

2022-05-20

Hemställan om lagändring

Svensk Försäkring hemställer härmed om ändring i försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag för att underlätta för företagen att stärka kapitalbasen genom att ta upp förlagslån.

Förlagslån är tillåtna poster i både försäkringsföretags och tjänstepensionsföretags kapitalbas. Svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretag får dock ta upp lån endast under vissa förutsättningar. Reglerna innebär att förlagslån i princip endast får tas upp när kapitalbasen är otillräcklig eller när det finns en konkret risk för att kapitalbasen ska bli otillräcklig.

Svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretag måste ges möjlighet att stärka kapitalbasen genom förlagslån även om företaget inte befinner sig i ett ansträngt finansiellt läge. Att ta upp förlagslån först när det finns en konkret risk för att kapitalbasen ska bli otillräcklig kan visa sig omöjligt inte minst om det sammanfaller med oroligheter på finansmarknaderna. Företagen har behov att kunna planera och säkerställa sund finansiering av försäkringsrörelsen löpande över tid.

Förlagslån erbjuder en trygg och effektiv metod att upprätthålla betryggande kapitalbuffertar vilket bidrar till finansiell stabilitet under kristider. Försäkringstagarnas fordringar är skyddade eftersom förlagslån är efterställda dessa fordringar.

Nuvarande restriktioner ger också svenska försäkringsföretag en väsentlig nackdel jämfört med sina nordiska och europeiska konkurrenter. Förlagslån är ett vanligt kapitalinstrument på den europeiska försäkringsmarknaden och används i resten av Europa.

Bakgrund

I ett försäkringsföretags kapitalbas ska bland annat efterställda skulder (förlagslån) ingå (7 kap. 3 § försäkringsrörelselagen). I Solvens II-förordningen finns villkor uppställda som en efterställd skuld ska uppfylla för att ingå i kapitalbasen. Beroende på vilka villkor lånet har så kan det vara antingen en nivå 2- eller nivå 3-post i kapitalbasen. Förlagslån kan därför utgöra upp till femtio eller femton procent av solvenskapitalkravet, beroende på vilken nivå lånet klassificeras i.

Reglerna om vilka poster som ingår i kapitalbasen baseras på harmoniserade EU-regler, Solvens II-direktivet som genomförts genom ändringar i försäkringsrörelselagen och föreskrifter från Finansinspektionen samt Solvens II-förordningen. Under förutsättning att de villkor som anges i förordningen är uppfyllda så ingår förlagslån i kapitalbasen.

Möjligheten för försäkringsföretag att ta upp lån är dock i Sverige begränsad. Upplåning får endast göras för vissa syften. Lån får således endast tas upp om det görs för att effektivisera kapitalförvaltningen eller om det i övrigt är motiverat av försäkringsrörelsen (4kap. 6 § försäkringsrörelselagen). Om lånet är större än att det kan anses som ringa i förhållande till rörelsens omfattning och kapitalbasens storlek krävs dessutom tillstånd från Finansinspektionen. Denna upplåningsbegränsning har inte någon motsvarighet varken i Solvens II-direktivet eller i Solvens II-förordningen.

För tjänstepensionsföretag är situationen något annorlunda genom att upplåning enligt artikel 19.3 andra tjänstepensionsdirektivet är förbjudet, förutom att medlemsstaterna får tillåta tjänstepensionsinstitutet att för en begränsad period ta upp vissa lån som endast syftar till att tillgodose likviditetsbehov. Direktivets krav återspeglas i lagen om tjänstepensionsföretag. Dock tillåts enligt artikel 16.3 andra tjänstepensionsdirektivet upplåning, i det fall det avser särskilt angivna instrument som får ingå i kapitalbasen enligt angivna regler, vilket även inkluderar förlagslånekapital. Direktivets krav återspeglas dels i lagen om tjänstepensionsföretag, dels i bestämmelserna i 7 kap. i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2019:21) om tjänstepensionsföretag. Upplåningsförbudet i andra tjänstepensionsdirektivet kan således inte avse förlagslån.

Lagstiftningen, och hur bestämmelsen har tillämpats i praxis, innebär att försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag visserligen kan få ta upp förlagslån för att räkna in i kapitalbasen men att det endast kan ske när det föreligger en faktisk och konkret risk för att kapitalbasen kommer att bli otillräcklig.

Mot bakgrund av att förlagslån i såväl försäkringsregleringen som tjänstepensionsregleringen utgör en accepterad post i kapitalbasen är det enligt vår mening inte rimligt att Sverige har så strikta regler kring möjligheten att ta upp sådana lån. En annan bedömning görs t.ex. i Norge, Danmark och Finland som saknar en liknande upplåningsbegränsning för förlagslån i försäkringsföretag. Men det gäller även för många andra länder, exempelvis för Estland, Lettland och Litauen.

Upplåningsbegränsningen¹

Den svenska upplåningsbegränsningen grundas ursprungligen på förbudet mot försäkringsfrämmande rörelse och har sagts innebära att upplåning inte får ske under sådana förutsättningar att det bedrivs tillståndspliktig bank- eller finansieringsverksamhet, t.ex. inlåning på konton som är tillgängliga med kort varsel eller upplåning för vidareutlåning till andra.

¹ Vi begränsar beskrivningen här till vad som är relevant för frågan om möjligheten att ta upp förlagslån för att räkna in i kapitalbasen, se framför allt prop. 1998/99: 87, s. 260-265.

En utgångspunkt har varit att upplåning inte får ha sådan karaktär eller omfattning att den riskerar försäkringstagarnas skyddsintressen. Å andra sidan har avsikten inte varit att ställa upp sådana begränsningar att det hindrar en mera ordinär upplåning som är affärsmässigt befogad och förenlig med försäkringstagarnas intressen. Den generella stabilitetsprincipen innebär att även upplåning måste vara anordnad så att de krav som principen ställer tillgodoses.

I förarbetena har uttryckts att upplåning som sker endast för att öka placerings- tillgångarna inte är acceptabel och här har det tryckts på att, även om det kan tyckas vara i försäkringstagarnas intresse så kan eventuella misstag vid placeringen eller oförutsedda händelser medföra allvarliga återverkningar för försäkringstagarna om beloppen är stora. Upplåningen får inte öka de finansiella riskerna i försäkringsföretaget.

När det gäller upptagande av förlagslån har det tagits upp som ett exempel när det i vissa situationer kan vara aktuellt med mer än en ringa upplåning. Det gäller om bolaget i ett uppbyggnadsskede- eller rekonstruktionsläge som en del i en större finansieringsplan behöver ta upp lån för att säkerställa en fortsatt drift. Det sägs i förarbetena att lagstiftningen inte generellt bör förhindra att en sådan upplåning kan ske genom utfärdande av konvertibla skuldebrev eller andra former av lån som kan förstärka kapitalbasen. Det är emellertid viktigt att det särskilt prövas att en sådan upplåning är godtagbar med hänsyn till försäkringstagarnas skyddsintressen, t.ex. att det finns en vederhäftig finansieringsplan samt försiktiga och realistiska prognoser om framtida intäkter och kostnader.

Skäl för att ändra

Den svenska upplåningsbegränsningen har funnits i regleringen under mycket lång tid. Redan i remissvaret till utkast till lagrådsremiss om genomförandet av Solvens II i november 2015 satte vi ifråga om upplåningsbegränsningen är förenlig med Solvens II och att bestämmelsen bör upphävas eller åtminstone anpassas till EU-reglerna om kapitalbas. Vi angav i remissvaret följande.

”Av direktivet och den föreslagna 7 kap. 3 § första stycket 2 är det helt klart att förlagslån, under vissa förutsättningar, får ingå i kapitalbasen utan att det ställs upp krav på tillstånd. I artikel 82 i EU-förordningen finns vidare begränsningar för hur stor del av kapitalbasen som får utgöras av vissa poster, där bland annat efterställda skulder ingår. Även EIOPA anser att förhållandet mellan upplåningsbegränsningar och EU-regler som tillåter efterställda skulder i kapitalbasen är motsägelsefullt. I EIOPAs råd den 15 februari 2012 till kommissionen rörande översynen av tjänstepensionsdirektivet (EIOPA-BOS-12/015) anges att ”the relation between subordinated loans and the prohibition of borrowing is ambiguous. To resolve this ambiguity, the revision of the IORP Directive should make clear that subordinated loans are allowed, since they can provide additional security. This can be achieved either by explicitly amending the prohibition of borrowing that it does not include a prohibition of subordinated loans or by removing the prohibition of borrowing altogether”. Detta uttalande avser visserligen tjänstepensionsinstitut men oförenligheten är enligt Svensk Försäkring densamma.

Det svenska nationella upplåningsförbudet har tillkommit i syfte att förhindra att försäkringsrörelse utvecklas till en allmän finansiell affärsrörelse. Vad som får anses omfattas av upplåningsförbudet måste tolkas mot bakgrund av förändringar i försäkringsrörelselagen. Genom Solvens II bekräftas att förlagslån är en vedertagen form för att stärka kapitalbasen i försäkringsrörelse, inte att likna med upplåningsverksamhet i allmän finansiell affärsrörelse. Om nuvarande 4 kap. 5 § behålls på det sätt som föreslagits kommer den svenska upplåningsbegränsningen försämlra svenska försäkringsföretags möjlighet att stärka kapitalbasen, till skydd för försäkringstagarna, på ett sätt som inte kommer att gälla för försäkringsföretag i andra EU-länder. En uppmjukning av upplåningsbegränsningen bör därför göras.”

Det vi anförde då är alltså relevant. Vi kan också konstatera att regeringen i propositionen vid genomförandet av andra tjänstepensionsdirektivet angav att det att tjänstepensionsföretag får ta upp förlagslån inte kan sägas stå i konflikt med de hänsyn som ligger till grund för upplåningsförbudet. Ett skäl till det angavs vara att de lån som uppfyller direktivets krav för att få ingå i kapitalbasen måste bl.a. ha lång löptid och vara förenade med särskilda efterställningsvillkor (prop. 2018/19:158 s. 224).

Vid sidan av att regleringen är inkonsekvent så bör en lagändring ske även av praktiska skäl. Med den hittillsvarande tillämpningen måste ett företag vänta till dess den finansiella situationen börjar bli problematisk, då det föreligger en faktisk och konkret risk för att kapitalbasen kommer att bli otillräcklig, för att stärka kapitalbasen med förlagslån. Det medför två problem. En finansiär kan förväntas kräva en högre ränta i ett sådant läge, vilket kan vara till nackdel för försäkringstagarna. Det allmänna finansiella läget kan också vara ofördelaktigt.

Svensk Försäkring menar att det är bättre att kunna öka kapitalbasen i ett läge när det inte föreligger problem för företaget. Det måste också kunna ske även om det enda syftet med upplåningen är att stärka kapitalbasen och att det kapital som tillförs således inte direkt avses att användas i försäkringsrörelsen på annat särskilt avsett sätt.

De rådande upplåningsbegränsningarna påverkar sammansättningen av kapitalbasen i svenska företag och därmed finansieringskostnaden. Närliggande länder har inte motsvarande begränsningar vilket negativt kan påverka den svenska företagets möjligheter att konkurrera med företag från andra länder.

Förlagslån är ett vanligt förekommande kapitalinstrument i övriga Europa som fungerar väl. Om man binder möjligheten att låna upp med förlagslån till att det endast kan få ske om det ökar kapitalbasen så ges en begränsning av upplåningen till de gällande maximigränserna för hur stor del förlagslån som räknas in i kapitalbasen. För att upplåningen ska kunna öka kapitalbasen krävs dessutom att den uppfyller kraven i Solvens II-förordningen respektive i tjänstepensionsregleringen, dvs bland annat att den ska vara efterställd försäkringstagarnas fordran på försäkringsföretaget.

Förslag till lagändring

Svensk Försäkring föreslår att 4 kap. 6 § försäkringsrörelselagen ändras enligt nedan.

Nuvarande lydelse

6 § Ett försäkringsföretag får ta upp eller ta över lån (upplåning) bara om det görs för att effektivisera kapitalförvaltningen eller om det i övrigt är motiverat av försäkringsrörelsen.

Utöver första stycket krävs att den samlade upplåningen är av ringa betydelse med hänsyn till rörelsens omfattning och kapitalbasens storlek.

Om det finns särskilda skäl, får Finansinspektionen i ett enskilt fall besluta om undantag från kravet på att upplåningen ska vara av ringa betydelse.

Förslagen lydelse

6 § Ett försäkringsföretag får ta upp eller ta över lån (upplåning) bara om det görs för att effektivisera kapitalförvaltningen eller om det i övrigt är motiverat av försäkringsrörelsen.

Utöver första stycket krävs att den samlade upplåningen är av ringa betydelse med hänsyn till rörelsens omfattning och kapitalbasens storlek.

Om det finns särskilda skäl, får Finansinspektionen i ett enskilt fall besluta om undantag från kravet på att upplåningen ska vara av ringa betydelse.

Oavsett vad som anges i första till tredje styckena får ett försäkringsföretag ta upp eller ta över lån som är efterställda försäkringstagarnas fordringar (förlagslån) för att öka kapitalbasen.

Svensk Försäkring föreslår dessutom att 4 kap. 7 § lagen om tjänstepensionsföretag ändras enligt nedan.

Nuvarande lydelse

Ett tjänstepensionsföretag får ta upp eller ta över lån (upplåning) bara om det görs för att tillgodose tillfälliga likviditetsbehov *eller för att uppfylla kraven på en tillräcklig kapitalbas i 7 kap.*

Utöver första stycket krävs att den samlade upplåningen är av ringa betydelse med hänsyn till

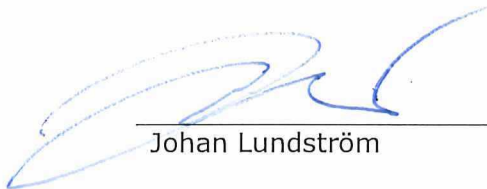
Föreslagen lydelse

Ett tjänstepensionsföretag får ta upp eller ta över lån (upplåning) bara om det görs för att tillgodose tillfälliga likviditetsbehov.

Utöver första stycket krävs att den samlade upplåningen är av ringa betydelse med hänsyn till verksamhetens omfattning och kapitalbasens storlek.

verksamhetens omfattning och kapitalbasens storlek. Om det finns särskilda skäl, får Finansinspektionen i ett enskilt fall besluta om undantag från kravet på att upplåningen ska vara av ringa betydelse.	Om det finns särskilda skäl, får Finansinspektionen i ett enskilt fall besluta om undantag från kravet på att upplåningen ska vara av ringa betydelse. <i>Oavsett vad som anges i första till tredje styckena får ett tjänstepensionsföretag ta upp eller ta över lån som är efterställda försäkringstagarnas fordringar (förlagslån) för att öka kapitalbasen.</i>
--	---

Svensk Försäkring


Johan Lundström

Svensk Försäkring


Lena Friman Blomgren