla tillgängliga medel söka följa sådana riktlinjer och rekommendationer som nu avses.²

Och på motsvarande sätt uppkommer fråga om vilken legal status som de europeiska tillsynsmyndigheternas yttranden har. Kan ett yttrande från t.ex. EIOPA i en fråga som enligt myndigheteten fordras för att aktivt bidra till att bygga upp en gemensam tillsynskultur i unionen och en konsekvent tillsynspraxis binda nationella tillsynsmyndigheter? Och ska – eller bör – ett sådant yttrande dessutom åtföljas av berörda finansiella institut? Ett aktuellt och för försäkringsbranschen centralt exempel på ett sådant yttrande är EIOPA:s i slutet av förra året publicerade yttrande om tillfälliga åtgärder gällande Solvens II.³

Finansinspektionen har nyligen uttalat att myndigheten anser att såvitt gäller riktlinjer av det slag som nu avses är dessa att jämställa med svenska allmänna råd. Finansinspektionen har samtidigt uttalat att eftersom förordningarna har direkt verkan kommer inspektionen inte att utfärda några egna allmänna råd, men när inspektionen bedömer att det behövs kan riktlinjer komma att omarbetas till bindande regler i form av föreskrifter.⁴ Att notera i sammanhanget är även den promemoria som upprättats av f.d. justitierådet Johan Munck om implementering av de europeiska tillsynsmyndigheternas riktlinjer och rekommendationer.⁵

Naturliga följdfrågor till de nu angivna är vilket deltagande som Finansinspektionen har när riktlinjer och yttranden beslutas i de europeiska tillsynsmyndigheterna och vilken process som inspektionen har infört sitt deltagande i beslutsfattandet. Finansinspektionen har, apropå internationell tillsyn, tidigare uttalat att det i inspektionens arbete är relevant att mer direkt få synpunkter från svenska företag och intresseorganisationer i det pågående arbetet med ny reglering samt att myndigheten därför har inrättat ett antal externa referensgrupper för ett antal frågor

¹

https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/guidelines/complaints_handling/EIOPA_2012_00050000_SV_CORv2.pdf

² Artikel 16.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten).

³ Opinion of the European Insurance and Occupational Pensions Authority of 20 December 2012 on interim measures regarding Solvency II.

⁴ http://www.fi.se/upload/43_Utredningar/40_Skrivelser/2013/pm-eu-riktlinjer-18feb2013.pdf

⁵ http://www.fi.se/upload/43_Utredningar/40_Skrivelser/2012/eu-riktlinjer_infora_pmNY.pdf

och att myndigheten ser utrymme att utveckla kommunikationen med branschen ytterligare.⁶ Detta uttalande får anses uttrycka det för all regelgivning närmast självklara kravet på beredning av beslutsunderlag, men blir allt viktigare för Finansinspektionen att upprätthålla i takt med att myndighetens makt att skapa och hantera olika slags normer ökar, inte minst inom ramen för EU:s nya tillsynsstruktur.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att nya processer för beredning av och beslut om regelverk har utformats och tar fortfarande form parallellt med att regelverken arbetas fram. Detta bör påverka det svenska deltagandet i regelgivningsprocesserna. Från ett branschperspektiv innebär de förändrade processerna i sin tur att metoder för påverkansarbete ändras. Antalet arenor som måste bevakas för att fånga information om nya initiativ och som fordrar aktivt påverkansarbete från bl.a. försäkringsbranschen och dess företrädare har blivit fler.

Risker med komplexa och detaljerade regelverk

En annan utvecklingstendens är att de nya reglerna, inte minst de med ursprung i de internationella organen, blir alltmer komplexa och detaljerade. Den massiva mängden av regelverk och det uppdrivna tempot i lagstiftningsprocessen gör det dessutom svårt att överblicka de sammantagna konsekvenserna av regelverken. Till detta kommer att regelverken ofta är sammankopplade med varandra och att de konsekvensanalyser som till exempel EU-kommissionen presenterar i samband med sina förslag sällan är heltäckande. Det finns en risk för att alltför komplexa och detaljerade regler får såväl tillsynsmyndigheter som finansinstitut att fokusera på att hantera reglerna i stället för att hantera riskerna i verksamheten.

För försäkringsbranschen kan som ett exempel bl.a. nämnas att genomförandet av Solvens II har blivit försenat, vilket medför en stor osäkerhet för branschen. Osäkerheten blir särskilt stor inom livförsäkringsbranschen eftersom Solvens II påverkar flera anknutna frågor, t.ex. den pågående översynen av EU:s tjänstepensionsdirektiv.

Ytterligare exempel gäller försäkringsföretagen i deras roll som investerare, där det kan konstateras att få aktörer analyserar investeringsfrågor ur försäkringsföretagens synvinkel eller bevakar samvariation med rörelseregler och andra regelverk. Inte heller reglerare på olika nivåer har tagit på sig denna roll.

Nya regler för försäkringsföretagen

Som redovisats ovan pågår på flera fronter ett omfattande arbete med ny och omarbetad reglering för finansiella institut, inklusive försäkringsföretagen. Det är tydligt att de allra flesta av de mer omfattande och ingripande förändringarna har sitt ursprung på internationell och i synnerhet EU-nivå. Detta innebär i sin tur att processen "från ax till limpa" (dvs. från ett inledande initiativ från EU-kommissionen i

⁶ Finansinspektionens tillsynsrapport, maj 2012, s. 38ff.

form av en grönbok om ett visst ämne till beslut i förekommande fall i riksdagen om ny svensk lag) normalt är utdragen under en lång tidsperiod, många gånger närmare tio än tre-fyra år. Flera av de stora aviserade eller påbörjade regelverksförändringar som nu är aktuella hanteras i en sådan utdragen process, med fokus inte minst på förhandlingar och beslutsfattande i EU-institutionerna.

Men vilken ny reglering får betydelse för svenska försäkringsföretags verksamhet under 2013? Nedan följer ett axplock av sådana nyheter. Uppräkningen är uppenbarligen inte en fullständig lista över ny reglering för försäkringsföretagen. Den avser snarare att fästa uppmärksamheten vid några centrala regelverksförändringar som samtidigt illustrerar mångfalden av rättsområden där det kommer nyheter för branschen. Exempelen nedan berör försäkringsföretagen bl.a. i deras produktutformning, solvensberäkningar, investeringar samt vid offentlig upphandling.

Könsneutrala försäkringar

Som en direkt följd av ett avgörande i EU-domstolen har diskrimineringslagen (2008:567) ändrats i fråga om försäkringstjänster. Ändringen innebär att det generella undantaget i diskrimineringslagen från förbudet mot diskriminering som har samband med kön vid tillhandahållande av försäkringstjänster har tagits bort. I stället har det införts ett särskilt förbud mot att ha olika försäkringspremier och ersättningar för kvinnor och män om skillnaderna grundas på beräkningar där kön använts som en faktor. Kravet på könsneutrala beräkningar ska gälla nya försäkringsavtal efter ikraftträdandet. Lagändringen trädde, i linje med den övergångsperiod som bedömdes lämplig i nyssnämnda avgörande i EU-domstolen, i kraft den 21 december 2012.

Reglerna för ränteavdragsbegränsningar utvidgas

I enlighet med förslag i budgetpropositionen 2013 utvidgades de befintliga ränteavdragsbegränsningsreglerna i inkomstskattelagen (1999:1229) vid årsskiftet till att gälla ränteutgifter avseende alla skulder inom en intressegemenskap. Företag ska anses vara i intressegemenskap med varandra om ett av företagen, direkt eller indirekt, genom ägarandel eller på annat sätt har ett väsentligt inflytande i det andra företaget eller om företagen står under i huvudsak gemensam ledning. Samtidigt infördes en bestämmelse för bl.a. livförsäkringsföretag och pensionsstiftelser som kompletterar den s.k. tioprocents-regeln. Enligt bestämmelsen ska ränteutgifterna dras av om den som faktiskt har rätt till inkomsten som motsvarar ränteutgiften är skattskyldig till avkastningsskatt och om den ränta som under beskattningsåret har belöpt på skulden i genomsnitt inte överstiger 250 procent av den genomsnittliga statslåneräntan under kalenderåret närmast före beskattningsåret. Bestämmelsen är även tillämplig på utländska företag som i den stat där de hör hemma beskattas på ett likartat sätt under förutsättning att den skatt som företaget ska betala tas ut på en nivå som motsvarar avkastningsskatten. Ett undantag infördes samtidigt från den s.k. tioprocentsregeln. Undantaget ska också gälla för det komplement till tioprocentsregeln som införs för företag som beskattas schablonmässigt med avkastningsskatt eller på ett likartat sätt. Undantaget

innebär att ränteutgifterna inte får dras av om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån.

Nya regler för offentlig upphandling

Vid årsskiftet trädde nya bestämmelser i kraft i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, innebärande ett nytt s.k. in house-undantag från kravet på upphandling. Det nya undantaget innebär att avtal som sluts mellan en upphandlande myndighet och en juridisk person eller en gemensam nämnd inte anses utgöra ett kontrakt enligt LOU. Undantaget gäller endast under förutsättning att kontroll- och verksamhetskriterierna, de s.k. Teckal-kriterierna, är uppfyllda. Villkoren innebär dels att den upphandlande myndigheten måste utöva en kontroll över den juridiska personen eller den gemensamma nämnden som motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning, dels att den juridiska personen måste bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som kontrollerar den. Om dessa villkor är uppfyllda anses relationen mellan parterna som intern, varför upphandling enligt LOU inte behöver ske.

Tillfälligt golv för diskonteringsräntan

Med ikraftträdande den 30 juni 2012 beslutade Finansinspektionen om ändringar i myndighetens föreskrifter om försäkringsföretags val av räntesats för att beräkna försäkringstekniska avsättningar (FFFS 2011:22). Ändringen innebar att det infördes en möjlighet för försäkringsföretag att tillfälligt använda alternativa sätt att beräkna försäkringstekniska avsättningar genom ett dispensförfarande.

En förutsättning för dispens är att Finansinspektionen bedömer att förhållandena på finansmarknaderna tillfälligt är sådana att de sätt att beräkna försäkringstekniska avsättningar som anges i föreskrifterna kan antas ge ett resultat som inte överensstämmer med den förväntade avkastningen på försäkringsföretags nuvarande och framtida tillgångar och detta riskerar att skada försäkringstagarnas och de ersättningsberättigades intressen. Ett försäkringsföretag som avser att använda sådana alternativa sätt att beräkna försäkringstekniska avsättningar, ska först underrätta Finansinspektionen om detta. Föreskrifterna kompletteras med allmänna råd om att de företag som utnyttjar möjligheten bör vara restriktiva med att dela ut vinst eller göra andra värdeöverföringar till ägarna, eller andra närstående företag eller personer, under den tid den alternativa beräkningen kan tillämpas. Det tillfälliga räntegolvet för att beräkna diskonteringsräntan var tänkt att gälla fram till den 15 juni 2013. Finansinspektionen aviserade emellertid nyligen sin avsikt att förlänga tiden med det tillfälliga räntegolvet till årsskiftet 2013/14 då inspektionen i stället avser inför en ny diskonteringsränta som bygger på principerna bakom metoden i Solvens 2, det kommande EU-regelverket för försäkringsbranschen.

Försäkringsföretagens användning av OTC-derivat

Den 16 augusti 2012 trädde Europaparlamentets och rådets förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister i kraft. Genom ikraftträdandet är

förordningen till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Förordningen syftar till att minska riskerna i handeln med derivat-kontrakt som handlas utanför reglerade marknader (OTC-derivat). Förordningen innehåller bl.a. regler om obligatorisk clearing via central motpart av OTC-derivat som förklarats lämpliga för clearing, krav på rapportering av derivatkontrakt till transaktionsregister samt auktorisation av centrala motparter och registrering av transaktionsregister. Regeringen beslutade nyligen en lagrådsremiss med förslag till en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juni 2013. En proposition är aviserad för mars i år. Försäkringsföretagens derivatanvändning kommer med de föreslagna reglerna helt eller delvis att omfattas av kravet på central motpartsclearing.

Johan Lundström