



15. december 2021

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag om ændring af Solvens II-direktivet (direktiv 2009/138/EF), KOM (2021) 581

1. Resumé

Kommissionen præsenterede den 22. september 2021 forslag til ændring af Solvens II-direktivet som del af en pakke på forsikringsområdet. Forslaget er oversendt i dansk sprogversion d. 17. november 2021.

De gældende Solvens II-regler finder i Danmark anvendelse på de fleste forsikringsselskaber (herunder skadesforsikringsselskaber, genforsikringsselskaber samt livsforsikringsselskaber) og stort set alle pensionselskaber.

Forslaget indebærer målrettede justeringer af de eksisterende regler. Ændringerne skal bl.a. bidrage til, at forsikrings- og pensionselskaber kan foretage flere langsigtede investeringer, fx i aktier, herunder for at understøtte den grønne omstilling. Derudover skal det sikres, at selskaberne er robuste over for renterisikoen i den nuværende situation, hvor renterne er meget lave, eller som det ses for nuværende i en række EU-lande, herunder Danmark, ligefrem negative. Reglerne for beregningen af renterisiko tager i dag bl.a. ikke højde for, at renterne kan falde yderligere i en situation, hvor renteniveauet allerede er under nul.

Regeringen støtter generelt Kommissionens forslag til ændring af Solvens II-direktivet, der målrettet udvikler de eksisterende regler. Det er vigtigt, at kapitalkravene fortsat sikrer, at forsikrings- og pensionselskaber er solvente og kan imødekomme deres forpligtelser til gavn for forsikringstagerne. Forsikrings- og pensionselskaberne skal også i højere grad kunne understøtte langsigtede investeringer, særligt mhp. at kunne understøtte den grønne omstilling, ligesom det er vigtigt, at selskabernes kapitalkrav fortsat er risikofølsomme, dvs. de afspejler de reelle risici fra eksempelvis det lave renteniveau.

Forslaget ventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser. Forslaget forventes samtidig at kunne have statsfinansielle konsekvenser samt væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser. Generelt bemærkes, at ændringerne af Solvens II-direktivet skal udmøntes i en kommende ændring af den delegerede Solvens II-forordning. Først herefter kan de samlede økonomiske konsekvenser af forslaget vurderes nærmere, herunder konsekvenser for danske pensionsopsparere, investeringer i den grønne omstilling og statsfinansielle konsekvenser. Ændringen af den delegerede Solvens II-forordning vil formelt ske efter ikrafttrædelsen af det ændrede Solvens II-direktiv.

Forslaget forhandles nu i Rådet mhp. at opnå enighed blandt EU-landene, hvorefter det skal forhandles og vedtages med Europa-Parlamentet i den almindelige lovgivningsprocedure.

2. Baggrund

EU's overordnede regelsæt for forsikringselskaber udgøres af Solvens II-reglerne, der består af Solvens II-direktivet (direktiv 2009/138/EF) og tilknyttede retsakter, særligt Kommissionens delegerede forordning 2015/35 (herefter Solvens II-forordningen). Solvens II-direktivets bestemmelser har fundet anvendelse i EU-landene siden 1. januar 2016. Solvens II-direktivet er i Danmark primært implementeret i lov om finansiel virksomhed og en række underliggende bekendtgørelser.

Formålet med Solvens II-reglerne er at sikre beskyttelse af forsikringstagerne, at understøtte den finansielle stabilitet, at give forsikringselskaberne ensartede regler inden for det indre marked og at øge europæiske forsikringselskabers konkurrenceevne internationalt.

Solvens II-reglerne omfatter de fleste typer af forsikringselskaber, herunder skadesforsikringselskaber, genforsikringselskaber samt livsforsikringselskaber.¹ De fleste danske pensionselskaber er livsforsikringselskaber og er dermed underlagt Solvens II. Det er derudover i dansk ret fastlagt, at de fleste danske pensionselskaber, der ikke er livsforsikringselskaber, men er organiseret som pensionskasser, også skal være underlagt Solvens II-reglerne. Dette er ud fra hensynet til, at kunderne i hele pensionssektoren skal have en ensartet beskyttelse, samt for at sikre lige konkurrencevilkår på det danske pensionsmarked.²

Solvens II-reglerne fastsætter bl.a. regler for tilsyn samt kapitalkrav for forsikrings- og pensionselskaber, der skal sikre, at de er solvente og kan imødekomme deres fremtidige forpligtelser over for deres kunder (fx forsikrings- og pensionsudbetalinger).

Opdrag for revision af Solvens II-reglerne

Det er i Solvens II-direktivet fastsat, at der senest 1. januar 2021 skal foretages en evaluering af de eksisterende regler.

Derudover offentliggjorde Kommissionen i september 2020 en handlingsplan for at fremme kapitalmarkedsunionen ("Capital Markets Union" – CMU), der er en samlebetegnelse for tiltag, der skal fremme investeringer samt styrke kapitalmarkederne på tværs af EU og øge deres integration. Ét

¹ Livsforsikringselskaber er selskaber, hvor den forsikredes liv er af interesse. De kan fx indebære pensionsudbetalinger, (en såkaldt livrente) eller udbetalinger i tilfælde af dødsfald.

² Den eneste type pensionselskab, der ikke er underlagt Solvens II-reglerne, er de såkaldte firmapensionskasser, der har eget lovgrundlag (lov om firmapensionskasser). De udgør i Danmark ca. 1 pct. af markedet målt på alle selskabernes hensættelser til pension.

tiltag i handlingsplanen er en målrettet revision af Solvens II mhp. at understøtte, at forsikringsvirksomheder kan foretage flere langsigtede investeringer, dvs. investeringer med en lang horisont.

En revision af Solvens II-reglerne blev støttet i Rådets konklusioner om handlingsplanen, der blev vedtaget på ECOFIN 1. december 2020.³ Rådet understreger i sine konklusioner, at revisionen fortsat skal understøtte finansiel stabilitet, forbrugerbeskyttelse og en risikobaseret tilgang til selskabernes kapitalkrav.

Evaluering af Solvens II-reglerne og EIOPA's anbefalinger til ændringer af reglerne

Kommissionen anmodede i februar 2019 Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) om at lave en forberedende teknisk evaluering af Solvens II-reglerne og en række anbefalinger til brug for Kommissionens forberedelse af forslaget.

EIOPA's evaluering og anbefalinger blev fremlagt for Kommissionen den 17. december 2020. Evalueringen konkluderede, at Solvens II-reglerne overordnet er velfungerende. EIOPA anbefaler på den baggrund en udvikling og justering af regelsættet frem for grundlæggende ændringer af de eksisterende regler (såkaldt "evolution frem for en revolution"). Anbefalingerne falder under tre overordnede områder:⁴

1. **En balanceret opdatering af de regulatoriske krav**, der afspejler, at Solvens II-reglerne overordnet er velfungerende, men bør justeres. EIOPA anbefaler bl.a. at justere, hvordan forsikring- og pensionselskaber beregner den aktuelle værdi af deres langsigtede forpligtelser, fx fremtidige pensionsudbetalinger. EIOPA anbefaler, at denne beregning, der er baseret på den langsigtede udvikling i renterne, ændres til i højere grad end de nuværende regler at tage udgangspunkt i de markedsbaserede renter. Ændringen vil ifølge EIOPA sikre mere retvisende beregninger af selskabernes fremtidige forpligtelser, og dermed en mere retvisende vurdering af, om selskaberne er solvente. Ændringen ventes at medføre en stigning i selskabernes kapitalkrav, fordi den aktuelle situation med meget lave renter øger den beregnede nutidsværdi af selskabernes fremtidige forpligtelser, fx pensionsudbetalinger. EIOPA anbefaler omvendt nogle lettelser i kapitalkravene, herunder bl.a. at sænke kapitalkravene vedr. langsigtede investeringer i aktier, bl.a. for at støtte den grønne omstilling.⁵ Denne samlede gruppe af anbefalinger er ifølge EIOPA samlet set omkostningsneutral for selskaberne på europæisk niveau.

³ ECOFIN's konklusioner, december 2020 (reference: [ST-12898/1/20 REV 1](#))

⁴ Link til EIOPA's anbefalinger og analyser vedr. revision af Solvens II-reglerne: https://www.eiopa.europa.eu/document-library/opinion/opinion-2020-review-of-solvency-ii_en.

⁵ Langsigtede investeringer i aktier defineres af EIOPA på baggrund af en række kriterier, der skal opfyldes for at porteføljen kan få det lavere kapitalkrav, herunder bl.a. at aktieporteføljen holdes i en periode på mindst fem år i gennemsnit og at porteføljen af langsigtede investeringer er tilstrækkelig spredt på flere aktier (diversificeret).

2. **En anerkendelse af den økonomiske situation med lave og negative renter.** EIOPA anbefaler, at der i forsikrings- og pensions-selskabernes kapitalkrav skal tages bedre højde for den aktuelle situation med langvarigt lave og endda negative renter. Forsikrings- og pensionsselskabers kapitalkrav er risikobaserede, dvs. kapitalkravet skal afspejle de risici, som selskaberne har. Renterisiko er central for forsikrings- og pensionsselskaber, da renteændringer påvirker værdien af deres aktiver (investeringer) og passiver (forpligtelser). Udfordringen er, at de nuværende regler ikke afspejler, at renter godt kan falde yderligere, også selvom renterne allerede er negative. Det skyldes at negative renter ikke var aktuelt dengang, de nuværende regler blev lavet. EIOPA anbefaler derfor at ændre kapitalkravet for renterisiko, så reglerne bliver tidssvarende og afspejler selskabernes faktiske risici. Anbefalingen vil isoleret set øge kapitalkravene for selskaberne.
3. **Sikring af en komplet regulatorisk værktøjskasse med bedre forsikringstagerbeskyttelse.** EIOPA anbefaler, at det bør ske ved at udbygge reglerne med såkaldte makroprudentielle værktøjer, dvs. hvordan forsikrings- og pensionsselskaberne pålægges at tage hensyn til, at deres investeringer kan påvirke stabiliteten i den samlede finansielle sektor og realøkonomien. Derudover bør man harmonisere reglerne for dels genopretning og afvikling af forsikrings-selskaber og dels nationale forsikringsgarantiordninger, dvs. ordninger, der yder erstatninger og dækninger til forsikringstagere m.fl., når et forsikrings-selskab bliver konkursramt.⁶ Da der er tale om anbefalinger om at indføre nye regler, vil konsekvenserne afhænge af, hvordan de nye regler udformes.

Kommissionen er i sit forslag ikke forpligtet til at følge EIOPA's anbefalinger.

EU-Kommissionens forslagspakke

Som opfølgning på evalueringen af Solvens II og EIOPA's anbefalinger har Kommissionen den 22. september 2021 fremlagt en pakke af forslag på forsikringsområdet. Pakken består af:

- 1) Forslag til revision af Solvens II-direktivet,
- 2) Forslag til et nyt EU-direktiv for genopretning og afvikling af forsikrings- og pensionsselskaber samt,
- 3) Meddelelse, hvori Kommissionen bl.a. redegør for sine overvejelser i forhold til at harmonisere reglerne for nationale forsikringsgarantiordninger for forsikringstagere i EU.

Dette notat behandler alene forslag nr. 1. I forhold til forslag 2 om et nyt EU-direktiv for genopretning og afvikling af forsikringsselskaber har

⁶ I Danmark har vi Garantifonden for Skadesforsikringsselskaber, der dækker forsikringstagere og andre begunstigede i tilfælde af konkurser i skadesforsikringsselskaber.

Kommissionen valgt at fremsætte et særskilt forslag på området, som behandles i særskilt grund- og nærhedsnotat.

Meddelelsen er ligeledes behandlet i særskilt grund- og nærhedsnotat.⁷ Det bemærkes i den forbindelse, at Kommissionen i sin meddelelse redegør for, at det er valgt ikke at følge EIOPA's anbefaling om EU-harmoniserede regler for forsikringsgarantiordninger, idet Kommissionen har vurderet, at det ikke er det rette tidspunkt til en sådan løsning.

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 53(1) og 62 i Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Europa-Parlamentet og Rådet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Kommissionen præsenterede som en del af en pakke på forsikringsområdet den 22. september 2021 et forslag til revision af Solvens II-direktivet, jf. ovenfor. Forslaget er modtaget i dansk sprogversion den 17. november 2021.

Kommissionen har overordnet valgt at følge EIOPA's tekniske rådgivning (jf. baggrund) på en lang række områder, men dog med enkelte undtagelser. Der er således i tråd med EIOPA's anbefalinger overordnet tale om en udvikling og justering af regelsættet frem for grundlæggende ændringer af de eksisterende regler (såkaldt "evolution frem for en revolution").

Forslaget har til formål at gøre forsikrings- og pensionsselskaber mere robuste over for kriser både i fremtiden og i den nuværende situation med lave og endda negative renter. Forslaget har også til hensigt at indføre forenkede og mere proportionale regler for små og mindre risikofyldte selskaber. Derudover er formålet at styrke de europæiske forsikringsselskabers bidrag til den økonomiske genopretning efter COVID-19-pandemien, bidrage til at gøre fremskridt hen imod kapitalmarkedsunionen og kanalisere midler til den europæiske grønne pagt (European Green Deal).

Forslaget til revision af Solvens II-direktivet er i flere tilfælde alene forslag om en ændring af Kommissionens bemyndigelser til at udstede delegerede retsakter. Det vil sige, at disse ændringer konkret skal udmøntes i en kommende ændring af den delegerede Solvens II-forordning. Dette vil formelt ske efter ikrafttrædelsen af det ændrede Solvens II-direktiv.

Forslagets væsentligste nye eller ændrede bestemmelser falder inden for følgende otte områder:

1. Mere markedskonform værdiansættelse af langsigtede forpligtelser (ekstrapolation af rentekurven)
2. Ændrede kapitalregler for at undgå procyclisk adfærd
3. Ændring af kapitalkravet for renterisiko ift. eksistensen af negative renter
4. Lempede betingelser for at opnå lavere kapitalkrav for såkaldte langsigtede investeringer.

⁷ Link til grund- og nærhedsnotat på meddelelsen: <https://www.ft.dk/samling/20211/alm-del/eru/bilag/33/2467067.pdf>

5. Proportionalitet herunder rapportering og indberetninger
6. Makroprudentielle værktøjer
7. Klima og bæredygtighed
8. Tilsyn med koncerner, grænseoverskridende aktiviteter m.m.

De væsentligste hovedtræk inden for områderne gennemgås i det følgende.

3.1 Mere markedskonform værdiansættelse af langsigtede forpligtelser (ekstrapolation af rentekurven)

Kommissionen foreslår at ændre den måde, forsikrings- og pensionselskaber beregner og værdiansætter deres langsigtede forpligtelser. Den beregnede værdiansættelse spejles i, hvor meget kapital selskaberne samlet skal hensætte for at dække deres fremtidige forpligtelser over for deres forsikringstagere og andre begunstigede fra forsikringerne. Ændringen sker konkret ved forslag om ændring af måden, den såkaldte risikofrie rentekurve estimeres (estimeringen sker ved såkaldt ekstrapolation⁸). Den risikofrie rentekurve er central i beregningen af nutidsværdien af selskabernes langsigtede forpligtelser, dvs. hvor meget kapital selskaberne skal have nu for at kunne leve op til deres forpligtelserne i fremtiden.

Formålet med ændringen er, at værdiansættelsen i højere grad skal afspejle markedsudviklingen og skal blive mere markedskonform.

Forslaget vil betyde, at selskabernes værdiansættelse af de langsigtede forpligtelser i højere grad vil afspejle den økonomiske virkelighed. Det vil imidlertid også betyde, at selskaberne skal hensætte mere kapital end de skal i dag for at dække deres eksisterende forpligtelser. Det giver forsikringstagerne og andre begunstigede en højere sikkerhed for, at selskaberne kan leve op til deres forpligtelser. Det vil samtidig give selskaberne mindre "fri kapital", der ikke er hensat til at dække forpligtelser.

I lyset af påvirkningen af selskabernes kapitalssituation foreslår Kommissionen at indfase ændringen gradvist og lineært frem mod 2032.

Det bemærkes, at der i direktivet alene foreslås en ændring af Kommissionens bemyndigelse til at udstede delegerede retsakter på området. Det vil sige, at ændringen konkret skal udmøntes i en kommende ændring af den delegerede Solvens II-forordning. Der henvises i øvrigt til afsnit om erhvervsøkonomiske konsekvenser.

3.2. Ændrede kapitalregler for at undgå procyklisk adfærd

Kommissionen foreslår at ændre i de eksisterende regler på to områder, der påvirker selskabernes kapitalkrav med henblik på at understøtte en mindre procyklisk (konjunkturførstærkende) adfærd blandt forsikrings- og pensionselskaber. I en ugunstig situation på de finansielle markeder, hvor værdien af aktier og andre aktiver ejet af selskaberne falder, vil selskaberne kunne blive tvunget til at øge deres hensættelser (sætte mere kapital til

⁸ Ekstrapolation er estimer af ukendte værdier baseret på en række af kendte værdier, dvs. bl.a. med udgangspunkt i forventet fortsættelse af tendenser og sammenhænge i kendte data.

side), hvilket kan reducere mængden af nye investeringer. Ved en frygt for yderligere fald på de finansielle markeder vil selskaberne endvidere kunne have et incitament til at frasælge deres aktier og andre investeringer for at undgå yderligere tab. Begge effekter vil kunne bidrage til at forværre markedssituationen og lede til yderligere fald i værdien af aktier m.v., dvs. den nedadgående konjunktur i markedet kan blive forstærket af selskabernes adfærd. Procyklisk adfærd kan dog også være, at selskaberne vil kunne bidrage til en uhensigtsmæssig forøgelse af priserne og overophedning m.v. på de finansielle markeder, hvis kravene på kapitalområdet ikke skaber incitamenter for selskaberne til at holde lidt igen i situationer med overophedning.

For at modvirke, at de generelle regler kan bidrage til at selskaberne har procyklisk (konjunkturforstærkende) adfærd, er der allerede i dag regler, der giver selskaberne en automatisk "justering" af kapitalkravene ved udsving på de finansielle markeder. Reglerne fungerer ved at give selskaber en kapitalmæssig lempelse ("justeringen"), når der er uro på de finansielle markeder, og omvendt kan kapitalkravene øges ved store stigninger på de finansielle markeder.

Kommissionen foreslår at ændre reglerne på området ved ændring af:

- Den såkaldte volatilitetsjustering
- Den såkaldte symmetriske aktiejustering

3.2.1. Ændring af volatilitetsjusteringen

Kommissionen foreslår at øge den såkaldte volatilitetsjustering. Formålet med volatilitetsjusteringen er at sikre, at forsikrings- og pensionsselskaberne ikke med kort varsel skal øge deres hensættelser i en situation med en ugunstig udvikling på de finansielle markeder, dvs. hvor værdien af bl.a. obligationer ejet af selskaberne falder.

Volatilitetsjusteringen fungerer ved at give selskaber en kapitalmæssig lempelse, når der er uro på de finansielle markeder. Dvs. når der er udsving på de finansielle markeder øges volatilitetsjusteringen, hvorimod den mindskes i mere rolige perioder. På denne måde reduceres den procykliske adfærd. Rent teknisk fungerer volatilitetsjusteringen som et tillæg til den risikofrie rentekurve, som selskaberne bruger til at værdiansætte deres forpligtelser. Dermed mindskes kravet til, hvor meget kapital selskaberne skal sætte til side til at dække deres forpligtelser, når der er uro på de finansielle markeder.

Forslaget om at øge volatilitetsjusteringen vil betyde, at selskaberne alt andet lige vil kunne få frigivet mere kapital end i dag i en situation med en ugunstig udvikling i markederne, men størrelsesordenen vil afhænge af, hvor store udsving i markederne, der observeres.

Kommissionen foreslår samtidig også at løse to udfordringer, som den nuværende volatilitetsjustering har givet anledning til. Den ene udfordring vedrører såkaldt overkorrektion ("overshooting"), hvor volatilitetsjusterin-

gen overkorrigerer og ligefrem resulterer i, at selskaber kan gå styrket igennem en periode med særligt stor uro på de finansielle markeder. Det sås senest under markedsuroen i marts 2020 grundet COVID-19, hvor flere danske pensionselskaber kontraintuitivt kom igennem perioden med styrket solvens. Den anden udfordring vedrører volatilitetsjusteringens håndtering af kortsigtet markedsvolatilitet. Da formålet med volatilitetsjusteringen netop er at undgå procyklisk adfærd, er det uhensigtsmæssigt, at kortsigtet markedsvolatilitet har for stor effekt på volatilitetsjusteringens størrelse og dermed på selskabernes solvens. Derfor ønsker Kommissionen at mindske effekten af kortsigtet markedsvolatilitet på volatilitetsjusteringen, så selskabernes solvenssituation bliver mere stabil.

Det bemærkes, at der i direktivet alene foreslås en ændring af Kommissionens bemyndigelse til at udstede delegerede retsakter på området. Det vil sige, at ændringen konkret skal udmøntes i en kommende ændring af den delegerede Solvens II-forordning. Der henvises i øvrigt til afsnit om erhvervsøkonomiske konsekvenser.

3.2.2. *Ændring af den symmetriske aktiejustering*

Kommissionen foreslår også at øge den såkaldte symmetriske aktiejustering, der fungerer som en justering af det faste kapitalkrav for investeringer i aktier afhængig af udsvingene på aktiemarkederne.

Formålet med den symmetriske aktiejustering er at reducere procyklisk adfærd. Den fungerer ved at give selskaberne en kapitallempelse, når aktiemarkederne er faldet meget. Det frigiver kapital til, at selskaberne bedre kan fastholde deres investeringer igennem en kriseperiode, og ikke er nødsaget til at sælge. Omvendt fungerer den symmetriske aktiejustering også ved at øge kapitalkravene, når aktiemarkederne er steget meget, hvilket binder kapital og skal forhindre selskaberne i at påtage sig unødigt store risici, når markederne er positive.

Forslaget vil betyde, at der kan ske en større justering (fra 10 pct. til 17 pct.) af det almindelig kapitalkrav for aktieinvesteringer⁹ afhængig af udsvingene på aktiemarkederne. Det betyder, at ændringen giver mulighed for en større kapitallempelse i tilfælde af fald på aktiemarkederne og et højere kapitaltillæg i tilfælde af store stigninger på aktiemarkederne. Forslaget om forhøjelse af den mulige justering vil betyde, at justeringen kan håndtere større udsving i priserne på kapitalmarkederne uden at selskaberne presses ud i procyklisk adfærd.

Det bemærkes, at der i direktivet alene foreslås en ændring af Kommissionens bemyndigelse til at udstede delegerede retsakter på området. Det vil sige, at ændringen konkret skal udmøntes i en kommende ændring af den delegerede Solvens II-forordning. Der henvises i øvrigt til afsnit om erhvervsøkonomiske konsekvenser.

⁹ De almindelig kapitalkrav for aktieinvesteringer forudsætter, at et selskab skal holde tilstrækkelig kapital til at kunne dække et markedsværditab på 39 pct. for børsnoterede aktier og 49 pct. for ikke-børsnoterede aktier.

3.3. Ændring af kapitalkravet for renterisiko ift. eksistensen af negative renter

Kommissionen foreslår endvidere at ændre kapitalkravet for renterisiko, så det bedre afspejler den nuværende situation, hvor renterne er lave og også kan falde yderligere, også selvom de allerede er negative. Kommissionen foreslår desuden, at ændringen indføres over en femårig periode. Renterisiko er central for forsikrings- og pensionselskaber, da renteændringer påvirker værdien af deres aktiver (investeringer) og passiver (forpligtelser). De nuværende regler tager ikke højde for, at renter kan være negative, da negative renter ikke var aktuelt, dengang reglerne blev lavet. Det er derfor essentielt at ændre kapitalkravet for renterisiko, så reglerne er tidssvarende og afspejler selskabernes faktiske risici.

Forslaget vil betyde, at selskaberne vil få højere kapitalkrav.

Det bemærkes, at der i direktivet alene foreslås en ændring af Kommissionens bemyndigelse til at udstede delegerede retsakter på området. Det vil sige at ændringen konkret skal udmøntes i en kommende ændring af den delegerede Solvens II-forordning. Der henvises i øvrigt til afsnit om erhvervsøkonomiske konsekvenser.

3.4. Lempede betingelser for tilkendelse af et lavere kapitalkrav for såkaldte langsigtede investeringer.

Kommissionen foreslår også at lempe betingelserne for tilkendelse af et lavere kapitalkrav for såkaldte langsigtede investeringer. Formålet med et lavere kapitalkrav for langsigtede investeringer er at understøtte forsikrings- og pensionssektorens rolle som langsigtet investor.

De almindelig kapitalkrav for aktieinvesteringer forudsætter, at et selskab skal holde tilstrækkelig kapital til at kunne dække et markedsværditab på 39 pct. for børsnoterede aktier og 49 pct. for ikke-børsnoterede aktier. Den 8. marts 2019 vedtog Kommissionen et lempet kapitalkrav på 22 pct. for såkaldt langsigtede investeringer i Solvens II-forordningen, hvormed selskaberne altså skal sætte væsentligt mindre kapital til side i forhold til de almindelig kapitalkrav for aktieinvesteringer. Kommissionens argument for det lavere kapitalkrav ift. risiko er, at de almindelig kapitalkrav er baseret på risikoopgørelser målt på 1-års sigt, men at langsigtede investeringers risiko skal opgøres på længere sigt.

Kommissionen foreslår at lempe betingelserne for at få tilkendt det lavere kapitalkrav for langsigtede investeringer. Baggrunden er, at Kommissionen har erfaret, at få selskaber anvender det lempede kapitalkrav for langsigtede investeringer.

Forslaget vil betyde, at selskaberne vil kunne få et lavere kapitalkrav for de grupper af investeringer, der klassificeres som langsigtede investeringer. Effekten vil afhænge af betingelserne (ift. hvilke eksisterende investeringer som vil kunne omfattes) og i hvor høj grad selskaberne vil anvende ordningen.

Det bemærkes, at der i direktivet alene foreslås en ændring af Kommissionens bemyndigelse til at udstede delegerede retsakter på området. Det vil sige at ændringen konkret skal udmøntes i en kommende ændring af den delegerede Solvens II-forordning. Der henvises i øvrigt til afsnit om erhvervsøkonomiske konsekvenser.

3.5 Proportionalitet herunder rapportering og indberetning

Kommissionen foreslår at udvide de nuværende proportionalitetsbestemmelser, så flere små og mindre risikofyldte selskaber kan undtages fra hele eller dele af Solvens II-reglerne.

De selskaber, der generelt er undtaget fra Solvens II-reglerne, klassificeres i dansk ret som de såkaldte gruppe 2-forsikringsselskaber. Det er op til de enkelte EU-lande af fastsætte nationale regler for gruppe 2-forsikringsselskaberne. I dag er grænseværdierne for, hvornår et forsikringsselskab er et gruppe 2-selskab: selskaber, der har præmieindbetalinger under 5 mio. euro (knap 40 mio. DKK) og hensættelser under 25 mio. euro (knap 190 mio. DKK).

Kommissionen foreslår at øge grænsen for præmiebetalinger fra 5 til 15 mio. euro (godt 110 mio. DKK) samt øge grænsen for hensættelser fra 25 til 50 mio. euro (ca. 375 mio. DKK), hvilket vil fritage flere, særligt små skadesforsikringsselskaber, fra Solvens II-reglerne¹⁰.

Finanstilsynet vurderer umiddelbart, at Kommissionens forslag vil have begrænset effekt i det danske marked og betyde, at yderligere syv danske skadesforsikringsselskaber fra gruppe 1 vil overgå til gruppe 2. Antallet kan dog variere afhængig af, hvornår reglerne træder i kraft, og hvordan det danske marked ser ud til den tid, men antallet vil formentlig ikke blive større end ti. Finanstilsynet forventer ikke ændringer for de danske pensionselskaber, der er underlagt Solvens-II-reglerne.

Kommissionen foreslår også at indføre et nyt begreb i Solvens II-reglerne, såkaldte lavrisikoprofilselskaber (LRP-selskaber), som vil blive fritaget for en række af Solvens II-reglerne. Ændringerne for LRP-selskaber vil bl.a. være:

- Færre rapporterings- og indberetningskrav
- Samme person kan varetage flere nøglefunktioner
- Interne politikker skal kun opdateres hvert tredje år
- Bestyrelsens egen vurdering af risiko og solvens skal kun foretages hvert andet år
- Livsforsikringsforpligtelser med optioner og garantier, der ikke er væsentlige, må værdiansættes vha. en deterministisk model

¹⁰ Ved udgangen af 2020 var der i Danmark 27 pensionselskaber og 52 skadesforsikringsselskaber, der var såkaldte gruppe 1-forsikringsselskaber underlagt Solvens II-reglerne. Derudover var der otte skadesforsikringsselskaber, der var såkaldte gruppe 2-forsikringsselskaber undtaget fra Solvens II-reglerne.

Finanstilsynet vurderer umiddelbart, at 13 skadesforsikringsselskaber og maksimalt to danske livsforsikringsselskaber vil kunne klassificeres som såkaldte LRP-selskaber.

Derudover vil andre selskaber, der ikke klassificeres som enten gruppe 2-forsikringsselskaber eller LRP-selskaber, stadig kunne få gavn af proportionalitetsprincippet i forskellige sammenhænge under forudsætning af godkendelse fra den nationale tilsynsmyndighed (i Danmark Finanstilsynet).

Vedrørende rapportering foreslår Kommissionen at indføre et revisionskrav på selskabernes rapportering af solvensbalancen, der offentliggøres som en del af rapporten om solvens og finansiell situation eller som en del af den samlede rapport om solvens og finansiell situation.

3.6 Makroprudentielle værktøjer

Kommissionen foreslår at supplere de nuværende regler med et makroprudentielt fokus, så reglerne i højere grad skal afspejle, at forsikrings- og pensions-selskabers aktiviteter kan påvirke den samlede finansielle sektor og realøkonomien. Reglerne skal adressere opbygningen af såkaldte systemiske risici i forsikrings- og pensionssektoren. Et eksempel på en systemisk risiko kunne være et pensions-selskab, der sælger ud af sine aktiver, når der er uro på de finansielle markeder og dermed bidrager til at styrke uroen. Et andet eksempel kunne være et stort rejseforsikringsselskab, der bliver nødlidende og derfor ikke længere kan servicere kundernes forsikringspolicer. Uden forsikringsdækning vil nogle forsikringstagere måske undlade visse aktiviteter så som at rejse, hvilket vil kunne påvirke realøkonomien.

Kommissionen foreslår derfor at justere dels den årlige vurdering af egen risiko og solvens, som forsikringsselskabets bestyrelse foretager, dels det såkaldte prudent person-princip¹¹, der regulerer selskabernes investeringsaktiviteter, så der tages eksplicit højde for makroøkonomiske overvejelser og analyser. Selskaberne skal også overveje, hvordan deres aktiviteter og investeringsadfærd påvirker opbygningen af systemiske risici for den samlede finansielle sektor og realøkonomien.

Derudover foreslår Kommissionen at introducere nye krav om både likviditetsstyring og -planlægning i forsikrings- og pensions-selskaber. Formålet er at skærpe overvågningen af likviditetsrisici i forsikrings- og pensionssektoren, da selskabernes likviditetssituation kan påvirke den samlede finansielle sektor og realøkonomien i særligt ugunstige scenarier.

¹¹ Prudent person-princippet indebærer, at selskaber alene må investere i aktiver, hvis risici selskabet kan forstå og håndtere. Princippet indebærer bl.a. krav om, at selskaberne skal kunne identificere, måle, overvåge, forvalte, kontrollere og rapportere om investeringernes risici, og skal sikre tilstrækkelig sikkerhed, kvalitet, likviditet og rentabilitet i den samlede portefølje.

Kommissionen foreslår også at give de nationale tilsynsmyndigheder mulighed for at begrænse og suspendere dividendeudbetalinger og aktietilbagekøb m.m. Det gælder dog kun i exceptionelt ugunstige perioder, der potentielt kan true den finansielle stabilitet i sektoren eller det samlede finansielle system.

Det bemærkes, at Kommissionen har valgt ikke at inkludere en del af EIOPA's anbefalinger på det makroprudentielle område vedr. opbygning af systemiske risici i forsikringssektoren, jf. EIOPA's anbefalinger i baggrundsafsnittet. Kommissionen har haft fokus på at kalibrere forslaget, så det i højere grad skal afspejle, at forsikringssektoren er mindre systemisk end banksektoren. Således har Kommissionen valgt ikke at inkludere EIOPA's anbefalinger om et systemisk kapitalkrav og muligheden for kapitaltillæg for systemisk risiko, overvågningsgrænser for koncentrationsrisiko og planer for håndtering af systemisk risiko i Kommissionens forslag.

3.7 Klima og bæredygtighed

Kommissionen foreslår at indføre et nyt krav om, at forsikrings- og pensionselskaber skal lave klimascenarieanalyser, der kan hjælpe selskaberne med at identificere klimarelaterede finansielle risici med væsentlig betydning for selskabernes forretningsmodel og -aktiviteter. For pensionselskaber kan der være væsentlig risiko forbundet med at investere i CO₂-tunge virksomheder, der kan blive pålagt CO₂-skatter i fremtiden, mens der for skadesforsikringselskaber kan være væsentlig risiko forbundet med at forsikre fysiske objekter, der er ekstra udsatte for ekstreme vejrhændelser.

Derudover foreslår Kommissionen at give EIOPA to nye mandater på klima- og bæredygtighedsområdet. For det første skal EIOPA inden 2023 foretage en ny vurdering af, om der er fagligt grundlag for at pålægge grønne investeringer lavere kapitalkrav eller alternativt pålægge brune investeringer øgede kapitalkrav. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at EIOPA allerede som forberedelse til revisionen af Solvens II-reglerne har foretaget en sådan vurdering. EIOPAs vurdering var, at der ikke var fagligt belæg for justerede kapitalkrav for grønne eller brune investeringer.

For det andet skal EIOPA også regelmæssigt revidere kalibreringen af kapitalkravet for naturkatastrofer, så parametrene ikke bliver forældede og undervurderer den faktiske risiko i takt med, at klimaforandringerne udvikler sig. Kapitalkravet for naturkatastrofer er særligt relevant for skadesforsikringselskaber, der forsikrer fysiske objekter som er udsatte for skader i tilfælde af ekstreme vejrhændelser.

3.8 Tilsyn med koncerner, grænseoverskridende aktiviteter m.m.

Kommissionen foreslår at styrke tilsynet med koncerner, grænseoverskridende aktiviteter m.m., da de nuværende regler har vist sig enten at være for uklare eller uhensigtsmæssige. Kommissionen foreslår derfor at supplere de nuværende regler med adskillige præciseringer, der skal gøre det nemmere for de nationale tilsynsmyndigheder at føre tilsyn.

For koncerntilsynsdelen har forslagene fokus på klarere definitioner samt mere konsistens og ensartethed i tilsynet med koncerner og enkeltsselskaber.

For den del, der vedrører grænseoverskridende aktiviteter, har forslagene fokus på bedre samarbejde og informationsudveksling mellem nationale tilsynsmyndigheder. Dette er i sagens natur særligt relevant i relation til selskaber, der har aktiviteter i et såkaldt værtsland, der er forskelligt fra det hjemland, hvor de er underlagt tilsyn. Kommissionen foreslår bl.a. at give tilsynsmyndigheden i et værtsland større bemyndigelse i forhold til at indhente relevant information fra tilsynsmyndigheden i hjemlandet og i særlige tilfælde muligheden for at anmode om fælles tilsynsaktiviteter. Kommissionen foreslår også at give EIOPA en større rolle i forhold til at udrede og afklare tvister mellem tilsynsmyndigheder, særligt i relation til komplekse sager om netop grænseoverskridende aktiviteter.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin holdning til forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at der er behov for at sikre en fælles ramme for forsikringsselskabers ret til fri etablering og fri bevægelighed af tjenester. Kommissionen vurderer, at en sådan ramme ikke kan tilvejebringes af EU-landene hver for sig, og derfor er der behov for fælles EU-regler. Dette er det nuværende Solvens II-direktiv udtryk for, og Kommissionen foreslår alene ændringer til eksisterende EU-regulering.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at forsikringsområdets grænseoverskridende karakter nødvendiggør et fælles regelsæt på EU-niveau. Det vurderes væsentlig at sikre forsikringstagere en høj beskyttelse på tværs af EU-landene. Regeringen finder på den baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Solvens II-direktivet er hovedsageligt implementeret i lov om finansiel virksomhed¹² med tilhørende bekendtgørelser. Dertil finder den eksisterende lovgivning i Solvens II-forordningen direkte anvendelse i Danmark.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget forventes at medføre ændringer i lov om finansiel virksomhed og tilhørende bekendtgørelser.

Økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvenser er opdelt i hhv. statsfinansielle, erhvervsøkonomiske og samfundsøkonomiske konsekvenser.

¹² <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1447>

Generelt bemærkes, at en stor del af ændringerne af Solvens II-reglerne skal udmøntes i en kommende ændring af den delegerede Solvens II-forordning. Ændringen af den delegerede Solvens II-forordning vil formelt først ske efter vedtagelsen af nærværende forslag, som justerer Kommissionens beføjelser til at vedtage delegerede retsakter. Kommissionen har dog igangsat de første uformelle forberedelser til de kommende ændringer af Solvens II-forordningen. I det omfang Kommissionen i denne proces fremsender konkrete udkast til teksten for de kommende ændringer i Solvens II-forordningen vil det evt. kunne bidrage til, at en nærmere vurdering af de økonomiske konsekvenser.

I henhold til retningslinjerne for den danske EU-beslutningsprocedure skal forslag til væsentlige delegerede retsakter forelægges for Folketingets Europaudvalg og skal i så fald vurderes i et notat til udvalget efter fremsættelse. Det forventes, at Kommissionens efterfølgende forslag til en ændring af Solvens II-forordningen vil være væsentligt i lyset af de forventede økonomiske konsekvenser.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vil potentielt betyde øgede tilsynsforpligtelser for Finanstilsynet og dermed behov for flere ressourcer til at føre tilsyn med de nye krav. Konkret vil de nye tilsynsforpligtelser i relation til tilsyn med koncerner og grænseoverskridende aktiviteter potentielt medføre øgede tilsynsbyrder.

Forslaget om at selskaberne skal udarbejde klimascenarieanalyser og inddrage bæredygtighedsrelaterede risici i deres risikostyring vil potentielt også kunne medføre behov for flere ressourcer og kompetenceudvikling i Finanstilsynet med henblik på at kunne føre et kvalificeret tilsyn med det nye risikoområde.

Yderligere kan der være en midlertidig arbejdsbyrde for Finanstilsynet forbundet med at bidrage til arbejdet med udvikling af delegerede retsakter samt retningslinjer og tekniske standarder på områderne.

Finanstilsynet finansieres gennem bidrag fra de finansielle virksomheder under tilsyn, og det vil derfor ikke have direkte statsfinansielle konsekvenser.

Det bemærkes, at de afledte nationale udgifter som udgangspunkt skal holdes inden for berørte ministeriers eksisterende bevillinger, jf. budgetvejledningens pkt. 2.4.1. Såfremt det viser sig, at det ikke er muligt at holde udgifterne inden for eksisterende bevillinger, vil håndteringen af udgifterne skulle afklares særskilt.

Forslaget kan i et vist omfang potentielt have indirekte statsfinansielle konsekvenser. Kapitalkrav er således et rammevilkår for selskaberne, som potentielt kan påvirke deres investeringer og statens indtægter fra pensionsafkastbeskatning. Det er generelt forbundet med stor usikkerhed at vurdere sådanne sammenhænge.

De direkte og indirekte statsfinansielle konsekvenser vil endvidere kunne påvirkes af konsekvenserne fra ændringen af den delegerede Solvens II-forordning efter vedtagelsen af ændringerne i Solvens II-direktivet.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget ventes umiddelbart at have generelle positive samfundsøkonomiske konsekvenser i Danmark.

Forslaget har til hensigt at understøtte de europæiske forsikringsselskabers investeringer, herunder bidrag til den økonomiske genopretning efter COVID-19-pandemien, at gøre fremskridt hen imod kapitalmarkedsunionen og kanalisere midler til den europæiske grønne pagt (European Green Deal). I Danmark vil forslaget også finde anvendelse på pensionselskaber. Effekten på danske forsikrings- og pensionselskabers investeringer afhænger dog af de erhvervsøkonomiske konsekvenser for selskaberne.

Forslagets nye krav om klimascenarieanalyser medfører at selskaberne skal identificere klimarelaterede finansielle risici ved bl.a. deres investeringer, hvilket kan bidrage til at understøtte yderligere grønne investeringer idet disse har færre klimarelaterede risici.

Forslaget har samtidig til hensigt at styrke den finansielle stabilitet og forbedre forbrugerbeskyttelsen bl.a. ved at gøre forsikrings- og pensionselskaber mere robuste over for kriser i fremtiden og den nuværende situation med lave og endda negative renter. Mere robuste forsikrings- og pensionselskaber vil også generelt kunne have positive samfundsøkonomiske konsekvenser.

Tilsvarende har forslagene også til hensigt at adressere opbygningen af systemiske risici i forsikrings- og pensionssektoren, der kan påvirke den samlede finansielle sektor og realøkonomien.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at kunne medføre væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser. De endelige konsekvenser kan dog ikke vurderes nærmere og kvantificeres, før en række ændringer i den delegerede Solvens II-forordning også er præsenteret, jf. ovenfor.

Kommissionen har i deres konsekvensanalyse taget afsæt i en vurdering af den *samlede pakke* af ændringer i Solvens II-reglerne, dvs. både ændringerne i Solvens II-direktivet og efterfølgende ændringer i den delegerede Solvens II-forordning. Sammenlignet med den nuværende situation anfører Kommissionen, at den samlede pakke *på sigt* vil resultere i mere eller mindre uændret eller lidt forøget "fri" kapital for selskaberne udover kapitalkrav m.v. (afhængigt af markedsvilkårene). Denne analyse er dog foretaget på EU-niveau og ikke på lande-niveau.

Kommissionen har i deres konsekvensanalyse dog anført, at den samlede pakke *på kort sigt* kan frigive 90 mia. euro (675 mia. DKK) på tværs af EU øjeblikkeligt, efter regelændringerne træder i kraft. Kapital der så vil kunne

investeres mere frit og vil kunne bidrage til vækst og udvikling i EU. Frigivelsen af kapital på kort sigt afspejler Kommissionens forslag om at indfase to af de kapitalbelastende ændringer over hhv. fem år og frem mod 2032. Det betyder med andre ord, at den frigivne kapital gradvist vil blive bundet i årene efter at de nye regler træder i kraft.

Disse to kapitalbelastende forslag er; 1) forslaget om en mere markedskonform værdiansættelse af langsigtede forpligtelser og 2) ændringen af kapitalkravet for renterisiko, som begge vil blive fastlagt i den delegerede forordning. Begge forslag skal udmøntes konkret i den senere ændring af den delegerede Solvens II-forordning.

Forslaget om en mere markedskonform værdiansættelse af langsigtede forpligtelser (ændring af ekstrapoleringen af rentekurven) vurderes at kunne have erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet selskaberne med ændringen ventes at skulle afsætte flere midler til at afdække deres fremtidige forpligtelse. Ændringen indfases dog gradvist frem mod 2032, og det er bl.a. effekten af denne indfasningsordning, som Kommissionen estimerer vil kunne frigive en stor mængde kapital på kort sigt, jf. ovenfor. Effekten af den gradvise indfasning ift. frigivelse af kapital er dog behæftet med en vis usikkerhed, idet selskaberne skal risikostyre efter et princip om såkaldt "going concern". Det betyder, at selskabernes risikostyring skal tage højde for, at selskabet skal kunne fortsætte sin drift, herunder have kapital til at leve op til deres forpligtelser, også på langt sigt. Når selskabet ved, at reglerne og kapitalbindingen vil blive indfaset løbende, så skal selskaberne derfor principielt risikostyre efter, hvor meget kapital de skal bruge i 2032, hvor reglerne er fuldt indfaset. Den gradvise indfasning vil også kunne indebære byrder for sektoren, da selskaberne vil skulle administrere en indfasningsperiode over en lang årrække, som potentielt ikke vil harmonere med deres øvrige risikostyring. Når forslaget er fuldt indfaset forventes ændringen at kunne medføre en mere retvisende værdiansættelse af forsikrings- og pensionsselskabers forpligtelser og dermed et mere retvisende billede af i hvilket omfang selskaberne er solvente.

Forslaget om at ændre kapitalkravet for renterisiko vurderes også at kunne have erhvervsøkonomiske konsekvenser, som dog også skal ses i lyset af en femårig indfasningsperiode. Igen kan det bemærkes, at der er en risiko for, at indfasningsperioden kommer til at medføre øget kompleksitet og ikke får den lempende effekt som Kommissionen havde tiltænkt, da selskaberne skal risikostyre efter et slutmål, hvor indfasningsperioden ikke længere har effekt. Omvendt ventes ændringen af kapitalkravet for renterisiko at medføre, at de enkelte selskaber bliver mere robuste over for renteudsving.

Forslagene om at øge volatilitetsjusteringen og at lempe betingelserne for tilkendelse af det lavere kapitalkrav for langsigtede investeringer vil afbøde en del af disse mulige, negative erhvervsøkonomiske konsekvenser. Kommissionen vurderer i et scenarie, hvor 15 pct. flere aktieinvesteringer kvalificerer som langsigtede, at den samlede kapitalkravsreduktion som følge heraf vil frigive 10,5 mia. euro (knap 80 mia. DKK) på tværs af EU, svarende til 6 pct. af de nuværende kapitalkrav. Endvidere har EU-

Kommissionen i sin meddelelse om forslagene¹³ oplyst, at Kommissionen agter at inkludere en reduktion af et andet kapitalbelastende krav (den såkaldte risikomargin) i den senere ændring af den delegerede Solvens II-forordning.

Derudover vil forslaget om forenklede og mere proportionale regler for små og mindre risikofyldte selskaber i sagens natur i særlig grad kunne lette administrative byrder og frigøre ressourcer for disse selskaber.

Kommissionens forslag forventes også at indbære nye administrative konsekvenser for sektoren. En ny ekstrapolationsmetode vil betyde, at sektoren skal lære en ny model at kende, og implementere den i deres eksisterende systemer. Dertil kommer, at indfasningsperioder kan medføre øget kompleksitet. Derudover vil det kræve øgede ressourcer at gennemføre klimascenarieanalyser i selskaberne, som et nyt risikoområde, hvor der skal opbygges nye kompetencer bredt i sektoren. Det samme gælder i et vist omfang de makroprudentielle værktøjer, hvor konsekvenserne vil afhænge af graden af minimumsharmonisering på området. Derudover vil et nyt revisionskrav på solvensbalancen betyde øgede omkostninger i sektoren til ekstern revision.

Det er vurderingen, at den samlede pakke af forslag kan være omkostningsneutral på kort sigt, når reglerne træder i kraft. Det er dog muligt, at de danske selskaber vil opleve øgede kapitalkrav, om ikke andet gradvist frem mod 2032 i takt med, at indfasningsperioderne udløber.

8. Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor med frist for bemærkninger d. 7. oktober 2021.

Nedenfor sammenfattes hovedindholdet af de indkomne høringssvar fra Nationalbanken, Forsikring & Pension (F&P) og FSR – danske revisorer (FSR).

Generelle bemærkninger

F&P bakker op om Solvens II-reglerne. De er en vigtig brik i at sikre solide og robuste forsikrings- og pensionselskaber og beskytter dermed forbrugerne (pensionsopsparene og forsikringstagerne). F&P støtter Kommissionens tiltag til at tage højde for de risici, der følger af negative renter. Derudover anerkender F&P, at Kommissionen har forsøgt at rette op på nogle af de omkostningstunge forslag i anbefalingerne fra EIOPA. F&P finder det endvidere positivt, at Kommissionen foreløbigt har fravalgt ”grønne” og ”brune” kapitalkrav.

Nationalbanken fremhæver vigtigheden af at bevæge sig mod en mere markedsbaseret diskonteringskurve for at sikre, at virksomheder korrekt prisfastsætter langsigtede produkter og har tilstrækkelige reserver. Det vil

¹³ KOM (2021) 580

understøtte den langsigtede stabilitet på forsikringsmarkedet i Danmark og resten af EU.

Specifikke bemærkninger

Forslagets økonomiske konsekvenser

F&P finder det afgørende, at regeringen arbejder for, at der bliver sat de rigtige prisskilte på forslaget, så der er et sagligt og retvisende grundlag at træffe beslutning ud fra. F&P finder det vigtigt, at evt. omkostninger ved EU-regulering bliver nøje belyst, særligt i lyset af den meget store pensionsformue i Danmark, da selv små ændringer kan have en stor effekt i Danmark og på de danske pensionsopparere. F&P opfordrer regeringen til at foretage en særskilt dansk analyse af konsekvenserne for afkastet for de danske pensionsopparere, effekten på branchens muligheder for at investere i fx den grønne omstilling og mulige effekter på statens indtægter.

Proportionalitet

F&P bemærker, at det er et stort skridt i den rigtige retning at løfte grænsen for gruppe 2-selskaber, men opfordrer samtidig til, at Danmark arbejder for at øge grænsen til 25 mio. euro ift. præmieindbetalinger i tråd med EI-OPAs anbefaling, idet F&P fremhæver, at netop disse selskaber er meget små og har meget enkle produkter og forretningsmodeller. F&P ser derudover gerne ændringer til nogle af de øvrige krav for at blive omfattet af kategorien lavrisiko.

FSR bemærker, at det er relevant, at der påtænkes indført proportionalitet i regelsættet, så fx mindre forsikrings-selskaber med en lav risiko kan undtages fra Solvensreglerne. I forbindelse med, at gruppe 2-selskaber hæves fra en årlig præmieindtægt på 5 mio. euro til 15 mio. euro mener FSR, at det er relevant at forholde sig til, om 15 mio. euro er rette niveau, eller om det bør overvejes at hæve grænsen yderligere for disse mindre forsikrings-selskaber med en lav risiko.

Undtagelse fra gruppetsyn for selskaber, hvis formål er velgørenhed og er medlemskontrolleret

F&P opfordrer til at overveje at arbejde for, at der i direktivet skrives ind, at den nationale tilsynsmyndighed får bemyndigelse til at undtage forsikringsholdingvirksomheder, såfremt et sådant selskab er medlemskontrolleret og dets hovedformål er at distribuere pengene videre til medlemmerne og/eller velgørenhed.

Systemisk risiko

F&P er bekymret for de omkostninger, der kan være forbundet med regulering baseret på systemiske risici i forsikrings- og pensionsbranchen. F&P opfordrer til at arbejde for, at forslagene om at myndighederne kan begrænse dividendeudbetaling og aktietilbagekøbsprogrammer ikke vedtages.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landenes nærmere holdning til Kommissionens forslag kendes endnu ikke. Kommissionen præsenterede sin gennemgang af EU's forsikrings- og pensionsregler på ECOFIN 5. oktober 2021, hvor EU-landene generelt udtrykte støtte til forslaget om en målrettet revision af Solvens II-direktivet.

En række lande har understreget, at det er essentielt, at Kommissionen som en del af forhandlingerne om revisionen af Solvens II-direktivet oplyser om de ventede ændringer i den tilhørende delegerede forordning. Dette er med henblik på at kunne vurdere de økonomiske konsekvenser af revisionen.

Det foreløbige billede fra forhandlingerne i Rådet på teknisk niveau er, at flere lande lægger særlig vægt på parallel forhandling af Solvens II-direktivet og den tilhørende delegerede forordning. Dette også ud fra hensynet til at kunne vurdere de økonomiske konsekvenser af forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Solvens II-reglerne er vigtige for at sikre en forsikringssektor i EU, som er velfungerende og robust. Regeringen finder, at Solvens II-reglerne generelt er velfungerende og støtter en revision, der medfører en målrettet udvikling af de eksisterende regler, så reglerne bliver mere tidssvarende.

Regeringen støtter generelt Kommissionens forslag, der styrker Solvens II-reglernes overordnede formål om at sikre beskyttelse af forsikringstagerne, understøtte den finansielle stabilitet og give forsikringsselskaberne ensartede regler inden for EU's indre marked.

De samlede ændringer af Solvens II-reglerne indebærer dog også den efterfølgende ændring af den delegerede Solvens II-forordning. Regeringen vil som led i forhandlingerne om forslaget til revision af Solvens II-direktivet tage nærmere stilling til de beføjelser, som Kommissionen herved får til at ændre den delegerede Solvens II-forordning. Regeringen vil i den sammenhæng arbejde for, at Kommissionen konkretiserer de påtænkte ændringer af Solvens II-forordningen, således at konsekvenserne kan vurderes nærmere, og der kan udformes en samlet holdning til de foreslåede ændringer af de samlede Solvens II-regler. Regeringen finder det generelt vigtigt, at konsekvenserne af forslaget belyses grundigt, herunder så vidt muligt også på landeniveau.

Regeringen støtter forslagets formål om at gøre forsikrings- og pensions-selskaber mere robuste af hensyn til den finansielle stabilitet. Dette formål afspejler sig særligt i forslagene om at ændre ekstrapoleringen af rentekurven samt ændringen af kapitalkravet for renterisiko, således at reglerne justeres for at tage højde for den nuværende situation med lave og endda negative renter. Begge forslag bidrager dog isoleret set til højere kapitalkrav for selskaberne.

Regeringen støtter endvidere, at reglerne i højere grad skal kunne understøtte forsikrings- og pensionsselskabernes langsigtede investeringer, særligt mhp. at kunne understøtte den grønne omstilling. Dette vil bl.a. kunne understøttes af forslaget om senere justering af Solvens II-forordningen ift. sikring af lempeligere betingelser for klassificering af langsigtede investeringer og ændring af volatilitetsjusteringen samt udvidelse af den symmetriske aktiejustering, således at selskaberne ved større udsving i markederne får nemmere ved at holde på deres langsigtede investeringer. Regeringen ser det også i denne sammenhæng som vigtigt, at selskabernes kapitalkrav fortsat er risikofølsomme, dvs. de afspejler de reelle risici.

Regeringen støtter forslaget om fokus på, hvordan forsikrings- og pensions-selskaber kan bidrage yderligere til den grønne omstilling og bedre kan tage hensyn til de øgede risici ved klimaforandringerne. Regeringen vil arbejde for, at dette fastholdes i forslaget.

Regeringen støtter overordnet, at reglerne skal være proportionale. Kommissionens forslag vedrørende proportionalitet vil kunne bidrage til administrative lempelser for små og mindre komplekse selskaber. Regeringen lægger dog vægt på, at reglerne fortsat understøtter den risikobaserede tilgang i Solvens II-direktivet.

Regeringen lægger vægt på, at regelsættet fortsat sikrer et højt niveau af forbrugerbeskyttelse. Dette formål understøttes bl.a. ved, at kapitalkravene fortsat sikrer, at forsikrings- og pensionsselskaber er solvente og kan imødekomme deres forpligtelser til gavn for forsikringstagerne og andre begundstigede fra forsikringerne.

Regeringen støtter revisionens præciseringer af ansvarsfordelingen ved tilsyn med grænseoverskridende aktiviteter og støtter, at værtslandstilsynsmyndigheden tildeles yderligere muligheder og kompetencer. Ligeledes er regeringen positiv over for tydeliggørelse af rollefordelingen ved koncern-tilsyn. Regeringen vil arbejde for, at dette fastholdes i forslaget.

Regeringen støtter Kommissionens målrettede fokus i forhold til makro- og sektorielle redskaber og vil arbejde for, at merværdien og den eventuelle anvendelse af disse redskaber tydeliggøres yderligere i forslaget.

Regeringen vil arbejde for, at ændringer af Solvens II-direktivet, herunder ændringer der måtte indebære flere omkostninger for selskaberne, bidrager med merværdi for forsikringstagerne, selskaberne og den finansielle stabilitet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg d. 1. oktober 2021 ifm. forelæggelsen af ECOFIN d. 5. oktober 2021, hvor Kommissionen præsenterede pakken af forslag.