

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm

Yttrande över Finansinspektionens förslag till föreskrifter om försäkringsföretag som har beviljats undantag enligt 1 kap. 19 eller 19 b §§ försäkringsrörelselagen (2010:2043)

Regelrådets ställningstagande

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

Remissen innehåller även förslag till allmänna råd, vilka inte omfattas av Regelrådets granskning.

Innehållet i förslaget

Finansinspektionen (FI) föreslår nya föreskrifter om försäkringsföretag som har beviljats undantag enligt 1 kap. 19 eller 19 b §§ försäkringsrörelselagen (2010:2043) (FRL), så kallade mindre försäkringsföretag. Förslaget är en del av det svenska genomförandet av Solvens 2-direktivet (Direktiv 2009/138/EU om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) av den 25 november 2009 inklusive de ändringar som har införts genom Omnibus 2-direktivet).

FI:s förslag innehåller endast särregler för mindre företag i de delar av FRL där alternativa regler bedöms som nödvändiga för att undantag ska kunna medges. FI föreslår också kompletterande regler till de regler om företagsstyrning som föreslås i lag. På flera områden föreslår FI att nuvarande regler behålls oförändrade, eller i stora delar oförändrade. Det gäller reglerna om värdering, investeringar och kapitalbas. Justeringar föreslås dock av bestämmelserna för att bli mer risk- och principbaserade. De föreslagna reglerna om kapitalkrav utgår däremot från det som föreslogs i utredningen Rörelsereglering för försäkring och tjänstepension (SOU 2011:68)(Regelrådets Dnr: N 2008:05/2011/429). FI har även gjort justeringar för att de föreslagna föreskrifterna ska kunna tillämpas tillsammans med de delar av FRL där undantag inte beviljas.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

Av remissen framgår att på ett övergripande plan syftar regleringen av finansiella företag till att bidra till ett väl fungerande finansiellt system och ett gott konsumentskydd. Syftet med Solvens 2-regelverket anges vara att säkerställa att försäkringsföretagen har det kapital och den företagsstyrning som krävs med hänsyn till de risker som är förenade med verksamheten. Målet med de nu föreslagna reglerna anges vara att möjliggöra undantag från de delar av FRL som regeringen föreslår att mindre företag ska kunna undantas från genom att införa särregler som dessa företag istället ska tillämpa. I

konsekvensutredningen beskrivs att förslaget syftar till att underlätta för de mindre försäkringsföretagen, jämfört med vad som hade varit fallet om de hade behövt anpassa sig till hela Solvens 2-regelverket.

Regelrådet finner att redovisningen av syftet med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Enligt remissen anser FI att det saknas alternativ till att utfärda föreskrifter. Utan de särregler som föreslås bedömer FI att de inte kommer att kunna ge berörda företag undantag utifrån de villkor som fastställs i 1 kap. 19 och 19 b §§ FRL (Undantagsbestämmelserna). Vidare beskrivs att i stället för särregler skulle ett alternativ kunna vara att ange villkor i varje enskilt beslut men att det skulle skapa en rättsosäkerhet. Det framgår också att ett system med dispenser har kritiserats vid tidigare tillfällen. I remissen finns även beskrivningar och motiveringar till de föreslagna bestämmelserna.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en utförligare redovisning av alternativa lösningar till de skilda föreslagna bestämmelserna såsom kostnadsuppskattningar och förväntade effekter av möjliga alternativa lösningar. Exempelvis effekter av alternativa krav till de föreslagna bestämmelserna. En sådan redovisning hade kunnat ge en tydligare bild av de alternativa lösningarna.

Trots det angivna finner Regelrådet att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen beskrivs att enligt artikel 4 i Solvens 2-direktivet är direktivet inte tillämpligt på försäkringsföretag som uppfyller de villkor för företagets storlek och verksamhet som anges i bestämmelsen. Undantaget gäller för företag som har en verksamhet som inte överstiger en viss storlek och under förutsättning att företaget inte bedriver viss typ av försäkringsverksamhet. Det framgår att företagets bruttopremieinkomster inte får överstiga fem miljoner euro och de försäkringstekniska avsättningarna, såväl på solo- som gruppnivå, inte får överstiga 25 miljoner euro. Vidare anges att företaget inte får erbjuda ansvarsförsäkring, kredit- och borgensförsäkring eller ha en verksamhet som överstiger en viss nivå. Samtliga villkor måste vara uppfyllda för att företaget ska vara undantaget. Enligt artikel 4 kan mindre försäkringsföretag således vara undantagna från Solvens 2-direktivets tillämpningsområde. Regleringen av mindre försäkringsföretag som är undantagna från Solvens 2-direktivet är därmed en nationell särreglering.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av remissen framgår att FI föreslår att de nya föreskrifterna ska träda i kraft den 1 januari 2016. I konsekvensutredningen anger FI att det är beklagligt att det under lång tid inte har varit känt för de mindre försäkringsföretagen hur regleringen kommer att vara utformad, och att beslut om undantag kommer att kunna meddelas först kort tid innan ikraftträdandet. Det beskrivs att både för ett försäkringsföretag som nekas undantag och för ett som beviljas undantag kommer tiden att anpassa sig till reglerna att vara begränsad.

Enligt Regelrådet saknas det uppgift om behov av speciella informationsinsatser. Med hänsyn till den begränsade tiden och att förslaget kan medföra en stor påverkan för de berörda företagen hade en sådan beskrivning och ställningstagande varit relevant. Det hade också varit önskvärt med en beskrivning av skälen till den korta genomförandetiden.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Enligt konsekvensutredningen bedömer FI att 27 försäkringsföretag kan ansöka om undantag enligt de föreslagna Undantagsbestämmelserna. Av dessa företag är 6 skadeförsäkringsföretag, 6 större lokala skadeförsäkringsföretag, 13 mindre skadeförsäkringsföretag och 2 livförsäkringsföretag. Det beskrivs att de två livförsäkringsföretagen bedriver sådan verksamhet som kommer att ha övergångsregler under fyra år. Den exakta utformningen av den regeln anges ännu inte vara fastställd varför FI inte har kunnat beakta detta i konsekvensanalysen. Därutöver framgår att ytterligare några försäkringsföretag har premieinkomster och försäkringstekniska avsättningar som ligger under de beloppsgränser som anges i bestämmelsen, men dessa företag har koncession för ansvars-, kredit- eller borgensförsäkring. I den mån dessa försäkringsföretag inte bedriver sådan verksamhet och vill få möjlighet att undantas från delar av regelverket kommer de att behöva ändra sin bolagsordning. Av den anledningen beskrivs att antalet skadeförsäkringsföretag som berörs av förslaget kan komma att bli något högre.

Enligt Regelrådet saknar konsekvensutredningen en tillräcklig beskrivning av storleken på berörda företag, exempelvis utifrån ekonomisk storlek. En sådan redovisning hade kunnat ge en tydligare bild av hur förslagets ekonomiska konsekvenser kan komma att påverka dessa företag.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Enligt konsekvensutredningen kommer försäkringsföretagen att behöva ansöka om undantag. FI bedömer att det krävs i genomsnitt max en veckas arbetstid, dvs. 40 timmar, för ett försäkringsföretag att ta fram en ansökan. Det anges att utifrån en genomsnittlig timkostnad på 1 300 kr innebär det att varje försäkringsföretag får en administrativ kostnad på 52 000 kr. Totalt för de 27 försäkringsföretagen medför det en kostnad på 1,4 miljoner kr.

Det beskrivs i konsekvensutredningen att bestämmelser om bland annat styrdokument, riktlinjer och beredskapsplan som företagen ska upprätta enbart fyller ut och tydliggör övriga regler på området och att förslaget därmed inte innebär några ytterligare kostnader för företagen. Därutöver framgår att det föreslagna kravet att internrevisionsfunktionen årligen ska lämna en skriftlig rapport till styrelsen om sina resultat och rekommendationer innebär kostnader för företagen, även om internrevisorer redan idag ska granska verksamheten. FI anser sig inte kunna uppskatta dessa kostnader och efterfrågar därför kompletterande information från de berörda företagen.

Enligt Regelrådet är redovisningen av företagens administrativa kostnader avseende ansökan om undantag tillräcklig. Däremot saknas en beskrivning av vilka försök som har gjorts för att inhämta information avseende tidsåtgång och kostnad till följd av förslaget om den årliga rapporten som internrevisionsfunktionen ska lämna till styrelsen. Utifrån den information som redovisas i remissen har Regelrådet svårt att värdera riktigheten i Fi:s bedömning att flera andra föreslagna administrativa bestämmelser inte medför några kostnadseffekter för företagen. Beskrivningen av företagens administrativa kostnader är således ofullständig.

Utifrån det angivna finner Regelrådet att redovisningen av företagens administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen beskrivs att FI kommer att föreslå att avgiften för att ansöka om undantag ska uppgå till 15 000 kr. För 27 försäkringsföretag innebär det att den totala finansiella kostnaden uppgår till ca 405 000 kr. Enligt FI kan anpassningskostnaderna för berörda företag bli högre genom den korta tiden för ikraftträdande och beslut om eventuellt undantag. FI konstaterar att kostnaden kan bli väsentligt för ett försäkringsföretag som i avvaktan på beslut om undantag börjar anpassa verksamheten efter Solvens 2-regelverket i sin helhet men att kostnaderna är svåra att uppskatta.

Enligt konsekvensutredningen skiljer sig de föreslagna reglerna om kapitalkrav från gällande regler. Utgångspunkten har varit att kraven ska vara riskbaserade. I remissen beskrivs utformningen av dessa krav. Särreglerna för de mindre försäkringsföretagen beskrivs dock i flera avseenden vara mindre komplexa än motsvarande regler för övriga försäkringsföretag.

Det framgår av konsekvensutredningen att kravet på minsta kapitalbas kommer att motsvara garantibeloppet för 16 av skadeförsäkringsföretagen, medan det för övriga kommer att motsvara det beräknade kapitalkravet. Enligt FI:s beräkningar får 16 av skadeförsäkringsföretagen ett högre krav på minsta kapitalbas jämfört med i dag. Av dessa är 9 försäkringsföretag sådana där kravet motsvaras av garantibeloppet, för resterande 7 motsvaras kravet av det beräknade kapitalkravet. Framför allt anges det vara i gruppen mindre lokala försäkringsföretag som kravet på minsta kapitalbas ökar jämfört med i dag. Samtliga 13 försäkringsföretag i denna grupp beskrivs få ökade kapitalkrav med ca 102 miljoner kr jämfört med i dag. Motsvarande siffra för alla 16 försäkringsföretag som får högre krav anges vara ca 175 miljoner kr.

För det ena av de två livförsäkringsföretagen som berörs av förslaget framgår att kravet på minsta kapitalbas motsvaras av garantibeloppet. För det andra försäkringsföretaget framgår att kravet motsvaras av det beräknade kapitalkravet. För det sistnämnda företaget beskrivs att kravet på minsta kapitalbas ökar med 49 miljoner kr.

Vidare beskrivs i konsekvensutredningen att bestämmelser om bland annat krav på kvalifikationer och lämplighetsprövning, regler om ersättningar och centrala funktioner inte medför några kostnadsförändringar för berörda företag eftersom det avser förtydliganden eller motsvarar befintliga krav. Avseende kostnader för lämplighetsprövning hänvisas till en annan remisspromemoria

Även avseende företagens andra kostnader och verksamhet har Regelrådet svårt att värdera riktigheten i FI:s bedömning att flera av delförslagen motsvarar gällande krav och därmed inte innebär någon kostnadsförändring för företagen. Avseende kapitalkravsförändringar finns en redovisning med beloppsmässiga uppskattningar. Det hade dock varit önskvärt med en utförligare redovisning av beräkningsunderlaget.

Sammantaget finner Regelrådet att redovisningen av företagens andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen beskrivs att förslaget inte kommer att få några stora konsekvenser för försäkringsmarknaden. Det motiveras med att det rör sig om mindre försäkringsföretag med begränsad verksamhet. Det anges också att det inte går att utesluta att ett antal av de mindre försäkringsföretagen

inte kommer att kunna uppfylla de ökade kapitalkraven som är en effekt av de föreslagna reglerna. Förslaget kan därmed innebära att antalet företag på försäkringsmarknaden minskar men FI bedömer att effekten på konkurrensen blir begränsad.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en utförligare motivering till FI:s bedömning att effekten på konkurrensen blir begränsad med hänsyn till att flera mindre försäkringsföretag kan komma att behöva likvideras som en följd av förslaget. Det hade också varit önskvärt med en redovisning av konkurrens effekter på den lokala marknaden liksom för nischade försäkringsföretag.

Trots det angivna finner Regelrådet att redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Som också har beskrivits under andra punkter kan vissa företag behöva ändra i sin bolagsordning om de vill ha möjlighet att undantas från delar av regelverket och vissa mindre försäkringsföretag kan få svårigheter med att fortsätta kunna bedriva sin verksamhet. I övrigt finns det ingen redovisning av påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet har inte heller kunnat utläsa någon ytterligare påverkan.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Av remissen framgår att en utgångspunkt i utformningen av särreglerna är att de så långt som möjligt ska ta hänsyn till de mindre försäkringsföretagens särdrag. Det anges att mindre företag ofta har relativt väldefinierade och okomplicerade risker och en mindre omfattande verksamhet. Samtidigt framförs att det finns väsentliga skillnader mellan olika mindre försäkringsföretag, som kan vara såväl lokala bolag som riksbolag och som kan bedriva såväl skadeförsäkringsrörelse som livförsäkringsrörelse. FI anger att de föreslagna reglerna därför måste kunna tillämpas på en mängd olika verksamhetstyper och i möjligaste mån har bestämmelserna utformats som principbestämmelser.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Enligt Regelrådet bör varje konsekvensutredning innehålla samtlig nödvändig information för att få en tydlig bild av remissförslaget och dess effekter. Utgångspunkten bör därför vara att all relevant information finns beskriven i den aktuella konsekvensutredningen utan att hänvisningar görs till andra remisser för viktig kompletterande information. Därutöver bör konsekvenserna som följer av förslaget finnas samlat redovisat i ett separat konsekvensutredningsavsnitt i remissen. Vid behov kan kortare information återges och hänvisningar göras till preciserade avsnitt i andra delar av remissen.

Regelrådets sammantagna bedömning är att remissen i vissa delar innehåller en tillräcklig redovisning av de konsekvenser för företag som följer av förslaget. Det finns dock brister i redovisningarna av berörda företag, planerade informationsinsatser och förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader. Särskilt den ekonomiska storleken av berörda företag hade varit av värde för att kunna sätta den informationen i relation till de ökade ekonomiska kraven som följer av förslaget. Detta eftersom förslaget kan komma att få en betydande påverkan på vissa av de berörda företagens möjlighet att fortsätta bedriva sin verksamhet. Utifrån det angivna finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 12 augusti 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Lennart Palm, Eleonor Kristoffersson, Samuel Engblom och Håkan Boter.

Ärendet föredrogs av Christian Pousette.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Christian Pousette
Föredragande