EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.9.2021
COM(2021) 580 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om översynen av EU:s tillsynsregler för försäkrings- och återförsäkringsföretag i samband med återhämtningingen efter panemin

1. SOLVENS II OCH BAKGRUND TILL ÖVERSYNEN

Försäkringar är en del av vardagen för alla i EU. Att ha en försäkring som skydd mot potentiella risker är en nödvändighet för många sociala och ekonomiska verksamheter. Försäkringsavtal kan också fungera som sparande och vara avgörande för innehavarens långsiktiga välfärd. Genom försäkringsföretagen slussas dessa sparade pengar via finansmarknaderna till den reala ekonomin. Försäkrings- och återförsäkringsföretag spelar också en viktig roll i realekonomin genom att skydda privatpersoner och företag mot risker i utbyte mot betalning i form av försäkringspremier. Genom att premier från ett stort antal kunder läggs samman och genom att diversifiering sker över ett stort antal enskilda risker kan privata försäkringar skydda enskilda och företag till ett rimligt pris mot händelser som annars skulle kunna vara ekonomiskt förödande. Detta bidrar till att stärka motståndskraften hos våra ekonomier och samhällen.

Försäkringsföretag investerar sina tillgångar i realekonomin och bidrar till ekonomisk återhämtning och långsiktig finansiering av europeiska företag, inklusive små och medelstora företag, och av infrastruktur, vilket skapar arbetstillfällen och tillväxt i unionen. Enligt uppgifter från Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) tog försäkringsföretag i EU under 2020 in över 1 biljon euro i premier och betalade ut försäkringsersättning på omkring 800 miljarder euro[1].

I slutet av 2020 hade försäkring- och återförsäkringsföretag i EU totalt avsatt över 7 biljoner euro för att möta förväntade framtida ersättningskrav. Deras tillgångar uppgick till mer än 10 biljoner euro, vilket gör försäkringssektorn till en av de största institutionella investerarna. Sektorn förblev välkapitaliserad under covid-19-pandemin med en genomsnittlig kvot av lagstadgat kapital i förhållande till kapitalkraven på 235 % i slutet av 2020, även om detta var 7 procentenheter lägre än i slutet av 2019.

Med tanke på försäkringsföretagens centrala roll i samhället är deras finansiella motståndskraft extremt viktig. Tillsynsregler för denna sektor fastställs i direktiv 2009/138/EG (Solvens II)[2], som har tillämpats sedan den 1 januari 2016. Huvudsyftet med Solvens II är att skydda försäkringstagare och förmånstagare samt att bevara den finansiella stabiliteten.

Direktivet ger kommissionen ett antal uppdrag för att se över hur de viktigaste delarna av tillsynsreglerna fungerar:

– Kommissionen har i uppdrag att bedöma hur åtgärderna rörande den särskilda situationen för försäkringsföretag som tillhandahåller **långsiktiga garantier** fungerar,

[1] Siffrorna för premier och ersättningar är brutto före återförsäkring, totalt för direkt försäkring i EU27.
[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (EUT L 335, 17.12.2009, s. 1).

vilket är relevant för många livförsäkringsprodukter. Dessa långsiktiga garantiåtgärder syftar till att dämpa kortsiktiga marknadsfluktuationers effekter på försäkringsföretagens solvens. Genom stabilare solvenskvoter kan man undvika att affärsmodeller som bygger på långsiktiga garantier får orimliga konkurrensnackdelar, och i förlängningen stärka den finansiella stabiliteten.

- Kommissionen har i uppdrag att se över beräkningarna av **kapitalkraven**. Dessa beräkningar förväntas ta hänsyn till de risker som försäkrings- och återförsäkringsföretag är exponerade för, och översynen syftar till att kontrollera att denna riskkänslighet är adekvat.
- Det lagstadgade uppdraget omfattar bestämmelserna om **kapitalförvaltning** inom försäkrings- och återförsäkringsgrupper.
- Kommissionen har i uppdrag att bedöma om det är motiverat att ytterligare harmonisera försäkringsreglerna om **krishantering** och **försäkringsgarantisystem**.

Utöver de lagstadgade uppdragen är översynen ett tillfälle att mer allmänt reflektera över de lärdomar som dragits sedan bestämmelserna trädde i kraft.

Med tanke på den betydande mängd investeringar som förvaltas av försäkrings- och återförsäkringsföretag har man i översynen också tittat på om sektorn skulle kunna bidra till EU:s politiska prioriteringar – särskilt kapitalmarknadsunionen[3] och klimat- och miljömålen i den europeiska gröna given[4].

EU:s klimatmål för 2030 kommer till exempel att kräva ytterligare 350 miljarder euro i årliga investeringar för att finansiera omställningen inom energisektorn. Betydelsen av privata investeringar har också blivit ännu tydligare i samband med den ekonomiska återhämtningen efter covid-19-pandemin. Försäkringssektorn kan bidra till dessa finansieringsbehov genom att skjuta till privata investeringar, men är också viktig för att skydda enskilda och företag mot klimatrisker och på så sätt hjälpa samhället att anpassa sig till klimatförändringarna, vilket framhålls i strategin för klimatanpassning[5].

Översynen var ett tillfälle att se till att regelverket uppmuntrar försäkringssektorn till att göra långsiktiga investeringar.

Vidare är alla berörda parter överens om att proportionalitetsprincipen i Solvens II – det vill säga att regler tillämpas på ett sätt som står i proportion till arten, omfattningen och komplexiteten hos de inneboende riskerna i ett försäkringsföretags verksamhet – skulle kunna förbättras. Även om Solvens II i allmänhet uppfattas som en framgång på grund av att tillsynsreglerna är bättre anpassade till nuvarande praxis vad gäller riskhantering, kan detta ha lett till onödigt krångliga regler för vissa affärsmodeller.

[3] Meddelande från kommissionen: En kapitalmarknadsunion för människor och företag – ny handlingsplan (COM(2020)590).
[4] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Den europeiska gröna given (COM(2019)640).
[5] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Att bygga upp ett klimateresilient Europa – den nya EU-strategin för klimatanpassning (COM(2021)82).

Slutligen har Solvens II, till skillnad från tillsynsramen för kreditinstitut, för närvarande inga särskilda makrotillsynsverktyg som är direkt avsedda att hantera uppbyggnad av systemrisker, och det finns hittills ingen särskild gemensam ram för krisberedskap och resolution för fallerande försäkringsföretag, vilket är något som ligger i försäkringstagarnas och allmänhetens intresse.

Mot denna bakgrund syftar denna översyn till att

- ge incitament till försäkringsföretag att bidra till **långsiktig hållbar finansiering** av ekonomin,
- förbättra **riskkänsligheten**,
- motverka överdriven **kortsiktig volatilitet** i försäkringsföretagens solvens,
- öka **proportionaliteten**,
- se till att **tillsynen över försäkringssektorn** blir bättre, mer enhetlig och samordnad i hela EU, och förbättra skyddet för försäkringstagare och förmånstagare, bland annat om deras försäkringsföretag fallerar,
- bättre hantera den potentiella uppbyggnaden av **systemrisker** inom försäkringssektorn,
- stärka **beredskapen inför extrema scenarier** som kan leda till att ett fallerande försäkrings- och återförsäkringsföretag blir föremål för återhämtnings- eller resolutionsåtgärder.

I sitt arbete med översynen använde kommissionen sig av information från berörda parter (som främst lämnades under det offentliga samrådet) och av Eiopas yttrande som offentliggjordes den 17 december 2020[6].

När det gäller hållbarhet beaktade kommissionen också ett separat yttrande från Eiopa, som offentliggjordes i september 2019[7]. I linje med det yttrandet föreslår kommissionen att riskhanteringskraven för försäkrings- och återförsäkringsföretag ändras genom att dessa företag ska bli skyldiga att även genomföra en analys av långsiktiga klimatförändringsscenarier. I ett senare skede kan kommissionen överväga att utvidga detta krav till att även omfatta andra miljörisker. Detta bidrar till den europeiska gröna givens mål att hantera och integrera klimatrisker i det finansiella systemet och i de strategiska åtgärdsområden som anges i 2021 års strategiska framsynsrapport[8]. Vidare kommer en bedömning att göras av hur lämpliga de befintliga kapitalkraven i Solvens II-direktivet är för gröna tillgångar.

Efter att ha avslutat översynen lägger kommissionen nu fram lagstiftningsförslag för att ändra direktiv 2009/138/EG[9] och för att skapa en EU-ram för återhämtning och resolution av

[6] Eiopa: *Opinion on the 2020 review of Solvency II*, december 2020 (EIOPA-BoS-20/749).
[7] Eiopa: *Opinion on Sustainability within Solvency II*, september 2019 (EIOPA-BoS-19/241).
[8] COM(2021)750, se det strategiska åtgärdsområdet 6 om att bygga motståndskraftiga och framtidssäkrade ekonomiska och finansiella system.
[9] COM(2021)581.

försäkrings- och återförsäkringsföretag[10]. En redogörelse för ändringarna av Solvens II-direktivet finns i nästa avsnitt.

2. VAD INNEBÄR ÖVERSYNEN FÖR SOLVENS II-DIREKTIVET OCH DESS KOMPLETTERANDE DELEGERADE AKTER?

Översynens olika mål uppnås genom ändringar av specifika delar av regelverket:

- Bättre beaktande av risker och bättre begränsning av överdriven volatilitet kommer att uppnås genom ändringar av de **långsiktiga garantiåtgärderna** (se närmare redogörelse i avsnitt 4), särskilt vad gäller extrapolering av riskfria räntor och volatilitetsjusteringar som används vid värdering av försäkringsskulder.
- Mer **proportionella** tillsynsregler kommer att kunna uppnås genom att man tillåter att fler små försäkringsföretag undantas från Solvens II-reglerna och genom att man skapar en lämpligare ram för försäkringsföretag med lågriskprofil.
- När det gäller **transparens** kommer reglerna att förbättras genom att upplysningskraven för försäkringsföretag anpassas bättre till mottagarnas behov och att det görs åtskillnad mellan information till försäkringstagare och till analytiker.
- Bättre **tillsynskvalitet** och jämlikare konkurrensvillkor kommer att åstadkommas genom flera olika ändringar som särskilt rör den löpande efterlevnaden av tillsynsregler, gränsöverskridande försäkringsverksamhet och försäkringsgrupper.
- Bättre hantering och övervakning av **klimat- och systemrisker** kommer att säkerställas genom nya krav på obligatorisk analys av långsiktiga klimatförändringsscenarier.

Med tanke på de nära kopplingarna mellan Solvens II-direktivet och delegerad förordning (EU) 2015/35 kommer det att behövas ändringar av båda dessa rättsakter för att alla målen med översynen ska kunna uppnås.

Solvens II-direktivet ger kommissionen befogenhet att anta vissa regler genom delegerade akter. På ett antal områden föreslår kommissionen justeringar av dessa befogenheter för att bättre uppnå målen med denna översyn. I dessa fall måste kommissionen invänta slutförandet av lagstiftningsprocessen innan den kan anta de nödvändiga ändringarna av den delegerade förordningen[11]. För att översynen av Solvens II-regelverket ska bli enhetlig, och med tanke på de nära kopplingarna mellan olika områden, kommer kommissionen därför inte att göra några ändringar av den delegerade förordningen i detta skede.

Eftersom de områden där det kommer att bli aktuellt med ändringar av den delegerade förordningen är av stor betydelse avser kommissionen att i samarbete med medlemsstaterna,

[10] COM(2021)582.

[11] Exempel på områden som nämns i avsnitt 4 där det krävs samordning av ändringar av Solvens II-direktivet och den delegerade förordningen är volatilitetsjustering, matchningsjustering och extrapolering.

Europaparlamentet och andra berörda parter snarast möjligt inleda diskussioner om hur dessa ändringar kan komma att utformas. Diskussionerna kommer att föras parallellt med lagstiftningsprocessen för att ändra Solvens II. Kommissionen kommer att sammankalla möten med expertgruppen för bankverksamhet och betaltjänster, försäkring och resolution.

3. ÅTERHÄMTNING OCH RESOLUTION

Syftet med förslaget avseende återhämtning och resolution är att säkerställa att försäkrings- och återförsäkringsföretag och relevanta myndigheter är bättre rustade att hantera situationer där företag i sektorn får betydande finansiella svårigheter så att effekterna av fallissemang kan dämpas. Det kommer också att ge de nationella myndigheterna de verktyg som krävs för att försäkringstagarnas försäkringsskydd ska bibehållas och för att skydda den reala ekonomin, den finansiella stabiliteten och skattebetalarna, genom en ordnad resolutionsprocess för försäkringsföretag som fallerar.

Trots den robusta tillsynsram som skapats genom Solvens II kan situationer med finansiella svårigheter inte helt uteslutas. Oordnade fallissemang hos försäkrings- och återförsäkringsföretag kan få betydande konsekvenser för försäkringstagare, förmånstagare, skadelidande parter eller berörda företag, särskilt om kritiska försäkringstjänster inte kan ersättas inom rimlig tid och till en rimlig kostnad. Hanteringen av vissa fall där försäkrings- och återförsäkringsföretag, särskilt stora gränsöverskridande koncerner, fallerar eller är nära att fallera, eller där flera fallerar samtidigt, kan också leda till eller förvärra finansiell instabilitet.

Förslaget har utarbetats i full överensstämmelse med Solvens II-regelverket och står i proportion till försäkrings- och återförsäkringsverksamhetens särdrag. Det kompletterar det reviderade Solvens II-regelverket och stärker förtroendet för EU:s försäkringssektor så att den kan bidra fullt ut till den ekonomiska återhämtningen efter covid-19-krisen, i linje med de politiska målen för kapitalmarknadsunionen och den europeiska gröna given.

4. PLANERADE DELEGERADE AKTER

Förestående ändringar av den delegerade förordningen kommer att bidra väsentligt till att uppnå Solvens II-översynens mål. När det gäller de områden inom ramen för översynen som inte tas upp i detta avsnitt avser kommissionen att i allt väsentligt ändra den delegerade förordningen i linje med Eiopas yttrande.

Aktieinvesteringar

Att, som en del av översynen av Solvens II, arbeta för en bättre långsiktig finansiering av ekonomin är en föresats som nämns i den nya planen för kapitalmarknadsunionen som antogs den 24 september 2020[12].

Såsom anges i planen avser kommissionen närmare bestämt att bedöma Solvens II-reglernas lämplighet när det gäller kriterierna för långfristiga kapitalinvesteringar, beräkningen av

[12] Meddelande från kommissionen: En kapitalmarknadsunion för människor och företag – ny handlingsplan (COM(2020)590).

riskmarginalen och värderingen av försäkringsföretagens skulder för att både undvika alltför procykliska beteenden och bättre avspegla försäkringsverksamhetens långsiktiga karaktär[13].

Kommissionen kommer att överväga att ändra kriterierna för vad som kan ingå i tillgångsklassen långfristiga aktieinvesteringar som infördes genom delegerad förordning (EU) nr 2019/981[14] (som ändrade den ursprungliga delegerade förordningen enligt Solvens II-direktivet).

Kommissionen kommer särskilt att överväga att förenkla villkoren för att aktieinvesteringar, bland annat via infrastrukturfonder, ska kunna behandlas som ”långfristiga”. På detta sätt skulle fler aktier kunna omfattas av den gynnsammare riskfaktorn på 22 % (i stället för referensvärdena 39 % för börsnoterade aktier och 49 % för ej börsnoterade aktier).

I nuläget är det svårt att bedöma storleken på de aktieinvesteringar som skulle kunna gynnas av förmånsbehandlingen av långfristiga investeringar på grundval av en reviderad uppsättning kriterier. I ett försiktigt scenario, där man antar att endast 15 % ytterligare aktier skulle kunna klassificeras som långfristiga, skulle kapitalkraven för aktierisk minska med cirka 10,5 miljarder euro (en minskning med mer än 6 % jämfört med nuvarande nivåer för försäkringsföretag som använder standardformeln). Dessa pengar kan i stället användas för nya investeringar i ekonomin.

Genom att ge förenklad tillgång till förmånsbehandling för långfristiga aktieinvesteringar skulle en översyn av kriterierna för tillgångsklassen långfristiga aktietillgångar därför hjälpa försäkringsföretag att bidra mer till den ekonomiska återhämtningen och den långsiktiga finansieringen av företag, inklusive små och medelstora företag, och av infrastruktur i Europa.

Samtidigt anser kommissionen att reglerna för långfristiga aktieinvesteringar bör förbli robusta, så att översynen inte leder till sämre skydd för försäkringstagarna och den finansiella stabiliteten, i linje med den nya handlingsplanen för kapitalmarknadsunionen.

Riskmarginal

Riskmarginalen ingår som en del av värdet av försäkringsskulderna. Den är till för att säkerställa att värderingen ligger i linje med vad en oberoende part skulle kräva för att ta över dessa skulder. Den formel som används för att beräkna riskmarginalen har en tendens att, för långsiktig försäkringsverksamhet, generera mer volatila och högre värden än vad som förväntas observeras i transaktioner mellan oberoende parter. Eiopa föreslog att riskmarginalformeln skulle ändras med två nya parametrar. För det första föreslog Eiopa en tidsberoende parameter (lambda) som i sig skulle minska riskmarginalens värde och volatilitet för långsiktig verksamhet. Minskningen skulle vara särskilt betydande för verksamhet på

[13] Målen för Solvens II-översynen enligt den nya handlingsplanen för kapitalmarknadsunionen ingår i de två målen om att ”ge incitament till försäkringsföretag att bidra till långsiktig hållbar finansiering av ekonomin” och ”motverka överdriven kortsiktig volatilitet i försäkringsföretagens solvens” som nämns i avsnitt 2 i detta meddelande.

[14] Kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/981 av den 8 mars 2019 om ändring av delegerad förordning (EU) 2015/35 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (EUT L 161, 18.6.2019, s. 1).

längre sikt. För det andra föreslog Eiopa en minimiparameter som skulle fungera som skyddsmekanism och säkerställa att riskmarginalen inte faller under en viss nivå jämfört med den nuvarande beräkningsmetoden, särskilt när det gäller riskmarginalen för mycket långsiktig verksamhet.

Kommissionen kommer att överväga att bygga vidare på Eiopas förslag om en lambda-parameter, men utan någon minimiparameter, för att möjliggöra en effektivare minskning av volatiliteten än enligt Eiopas förslag.

Kommissionen kommer också att överväga att sänka det kapitalkostnadstillägg som används vid beräkningen av riskmarginalen från 6 % till 5 %, i linje med minskningen av försäkrings- och återförsäkringsföretagens kapitalkostnader under de senaste åren.

Sammantaget skulle dessa förändringar minska riskmarginalens storlek med mer än 50 miljarder euro för sektorn i EU, vilket skulle öka försäkringsbranschens förmåga att investera i EU-företag.

Volatilitetsjustering

Många försäkringsföretag är villiga att hålla en stor del av sina tillgångar under en lång tidsperiod. Kortsiktiga fluktuationer i värdet på dessa tillgångar ger dock utslag vid beräkningen av företagens solvens, trots att de kan hålla tillgångarna under lång tid och därför kanske inte realiserar förluster under tiden. Volatilitetsjusteringen syftar till att dämpa den kortsiktiga volatiliteten i försäkringsföretagens solvens genom att ta hänsyn till deras långsiktiga perspektiv. Den minskar effekterna av kortsiktiga förändringar i kreditspreadar på värderingen av försäkringsskulder, vilket gör kapitalresurserna mindre volatila.

Det föreslagna direktivet ökar den procentandel av den riskjusterade kreditspreaden som ligger till grund för volatilitetsjusteringen. En högre volatilitetsjustering till följd av denna föreslagna ändring kan på ett effektivare sätt kompensera för fluktuationer i tillgångspriser vid värderingen av försäkringsskulder.

Samtidigt har erfarenheten också visat att effekterna av volatilitetsjusteringen på skuldernas värde kan överstiga fluktuationerna i tillgångspriserna. Ett sådant överskridande av volatilitetsjusteringen minskar på ett artificiellt sätt försäkringsföretagens tekniska avsättningar och det föreslagna direktivet innehåller därför en skyddsmekanism mot detta.

Skyddsmekanismen utgörs av en företagsspecifik komponent i volatilitetsjusteringen, som kommer att specificeras i delegerade akter. För att beräkna den komponenten kommer kommissionen att beakta Eiopas råd och eventuellt ändra den delegerade förordningen för att hantera överskridanden på grund av skillnader mellan tillgångarnas kreditspreadskänslighet och skuldernas räntekänslighet.

Matchningsjustering

Kommissionen överväger också ändringar av den delegerade förordningen i linje med Eiopas råd när det gäller reglerna om diversifieringsfördelar och vilka tillgångar som kan komma ifråga för matchningsjusteringen.

Om försäkringsföretag innehar obligationer eller andra tillgångar med liknande egenskaper vad gäller löptid kommer förändringar i spreadarna för dessa tillgångar inte att realiseras som

förluster. Matchningsjusteringen syftar till att ta hänsyn till det faktum att försäkringsföretagen har större möjlighet att inneha tillgångar fram till förfallodagen om de identifierar portföljer med tillgångar och skulder som har matchande kassaflöden (matchningsjusteringsportfölj) och förvaltar sådana portföljer separat från den övriga verksamheten. Mer specifikt kompenserar matchningsjusteringen en del av de förändringar av värdet på tillgångarna i matchningsjusteringsportföljer som beror på fluktuationer i spreadar med förändringar av värdet på skulderna i dessa portföljer. För detta ändamål kan försäkringsföretag få godkännande att lägga till matchningsjusteringen till de riskfria räntesatserna för relevanta durationer vid värdering av försäkringsskulder i en matchningsjusteringsportfölj.

För att ta hänsyn till den låga sannolikheten att alla risker förverkligas samtidigt och att vinster inom vissa områden kan kompensera förluster i andra, finns det i Solvens II-kapitalkraven i allmänhet bestämmelser om fördelar till följd av diversifiering mellan olika typer av risker. Eftersom en matchningsjusteringsportfölj förvaltas separat från resten av verksamheten tillåter inte reglerna diversifieringsfördelar mellan dessa två i standardformeln för beräkning av kapitalkrav. Eiopa fann dock att separat förvaltning inte i sig förhindrar diversifiering i praktiken, och det allmänna förbudet mot diversifieringsfördelar i standardformeln kan ha lett till onödigt höga kapitalkrav för företag som tillämpar matchningsjusteringen. Kommissionen kommer därför att överväga att ta bort det allmänna förbudet i samband med matchningsjusteringsportföljer enligt Eiopas rekommendation. De nya diversifieringsfördelarna för företag som använder matchningsjusteringen och beräknar kapitalkraven med standardformeln skulle minska deras kapitalkrav.

Dessutom skulle skyddsmekanismer kunna införas för att undvika alltför stora lättnader från matchningsjusteringen om motsvarande portfölj innehåller omstrukturerade tillgångar som är beroende av de underliggande tillgångarnas resultat.

Diversifieringsfördelar

Ett annat sätt att göra det enklare för försäkrings- och återförsäkringsföretag att tillhandahålla långsiktig finansiering är att förbättra systemet för godtagande av fördelar till följd av diversifiering mellan olika kategorier av marknadsrisker genom korrelationsparametrar. Kommissionen kommer att överväga att ändra den delegerade förordningen i linje med Eiopas råd när det gäller att fastställa korrelationsparametern mellan spreadrisk och ränterisk. Detta kommer att leda till större säkerhet jämfört med de nuvarande reglerna där korrelationsparametern är beroende av huruvida företaget är exponerat för en räntehöjning eller en räntesänkning. Ändringen kommer också i genomsnitt att leda till större fördelar från diversifiering mellan dessa två risker.

Extrapolering

Räntor är en viktig bakomliggande faktor för vilka belopp som försäkrings- och återförsäkringsföretagen måste avsätta för framtida ersättningsanspråk och förmåner. Att hantera räntor är därför centralt för försäkrings- och återförsäkringsverksamheten, och det är viktigt att tillsynsregler ger lämpliga incitament i detta avseende.

Försäkrings- och återförsäkringsföretag har förpliktelser som kan leda till ersättningsanspråk eller utbetalningar av förmåner mycket långt in i framtiden. På grund av denna långsiktighet i försäkringsverksamheten är det nödvändigt att extrapolera räntorna, eftersom räntor på finansmarknaderna endast kan observeras upp till vissa löptider.

Med tanke på att försäkringsföretag främst använder obligationer, lån eller liknande investeringar med fast avkastning för att matcha sina skulder är det rimligt att fastställa utgångspunkten för extrapoleringen på grundval av obligationsmarknadernas djup. Information om långa räntor kan dock vara observerbar från andra finansiella instrument än obligationer. För att säkerställa en adekvat skyddsnivå för försäkringstagarna innehåller förslaget till direktiv ändringar av principerna för extrapolering av riskfria räntesatser. Det föreslagna direktivet ger kommissionen befogenhet att fastställa formeln för extrapolering, så att extrapoleringsmetoden beaktar information om räntor på längre sikt, om sådana finns tillgängliga, för att undvika passivitet och säkerställa lämpliga incitament.

Kommissionen kommer att överväga om det är lämpligt att bygga vidare på den formel och de parametrar som Eiopa föreslagit.

Med tanke på att den nya extrapoleringsmetoden har en betydande inverkan på försäkringsföretagens kapitalresurser på flera marknader innehåller förslaget till direktiv bestämmelser om infasning av metoden fram till slutet av 2031, vilket ligger i linje med tiden för de befintliga övergångsbestämmelserna i Solvens II-direktivet. Genom infasningen undviks störningar eftersom effekterna av den nya extrapoleringsmetoden införs gradvis.

Beräkning av kapitalkravet för ränterisk

Nyligen genomförda analyser har visat att Solvens II-reglerna inte på ett korrekt sätt återspeglar riskerna i samband med ränterörelser, då räntorna är låga eller till och med negativa.

Kapitalkravet för ränterisk som beräknas med standardformeln bör därför ändras för att ta hänsyn till de erfarenheter som gjorts i de senare årens lågräntemiljö.

Dessutom bör beräkningen med standardformeln överensstämma med metoden för att fastställa riskfria räntesatser för värdering av skulder, särskilt när det gäller extrapolering.

Kommissionen kommer därför att överväga Eiopas råd om beräkning av kapitalkravet för ränterisk med standardformeln, med undantag för en möjlighet till extrapolering av långsiktiga räntor.

För varje valuta kommer därför de stressjusterade riskfria räntesatserna för löptider fram till startpunkten för extrapoleringen av de allmänna räntorna att härledas med den metod och de parametrar som Eiopa har föreslagit i sitt yttrande[15]. De återstående räntorna skulle kunna

[15] I sitt yttrande till kommissionen rekommenderade Eiopa att man skulle se över kalibreringen av ränterisk i standardformeln och föreslog en ny metod (metod med relativa ränteskift) för att bättre kunna modellera räntechocker i en lågräntemiljö.

extrapoleras på samma sätt som de allmänna riskfria räntorna, men mot en stressjusterad långsiktig jämviktsränta[16].

På samma sätt som med ändringarna av extrapoleringsbestämmelserna kommer kommissionen att överväga en infasning av ändringarna av standardformeln för beräkning av ränterisk under en period på fem år efter antagandet av de ändringar som Eiopa föreslagit i sitt yttrande.

Ytterligare godtagande av riskreduceringstekniker inom standardformeln

Kommissionen kommer att överväga att inom ramen för standardformeln även godta användande av innovativa former av icke-proportionell förlustdelning mellan försäkringsföretag och deras återförsäkrare, i linje med Eiopas yttrande. Genom att införa särskilda skyddsmekanismer kan man i detta sammanhang bidra till att förhindra eventuella underskattade risker.

Effekter av garantier eller återförsäkring som överensstämmer med reglerna för statligt stöd

Kommissionen kommer också att överväga att komma med klargöranden om hur den riskreducerande effekten av garantier eller återförsäkring som tillhandahålls av medlemsstaterna ska behandlas, i enlighet med EU:s regler om statligt stöd, i samband med försäkringsteckning och marknadsrisker.

Flera medlemsstater tillhandahöll sådana system under covid-19-krisen[17] för att säkerställa att kreditförsäkringsgivare skulle kunna fortsätta att ge skydd till företag trots de exceptionella ekonomiska omständigheterna.

Hypotekslån

Slutligen krävs mer arbete när det gäller riskbedömning i samband med hypotekslån som ges ut av försäkringsföretag för att undvika varje risk för regelarbitrage mellan sektorer. Kommissionen kommer här att överväga att ändra de delegerade akterna för att bättre anpassa kalibreringen av motpartsrisk för hypotekslån i standardformeln till reglerna för kreditrisk som gäller för banksektorn.

5. PÅGÅENDE ARBETE UTANFÖR ÖVERSYNEN AV SOLVENS II

Utöver den översyn som beskrivs i föregående avsnitt har kommissionen även arbetat med att bedöma om reglerna för försäkringsgarantisystem skulle kunna harmoniseras och med att

[16] I linje med ettårsperspektivet för beräkning av solvenskapitalkravet och metoden för att fastställa och uppdatera den långsiktiga jämviktsräntan kommer kommissionen att överväga att stressjustera den långsiktiga jämviktsräntan så att den kommer att vara 15 räntepunkter lägre eller – i tillämpliga fall – högre än den ”vanliga” långsiktiga jämviktsräntan i det stressjusterade scenariot.

[17] Belgien (statligt stödärende SA.57188, ändrat genom SA.58045, SA.59113 och SA.60548), Danmark (SA.57112, ändrat genom SA.59637), Frankrike (SA.56903, ändrat genom SA.59571 och SA.63316, och SA.57607), Tyskland (SA.56941, ändrat genom SA.60071), Italien (SA.57937, ändrat genom SA.59681), Litauen (SA.58540), Luxemburg (SA.57708, ändrat genom SA.59682), Nederländerna (SA.57095, ändrat genom SA.60287), Polen (SA.59800), Portugal (SA.58082), Rumänien (SA.58531), Spanien (SA.58458, ändrat genom SA.63690), är länder som alla har vidtagit åtgärder för att stödja tillhandahållandet av kreditförsäkringar under covid-19-krisen.

övervaka försäkringars roll i samband med verksamhetsstopp under pandemier. Kommissionen kommer att fortsätta detta arbete som eventuellt kan leda till framtida initiativ.

5.1. Försäkringsgarantisystem

Inom försäkringsgarantisystem samlas bidrag in från försäkringsbranschen för att man ska kunna erbjuda skydd i sista hand för försäkringstagare, förmånstagare och skadelidande parter om deras försäkringsföretag fallerar och inte kan uppfylla sina avtalsenliga skyldigheter.

Det finns för närvarande ingen harmoniserad EU-ram för dessa system[18]. De flesta medlemsstater har inrättat ett eller flera system, ofta som svar på att försäkringsföretag tidigare har fallerat, men systemen har olika omfattning, egenskaper och utformning. I sitt yttrande om 2020 års översyn av Solvens II rekommenderade Eiopa att nationella garantisystem skulle harmoniseras på EU-nivå, på grundval av ett antal minimiprinciper.

Att skapa enhetliga skyddsnät skulle kunna stärka förtroendet för den inre marknaden för försäkringar.

Att införa gemensamma minimibestämmelser för dessa system i Europa kan dock leda till höga genomförandekostnader för försäkringsföretagen, särskilt i medlemsstater som för närvarande inte har sådana system eller där man skulle behöva ändra befintliga system för att följa det nya regelverket.

Kommissionen har bedömt alla dessa konsekvenser i sin översyn av Solvens II[19] och anser att det i nuläget inte är lämpligt med åtgärder för att harmonisera reglerna för försäkringsgarantisystem, med tanke på den ekonomiska osäkerhet som orsakats av covid-19-pandemin och behovet av att fokusera på ekonomisk återhämtning.

Men eftersom en sådan åtgärd skulle innebära en betydande förbättring av skyddet för försäkringstagare i hela EU har kommissionen för avsikt att göra en ny bedömning för att se om och när en sådan harmonisering kan vara lämplig längre fram.

5.2. Försäkringssektorns roll under pandemier och andra storskaliga händelser med omfattande konsekvenser

Covid-19-**pandemin** har belyst vissa problem i samband med försäkrings- och återförsäkringsföretagens roll för att ge skydd mot konsekvenserna av systemomfattande händelser med stora störningar för ekonomin, särskilt när länder beslutar att stänga ned offentlig förvaltning och privata företag.

Denna erfarenhet gör det möjligt att dra lärdom och hitta sätt att bättre förbereda samhället inför framtida storskaliga händelser med omfattande konsekvenser.

[18] I juni 2021 enades medlagstiftarna om en ändring av direktivet om motorfordonsförsäkring (2009/103/EG) som ålägger medlemsstaterna att utse ett administrativt organ som ska ersätta skadelidande vid olyckor vars försäkringsföretag har blivit insolvent. Denna rättsakt påverkas inte av att arbetet med försäkringsgarantisystem skjuts upp.
[19] SWD(2021)260

Pandemin har visat att det behövs tydligare och enklare information om villkoren för det försäkringsskydd och de garantier som erbjuds konsumenterna, särskilt när det gäller avbruten affärsverksamhet och reseförsäkringar, och att man fortlöpande måste kontrollera att försäkringsprodukterna överensstämmer med konsumenternas behov. Kommissionen kommer därför att samarbeta nära med Eiopa för att stärka tillsynen över försäkringsprodukter och analysera konsumenternas behov och förväntningar efter pandemin.

Längre fram kommer kommissionen att undersöka lämpliga möjligheter att öka både vår beredskap och vår motståndskraft mot pandemier och liknande händelser, bland annat genom användning av strategisk framsynskapacitet. I detta syfte för kommissionen diskussioner med alla berörda parter för att utforska mekanismer och incitament för ökad medvetenhet och bättre täckning av pandemirelaterade risker i försäkringsavtal, däribland risker för verksamhetsavbrott utan skador (NDBI), och för att stärka ekonomins motståndskraft mot olika storskaliga händelser.

Denna diskussion är mycket komplex och kräver en bedömning av möjligheten att försäkra sig mot olika typer av systemrisker. Man måste också ta hänsyn till flera utmaningar, bland annat en utvärdering av tillgången till finansiella resurser i situationen efter pandemin och i återhämtningsfasen rent generellt, för att förbättra motståndskraften mot framtida osäkra händelser.

För detta krävs också en bedömning av försäkringssektorns förmåga att erbjuda ett utökat försäkringsskydd mot pandemirelaterade risker och att, även på grundval av strategisk framsynskapacitet, skapa sig en god förståelse för behoven hos företag (av olika storlek) av försäkringsprodukter efter pandemin.

Eiopa har skaffat sig relevant sakkunskap på detta område och har redan inlett förberedande arbete för att utvärdera alternativ och åtgärder för försäkring mot pandemiförluster, inbegripet mekanismer för förebyggande av pandemirisker och olika former av försäkringsskydd mot risker för verksamhetsavbrott under pandemier.

Kommissionen kommer att fortsätta sitt nära samarbete med Eiopa och alla berörda parter när det gäller vissa av aspekterna kring försäkring för verksamhetsavbrott under pandemier som nämns ovan.

Förutom erfarenheterna från covid-19-pandemin påminde översvämningarna och bränderna i Europa under sommarmånaderna 2021 än en gång om de allt intensivare konsekvenserna av klimatkrisen och om vikten av att öka medvetenheten om fördelarna med **försäkringsskydd för klimatrisker**. Försäkringsföretagen betalade ut stora ersättningsbelopp, men den totala skadan för fastighetsägare var mycket större, och många fastigheter var inte försäkrade mot den skada de drabbades av.

Försäkringstäckningen mot klimatrisker varierar mellan medlemsstaterna och den genomsnittliga försäkringsersättningen för förluster till följd av klimatrisker har varit så låg som 5 % eller mindre i vissa delar av Europa. Klimatförändringarna kan göra att problemen förvärras genom ytterligare risker som allvarlig säsongsbetingad vattenbrist.

För att analysera problemen och stärka arbetet med att åtgärda luckor i klimatskyddet kommer kommissionen att inrätta en dialog om motståndskraft mot klimatförändringar senast 2022,

där försäkrings- och återförsäkringsföretag, offentliga myndigheter och andra berörda parter sammanförs.

6. SLUTSATSER

Sammanfattningsvis spelar försäkrings- och återförsäkringssektorn en central roll för att uppnå flera högt prioriterade EU-mål. Översynen av Solvens II är avgörande i detta avseende, eftersom den leder till en mer motståndskraftig och effektiv försäkringssektor med större investeringskapacitet.

Kommissionen uppmanar därför Europaparlamentet och rådet att snabbt gå vidare i interinstitutionella förhandlingar om ändringarna av direktiv 2009/138/EG och med inrättandet av en resolutionsram för försäkringsföretag.