

Regelrådet är ett oberoende särskilt beslutsorgan utsett av regeringen. Rådets uppgift består av att bedöma konsekvensutredningars kvalitet med hänsyn till de effekter författningsförslaget kan få för företag.

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm

Yttrande över Finansinspektionens förslag till nya och ändrade föreskrifter och allmänna råd med anledning av genomförandet av Solvens 2-direktivet

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Remissen innehåller förslag på allmänna råd vilka inte omfattas av Regelrådets granskning.

Innehållet i förslaget

Finansinspektionen (Fi) föreslår:

- regler om hur de försäkringstekniska avsättningarna och det primära solvenskapitalkravet enligt standardformeln ska beräknas
- förutsättningar för att få tillstånd att använda en intern modell för beräkningar,
- regler för försäkringsföretagens riskhantering,
- regler för att beräkna det gruppbaseade solvenskapitalkravet samt
- regler om såväl EU-gemensam som nationell tillsynsrapportering.

De föreslagna reglerna har i så stor utsträckning som möjligt utformats på ett sätt som ligger nära Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet av den 25 november 2009 inklusive de ändringar som har införts genom Omnibus 2-direktivet (nedan S2-direktivet). På vissa områden har dock kompletterande eller utfyllande regler föreslagits. Fi föreslår också vissa regler utöver S2-direktivet som de bedömer vara nödvändiga för att säkerställa ett gott konsumentskydd och en fungerande tillsyn.

Större delen av remissen utgörs av förslag till Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om försäkringsrörelse. Denna föreskrift kallas nedan, liksom i remissen, för huvudföreskriften. I övrigt föreslås föreskrifter och allmänna råd om tillsynsrapportering för försäkringsrörelse, föreskrifter om övergångsbestämmelser för försäkringsrörelse, ändring av föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2013:8) om normalplan för skadeförsäkringsföretags beräkning av säkerhetsreserv, ändring av föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2011:39) om information som gäller försäkring och tjänstepension, ändring av föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2008:26) om årsredovisning i försäkringsföretag, föreskrifter om försäkringsrörelse som försäkringsgivare från tredje land driver i Sverige samt föreskrifter om placeringsriktlinjer och konsekvensanalys för pensionsstiftelser.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen beskrivs att de nuvarande försäkringsrörelsereglerna har sitt ursprung i de EU-rättsliga försäkringsdirektiven för direkt skadeförsäkring och livförsäkring samt i återförsäkringsdirektivet. Det anges att dessa direktiv har ändrats ett flertal gånger utan att någon formell konsolidering av dem har genomförts. År 1999 påbörjades en genomgripande översyn av de EU-rättsliga solvensreglerna, vilket skulle komma att utmynna i S2-direktivet. Utöver att materiellt ändra rätten på området så konsoliderar direktivet också de 13 olika försäkringsdirektiven. S2-direktivet innebär stora förändringar inom samtliga delar av solvensregleringen. I direktivet regleras följande områden:

- värdering av tillgångar och skulder,
- försäkringstekniska avsättningar,
- kapitalbas,
- kapitalkrav,
- interna modeller,
- investeringar,
- företagsstyrning,
- rapportering,
- offentliggörande,
- tillsyn,
- ingripande samt
- grupper som innehåller försäkrings- eller återförsäkringsföretag.

Det anges att direktivet till stora delar är ett fullharmoniseringsdirektiv men att vissa undantag från kraven medges för små försäkringsföretag. Direktivet ska vidare tillämpas och införlivas i en utsträckning som tar hänsyn till proportionalitetsprincipen vilket från fall till fall kan leda till ytterligare undantag och nationella anpassningar. Direktivet medger också på en del områden viss valfrihet för företagen. Vidare finns dels S2-standarder och S2-riktlinjer. Vad gäller riktlinjerna har tillsynsorganet European Insurance and Occupational Pension Authority (Eiopa) föreslagit riktlinjer för tillsynskollegier, interna modeller samt om företagsstyrning och den egna risk- och solvensbedömningen. Ytterligare riktlinjer väntas komma efterhand.

Regelrådet yttrade sig den 25 januari 2012 i ärende N 2008:05/2011/429 över SOU 2011:68 vilken syftade till att genomföra delar av S2-direktivet. Vid detta tillfälle föreslogs införandet av lagen om tjänstepensionsrörelse samt ändringar i en mängd lagar inom bland annat områdena förmånsrätt, solvens, pension och försäkring. Regelrådet tillstyrkte förslaget då de, visserligen höga, administrativa kostnaderna var en direkt följd av EU-rätten. Konsekvensutredningen fanns dock vara bristfällig då de administrativa och övriga kostnaderna för företagen inte beskrevs. Vidare misslyckades förslagsställaren med att tillräckligt belysa förslagets effekter för konkurrensen. Regelrådet yttrade sig också den 18 februari 2013 i ärende N 2008:05/2013/22 över genomförandet av det så kallade ändringsdirektivet. Direktivet i fråga ändrade S2-direktivets regler om tillsyn över finansiella enheter i ett finansiellt konglomerat. Även denna gång ansåg Regelrådet att de administrativa kostnaderna var

otillräckligt beskrivna men en direkt följd av EU-rätten varför förslaget tillstyrktes men konsekvensutredningen fanns vara bristfällig. Regelrådet har slutligen den 19 november 2014 yttrat sig över utkast till lagrådsremiss med rubriken genomförande av solvens II-direktivet på försäkringsområdet. I detta läge hade även Omnibus 2 direktivet tillkommit. Ändringar föreslogs i försäkringsrörelselagen (2010:2043), lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige samt i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument. Ändringarna bestod bland annat i förändrade kapitalkrav för försäkringsföretag, tydligare krav på företagsstyrning, förändrade regler för tillsynsprocesserna samt mer omfattande krav på försäkringsföretagens rapportering och offentliggörande av information. Liksom i tidigare yttranden tillstyrktes förslaget då det var en direkt följd av EU-rätten. Konsekvensutredningen ansågs bristfällig och Regelrådet framhöll att förslagsställaren inte tagit till sig av den tidigare kritiken. Regelrådet angav i sitt yttrande att det inte är tillräckligt att förslagsställaren hänvisar till Kommissionens uppskattningar av vilka konsekvenser förslaget kan ha utan att en redovisning av förslagets konsekvenser för svenska företag måste finnas. Lagarna har föreslagits träda i kraft den 1 januari 2016.

Det nu remitterade förslaget består dels av införlivande av de delar av S2-direktivet som kräver fullharmonisering, dels vissa nationella regler på området. Utöver detta föreslås också vissa övriga nationella regler. Det förslag som lämnas består till sin helhet av föreskrifter och allmänna råd vilka är tänkta att verka under de lagförslag som lämnades i promemorian till lagrådet.

Syftet med förslaget är att införliva det ovan beskrivna direktivet och uppfylla krav i tillhörande förordningar. Regelrådet bedömer att förslagsställaren på ett godtagbart sätt har beskrivit förslagets bakgrund och syfte.

Alternativa lösningar och effekterna om ingen reglering kommer till stånd

I remissen anges att vad gäller de delar av S2-direktivet där fullharmonisering krävs så finns det inga alternativ till det presenterade förslaget. Vad gäller övriga delar anger förslagsställaren att den föreslagna regleringen i de flesta fall är av sådan art att den måste ske genom bindande regler. I de fallen förslagen går utöver minimikraven i direktivet motiveras detta väl. I många fall grundar sig de föreslagna bestämmelserna på regler som finns redan i dag. Regelrådet bedömer att förslagsställaren tillräckligt väl har redovisat alternativa lösningar och effekterna av om ingen reglering kommer till stånd.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen saknas en separat redogörelse för förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Förslagsställaren har dock löpande redogjort för vilka delar av förslaget som är en direkt följd av EU-rätten och vilka delar som går utöver direktivets minimikrav. Det framgår i Regelrådets mening av remissen som helhet att förslaget är i överensstämmelse med EU-rätten.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016. Det anges att direktivet ska vara genomfört senast den 31 mars 2015 men att Riksdagen inte ska fatta beslut om lagändringarna förrän i juni 2015. En viss försening kommer alltså att uppstå. Vad gäller informationsinsatser presenteras inte dessa

under någon separat rubrik men det framgår av förslaget att Fi under lång tid har förberett branschen inför ikraftträdandet, bland annat genom införandet av regler som gradvis närmar sig S2-direktivet. Regelrådets bedömning är att Fi:s redogörelse i denna del är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att förslaget berör samtliga försäkringsföretag och försäkringsgrupper. Det anges att det finns 277 försäkringsföretag och 20 försäkringsgrupper. Försäkringsföretagen är uppdelade i liv-, fond- och skadeförsäkringsföretag. Utöver dessa finns också captivebolag, kreatursbolag samt både större och mindre lokala skadeförsäkringsföretag. I ett framtida förslag kommer Fi att lämna förslag till regler för mindre företag vilket kan innebära att dessa undantas. Även tjänstepensionsinstituten, innefattande elva tjänstepensionsstiftelser och 77 pensionsstiftelser omfattas av delar av förslaget.

Vissa delar av förslaget innehåller regler som inte är tvingande, exempelvis möjligheten att använda sig av interna modeller vid beräkning av solvenskapitalkravet. I dessa fall har Fi försökt uppskatta antalet företag som kan tänkas välja att utnyttja denna möjlighet. Regelrådet bedömer att Fi har beskrivit berörda företag på ett godtagbart sätt.

Förändringen i de berörda företagens kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att de flesta svenska försäkringsföretag under sex till åtta år har förberett sig inför S2-regelverkets ankomst. Dels genom kvantitativa enkäter, dels genom kvalitativa steg som exempelvis anpassning till nya styrningsregler och företagens egna risk- och solvensbedömningar. Fi bedömer att de företag som har följt Eiopa:s riktlinjer för förberedelse kommer att få begränsade engångskostnader i samband med ikraftträdandet. Företag som inte har deltagit i det förberedande arbetet kommer däremot att få högre kostnader. Det anges vidare att försäkringsföretagen uppskattas ha lagt ner hundratals miljoner kronor på föreberedelser. Företagen kommer vidare fortsätta investera i förberedelser och vid tidpunkten för ikraftträdandet anges de flesta engångskostnader redan ha utlösts.

Vad gäller lönekostnaderna har förslagsställaren utgått från att en genomsnittlig intern lönekostnad uppgår till 1 300 kronor per timme, konsultkostnaden till 2 000 kronor till 3 000 kronor per timme och årsarbetstiden uppskattas till cirka 1 800 timmar.

Förslagsställaren behandlar i konsekvensutredningen även delar av förslaget vilka inte bedöms medföra kostnader. Regelrådet har inte kommenterat dessa delar av förslaget om det delat förslagsställarens bedömning och inga skäl i övrigt finns att kommentera bedömning eller förslag. Skäl finns dock att nämna volatilitetsjusteringar. Det anges att dessa får användas utan tillstånd vid beräkning av bästa skattningen. Metoden ställer inga krav på utformningen av tillgångsportföljen och Eiopa kommer att ta fram en diskonteringsräntekurva som inkluderar volatilitetsjusteringen för varje valuta. Att använda sig av volatilitetsjusteringar anges därmed inte vara dyrare för företagen än att på normalt sätt beräkna bästa skattningen. Detta får till följd att den nedan angivna, betydligt dyrare, matchningsjusteringsmetoden troligtvis inte kommer att användas i någon betydande omfattning.

Fi anger att dagens detaljerade kvantitativa regler för skuldtäckning och placering av tillgångar ersätts av ett generellt krav på aktsamhet. Det anges att vissa föreskrifter visserligen förs över till huvudföreskriften men att detta inte innebär ökade kostnader för företagen jämfört med dagens regler. Regelrådet saknar i denna del en redogörelse för eventuellt minskade kostnader förslaget ger upphov till, samt vilka effekterna blir av att vissa föreskrifter förs över till huvudföreskriften samt motiveringen till att detta görs.

Vad gäller föreskrifterna om försäkringstekniska riktlinjer och det försäkringstekniska beräkningsunderlaget anger förslagsställaren att dessa huvudsakligen härrör från allmänna råd. Förslagsställaren anger att reglernas effekter därmed främst torde bli att de får en större genomslagskraft än tidigare. I konsekvensutredningen redovisas därför endast de kostnader som förändringarna medför. Regelrådet vill här poängtera att om allmänna råd görs om till föreskrifter så innebär detta en förändring av regelbördan som förslagsställaren borde ha redogjort för, särskilt om följden av detta blir att reglerna får ett ökat genomslag.

I remissen föreslås också regler om åtgärdsplan och finansiell saneringsplan. Det anges att förslagsställaren har underlåtit att räkna på dessa kostnader då de inte ingår i ett "normaleffektivt" företag. Regelrådet anser dock att konsekvenserna av denna del av förslaget också borde ha belysts.

Regelrådet hade gärna sett en tydligare uppdelning mellan de kostnader som är en direkt följd av EU-rätten, de kostnader som går utöver EU-rätten inom direktivets område och de kostnader som följer av nationella regler på andra områden.

Administrativa kostnader

Reglerna om tillstånd i huvudföreskriften kommer att medföra vissa förändringar vad gäller de administrativa kostnaderna. Ansökan om tillstånd att bedriva försäkringsrörelse förändras på så sätt att nya krav tillkommer. De nya kraven består av att den som ansöker om tillstånd ska bifoga en verksamhetsplan som styrker att företaget kommer att kunna följa det system för företagsstyrning som företaget enligt S2-direktivet ska ha. Det föreslås också att verksamhetsplanen ska redovisa vissa andra uppgifter med anknytning till en sund företagsstyrning. Dessa kompletterande krav har inte sitt ursprung i S2-direktivet utan motiveras av en vilja att harmonisera ansökan om tillstånd med motsvarande process inom bank- och värdepappersområdena. Fi bedömer att dessa krav hade begärts in vid en tillståndsansökan även utan de föreslagna förändringarna vilket minskar förslagens kostnadspåverkan. Det anges dock att en ökad administration kan uppkomma till följd av dokumentering av information och införandet av denna i verksamhetsplanen. Den genomsnittliga tidsåtgången för detta anges uppgå till fem timmar per ansökan. Baserat på historik beräknas högst tio ansökningar komma in per år. I hälften av fallen beräknas företagen anlita konsulter. Den samlade kostnaden uppgår därmed enligt förslagsställaren till mellan 82 000 kronor och 108 000 kronor.

Vad gäller de föreslagna reglerna avseende försäkringstekniska avsättningar anges inte heller dessa medföra några nya kostnader eftersom de till stor del är förtydliganden av de bestämmelser som föreslagits i lagrådsremissen. Det anges dock att i denna del så föreslås vissa nya bestämmelser om beräkning av den bästa skattningen för skadeförsäkring respektive livförsäkring. Dessa bestämmelser anges dock inte heller de medföra några konsekvenser för företagen eftersom reglerna redan fanns, om än i form av allmänna råd. Regelrådet noterar här att när regler i allmänna råd överförs till regler i föreskrifter så

måste reglernas konsekvenser utredas. Reglerna syftar dock till att vägleda och förenkla för företagen varför kostnaderna trots allt kan bedömas som begränsade.

Fi föreslår att ett företag som använder approximationer vid beräkningen av den bästa skattningen ska visa dels att dess data inte är tillräckligt bra för att en tillförlitligare metod kan användas, dels att den valda approximationen är lämplig. Det anges att det främst är captivebolag och mindre skadeförsäkringsföretag som kan komma att använda möjligheten till approximationer och då främst i samband med att de utvidgar sin verksamhet. Framtagningen av underlag för bedömning av approximationers lämplighet förutsätts kräva konsult hjälp. Regelrådet saknar i denna del en redogörelse för hur mycket konsult hjälp som kan förväntas krävas.

Vidare måste det nya företaget, om det ingår i en företagsgrupp eller ett finansiellt konglomerat, bifoga en beskrivning av gruppens eller konglomeratets uppbyggnad samt företagets plats i strukturen. Uppgifter om detta begärs redan idag in av Fi men förslaget föranleder vissa administrativa kostnader kopplade till att sammanfatta annan dokumentation och föra in den i verksamhetsplanen. Detta anges ta i genomsnitt fem timmar per ansökan i anspråk och antalet ansökningar beräknas uppgå till högst fem per år. En av dem antas utföras av en konsult. Kostnaden uppskattas således till mellan 6 500 kronor och 15 000 kronor per företag eller mellan 35 000 kronor och 41 000 kronor för företagsgruppen.

S2-direktivet möjliggör för försäkringsföretagen att använda sig av matchningsjustering eller volatilitetsjustering när de beräknar den bästa skattningen. Fi föreslår i remissen villkor för att få använda sig matchningsjustering samt hur beräkningen ska ske. Mot bakgrund av att en matchningsjustering får ske endast när tillgångar finns i en valuta som matchar skulderna, samt dessa tillgångar och skulder hålls separerade från övrig verksamhet, bedöms endast ett fåtal företag vara intresserade av detta. De administrativa kostnaderna för denna del av förslaget anges uppgå till de 200 timmar som en ansökan beräknas ta att färdigställa. Denna del av förslaget skapar också initiala materiella kostnader samt kostnader knutna till verksamheten, och dessa beskrivs nedan under respektive rubrik. Eftersom matchningsjustering bedöms användas endast undantagsvis så anger inte förslagsställaren någon total kostnad för denna del av förslaget.

Vad gäller reglerna om investeringar föreslås det att företag ska kunna visa vad förmånsrättsregistret har innehållit under det senaste året så att företagets interna system kontinuerligt kan kontrollera registret. Förslagsställaren anger att företagen måste se över IT-system samt interna rutiner och processer för att säkerställa att de kan utföra kontrollerna. Detta anges ta 20 timmar i anspråk vilket innebär en administrativ kostnad om 26 000 kronor. Förslagets samlade påverkan på företagen anges uppgå till cirka 4 miljoner kronor.

Vad gäller bestämmelserna om hur kapitalbasposterna ska kvalificeras så innebär förslaget att företagen ska bedöma om posterna uppfyller kraven på full förlusttäckningsförmåga och efterstäldhet. Bestämmelserna förtydligar reglerna i lagen och ska ha en underlättande funktion. Det anges vidare att reglerna som rör nivåindelning av vissa tilläggs kapitalposter innebär förenklingar och lättnader för företagen då de inte längre själva behöver utreda hur posterna klassificeras. Regelrådet saknar här en redogörelse för vilka besparingar företagen kan göra genom denna förenkling. Om ett företag önskar få en post godkänd som inte finns med i förteckningen måste företaget ansöka om detta. Det anges att cirka tio företag berörs av denna del av förslaget och att tidsåtgången för att ta fram en ansökan uppgår till 16 timmar. Ansökan är också förenad med en ansökningsavgift som beskrivs under kommande

rubrik. Den administrativa engångskostnaden uppgår till 21 000 kronor per företag och den samlade kostnaden för företagsgruppen till 208 000 kr.

Vad gäller förslaget om valideringsrapporten går det längre än vad S2-direktivet kräver. Ett företag som använder en intern modell ska definiera och hantera större och mindre ändringar i modellen. De högre ställda kraven beräknas ge upphov till en månads heltidsarbete för analyser och dokumentation av bedömningsgrunderna. Företagen uppskattas vidare göra en större ändring i månaden vilken beräknas ta en vecka att genomföra. De initiala administrativa kostnaderna uppgår således till 200 000 kronor och den löpande kostnaden till 620 000 kronor per år. Totalt kommer företagsgruppen därmed belastas med en initial kostnad om en miljon kronor och en löpande kostnad om tre miljoner kronor. Om en mindre ändring görs i modellen måste detta analyseras i ljuset av de tidigare gjorda mindre ändringarna. Om de mindre ändringarna som har gjorts sedan modellen godkändes är att bedöma som en större ändring måste företaget behandla den mindre ändringen som en större. Detta arbete beräknas ta två arbetsdagar att utföra och dokumentera. Kostnaden för detta anges uppgå till 250 000 kr per år och företag eller 1,3 miljoner kronor för företagsgruppen.

Företagen måste också kunna hantera olika versioner av modellen vilket innebär att de måste ta fram rutiner för att spara kopior och ha verktyg som tillåter arbete i testmiljöer. Fi bedömer dock att företagen redan har tillgång till detta. I det fallet ett företag måste beräkna enligt en tidigare modell uppkommer kostnader för detta. Tidsåtgången för detta bedöms vara en månads heltidsarbete men Fi har inte inkluderat denna kostnad i kostnadsberäkningen då den bedöms uppkomma endast i undantagsfall. Företagen måste också ha rutiner för beslutsfattande under den tid Fi prövar en större ändring. Det beräknas ta två veckor att arbeta fram dessa rutiner och vad gäller de löpande kostnaderna är de avhängiga företagets behov av att följa upp rutinerna. Att ta fram rutinerna anges ge upphov till en administrativ kostnad om 100 000 kronor per företag och den löpande kostnaden för kontroll av rutinernas efterlevnad till 20 000 kronor per år. Kostnaden för företagsgruppen uppgår således till en initial kostnad om 500 000 kronor och en löpande kostnad om 100 000 kronor. Försäkringsföretagen ska vidare enligt det tidigare remitterade lagförslaget ha en valideringsprocess för den interna modellen. I de nu remitterade föreskrifterna föreslås att en valideringsrapport ska upprättas vilket beräknas ta en månad i anspråk och därmed ge upphov till 200 000 kronor i kostnad per företag eller en miljon kronor för företagsgruppen.

Vad gäller föreskrifterna om de försäkringstekniska riktlinjerna och det försäkringstekniska beräkningsunderlaget redogör förslagsställaren endast för konsekvenserna av att vissa förändringar har skett. Som anmärkts ovan hade Regelrådet velat se en mer utförlig genomgång av konsekvenserna av denna del av förslaget. Det som dock anges är att företagen kommer att behöva gå igenom sina rutiner och processer för att identifiera vart de kan behöva justera dem. Det anges att tidsåtgången uppgår till mellan 20 och 40 timmar för ett livförsäkringsföretag och mellan 10 och 20 timmar för ett skadeförsäkringsföretag. Kostnaderna per företag uppgår således till mellan 13 000 kronor och 52 000 kronor vilket ger en sammanlagd kostnadsbörda om mellan tre och sex miljoner kronor för företagsgruppen.

Vad gäller kraven på lämplighetsprövning anges att dessa främst följer av det tidigare remitterade lagförslaget. Fi redogör dock för kostnaderna eftersom det är de som genomför lämplighetsprövningen. Arbetsbördan anges variera kraftigt beroende på företagets storlek och omsättningen av personer i ledning och centrala funktioner. Dels kommer administrativa kostnader uppkomma för att ta in, sammanställa, lagra och vidarebefordra underlag till Fi, dels kommer företagen behöva anpassa sina

processer och utbilda personal inom de nya rutinerna. De ökade kraven kan medföra behov av nyrekryteringar, och det finns en risk att företagen kan få svårt att hitta personal med rätt kompetens. Även rekryteringarna till styrelsen kan försvåras av lämplighetskraven. Det anges att för de 30 större berörda företagen beräknas den ökade tidsåtgången uppgå till 450 timmar och för de 125 mindre berörda företagen till 150 timmar. Den löpande administrativa kostnaden anges uppgå till mellan 200 000 kronor och 600 000 kronor. Den samlade kostnaden för företagsgruppen uppgår således till 42 miljoner kronor. Det uppkommer också finansiella kostnader till följd av ansökningsavgiften vilka beskrivs nedan.

Vad gäller förslaget om föreskrifter om tillsynsrapporteringen för försäkringsrörelse så anges att detta kommer medföra en ökad arbetsbörda för företag och grupper. Detta eftersom mängden information och rapporter som företagen ska lämna till myndigheter kraftigt kommer att öka. Fi anger att förslaget går utöver S2-förordningen och S2-standardens regler om tillsynsrapportering. Det anges att många av de uppgifter som företagen föreslås komma in med redan krävs in av Fi varför dessa delar inte innebär någon kostnadsökning. Som Regelrådet förstår konsekvensutredningen begärs redan dessa uppgifter in eftersom de, i vart fall till en del, utgör det underlag som Fi i egenskap av statistikansvarig myndighet är skyldig att redovisa till SCB och Riksbanken. I den utsträckningen informationen redan begärs på grund av andra tvingande regelverk delar Regelrådet förslagsställarens uppfattning om att de remitterade föreskrifterna inte ger upphov till ökade kostnader. Det framgår dock inte i vilken utsträckning informationskravet grundat på statistikinlämnade till SCB och Riksbanken överlappar de nytillkomna informationskraven i föreskrifterna. Mot bakgrund av att informationsinlämnandet som helhet kommer att öka för företagen i en sådan omfattning att nyrekryteringar och framtagning av nya IT-system krävs så hade en mer noggrann beskrivning av detta varit nödvändigt för att Regelrådet ska kunna bedöma förslagsställarens slutsats. Företagen kommer att beröras i olika omfattning av informationskraven. Mindre företag omfattas av föreskriftens undantagsregler och för de övriga beror kostnaden på hur komplex företagets verksamhet är. Förslagsställaren anger utifrån en jämförelse med en mätning utförd av Tillväxtverket år 2006 att tidsåtgången för den nationella tillsynsrapporteringen sammantaget kommer att minska med cirka 40 timmar per år. Det anges dock att kompletterande upplysningar för EU-rapporteringen måste lämnas vilket bedöms ta tio timmar i anspråk. Avslutningsvis anger Fi att de omställningskostnader som härrör från behovet att anpassa rapporteringen till nya, ändrade och borttagna nationella krav uppgår till mellan 150 och 350 timmar beroende på verksamhetens komplexitet. Detta innebär en initial administrativ kostnad relaterad till de ändrade nationella rapporteringskraven om mellan 200 000 kronor och 400 000 kronor. Totalt kommer företagsgruppens kostnader uppgå till cirka 50 miljoner kronor. Regelrådet beklagar att förslagsställaren har begränsat sin konsekvensutredning till att endast omfatta de delar av förslaget som går utöver EU-rätten och hade önskat en redovisning av förslagets samtliga konsekvenser.

Vad gäller ändringarna i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om information som gäller försäkring och tjänstepension anges det att delar av förändringarna kan innebära betydande kostnader för företagen. Kraven härrör endast delvis från direktivet och motiveras också av behovet av att säkerställa ett gott konsumentskydd. Det anges att de företag som berörs av dessa kostnader är liv- och skadeförsäkringsföretag, utländska försäkringsgivare och tjänstepensionsinstitut samt svenska pensionsstiftelser. Det framgår att 31 livförsäkringsbolagen berörs av kravet på hänvisning till företagets solvens- och verksamhetsrapport. Detta beräknas medföra 10 timmars merarbete. Tiden för att ta fram en sammanfattning av rapporten varierar beroende på verksamhetens omfattning, art och komplexitet men bedöms ta mellan 80 och 150 timmar i anspråk med ett genomsnitt om 80 timmar. I en fjärdedel av fallen bedöms arbetet utföras av konsulter. Den administrativa löpande kostnaden av kravet på

hänvisning till den nämnda rapporten anges uppgå till mellan 117 000 kronor och 270 000 kronor per företag, eller sex miljoner kronor för företagsgruppen.

Kostnaderna kopplade till kravet på att livförsäkringsföretag i avtalen ska lämna information om risker försäkringstagaren kan bära anges variera mellan företagen beroende på produktutbud och om liknande information redan finns på grund av kraven i försäkringsavtalslagen (2005:104). Tidsåtgången bedöms uppgå till mellan noll och 200 timmar, med ett genomsnitt om 75 timmar. I en fjärdedel av fallen bedöms konsulter utföra arbetet. Den initiala administrativa kostnaden uppskattas till mellan 100 000 kronor och 225 000 kronor. Den samlade bördan uppgår enligt förslagsställaren till mellan två och 4,5 miljoner kronor.

Det ställs vidare krav på att uppgifter för driftskostnader ska redovisas. Detta gäller främst livförsäkring av sparandetyper och det anges att det sannolikt redan ingår i de flesta företags information till kund. Kravet följer inte direkt av direktivet enligt förslagsställaren. Det anges att för fond- och depåförsäkring så finns sannolikt dessa uppgifter tillgängliga och förslaget bedöms därför inte orsaka några kostnader. Det anges att för övriga försäkringar av sparandetyper beror kostnaden på hur belastningar av eller kostnadsuttag från avkastningen kan redovisas, inklusive steget från totalavkastning brutto till netto och effekter av exempelvis utjämning över tid eller styrning av den kollektiva konsolideringen. Kostnaderna bedöms främst drabba ömsesidigt bedrivna livförsäkringsverksamhet med vissa särskilda avtal. Förslagsställaren anger att fem företag kan beräknas drabbas av ökade kostnader. Kostnaderna består främst av administrativa engångskostnader för att uppnå en systematisk insamling av uppgifter och beräkning. Detta anges ta mellan 200 och 800 timmar, i genomsnitt 500 timmar, och en fjärdedel beräknas utföras av konsulter. Utökningen av den årliga informationen bedöms orsaka mindre tilläggs-kostnader om cirka 100 timmar i genomsnitt, varav en fjärdedel är konsulttimmar. Kraven ger upphov till engångskostnader om mellan 750 000 kronor och 850 000 kronor och löpande kostnader om mellan 150 000 kronor och 170 000 kronor. Företagsgruppens samlade engångskostnad uppgår således till mellan 3,7 och 4,3 miljoner kronor och den löpande kostnaden till mellan 750 000 kronor och 850 000 kronor.

Det föreslås vidare att återbäringsillustrationer, det vill säga sifferuppgifter som illustrerar olika åtaganden om avkastning, ska regleras och erbjudas kunden innan en liv- eller pensionsförsäkring meddelas. Det föreslås att en återbäringsillustration ska uppföljas under försäkringens löptid. Därmed kommer företagen att behöva lagra illustrationerna och knyta dem till avtalet, de måste vidare kontrollera illustrationernas relevans om avtalet förändras och utöka informationen i årsbeskedet om illustrationerna stämmer. Det anges att detta kommer att bli så betungande för företagen att de till skillnad från idag kan förväntas tveka inför att lämna illustrationerna för livförsäkring av sparandetyper som inte räknas som tjänstepensionsförsäkring, vilket skulle få till följd att informationen till kund minskar istället för ökar. Det anges vara svårt att bedöma kostnaderna för detta men att de sannolikt kan fördelas på årliga tilläggs-kostnader för framtagning av underlag, lagring av grunduppgifter och produktion av värdebesked samt på utvecklingskostnader för att ta fram system och rutiner för detta. Tidsåtgången uppskattas till mellan 400 och 1 000 timmar per företag, i genomsnitt 700 timmar. De årliga tilläggs-kostnaderna kan uppgå till mellan 20 och 200 kronor per försäkring, i snitt 25 kronor. Den initiala administrativa bördan anges uppgå till mellan 520 000 kronor och 1,3 miljoner kronor. Den löpande kostnaden beror på antalet försäkringar, och eftersom förslaget torde göra att färre försäkringar tecknas kan inte Fi ange vilken total-kostnaden blir.

Slutligen träffar ett par av de föreslagna reglerna pensionsstiftelser. Det rör sig om kravet på att beskriva arten och varaktigheten av pensionsutfästelser samt kravet på upplysning om exponering för arbetsgivarens finansiella ställning. Det förstnämnda kravet beräknas ge upphov till merarbete om mellan tio och 50 timmar och påverka 50 pensionsstiftelser. Den initiala administrativa kostnaden uppgår såldes till mellan 13 000 kronor och 65 000 kronor. Den sammanlagda kostnaden därmed till mellan 650 000 kronor och 1,3 miljoner kronor. Den sistnämnda kravet beräknas ge upp till fem timmars merarbete för mellan 15 och 25 stiftelser. Kostnaden per stiftelse anges uppgå till 6 500 kronor och den samlade kostnaden för företagsgruppen till mellan 100 000 kronor och 160 000 kronor.

Finansiella kostnader

Det ovan beskrivna förslaget om möjlighet att ansöka om ytterligare kapitalbasposter än de som härrör från S2-förordningen förenas med en avgift som ska täcka Fi:s handläggningskostnader. Det anges att kostnaden för Fi:s handläggning uppskattas till 50 000 kronor och att tio företag förväntas beröras av regeln. Den samlade finansiella kostnaden uppgår således till 500 000 kronor.

Kostnaden för att beräknas solvenskapitalkraven kommer att bli betydande för företagen. De regler som föreslås i lagrådsremissen innebär att företagens beräkningar för att komma fram till nödvändig solvensmarginal kommer att kräva mer omfattande processer, mer personalresurser och i vissa fall även utveckling av IT-systemet. Företagen får också en möjlighet att få använda sig av sina egna beräkningsmetoder vid användning av företagsspecifika parameterar vid beräkning av kapitalkravet för vissa försäkringsrisker och kapitalkravet för aktiekursrisk för livförsäkringsbolag med pensionsförsäkringar. Dessa regler är förtydliga av det förslag om lämnats i den tidigare remitterade lagrådsremissen. I det nu remitterade ärendet tillkommer dock förslag på att ansökningar om att få använda sig av egna beräkningsmodeller ska vara avgiftsbelagd. Avgifterna uppskattas uppgå till mellan 16 000 kronor och 130 000 kronor vad gäller den särskilda metoden för aktiekursrisk och 130 000 kronor och 200 000 kronor vad gäller företagsspecifika parameterar. Förslagsställaren bedömer att 20 företag kommer att ansöka om att få använda beräkningsmetoden för aktiekursrisk och fem företag kommer att ansöka om att få använda företagsspecifika parameterar.

Vad gäller de föreslagna reglerna om interna modeller tillkommer förutom de ovan angivna administrativa kostnaderna en ansökningsavgift. Avgiften kommer att variera beroende på modellens komplexitet och behöver betalas dels när företaget ansöker om att få använda en intern modell, dels när företaget har gjort en större ändring i modellen (eller ett flertal små ändringar som tillsammans utgör en större ändring) och den därmed behöver ett nytt godkännande från Fi. De avgifter som idag tas ut vid förhandsgranskning av modellerna anges kunna variera mellan 560 000 kronor och 8,6 miljoner kronor, men oftast hamnar de mellan 2 miljoner kronor och 5,7 miljoner kronor. Dessa siffror bedöms ha relevans även fortsättningsvis. Som angetts ovan beräknas fem företag vara i behov av interna modeller varför gruppens troliga samlade kostnad således uppgår till mellan tio miljoner kronor och 28,5 miljoner kronor. Vad gäller prövningen av större ändringar anges avgiftskostnaden uppgå till mellan 200 000 kronor och 540 000 kronor per prövning. Fi anser att osäkerheten är för stor för att de ska våga uppskatta antalet prövningar per år.

I konsekvensutredningen anges att förslaget kommer att ge upphov till ett ökat antal lämplighetsprövningar. Varje ansökan kommer att kosta företagen 16 000 kronor i ansökningsavgift och

de 155 företagen som berörs beräknas tillsammans skicka in 200 ansökningar mer till följd av förslagen. Detta ger en ökad kostnad om 3,2 miljoner kronor för företagsgruppen.

Materiella kostnader

Förslaget om matchningsjustering bedöms av förslagsställaren kräva 500 timmars arbete för framtagande av system och verktyg. Av de 500 timmarna bedöms hälften utgöras av konsulttimmar. Förslagets samlade kostnad uppgår således till mellan 0,8 miljoner kronor och 1,1 miljoner kronor. Kostnaden är initial. Eftersom matchningsjustering endast undantagsvis bedöms användas anges inte någon samlad kostnad för förslaget.

Vad gäller reglerna om interna modeller berör de företag som ansöker om att få använda en intern modell vid beräkning av solvenskapitalkravet. Reglerna kommer också att tillämpas av de företag som avkrävs en intern modell av Fi på grund av att deras riskprofil avviker från de antaganden som ligger till grund för standardformeln. Fi har inte analyserat behovet av avkrävandet av interna modeller varför en eventuell kostnad för företagen för detta inte ingår i kostnadsberäkningen. Istället utgår Fi från de fem företag som har ansökt om att få sina modeller förhandsgranskade. Kostnaderna för att ta fram en intern modell härrör huvudsakligen inte från Fi:s föreskrifter utan av det tidigare remitterade lagförslaget. I remissen finns dock uppskattningar av företagens samlade kostnader för att upprätta modellerna. Det anges att en intern modell är mycket krävande för företagen vad avser både framtagning och tillämpning. I sin kostnadsberäkning har Fi utgått från kostnaderna för ett företag som avser att utveckla en partiell intern modell för försäkringsrisk och marknadsrisk. Det anges att utvecklingen av en modell tar 31 heltidstjänster i anspråk per år. Utvecklingen beräknas sträcka sig över fem år. Kostnaderna är huvudsakligen materiella och härrör från utvecklingen av matematiska modeller, men även kostnader för upprättandet av en intern styrning och kontroll tillkommer. Sammantaget bedöms de materiella kostnaderna uppgå till cirka 70 miljoner kronor per år om allt arbete utförs internt och till mellan 85 och 110 miljoner kronor per år om hälften av arbetet utförs av konsulter. Den totala utvecklingskostnaden uppgår således till mellan 350 och 550 miljoner kronor per företag och kostnaden för samtliga företag uppgår till 1,75 och 2,75 miljarder kronor. Modellen måste också underhållas och detta beräknas ta 5,5 årsarbetskrafter i anspråk per år vilket innebär en löpande materiell kostnad om mellan 13 och 30 miljoner kronor per år, beroende på om konsulter är inblandade eller ej. Kostnaden för samtliga företag uppgår då till mellan 65 och 150 miljoner kronor per år. Företagen beräknas också använda sig av en ekonomisk scenariogenerator för att modelera marknadsrisken. Licenskostnaden för en sådan uppgår till fem miljoner kronor per år och företag vilket ger en samlad kostnad om 25 miljoner kronor per år för företagsgruppen.

Det anges vidare att de nya rapporteringskraven kan ge upphov till behov av nya IT-system vilket kan leda till initiala kostnader såväl som löpande kostnader. Det anges att dessa kostnader finns redan idag och Regelrådet förstår detta som att IT-systemen kontinuerligt behöver uppdateras. Det anges vidare att nyrekryteringar kan behövas för att företagen ska tillförsäkra sig rätt kompetens samt att externa konsulter kan behöva anlitas. Vad gäller de företag som inte rapporterar manuellt så behöver deras automatiska system ses över och anpassas. Förslagsställaren anger att dessa kostnader hade uppkommit även utan de förslag som sträcker sig längre än direktivet. Regelrådet saknar likväl en

redogörelse för dessa kostnader i den utsträckningen de följer av EU-rätt som genomförs i Sverige genom föreskrifterna.

Verksamhet

Fi bedömer att tidsåtgången för beräkning av bästa skatten med approximation inte kommer att medföra något extraarbete för en del företag, men att det för andra företag kan krävas upp till 200 timmars extra arbete per år. Det anges att någon bedömning av vilka företag som kan drabbas av extraarbete och vilka som kan klara sig undan detta idag inte går att göra. Fi anger att försäkringsföretagens löpande kostnader relaterade till möjligheten att använda approximationer uppskattas till mellan 0 och 600 000 kronor. Den totala kostnaden för försäkringsföretagen uppskattas till mellan 0 och sex miljoner kronor. Regelrådet hade önskat en förklaring kring varför vissa företag helt kan klara sig utan extrakostnader när de använder approximationer och andra drabbas av ansenliga kostnader.

Det anges i konsekvensutredningen att de företag som använder sig av matchningsjustering måste lägga ner 180 timmar per år för att löpande kunna använda metoden. Detta innebär en kostnad om 230 000 kronor per år. Eftersom matchningsjustering endast bedöms användas i undantagsfall anges ingen totalkostnad för förslaget.

I remissen anges också att på grund av att S2-regelverket genomförs i Förmånsrättslagen, Fi:s föreskrifter, S2-förordningen, S2-standarder och S2-riktlinjer så blir regelverket enligt konsekvensutredningen svåröverblickbart. Enligt förslagsställaren kommer detta att leda till ökade krav och kostnader för företagens regelefterlevnadsfunktioner till ett icke uppskattningsbart värde.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren redovisar inte förslagets påverkan på konkurrensen under en särskild punkt. Det framgår dock av förslaget som helhet att företag av samma typ kommer att träffas likvärdigt av förslagets kostnader. Även om Regelrådet gärna hade sett att effekterna på konkurrensen hade redovisats under en egen rubrik så bedöms ärendet på ett godtagbart sätt visa förslagets effekter på konkurrensen.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att de försäkringstekniska avsättningarna kommer att öka för ungefär hälften av livförsäkringsföretagen medan resterande kommer att få lägre avsättningskrav. Enligt förslagsställaren kommer företagsgruppens avsättningskrav öka med två procent. Vad gäller skadeförsäkringsföretagen anges majoriteten få lägre avsättningskrav. Totalt kommer denna företagsgrupps avsättningskrav minska med 19 procent. Företagens kapitalkrav kommer kraftigt ökas genom införandet av S2-direktivet. Det samlade solvenskapitalkravet anges bli cirka sex till sju gånger så högt som tidigare. I det samlade solvenskapitalkravet räknas dock försäkringstekniska avsättningar in varför det i praktiken rör sig om en ökning av cirka 20 procent för livförsäkringsföretag och ett oförändrat krav för skadeförsäkringsföretag. Minimikapitalkravet beräknas vidare bli dubbelt så högt som nuvarande kapitalkrav. Till minimikapitalkravet överförs dock försäkringstagarskyddet som idag är en del av de försäkringstekniska avsättningarna varför en del av ökningen endast består av ett

synliggörande av redan befintliga krav på buffert. Sammantaget anger förslagsställaren att kapitalkraven höjs för företagen.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren avvaktar med att meddela särskilda regler för små företag. Förslag avseende dem kommer att komma i ett senare skede. Mot bakgrund av detta anser Regelrådet att det är godtagbart att det saknas en analys av förslagets påverkan på små företag i det remitterade förslaget.

Sammantagen bedömning

Regelrådet anser att konsekvensutredningen har många styrkor. Förslagsställaren har i många fall tydligt beskrivit konsekvenserna av förslag även om den har ansett att kraven uppkommer till följd av det tidigare remitterade lagförslaget. Genomgående har också beräkningarna klara resultatspann uttryckt i både tid och kronor och för både enskilda företag och företagsgrupper. Vad gäller bland annat förslaget om approximationer uppskattar Regelrådet att förslagsställaren har utgått från de nuvarande kostnaderna och resonerat sig fram till vilka framtida kostnader som kan uppkomma. Alla kostnader är också tydligt specificerade som finansiella, materiella eller administrativa. Det anges vidare om det är initiala eller löpande kostnader. Jämfört med tidigare konsekvensutredningar som har inkommit i samband med genomförande av S2-direktivet kan Regelrådet se en betydande förbättring vad gäller beskrivningen av konsekvenserna, samtidigt som vissa nedan beskrivna brister också har noterats.

Konsekvensutredningens brister utgörs av att det saknas en redogörelse för de minskade kostnader som anges uppkomma till följd av förslaget om att ett generellt krav på aktsamhet ska ersätta dagens detaljerade regler för skuldäckning och placering av tillgångar. Detsamma gäller de besparingar företagen kan tänkas göra genom förenklingar i reglerna om hur kapitalbasposterna ska kvalificeras. Förslagsställaren har vidare på ett par ställen angett att inga nya kostnader kommer att uppkomma eftersom förslaget till föreskrifter tidigare har varit allmänna råd, eller för att förslaget är en direkt följd av EU-rätten. Regelrådet anser inte att detta är korrekta slutsatser utan bedömer att konsekvenserna borde beskrivas i samtliga fall då den nationella, tvingande regelbördan ökar. Förslagsställaren hänvisar också ett par gånger till att regler som inte ingår i eller påverkar ett "normaleffektivt" företag inte ska anses ha några beskrivningsvärda konsekvenser. Regelrådet delar inte heller denna slutsats utan bedömer att konsekvenserna även för dessa företag bör och kan beskrivas. Det saknas också information om hur mycket konsult hjälp som kan behövas vid framtagning av underlag för bedömning av approximationers lämplighet. Regelrådet hade också velat se en disposition av konsekvensutredningen där det tydligare gått att utläsa resonemangen under de olika punkter som ska uppfyllas enligt förordningen om konsekvensutredningar. Regelrådet vill också poängtera att det inte spelar någon roll vad gäller konsekvensutredningen om reglerna är likadana som minimikraven i ett EU-direktiv, även om ingen valfrihet finns i hur de ska genomföras i svensk rätt så måste konsekvenserna utredas. På motsvarande sätt måste konsekvenserna av föreskrifter redovisas även om reglerna i dem tidigare har varit allmänna råd.

Regelrådet bedömer efter en sammantagen bedömning att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 2 mars 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Lennart Palm, Leif Melin och Eleonor Kristoffersson. Ärendet föredrogs av Nils Edvall.

Pernilla Lundqvist
Ordförande

Nils Edvall
Föredragande