

Solvens II-översynen innehåller viktiga frågor för den svenska försäkringsbranschen

Den s.k. 2020-översynen av Solvens II behandlar såväl Solvens II-direktivet som Solvens II-förordningen. Det innebär att vi kan förvänta oss omfattande förändringar av de verksamhetsförutsättningar som gäller för svenska försäkringsföretag. Att det kan bli tal om mer omfattande förändringar framgår också av den begäran om tekniska råd (Call for Advice, CfA)¹ som EU-kommissionen skickade till EIOPA i mitten av februari, med 19 olika områden där EU-kommissionen vill ha råd. 2018-översynen visade dessutom på att fler områden kan tillkomma, bland annat på initiativ från EIOPA.

EIOPAs tekniska råd kommer få stor påverkan på vilka ändringar av Solvens II som genomförs. Det kan tyckas att mycket tid kvarstår tills dess att EIOPA ska lämna sina råd senast den 30 juni 2020. Men tidigare erfarenheter har visat på vikten att komma tidigt in i processerna för att kunna påverka. Därför vill Svensk Försäkring redan nu dela med oss av de frågor som vi för närvarande tycker är viktiga i 2020-översynen. Fler områden kan tillkomma senare i det fortsatta arbetet med översynen.

Områden som tas upp i EU-kommissionens Call for Advice

Av de 19 områden som ingår i CfA vill vi här, utan rangordning, lyfta fram några som vi anser vara viktiga för svenska försäkringsföretag.

Den riskfria räntan (3.1. i CfA)

Förändringar i utformningen av den riskfria kan få betydande konsekvenser för svenska försäkringsföretag. Den översyn av den sista likvida punkten (LLP) som efterfrågas i CfA måste beakta den faktiska likviditeten på den svenska räntemarknaden och vår uppfattning är att den sista likvida punkten för svenska kronor ska förbli oförändrad. En av faktorerna som talar emot en förändring av LLP i svenska kronor är de bedömningar om tecken på lägre likviditet och ökade sårbarheter som Finansinspektionen identifierat på de svenska räntemarknaderna, senast i rapporten Stabiliteten i det finansiella systemet 2018:2. Dessutom trycks det i CfA på vikten av stabilitet även i tider av finansiell oro, vilket också talar för en oförändrad LLP i svenska kronor.

¹ Request to EIOPA for technical advice on the review of the Solvency II Directive (Directive 2009/138/EC) - Ref. Ares(2019)782244 - 11/02/2019.

När LLP analyseras bör effekterna av benchmarkreformen beaktas, dvs. att t.ex. Euribor och Libor förmodligen kommer att ersättas med andra referensräntor. Denna reform kommer sannolikt att påverka swapmarknadens likviditet och förmodligen även få konsekvenser för obligationsmarknaden. Den angivna analysperioden i CfA (2016 - 2018) ligger i tid före denna reform. Fokus i översynen rörande de riskfria kurvorna bör därför snarare vara att ha en plan för den riskfria räntan när förändringen av referensräntorna genomförs.

CfA omfattar inte frågan om konvergensperioden ("UFR-tidpunkt") i svenska kronor. Vi delar uppfattningen att det inte finns skäl att se över denna och det finns goda skäl för varför den är förhållandevis kort i svenska kronor, bland annat av samma skäl som framhålls för LLP.

Riskmarginalen (3.4. i CfA)

Redan i samband med 2018-översynen framförde den europeiska försäkringsbranschen att riskmarginalen är oproportionellt stor och att den är problematiskt volatil, bland annat till följd av låga räntor. Vi välkomnar därför att riskmarginalen är ett av det områden som täcks i CfA.

I linje med vad som tidigare har framförts av exempelvis av Insurance Europe² tycker vi att den nuvarande Kostnaden för kapital (*Cost of capital, CoC*) på 6 procent är för hög och att det bör göras en ny kalibrering av denna. En möjlighet att få en mer rättvisande riskmarginal som bör övervägas är att genomföra en studie av uppköp av försäkringsföretag, beståndsöverlåtelser och liknande transaktioner sedan Solvens II infördes och analysera hur riskmarginalen har värderats i dessa fall.

Vi anser dessutom att det finns anledning att exkludera annullationsrisken (mass lapse stress) från den beräkning av solvenskapitalkravet som ingår i beräkningen av riskmarginalen, till exempel då ett högt kapitalkrav för annullationsrisk för exempelvis fondförsäkring beror på ett högt värde av framtida vinster och samtidigt inte innebär någon extra kostnad för en ägare för att hålla en kapitalbas. En relaterad fråga som också bör ses över är att i standardformeln för solvenskapitalkravet göra det möjligt att beakta att riskmarginalen ändras om de tillämpade stresserna skulle inträffa.

Relaterat till Capital market union (3.5. i CfA)

Inom detta område vill vi ta upp två frågor, nämligen symmetriska justeringen för aktierisk och korrelationsmatrisen för marknadsrisk.

Symmetriska justeringen för aktierisk: Vi anser att denna inte är lämplig för fondförsäkring (unit-linked) och liknande sparprodukter. Det huvudsakliga skälet är att den för dessa medför en artificiell volatilitet i solvenskvoten. Samtidigt fyller den inte den avsedda funktionen för dessa försäkringar, det vill säga den påverkar inte

² Se exempelvis Insurance Europes konsultationssvar till EIOPA från januari 2018 gällande 2018-översynen sid 101 - 111 (<https://www.insuranceeurope.eu/sites/default/files/attachments/Response%20to%20consultation%20n%20EIOPA%E2%80%99s%20second%20set%20of%20advice%20to%20EC%20on%20Solvency%20II%20review.pdf>).

företagens aktieinnehav i bra och dåliga tider eftersom det är kunderna själva som väljer fonderna. Den symmetriska justeringen för aktierisk bör därför tas bort för fondförsäkring och andra produkter där försäkringstagarna står den finansiella risken.

Korrelationsmatrisen: Vissa korrelationer mellan risker anser vi vara felaktiga och bör ses över. En sådan korrelation gäller de fall där valutarisken huvudsakligen härrör från exponeringar i utländska aktier. Då bör korrelationsparametern mellan aktiekurs och valutarisken variera med hemmamarknaden. Svenska kronor, exempelvis, har historiskt sett fallit mot USD i tider av börsoro och därmed faktiskt mildrat den negativa effekten av ett börsfall mätt i kronor. Vidare anser vi att korrelationen mellan marknadsriskmodulen och riskmodulen för livförsäkring (life underwriting) till viss del är för hög. Detta gäller till exempel situationer där livförsäkringsrisken domineras av annullationsrisk. Det kan leda till dubbelräkning av risker, vilket bör korrigeras genom en lägre korrelation mellan dessa risker.

Ränterisken i standardformeln för solvenskapitalkravet (3.7. a) i CfA)

I 2018-översynen presenterade EIOPA ett nytt förslag för metoden för ränterisk (räntestress), som kommissionen ännu inte antagit. Frågan återkommer dock nu i 2020-översynen. I arbetet med att ta fram ny metod för att beräkna ränterisken är det viktigt att det görs en omfattande och grundlig konsekvensanalys, vilket vi anser inte var fallet i samband med 2018-översynen. Det gällde i synnerhet för den s.k. shifted approach.³ Innan några förändring av ränterisken genomförs bör konsekvenserna bland annat analyseras för alla valutor, inklusive svenska kronor, och för flera räntenivåer än den nuvarande. Hur ränterisken är utformad får betydande konsekvenser för de svenska försäkringsföretagen. Därmed är det mycket viktigt att konsekvenserna för de svenska företagen analyseras och beaktas vid utformningen av ny ränterisk.

I dagsläget har vi ingen stark syn på hur ränterisken bör vara utformad. Oavsett vilken metod som ska gälla så anser vi att det är tvivelaktigt och problematiskt att de räntor som härrör från extrapoleringstekniken stressas, eftersom de inte kan hedgas. Vår uppfattning är att det endast är den marknadsvärderade delen av diskonteringsräntekurvan som ska stressas och att den stressade kurvan därefter ska extrapoleras på sedvanligt sätt.

³ Se exempelvis de synpunkter vi framförde i samband med 2018-översynen: <https://www.svenskforsakring.se/contentassets/e5537f3e091840f6b1024538d3cbb43f/2018-05-21-comments-on-eiopa-proposal-on-interest-rate-risk.pdf> .

Reglering till följd av EIOPAs arbete om systemriskerna såsom IGS, R&R etc. (3.10. – 3.12. i CfA)

Enligt vår uppfattning har EIOPA hittills inte presenterat giltiga bevis/argument för att det finns sådana stabilitetsrisker inom försäkringsbranschen som motiverar ny reglering och andra nya åtgärder. Det är viktigt att påminna om att det finns stora skillnader vad gäller systemriskerna från banker respektive försäkringsföretag. Trots avsaknaden av bevis så finns dock eventuell minimiharmonisering av försäkringsgarantisystem (*insurance guarantee schemes, IGS*), harmoniserade krishanteringsåtgärder (*recovery och resolution, R&R*) och makrotillsynsverktyg (*macro-prudential issues*) med i CfA.

Vi tycker inte det finns något som motiverar att något av dessa införs i Sverige, vilket såväl vi som Insurance Europe har framfört i konsultationsvar.⁴ Dessutom kan införandet av sådana krav få betydande negativa konsekvenser för marknaden, för den finansiella stabiliteten och i förlängningen för försäkringstagarna. Bland annat kan införandet av försäkringsgarantisystem leda till felaktiga incitament (moral hazard). Vi anser att istället för att införa IGS, R&R och makrotillsynsverktyg så bör de möjligheter som redan finns i Solvens II för att begränsa eventuella stabilitetsrisker användas. Det bör också vägas in att behovet av IGS, R&E och makrotillsynsverktyg kan skilja sig mellan länder. I synnerhet gäller det IGS, där behovet beror bland annat på konkurslagstiftning, socialförsäkringssystem och riskerna i försäkringsbranschen.

Angående makrotillsynsverktygen så är det viktigt att EIOPA inte analyserar mer än de fyra som nämns i CfA. Andra liknande verktyg som har framförts tidigare av EIOPA och ESRB kan leda till betydligt större negativa konsekvenser. I detta sammanhang är det också viktigt att komma ihåg vad som är syftet med ORSA och aktsamhetsprincipen (*prudent person principle*). Att använda dessa för att hantera alternativt fånga upp eventuella stabilitetsrisker, som föreslås av EIOPA, riskerar att ha en negativ inverkan på syftet med dessa.

Proportionalitet bör vara ett ledord i samband med arbetet med eventuella krishanteringsverktyg (R&R) för försäkringsföretag. Det innebär bland annat att om några sådana verktyg ska införas så bör endast de företag omfattas som (åtminstone teoretiskt) kan ha relevans ur ett finansiellt stabilitetsperspektiv och bör i första hand gälla de företag som bedriver bankliknande aktiviteter i större omfattning.

⁴ Svensk Försäkrings och Insurance Europes konsultationsvar gällande IGS: <http://www.svenskforsakring.se/contentassets/75c344674ef44b6597cec4721a427ac4/svensk-forsakrings-svar-pa-eiopas-konsultation-om-forsakringsgarantisystem.pdf> och <https://www.insuranceeurope.eu/sites/default/files/attachments/Response%20to%20EIOPA%20discussion%20paper%20on%20resolution%20funding%20and%20national%20IGS.pdf> . Svensk Försäkrings och Insurance Europes konsultationsvar gällande om recovery & resolution: <http://www.svenskforsakring.se/globalassets/nyheter---dokument/svar-svensk-forsakring-recovery-and-resolution.pdf> och <https://insuranceeurope.eu/sites/default/files/attachments/Response%20to%20EIOPA%20consultation%20on%20potential%20harmonisation%20of%20recovery%20and%20resolution%20frameworks%20for%20insurers.pdf> . Insurance Europe om EIOPAs syn på makrotillsynsverktyg: <https://www.insuranceeurope.eu/sites/default/files/attachments/Position%20on%20EIOPA%27s%20macroprudential%20work.pdf> .

Tillsynsrapportering (3.15. i CfA)

Det är positivt att EU-kommission har inlett en översyn av rapporteringen som syftar till att få den mer ändamålsenlig och samtidigt minska bördan för försäkringsföretagen.

Insurance Europe svarade i februari på EIOPAs konsultation om rapportering.⁵ Vi vill här bland annat lyfta fram följande delar i svaret som påtagligt skulle kunna minska försäkringsföretagens börda av rapporteringen.

- Detaljerad rapportering för finansiella tillgångar och fonder med s.k. ISIN-kod bör begränsas. För dessa tillgångar och fonder är det enkelt för EIOPA och tillsynsmyndigheterna att på andra sätt ta fram den information som efterfrågas.
- Dubbelrapportering bör minskas genom att i större utsträckning t.ex. tillåta hänvisningar i RSR, ORSA m.m. till andra rapporter (årsredovisning etc.).
- Ändringar i rapporteringsmallar (taxonomier) bör genomföras först vid rapportering av det första kvartalet (Q1) det efterföljande året istället för som nu fjärde kvartalet (Q4) samma år som ändringarna beslutas.
- Valideringsregler i rapporteringsmallarna bör tillåta vissa mindre avvikelser.
- De allt kortare tiderna för att rapportera uppgifter riskerar att leda till kvalitetsbrister och betydande och oproportionerlig administrativ börda för försäkringsföretagen. Därför bör de tider som gällde för 2018 även gälla framöver, såväl för tillsynsrapportering som för solvens- och verksamhetsrapporten.

Proportionalitet (3.16. i CfA)

Vi välkomnar EU-kommissionens ambition i CfA att förbättra proportionaliteten i Solvens II. För mindre försäkringsföretag bör proportionalitetsprincipen vara mer operativ och enklare att tillämpa, t.ex. genom att förenkla kraven för att få tillämpa förenklingarna i standardformeln för solvenskapitalkravet. Dessutom är rapporteringskraven oproportionerligt betungande för mindre försäkringsföretag, inte minst med tanke på antalet olika rapporter som krävs (årsrapporter, ORSA, SFCR och RSR) med i delar liknande information som måste anpassas något i respektive rapport eftersom de delvis har olika syften och krav. Mindre försäkringsföretag bör därför ges mer flexibilitet att hänvisa till andra rapporter för att hålla rapporteringsbördan till en nivå som bättre överensstämmer med deras begränsade resurser och verksamhet.

⁵ Den EIOPA-konsultation det handlar om är *Call for input on the Solvency II reporting and disclosure review 2020*.

Det finns fler områden som bör ses över

Utöver de områden som direkt tas upp i CfA anser vi att det finns fler områden/frågor som är viktiga och som bör ingå i översynen.⁶ Inte heller här görs någon rangordning av de olika områdena.

Annulationsrisken (Mass lapse)

Vi anser att stressen för annulationsrisken i standardformeln är för hög och bör kalibreras om så att den sänks till en mer rimlig nivå som bättre speglar verkligheten. Dessutom bör företagsspecifika parametrar (*undertaking specific parameters*, USP) tillåtas för att bestämma denna risk. Vi anser också att USP ska få användas för fler försäkringsrisker.

Reducering för geografisk diversifiering inom premie- och reservrisk

Vi anser att det är felaktigt att standardformeln inte medger en reducerande faktor för geografisk diversifiering inom premie- och reservrisk mellan vissa länder, i synnerhet mellan de nordiska länderna, (se Annex III i Solvens II-förordningen). Det stämmer helt enkelt inte med den verklighet som försäkringsföretag med en övergripande nordisk verksamhet möter.

Solvenskapitalkravet för brandrisk

Standardformeln antar att det inträffar en totalskada vid beräkning av brandrisk (artikel 132 i Solvens II-förordningen, undergruppen katastrofer orsakade av människan). Det stämmer inte med verkliga skadehändelser, särskilt inte när det gäller de största exponeringarna inom en 200 metersradie för exempelvis stora industrifastigheter. Ett mer rimligt mått vore att anta en skada i nivå uppskattat med EML (Estimated Maximum Loss).

Gränserna för försäkringskontrakt (Contract boundary),

Frågan om i vilken mån framtida premier ska anses vara inom kontraktsgårnsen, bör ses över för exempelvis fondförsäkring och liknande sparprodukter. En längre kontraktsgårns skulle medföra en mer ekonomiskt rättvisande beräkning av både kapitalbas och kapitalkrav, och vara mer konsistent med försäkringsbolagens egna värdering av kontrakten.

Koncentrationsrisk i standardformeln

I EU-kommissionens ändringar av Solvens II-förordningen (2018-översynen)⁷ finns det nya regler gällande genomlysning av dotterbolag. Det är dock oklart om hur dessa kan användas, i synnerhet när det gäller dotterbolag i flera led. Om de nya reglerna för genomlysning visar sig inte omfatta exempelvis dotterbolag till dotterbolag alternativt dotterbolag som äger aktier i fastighetsbolag, så bör dessa

⁶ Eventuellt kan vissa av dessa ingå i CfA, men det är oklart om så är fallet. Exempelvis gäller detta annulationsrisk som kan ingå Calibration of underwriting risk (under 3.7.d) i CfA).

⁷ COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) .../... of 8.3.2019 amending Delegated Regulation (EU) 2015/35 supplementing Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II).

regler ses över inom ramen för 2020-översynen. Annars blir koncentrationsrisken i standardformeln oproportionerligt hög i dessa fall.

Valutarisk för grupper

I EU-kommissionens förslag till ändringar av Solvens II-förordningen (2018-översynen) kan den lokala valutan för beräkning av valutarisk i grupp bestämmas på ett nytt sätt.⁸ Men för en grupp med exponering i flera valutor kan standardformeln ändå ge en missvisande bild av valutarisken. Medan standardformeln fångar in effekterna av växelkursen på koncernens egna medel som finns i andra valutor än gruppens rapporteringsvaluta, tar standardformeln inte korrekt hänsyn till att de i koncernen ingående bolagen också måste hantera sin valutaexponering. Incitamenten för god riskhantering på koncernnivå kan snedvridas av utformningen av valutariskberäkningen genom att därmed tvinga en koncern att hålla kapital mot valutarisk på koncernnivå trots att valutarisken hanteras helt på solo-nivå. Detta var något som diskuterades i EIOPA:s konsultation som kom november 2017 (EIOPA-CP-17-006) och bör nu åter ses över i samband med 2020-översynen.

⁸ Kapitalkravet för valutarisk beräknas som summan av kapitalkraven för valutarisk för varje enskild utländsk valuta (artikel 188.1 i Solvens II-förordningen). För varje utländsk valuta bestäms kapitalkravet för valutarisken av den förlust i kapitalbas som uppstår om värdet på den utländska valutan går ner med 25 procent jämfört mot lokal valuta (artikel 188.2). Om den konsoliderade koncernens solvenskapitalkrav beräknas med standardformeln är den lokala valutan den valuta som används för upprättandet av koncernredovisningen (artikel 337 i Solvens II-förordningen).