

Stockholm 2009-09-18

Försäkringsförbundets inställning till

CEI OPS förslag till tekniska råd för nivå 2-regler i Solvens 2-direktivet



Solvens 2-direktivet är ett principbaserat regelsystem som bygger på värdering av både tillgångar och skulder till verkligt värde (marknadsvärde) och en väl avvägd nivå på kapitalkrav. Solvens 2 bidrar därmed till att försäkringsbolag har kontroll över sina risker. Därigenom kan de tillhandahålla ett effektivt konsumentskydd till en låg kostnad.

EU:s tillsynskommitté för försäkringar och tjänstepensioner, CEIOPS har lämnat förslag till tekniska råd för nivå 2-regler för det nya solvenssystemet. Dessa strider på ett påtagligt sätt mot grundtankarna i Solvens 2-direktivet som antogs i våras. I stället för ett system baserat på marknadsvärden verkar CEIOPS för en tillbakagång till ett system uppbyggt kring försiktiga antaganden och buffertar i systemets alla delar.

Om CEIOPS förslag genomförs kommer konsekvensen att bli ökade kostnader för konsumenterna i form av höjda premier. Förslaget hotar även den europeiska försäkringsbranschens konkurrenskraft och försvagar bolagens incitament till god riskkontroll. Även vägen mot ett prisvärt och gott konsumentskydd kommer att försvåras.

Sveriges Försäkringsförbund motsätter sig den regleringsansats som CEIOPS förslag innebär.

1. Allmänt

Solvens är ett mått på ett försäkringsbolags ekonomiska ställning och styrka. Solvensreglerna beskriver den kapitalbuffert ett försäkringsbolag måste ha för att få bedriva försäkringsverksamhet.

I början av 2000-talet påbörjade Europeiska Kommissionen (KOM) ett arbete med att förnya solvenssystemet för den europeiska försäkringsbranschen. Tanken var att skapa ett nytt solvenssystem som skulle ge ett bättre konsumentskydd och även vara ett led i ett större arbete för att skapa en gemensam europeisk finansmarknad och stärka den europeiska försäkringsbranschen internationellt.

Under våren 2009 antog Europaparlamentet och ECOFIN ramdirektivet för Solvens 2. Direktivet anger principerna för hur solvensberäkningen ska utföras. I en andra nivå ska KOM fastställa detaljerna för beräkningarna och i en tredje nivå ska EU:s tillsynskommitté för försäkringar och tjänstepensioner, CEIOPS, fastställa standards och guider.

KOM har uppdragit åt CEIOPS att ta fram förslag till de mer detaljerade reglerna på nivå 2. CEIOPS utkast till tekniska råd, i form av konsultationsdokument, har publicerats och remitterats under våren och sommaren och ytterligare fler är att vänta under hösten. Under 2008 genomförde CEIOPS även kvantitativa beräkningsstudier av effekterna av solvens 2 i det så kallade QIS4-testet. Detta test var ämnat att ge en realistisk bild av effekterna av solvens 2 i den europeiska försäkringsbranschen.

Solvens 2-reglerna bygger på att kapitalkravet i försäkringsverksamhet ska återspegla de risker som finns i försäkringsverksamheten. Detta möjliggörs bland annat genom att både tillgångar och skulder värderas till marknadsvärde. Vid beräkningen av solvenskravet ska man ta hänsyn till hela balansräkningen och samspelet mellan tillgångarna och skulderna, en så kallad *total balance sheet approach*.

Med denna utgångspunkt ska ett försäkringsbolag ha ett buffertkapital, en kapitalbas, av en sådan storlek att sannolikheten för att kapitalet ska kunna täcka oförutsedda risker uppgår till minst 99,5 procent på ett års sikt.

Det ställs dessutom krav på riskhantering, intern kontroll och tillsyn samt på information till marknaden och tillsynsmyndigheten.

Försäkringsförbundet har aktivt arbetat för och stödjer de grundläggande principerna i Solvens 2-direktivet. Det nya regelverket kommer att bidra till en effektiv och stabil försäkringsmarknad samtidigt som konkurrensen mellan bolagen ökar och skyddet för försäkringstagarna stärks. Det nya

regelverket innebär riskbaserade kapitalregler och utgör en angelägen modernisering jämfört med tidigare lagstiftning. De nya reglerna förstärker också betydelsen av en god riskkontroll och företagsstyrning.

2. I spåren av finanskrisen – CEIOPS förslag

I mars 2009 publicerade CEIOPS ett dokument, *Lessons learned from the crises (Solvency II and beyond)*. I dokumentet redogör tillsynskommittén för hur de anser att lärdomarna från krisen bör återspeglas i det nya Solvens 2-systemet. Man föreslår strängare krav än dem som fanns i QIS 4-testet. Förslagen berörde framförallt ökade krav för beräkning av kapitalkravet och för vilka poster som får ingå i kapitalbasen.

Under våren och sommaren 2009 har CEIOPS remitterat närmare 40 konsultationsdokument rörande olika detaljer i solvenssystemet. Ytterligare ett tiotal kommer att remitteras i slutet av oktober. Alla dessa dokument återspeglar CEIOPS syn efter finanskrisen: skärpta krav på vilka kapitalposter som får ingå i kapitalbasen och strängare stresstester och parametervärden för beräkningen av kapitalkravet.

CEIOPS har inte redogjort för den samlade effekten av förslagen, men den kan förväntas vara betydande. Försäkringsförbundet vill peka på ett antal konkreta förslag som CEIOPS lagt fram, och som i praktiken höjer kapitalkravet över den politiskt överenskomna nivån om 0,5 procents konkursrisk.

I förslaget till hur försäkringstekniska reserver ska värderas introducerar CEIOPS ett antal restriktioner. CEIOPS förslag att diskontering endast kan ske på basis av AAA-ratade statsobligationer innebär ett antal problem som har att göra med att den samlade europeiska försäkringsskulden vida överstiger utestående AAA-ratade statsobligationer, speciellt obligationer med lång löptid.

Eftersom långvariga försäkringsåtaganden som livräntor och pensionsförsäkringar kan sträcka sig 40 år och mer in i framtiden, krävs marknadsnotering på långa obligationer för att kunna värdera dessa åtaganden. Eftersom sådana långa obligationer endast undantagsvis finns att tillgå är det angeläget att CEIOPS utarbetar en ekonomiskt försvarbar alternativ metod för att extrapolera de räntekurvor som får användas för värdering. Försäkringsförbundet har tidigare lämnat förslag till en sådan metod.

I CEIOPS förslag får inte försäkringsbolagen till fullo tillgodogöra sig diversifieringseffekter (t. ex. geografiska) vid beräkning av solvenskapitalkravet. Detta strider mot direktivets grundläggande principer. Försäkringens grundläggande idé är ju att minska den sammantagna risken genom att samla individuella risker. Härigenom får man en diskrepans mellan driften av försäkringsverksamheten och kapitalkravets utformning.

Möjligheten att använda bolagsspecifika data för bedömning av försäkringsrisker har försvunnit i jämförelse med QIS 4. Riskprofilen på ett enskilt bolags försäkringsportfölj kan skilja sig markant från hela marknadens riskprofil. Det enskilda bolagets riskprofil återspeglas härigenom sämre i bolagets solvenskapitalkrav.

Det maximala kapitalkravet för operativa risker har höjts. Ramdirektivet anger ett tak på hur stort kapitalkravet för operativa risker kan vara. CEIOPS föreslår att taket höjs med hundra procent.

CEIOPS introducerar även hårdare krav på det egna kapitalets sammansättning. T. ex. kommer inte de svenska skadeförsäkringbolagen att kunna använda sin säkerhetsreserv som kapital av bästa kvalitet. Säkerhetsreserven kan användas för att täcka underskott i försäkringsrörelsen och är således ett fullgott riskkapital. Förslaget saknar således grund i den ekonomiska verkligheten och innebär ett ökat behov av annat kapital.

De höjda kraven som CEIOPS presenterat har orsakat starka reaktioner i Europa. En enhetlig bild av effekterna för den europeiska försäkringsbranschen finns för närvarande inte. Men i t.ex. Storbritannien uppskattar man att höjningen kräver en fördubbling av kapitalbasen, dvs med närmare 50 miljarder pund.

Vissa svenska beräkningar pekar på att för skadebolagen kan ökningen av kapitalkravet för operationell risk vara så stor som 180-220% jämfört med QIS 4:ans beräkningar. Detta skulle leda till ett totalt ökat kapitalkrav med ca 10-15% bara från en del av solvenskapitalberäkningen.

Den europeiska branschorganisationen på försäkringsområdet *CEA - Insurers of Europe* har tillskrivit CEIOPS och uttryckt sin oro över de nya höjda kraven: *Overall, the draft advice is characterised by a systematic injection of quantitative and qualitative elements of conservatism that lead to a number of proposed measures which, in our opinion, are not only inconsistent with the principles crystallised in the Framework Directive, but also not in line with the agreed fundamentals of the new regime. The cumulative effects of the proposed solutions would result in a regime which includes a level of prudence that goes far beyond the level which has been politically agreed, fails to encourage sound internal risk management and entails a cost of compliance that would be unreasonable for the whole European industry.*

3. Försäkring är inte bank

CEIOPS anger erfarenheter från den finansiella krisen som skäl för de ökade kraven. Här finns det skäl att peka på att man i försäkringsverksamhet hanterar en mängd risker som inte är finansiella till sin natur. Tvärtom finns en hel del risker som gör att försäkringsbolagen fungerar som stabilisatorer vid oro på de finansiella marknaderna. Mot den bakgrunden är det angeläget att peka på att försäkring och bank har olika affärsmodeller.

Bank och försäkring är olika både vad gäller sin ekonomiska uppbyggnad och regelsystemets utformning. Försäkring har till uppgift att betala ut ersättning som kan bedömas med viss säkerhet både vad gäller tid och storlek. Försäkringsbolagen kan därför förvalta sina tillgångar så att de kan möta beräknade kassaflöden. Härigenom är likviditetsrisken i försäkringsverksamhet relativt liten. Försäkring har en långsiktig horisont för sina åtaganden och investeringar, ofta 40-50 år. Banker har en kortsiktig horisont, vanligen veckor eller högst ett år, som beror på att banker traditionellt har haft en kortsiktig inlåning som möter en allt mer kortsiktig utlåning.

Dessa skillnader återspeglas också i de olika regelsystemen – Basel II på banksidan och nya Solvens 2 på försäkringssidan. I Solvens 2 ska hela balansräkningen ingå med marknadskonsistenta värderingar av både tillgångs- och skuldsidan. Alla mätbara risker ska ingå i beräkningarna. Övriga risker beaktas i tillsynsprocessen. Basel II-reglerna fokuserar på tillgångssidan och fångar därmed inte alla risker i bankverksamheten.

Det är viktigt att påpeka att finanskrisen *inte* härrörde från brister inom försäkringsverksamheten eller dess tillsyn. Huvudsakligen var det annan oreglerad finansiell verksamhet som var orsaken. Det är även viktigt att framhålla att försäkringsbranschen hanterat den finansiella krisen och turbulensen i de finansiella marknaderna väl.

4. Utgångspunkterna för Solvens 2 bör inte ändras

De nya reglerna är välbalanserade och ger ett gott skydd för försäkrings-tagarna samtidigt som de gör det möjligt att driva en effektiv försäkringsverksamhet. Dessa goda effekter bygger på att tillgångar och skulder värderas till verkligt värde och att regelverket kräver synliga kapitalbuffertar.

I spåren av finanskrisen har dock CEIOPS i sina utkast till förslag valt att skärpa regleringen långt utöver den nivå som anges i Solvens 2-direktivet. CEIOPS förslag till nivå 2-regler bryter i flera delar mot de grundläggande principerna för hela Solvens 2-projektet. CEIOPS har valt att bygga in försiktighetsmarginaler utöver de som anges i Solvens 2-direktivet. Härigenom försvåras marknadsmässig matchning av tillgångar och skulder vilket även försvårar riskkontrollen i försäkringsbolagen.

Erfarenheterna från det senaste året ger ingen grund för att ändra synen på riskerna i försäkringsverksamhet och vilka kapitalkrav de bör betinga.