



25. oktober 2020

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens meddelelse om gennemgang af EU's tilsynsrammer for forsikrings- og genforsikringselskaber i forbindelse med genopretning af EU efter pandemien, KOM (2021) 580

1. Resumé

Som en del af en pakke på forsikringsområdet fremsatte Kommissionen den 22. september 2021 meddelelse om gennemgang af EU's tilsynsrammer for forsikrings- og genforsikringselskaber i forbindelse med genopretning af EU efter pandemien. Den danske sprogversion af meddelelsen blev oversendt til Rådet den 27. september 2021. Pakken indeholder også to forslag: 1) forslag til revision af Solvens II-direktivet og 2) forslag til et nyt og direktiv om genopretning og afvikling af forsikringselskaber¹. De to forslag er endnu ikke oversendt i dansk sprogversion.

Formålet med meddelelsen er at beskrive Kommissionens gennemgang af EU's tilsynsramme for forsikrings- og genforsikringselskaberne og de tekniske overvejelser, der ligger bag Kommissionens forslag til revision af Solvens II-direktivet og forslag til et nyt direktiv for genopretning og afvikling af forsikringselskaber. Meddelelsen gennemgår også Kommissionens forventninger til efterfølgende ændringer af den delegerede retsakt og vurdering af en mulig harmonisering af reglerne for nationale forsikringsgarantiordninger. Endelig beskrives Kommissionens overvejelser om videre arbejde med forsikrings rolle under pandemier samt andre vidtrækkende og ødelæggende begivenheder, herunder en dialog med relevante interessenter om modstandsdygtighed over for klimaændringer og klimarisici.

Regeringen støtter overordnet indholdet af Kommissionens meddelelse. I forhold til forslag til revision af Solvens II-direktivet og forslag til direktiv om genopretning og afvikling, vil forslagene blive gennemgået nærmere i kommende særskilte grund- og nærhedsnotater.

Regeringen vil tage stilling til de forslåede ændringer af den delegerede Solvens II-forordning i forhandlingerne af Solvens II-direktivet, idet ændringerne afhænger af hvilke beføjelser Kommissionen får pba. direktivet. Regeringen vil arbejde for, at Kommissionen konkretiserer de påtænkte

¹ KOM (2021) 581 og KOM (2021) 582.

ændringer af Solvens II-forordningen, således at konsekvenserne kan vurderes nærmere og der kan udformes en holdning til de foreslåede ændringer af de samlede Solvens II-regler.

Regeringen støtter, at Kommissionen har besluttet ikke at fremsætte forslag til harmonisering af regler for nationale forsikringsgarantiordninger for forsikringstagere i EU på nuværende tidspunkt. Hvis der på et senere tidspunkt skal arbejdes videre med harmonisering af reglerne for nationale forsikringsgarantiordninger, lægger regeringen vægt på, at reglerne tager højde for de danske regler.

Regeringen kan ift. Kommissionens videre arbejde støtte, at Kommissionen igangsætter en dialog med interessenter om modstandsdygtighed over for klimændringer og klimarisici. Regeringen vil herudover tage nærmere stilling til konkrete initiativer samt forslag, når de eventuelt fremsættes.

2. Baggrund

EU's overordnede regelsæt for forsikringsselskaber udgøres af Solvens II-reglerne, der består af Solvens II-direktivet² og tilknyttede delegerede retsakter, dvs. Solvens II-forordningen³ inkl. senere ændringer. Solvens II-direktivet har fundet anvendelse siden 1. januar 2016.

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

Solvens II-reglerne omfatter de fleste typer af forsikringsselskaber, herunder skadesforsikringsselskaber, genforsikringsselskaber samt livsforsikringsselskaber. Livsforsikringsselskaber er selskaber med pensionsordninger, der indebærer udbetalinger i tilfælde af dødsfald eller pensionsudbetalinger så længe den forsikrede fortsat er i live (en såkaldt livrente). De fleste danske pensionselskaber er livsforsikringsselskaber og er dermed underlagt Solvens II. I Danmark er det derudover besluttet, at de fleste danske pensionselskaber, der ikke er livsforsikringsselskaber (dvs. tværgående pensionskasser), også skal være underlagt Solvens II-reglerne, ud fra hensynet om kunderne i hele pensionssektoren skal have en ensartet beskyttelse⁴.

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).

² Direktiv 2009/138/EF

³ Kommissionens delegerede forordning 2015/35

⁴ Den eneste type pensionselskab, der ikke er underlagt Solvens II-reglerne, er de såkaldte firmapensionskasser, der har sit eget lovgrundlag (lov om firmapensionskasser). De udgør ca. 1 pct. af markedet målt på alle selskabernes hensættelser til pension.

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

Derudover offentliggjorde Kommissionen i september 2020 en handlingsplan⁵ 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. Et af tiltagene i handlingsplanen er en målrettet revision af Solvens II mhp. at understøtte, at forsikringsvirksomheder kan foretage flere langsigtede investeringer, dvs. investeringer som har en lang horisont. Dette blev støttet i Rådets konklusioner⁶ om handlingsplanen, der blev vedtaget på ECOFIN 1. december 2020, idet Rådet understregede, at revisionen fortsat skal understøtte finansiel stabilitet, investorbeskyttelse 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 om at udarbejde en række anbefalinger til brug for Kommissionens forberedelse af forslag til revisionen.

EIOPA's evaluering konkluderede, at Solvens II-reglerne overordnet er velfungerende, men at reguleringen på enkelte områder bør justeres, samt at der også er plads til at udvikle regelsættet. EIOPA anbefaler en udvikling og justering af regelsættet frem for grundlæggende ændringer af de eksisterende regler (såkaldt "evolution frem for en revolution").

EIOPA fremlagde 17. december 2020 sine anbefalinger til Kommissionen til indholdet af en revision af Solvens II-reglerne. Anbefalingerne falder under tre overordnede områder⁷:

1. En balanceret opdatering af de regulatoriske krav, der afspejler, at Solvens II-reglerne overordnet er velfungerende, men bør justeres.
2. En anerkendelse af den økonomiske situation med lave og negative renter.
3. Sikring af en komplet regulatorisk værktøjskasse med bedre forsikringstagerbeskyttelse.

⁵ Meddelelse fra Kommissionen vedr. En kapitalmarkedsunion for mennesker og virksomheder — ny handlingsplan: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:61042990-fe46-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF

⁶ Rådets konklusioner om Kommissionens handlingsplan for kapitalmarkedsunionen: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12898-2020-REV-1/da/pdf>

⁷ 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

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

3. Formål og indhold

Som en del af en pakke på forsikringsområdet har Kommissionen den 22. september 2021 fremsat en meddelelse om gennemgang af EU's tilsynsrammer for forsikrings- og genforsikringsselskaber i forbindelse med genopretning af EU efter pandemien. Pakken indeholder også to forslag: 1) forslag til revision af Solvens II-direktivet og 2) forslag til et nyt direktiv om genopretning og afvikling af forsikringsselskaber⁸. De to forslag er endnu ikke oversendt og offentliggjort i dansk sprogversion.

Meddelelsen beskriver Kommissionens forarbejde og vurderinger i forhold til hvilke elementer, der indgår i revisionen af Solvens II-reglerne m.v.

Meddelelsen behandler fem overordnede emner:

- a) Forslag til revisionen af Solvens II-direktivet og tilhørende supplerende delegerede retsakter (der samlet udgør 'Solvens II-reglerne').
- b) Formålet med forslag til direktiv om genopretning og afvikling.
- c) De kommende delegerede retsakter under den reviderede Solvens II-ramme
- d) Kommissionens vurdering af behovet for at harmonisere reglerne for nationale forsikringsgarantiordninger.
- e) Kommissionens overvejelser om forsikrings rolle under pandemier samt andre vidtrækkende og ødelæggende begivenheder

Ad a) Forslag til revisionen af Solvens II-reglerne

Det beskrives på et overordnet niveau, hvad der foreslås ændret i Solvens II-reglerne. De foreslåede ændringer kræver både revision af Solvens II-direktivet og tilhørende delegerede retsakter, *jf. endvidere c*).

Forslaget til revision af Solvens II-direktivet vil blive nærmere beskrevet og vurderet i det kommende særskilte grund- og nærhedsnotat.

Ad b) Forslag til direktiv om genopretning og afvikling

Forslaget har til formål at sikre, at forsikringsselskaber og relevante myndigheder er bedre rustet til at håndtere tilfælde af økonomisk ufare i selskaberne. Hertil skal de nationale myndigheder have de nødvendige værktøjer til at hjælpe med at opretholde forsikringsdækningen for forsikrings-tagere m.fl., samt sikre velordnet afvikling, hvis det er nødvendigt.

Forslaget til direktiv om genopretning og afvikling vil blive nærmere beskrevet og vurderet i det kommende særskilte grund- og nærhedsnotat om forslaget.

⁸ KOM (2021) 581 og KOM (2021) 582.

Ad c) Kommende delegerede retsakter den reviderede Solvens II-ramme

Solvens II-direktivet giver på en række områder Kommissionen beføjelse til at vedtage visse regler ved hjælp af delegerede retsakter. Den første delegerede retsakt, den såkaldte Solvens II-forordning⁹, er siden løbende blevet ændret. Samlet betegnes disse som "Solvens II-forordningen".

Solvens II-forordningen følger overordnet set af Solvens II-direktivet og fastsætter bl.a. de nærmere beregningsregler ('kvantitative regler') for selskabernes kapitalkrav. Kommissionen redegør på en række områder for sine overvejelser om de fremtidige ændringer af den delegerede retsakt, der følger af direktivrevisionen, *jf. a)*.

Kommissionens overvejelser går bl.a. på ændringer af beregningsreglerne for de forsikringsmæssige forpligtelser og deraf følgende forsikringsmæssige hensættelser, dvs. beregninger af, hvor stort et beløb selskabet skal hensætte til at dække sine fremtidige forpligtelser over for forsikringstager og andre begunstigede efter forsikringsaftalerne. Herunder overvejes flere ændringer af beregningen af den rente, som pensionselskaberne beregner deres fremtidige forpligtelser og hensættelser ud fra. Der overvejes endvidere at foretage justeringer af beregningsreglerne for kapitalkravene, bl.a. så disse kan håndtere negative renter. Endelig overvejes justeringer af regler for aktivers kapitalkrav på enkelte områder, herunder bl.a. lempelse af udvælgelseskriterierne for klassificering af investeringer som "langsigtede egenkapitalinvesteringer", der giver adgang til et lavere kapitalkrav.

De fleste af Kommissionens overvejede ændringer af Solvens II-forordningen afspejler de foreslåede ændringer i Solvens II-direktivets beføjelser til at vedtage delegerede retsakter. Der vil derfor skulle tages samlet stilling til de foreslåede ændringer af beføjelserne i Solvens II-direktivet, og hvilke ændringer disse efterfølgende vil kunne medføre i den delegerede forordning.

Der henvises derfor til kommende grund- og nærhedsnotat om forslag til revision af Solvens II-direktivet, hvor der vil indgå en foreløbig vurdering af konsekvenserne af forslagens elementer. Det vil dog kræve en yderligere konkretisering af de påtænkte ændringer af Solvens II-forordningen, før konsekvenserne af de samlede ændringer kan vurderes nærmere.

Ad d) Kommissionens vurdering af en mulig harmonisering af reglerne for nationale forsikringsgarantiordninger

Kommissionen har i forbindelse med gennemgangen af EU's tilsynsramme for forsikring og genforsikring vurderet en mulig ensretning (harmonisering) af reglerne for nationale forsikringsgarantiordninger. Der findes på nuværende tidspunkt ingen harmoniserede rammer for sådanne ordninger i EU.

⁹ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/35 af 10. oktober 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II)

Det er Kommissionens vurdering, at indførelsen af fælles minimumsregler (minimumsharmonisering) for disse ordninger i EU kan medføre betydelige gennemførelsesomkostninger for forsikringsselskaberne. Det gælder særligt i EU-lande, som på nuværende tidspunkt ikke allerede har en sådan ordning, eller hvor det vil være nødvendigt at foretage større ændringer i eksisterende ordninger for at overholde evt. nye rammer.

Kommissionen har på den baggrund vurderet – grundet den økonomiske usikkerhedshed relateret til covid-19-pandemien samt behovet for fokus på økonomiske genopretning – at det på nuværende tidspunkt ikke er hensigtsmæssigt at ensrette reglerne for de nationale forsikringsgarantiordninger. Kommissionen vil dog på et senere tidspunkt revurdere hensigtsmæssigheden af en ensretning (harmonisering) af reglerne for nationale forsikringsgarantiordninger.

Ad e) Kommissionens overvejelser om forsikrings rolle under pandemier samt andre vidtrækkende og ødelæggende begivenheder

Kommissionen beskriver, at den som følge af COVID-19-pandemien vil arbejde videre med forsikrings rolle på nogle områder. Kommissionen vil bl.a. sammen med EIOPA analysere forbrugernes behov og forventninger efter pandemien, herunder ift. klarere og enklere oplysninger om betingelser for dækning fra forsikringer. Hertil vil Kommissionen på længere sigt overveje metoder til at øge modstandsdygtigheden over for pandemier, samt vurdere forsikringssektorens evne til at tilbyde øget forsikringsdækning mod pandemirelaterede risici og virksomhedsafbrydelser.

Endelig vil Kommissionen senest i 2022 indlede en dialog med forsikringsselskaber, offentlige myndigheder og andre relevante interessenter om modstandsdygtighed over for klimaændringer og forsikringsdækning over for klimarisici.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om meddelelsen.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Danmark har ved lov om en garantifond for skadesforsikringsselskaber oprettet en forsikringsgarantiordning på skadesforsikringsområdet.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Der er tale om en meddelelse, som ikke i sig selv har lovgivningsmæssige konsekvenser.

Kommissionens forslag til revision af Solvens II-direktivet og forslag til direktiv om genopretning og afvikling af forsikringsselskaber kan have lovgivningsmæssige konsekvenser. Disse konsekvenser vil blive vurderet i særskilte grund- og nærhedsnotater om forslagene.

Økonomiske konsekvenser

Kommissionens meddelelse har ikke i sig selv økonomiske konsekvenser. Meddelelsen omtaler dog Kommissionens forslag til revision af Solvens II-direktivet og forslag til direktiv om genopretning og afvikling af forsikringsselskaber, der begge ventes at have økonomiske konsekvenser. Disse konsekvenser vil blive vurderet i særskilte grund- og nærhedsnotater om forslagene. I henhold til retningslinjerne for den danske EU-beslutningsprocedure skal væsentlige delegerede retsakter endvidere forelægges for Europaudvalget og skal i så fald vurderes i et notat til udvalget efter fremsættelse.

8. Høring

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

Forsikring & Pension (F&P) hilser Kommissionens beslutning om ikke at fremsætte forslag til harmonisering af garantifondsområdet velkommen. F&P bemærker, at de generelt har været imod harmonisering af forsikringsgarantiordninger og har i den forbindelse særligt lagt vægt på, at EU-regler om garantifonde ikke vil give en ensartet beskyttelse af forbrugerne på tværs af EU i tilfælde af et forsikringsselskabs konkurs. Det skyldes bl.a., at de enkelte medlemslande kan vælge at lave en udvidelse af garantiordningernes dækningsområde, ligesom der er forskelle i nationale velfærds- og skattesystemer, konkursret mv. Ligeledes vil selv minimumsharmonisering medføre betydelige ekstraomkostninger til etablering og drift af de enkelte garantiordninger; omkostninger som i sidste ende vil blive væltet over på forbrugerne.

Før øvrige bemærkninger henvises til kommende grund- og nærhedsnotater vedrørende hhv. forslag til revision af Solvens II-direktivet og forslag til direktiv om genopretning og afvikling

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene ventes generelt at støtte en revision af Solvens II-reglerne. Landene ventes at fastlægge deres nærmere holdning til Kommissionens meddelelse og de konkrete forslag ifm. de kommende forhandlinger i Rådet.

Trods Kommissionens meddelelse om, at det ikke er det rette tidspunkt for harmonisering af regler om nationale forsikringsgarantiordninger, vil nogle lande muligvis alligevel fremsætte ønske om dette. Andre lande vil omvendt dele Kommissionens vurdering.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter overordnet indholdet af Kommissionens meddelelse.

Forslag til revision af Solvens II-reglerne og direktiv om genopretning og afvikling

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 holdning til de foreslåede ændringer af de samlede Solvens II-regler.

Der tages nærmere stilling til Kommissionens forslag til revision af Solvens II-reglerne samt det nye direktiv om genopretning og afvikling, herunder forslagernes økonomiske konsekvenser, i kommende separate grund- og nærhedsnotater om forslagene.

Harmonisering af reglerne for nationale forsikringsgarantiordninger

Regeringen støtter, at revisionen af Solvens II-reglerne ikke omfatter en harmonisering af nationale garantiordninger på forsikringsområdet. Regeringen deler Kommissionens betragtning om, at der aktuelt er stor forskel mellem EU-landene på området, og regeringen mener overordnet, at det er for tidligt at arbejde videre med en harmonisering af reglerne.

Regeringen lægger vægt på, at eventuelt harmonisering af nationale garantiordninger på forsikringsområdet tager hensyn til velfungerende nationale ordninger, såsom Garantifonden for skadesforsikringsselskaber i Danmark¹⁰, samt at der skal sikres reel merværdi ved nye regler. Hvis der på et senere tidspunkt arbejdes videre med harmonisering af regler for nationale forsikringsgarantiordninger, vil regeringen derfor lægge vægt på, at reglerne tager højde for de danske regler.

Kommissionens overvejelser om forsikrings rolle under pandemier og håndteringen af klimarelaterede risici m.v.

Regeringen støtter overordnet, at Kommissionen analyserer, hvordan forbrugerne kan sikres klarere og enklere oplysninger om betingelserne for, hvad deres forsikringer dækker. Regeringen støtter en dialog med relevante interessenter og myndigheder om modstandsdygtighed over for klimaændringer og forsikringsdækning over for klimarisici. Regeringen vil tage nærmere stilling til konkrete initiativer samt forslag, når de eventuelt fremsættes.

¹⁰ Garantifonden for skadesforsikringsselskaber er en garantiordning oprettet ved lov, der for forbrugerforsikringer i skadesforsikringsselskaber ved konkurser yder erstatninger og dækninger til de sikrede, dvs. dem der har ret til erstatninger mv. fra forsikringsselskabet. Garantifonden er oprettet med lov om en garantifond for skadesforsikringsselskaber og finansieres ved bidrag opkrævet på forbrugernes forsikringspolicer, dvs. den finansieres af forbrugerne selv. Bidraget fastsættes årligt af Finanstilsynet ud fra hensynet til at sikre, at der er en formue i fonden til dækning af konkurser.

Der henvises i øvrigt til regeringens foreløbige generelle holdning beskrevet i samlenotat ifm. ECOFIN 5. oktober 2021.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg d. 1. oktober 2021 ifm. forelæggelsen af ECOFIN d. 5. oktober 2021.