



19. november 2021

## **GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG**

### **Kommissionens forslag til et nyt direktiv om genopretning og afvikling af forsikringselskaber, KOM (2021) 582**

#### **1. Resumé**

*Kommissionen præsenterede den 22. september 2021 et forslag til direktiv om nationale regimer for genopretning og afvikling af forsikrings- og genforsikringselskaber som del af en pakke på forsikringsområdet. Forslaget er oversendt i dansk sprogversion d. 18. november 2021.*

*Formålet med forslaget er at sikre en harmoniseret ramme for at håndtere forsikringselskaber, der bliver nødlidende. Forslaget skal bl.a. sikre, at der i alle EU-lande er myndigheder, der kan foretage en kontrolleret afvikling, fx gennem nedskrivning af virksomhedskapitalen eller videresalg af dele af selskaberne.*

*Regeringen støtter generelt Kommissionens forslag, der fastsætter fælles EU-rammer for genopretning og afvikling af forsikringselskaber. Regeringen finder det vigtigt, at de nye rammer skal bidrage med merværdi og tage højde for eksisterende, velfungerende regler på forsikrings- og pensionsområdet i EU-landene, herunder i Danmark, hvorfor regeringen støtter, at Kommissionen har fremsat et minimumsdirektiv.*

*Regeringen støtter målet om, at afvikling skal ske således, at selskabets aktionærer og andre kreditorer skal bære tabene forud for forsikringstagerne og de sikrede. Denne tilgang vurderes at kunne medføre en begrænsning af de tab, som bliver båret af forsikringstagere og de sikrede.*

*Forslaget ventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser. Den konkrete nationale implementering af reglerne vil have betydning for, i hvilket omfang forslaget får statsfinansielle og/eller erhvervsøkonomiske konsekvenser, og er bl.a. afhængig af den valgte placering og finansieringsmodel for en fremtidig afviklingsmyndighed.*

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

#### **2. Baggrund**

Forsikringsområdet er grundlæggende reguleret i EU gennem det gældende direktiv om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (herefter *Solvens II-direktivet*)<sup>1</sup>, der indfører ensartede regler for forsikrings- og genforsikringsvirksomhed på tværs af EU/EØS. Solvens II-reglerne er et indgående lovgivningsmæssigt rammeverk for såkaldte gruppe 1-forsikrings- og genforsikringsselskaber.<sup>2</sup> Blandt andet fastsætter Solvens II-reglerne betingelserne for, at et selskab kan opnå tilladelse til at operere som forsikringsvirksomhed, grænserne for tilladelsen, regler for udøvelse af grænseoverskridende tjenesteydelsesvirksomhed, regler for beregningen af selskabets solvenskapitalkrav, regler om tilsynet med selskaberne mv. Solvens II-reglerne regulerer imidlertid ikke i samme omfang spørgsmålene om genopretning og afvikling af forsikringsselskaber. *Solvens II-direktivet* indebærer, at der er ensartede regler for forsikringsvirksomhed på tværs af EU. Med hjemmel i Solvens II-direktivet har Kommissionen vedtaget en delegeret forordning (herefter *Solvens II-forordningen*)<sup>3</sup>, som indeholder supplerende regler til Solvens II-direktivet, herunder særligt for så vidt angår selskabers beregning af selskabers solvenskapitalkrav. Reglerne trådte samlet i kraft 1. januar 2016, og det gældende EU-rammeverk for forsikringsvirksomhed benævnes i det nedenstående samlet som *Solvens II-reglerne*.

Kommissionen anmodede i februar 2019 Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) om at evaluere Solvens II-reglerne. EIOPA har på den baggrund udarbejdet en forberedende teknisk evaluering af Solvens II-reglerne og en række anbefalinger til brug for Kommissionens forberedelse af et forslag til revision af reglerne.

På den baggrund har kommissionen dels fremsat forslag om en generel revision af Solvens II-direktivet,<sup>4</sup> dels fremsat separat forslag om et nyt direktiv om nationale regimer for genopretning og afvikling af forsikringsselskaber, som behandles her.

Forslaget om et nyt direktiv om nationale regimer for genopretning og afvikling af forsikringsselskaber skal ses i lyset af, at EIOPA i forbindelse med deres evaluering erfarede, at de nuværende nationale regler på tværs af EU/EØS kan medføre betydelige tab for både forsikringstagerne og de sikrede,<sup>5</sup> særligt når der er tale om grænseoverskridende problemstillinger. Derudover erfarede EIOPA, at der i nogle tilfælde er blevet brugt offentlige

<sup>1</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed.

<sup>2</sup> De forsikringsselskaber, som er omfattet af Solvens II-reglerne grundet deres størrelse.

<sup>3</sup> Kommissionen 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.

<sup>4</sup> For en uddybning af Solvens II-regelsættet henvises til separat grund- og nærhedsnotat om revisionen af Solvens II samt til det nuværende Solvens II-direktiv (2009/138/EF).

<sup>5</sup> Den sikrede er den, som har krav på erstatningsudbetaling i henhold til en forsikringsaftale. I nogle tilfælde vil det være andre end den forsikringstager, som har tegnet forsikringen, der har krav på erstatningsudbetalingen.

midler på at dække forsikringstagernes og de sikredes tab. EIOPA vurderede det derfor mest hensigtsmæssigt, at afvikling af forsikringsselskaber så vidt muligt fremadrettet skal ske uden for de nationale, almindelige konkursretlige regler og i stedet ske ved fortsættelse af forsikringsforpligtelserne under et harmoniseret afviklingsregime. Dette vurderer EIOPA vil medføre færre tab for forsikringstagere, de sikrede, samfundet og andre interessenter, idet en forsikringsforretning i givet fald kan køres helt eller delvist videre i en relativt solvent afvikling frem for en fuldstændig konkurs efter de konkursretlige regler.

### **3. Formål og indhold**

Kommissionen har den 22. september 2021 fremlagt en pakke af forslag på forsikringsområdet. Pakken består af:

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

Dette notat omhandler alene punkt 2. For de øvrige dele af pakken henvises til selvstændige grund- og nærhedsnotater.

Forslaget til et nyt direktiv om nationale regimer for genopretning og afvikling af forsikrings- og genforsikringsselskaber skal sikre, at forsikringsselskaber og myndigheder er bedre forberedt på situationer, hvor forsikringsselskaber kommer i økonomiske vanskeligheder og er i fare for ikke at overholde Solvens II-reglernes kapitalkrav.

Formålet med forslaget er helt overordnet at begrænse forsikringstagernes, de sikredes og andre interessenters tab i forbindelse med, at et gruppe 1-forsikringsselskab<sup>6</sup> kommer i økonomiske vanskeligheder og eventuelt går konkurs. Ensartede regler vil derudover gøre det nemmere at håndtere og afvikle forsikringsselskaber, der opererer i flere lande. Samtidig vil det sikre, at der skabes mere lige konkurrencevilkår ved, at forsikringsselskaberne er underlagt det samme regelsæt.

En væsentlig del af del af tankegangen i forslaget er, at en genopretning eller solvent afvikling af bestanden vil medføre langt færre tab for både forsikringstagere, de sikrede, samfundet og andre interessenter, idet en forretning kan køres helt eller delvist videre i en relativt solvent afvikling frem

---

<sup>6</sup> I det nedenstående vil livs-, skades- og genforsikringsselskaber samlet blive omtalt som 'forsikringsselskaber', medmindre der i konkrete tilfælde er behov for en sondring mellem livs-, skades- og genforsikringsselskaber.

for en fuldstændig konkurs efter de konkursretlige regler (som det blandt andet er tilfældet i Danmark for skadesforsikringsselskaber).

De to hovedelementer i forslaget er:

- Genopretning, som retter sig mod de forebyggende foranstaltninger, som et forsikringsselskab skal iværksætte i tilfælde af, at selskabet kommer i økonomiske vanskeligheder; og
- Afvikling, som retter sig mod de værktøjer, som myndigheder kan tage i brug for at begrænse de tab, som ellers ville være forbundet med et forsikringsselskabs konkurs.

I det følgende gennemgås de væsentligste hovedpunkter i forslaget.

#### *Anvendelsesområde og oprettelse af en afviklingsmyndighed*

Forslaget omfatter gruppe 1-forsikringsselskaber, herunder både livs- og skadesforsikringsselskaber, samt genforsikringsselskaber,<sup>7</sup> som også er omfattet af Solvens II-reglerne. Derudover omfatter forslaget en række selskaber, som er forbundne til forsikringsselskaber.<sup>8</sup> I det følgende anvendes alene betegnelsen ”forsikringsselskaber”.

I Kommissionens forslag forpligtes EU-landene til at udpege en offentlig afviklingsmyndighed, som skal have beføjelser til at anvende genopretnings- og afviklingsværktøjerne på de forsikringsselskaber, der har hjemsted i det pågældende EU-land.<sup>9</sup> Afviklingsmyndigheden kan enten være selvstændig eller være en centralbank, et ministerie, en styrelse, andre offentlige administrative myndigheder eller myndigheder, som er bemyndiget med offentlige administrative beføjelser. Såfremt afviklingsmyndigheden er en del af en tilsynsmyndighed, skal der være funktionsadskillelse mellem de forpligtelser, der er forbundet med afvikling af et forsikringsselskab og myndighedens tilsynsforpligtelser. Afviklingsmyndigheden skal have beføjelser til at benytte de afviklingsredskaber, som direktivet fastsætter.

#### *Forenklede forpligtelser for visse forsikringsselskaber*

Forslaget indeholder et proportionalitetsprincip, der giver tilsyns- og afviklingsmyndighederne beføjelser til at beslutte, i hvilket omfang kravet om genopretnings- og afviklingsplaner skal gælde under hensyntagen til det enkelte forsikringsselskabs størrelse, forretningsmodel og kompleksitet. Anvendelsen af forenklede forpligtelser skal årligt rapporteres til EIOPA.

#### *Genopretningsplaner*

<sup>7</sup> Genforsikring betegner, at et forsikringsselskabs forsikringsmæssige risici delvis videregives eller afgives til et andet forsikringsselskab, der betegnes *genforsikringsselskab*

<sup>8</sup> I Solvens II-reglerne omtalt som en ’gruppe’.

<sup>9</sup> Hjemlandet er det land, hvor forsikringsselskabet har opnået tilladelse til at udøve forsikringsvirksomhed.

Som et centralt element i krisehåndteringen opstiller forslaget et krav om, at forsikringsselskaber skal udarbejde en genopretningsplan, der skal indeholde nærmere retningslinjer for, hvordan forsikringsselskabet vil kunne rette op på sin økonomiske situation i tilfælde af en væsentligt forværring af denne. Genopretningsplanen skal løbende vedligeholdes i overensstemmelse med forsikringsselskabets forhold.

Tilsynsmyndighederne skal identificere, hvilke forsikringsselskaber, der er forpligtet til at udarbejde genopretningsplaner ud fra en række faktorer. Mindst 80 pct. af henholdsvis livs-, skades- og genforsikringsmarkedet i hvert EU-land skal være omfattet af kravene, og kun lavrisikoselskaber<sup>10</sup> kan undtages ud fra en individuel vurdering.

Den nationale tilsynsmyndighed er forpligtet til at foretage en vurdering af, om genopretningsplanen lever op til lovens krav, og om genopretningsplanen er egnet til at genoprette selskabets økonomiske situation i rette tid.

#### *Afviklingsplaner og vurdering af afviklingsegnethed*

Ud over en genopretningsplan stiller direktivet tillige krav om, at afviklingsmyndigheden skal udarbejde en særskilt afviklingsplan for hvert omfattet forsikringsselskab, som løbende skal tilpasses, såfremt forudsætningerne for planen ændrer sig. Mindst 70 pct. af henholdsvis livs- og skadesforsikringsmarkedet i hvert EU-land skal være omfattet af kravene, og kun lavrisikoselskaber kan undtages ud fra en individuel vurdering.

Afviklingsplanen skal indeholde en stillingtagen til, hvilke afviklingsbeføjelser afviklingsmyndigheden skal gøre brug af, såfremt forsikringsselskabet opfylder kriterierne for afvikling. Derudover skal afviklingsmyndigheden foretage en vurdering af selskabets afviklingsegnethed og hvorvidt der er hindringer for afvikling.

#### *Betingelser for afvikling*

Forslaget fastsætter fælles betingelser for pligten til at anvende afviklingsværktøjerne. Et forsikringsselskab skal afvikles, når det ikke længere kan forventes, at selskabet på egen hånd kan afværge sin forværrede økonomiske situation.

#### *Afviklingsværktøjer og -beføjelser*

Afviklingsmyndigheden skal have følgende afviklingsværktøjer, som de kan tage i anvendelse, når betingelserne for afvikling er til stede:

- a) Nedskrivning og konvertering ("bail-in"): Kapitalinstrumenter (aktier mv.), gældsinstrumenter og andre forpligtelser skal kunne nedskrives eller konverteres for at lette udøvelsen af andre afviklings-

---

<sup>10</sup> Lavrisikoselskab dækker over selskaber, hvor en samlet vurdering af selskabets solvensoverdækning, kompleksiteten af selskabets forretning, selskabets ledelsessystem, koncernstruktur, mv. bevirker, at selskabet samlet vurderes at udvise lav risiko.

værktøjer, så hel eller delvis solvent afvikling og overførsel af porteføljer kan finde sted. I national lovgivning skal der oprettes et hierarki for konvertering af kapitalinstrumenter, gældsinstrumenter og andre forpligtelser, som komplimenterer og om nødvendigt anvendes i stedet for eksisterende nationale insolvensregler. Omfanget af nedskrivningen eller konverteringen af aktionærer og kreditorer skal besluttes af afviklingsmyndigheden på basis af en værdiansættelse af selskabets aktiver og passiver og under hensyn til selskabets kapitalbehov. Nedskrivning af aktionærer og kreditorer står først og før forsikrings- og pensionskunder til at bære tab i afviklingssituationer, ligesom nedskrivning af aktionærer og kreditorer skal ske, førend et land evt. måtte beslutte at yde et nødlidende selskab statsstøtte i form af egne statslige midler. Brugen af evt. statsstøtte ifm. genopretningen eller afvikling af et selskab vil fortsat skulle være i overensstemmelse med EU's statsstøtteregele.

- b) Solvent afvikling: Tilbagekaldelse af tilladelse til at udøve forsikringsvirksomhed fra et forsikringsselskab for at begrænse aktiviteten til udelukkende at servicere den eksisterende portefølje. Formålet med dette er at maksimere dækningsgraden for de sikredes erstatningskrav under de tegnede forsikringer gennem den eksisterende aktivmasse.
- c) Beslutning om salg af forretning: Salg af hele eller dele af forsikringsselskabets forsikringsportefølje på markedsvilkår uden at skulle overholde de procedurer, som normalt skal overholdes ved porteføljeoverdragelse.
- d) Anvendelse af overgangsselskab: Hele eller dele af forsikringsselskabets forretning overføres til en overgangsselskab,<sup>11</sup> som skal være offentligt ejet. Overgangsselskabet skal have tilladelse som forsikringsvirksomhed efter Solvens II-reglerne. Overgangsselskabet skal være midlertidigt og udelukkende have til formål at sælge porteføljen, når markedet er gunstigt for et salg.
- e) Adskillelse af aktiver og forpligtelser: Værdiforringede eller i øvrigt problematiske aktiver og/eller forpligtelser skal kunne flyttes til særskilt administration, i et såkaldt porteføljeadministrationsselskab, så de kan blive afviklet over tid. For at begrænse mulige konkurrencemæssige forvriddinger ved adskillelsen af aktiver og forpligtelser, og for at begrænse risikoen for *moral hazard*, bør dette værktøj kun anvendes sammen med andre afviklingsværktøjer.

Det er hensigten, at det skal være muligt for EU-landene i deres implementering af forslaget at involvere eventuelle nationale forsikringsgarantiordninger, som kan bidrage til finansieringen af afviklingsprocessen i det omfang, at forsikringsgarantiordningerne vil skulle påtage sig større tab i tilfælde af en almindelig konkurssituation end ved brugen af afviklingsreglerne efter forslaget.

---

<sup>11</sup> Der er tale om en løsning, som svarer til *broinstitutter* på bankområdet.

For at kunne anvende værktøjerne (a-e) skal afviklingsmyndigheden have beføjelsen til at overtage styringen med det nødlidende forsikringsselskab, overtage aktionærernes og ledelsens rolle, overføre aktiver og gennemtvinge bl.a. kontraktsændringer. Afviklingsmyndighederne skal dog holde sig inden for rammer af EU's regler om statsstøtte. Nationale myndigheder må gerne supplere reglerne med nationale værktøjer og beføjelser, såfremt disse holder sig inden for forslagetets rammeværk for afvikling.

#### *Grænseoverskridende koncernafvikling*

Kommissionen foreslår, at der skal etableres afviklingskollegier<sup>12</sup> under lederskab af koncernafviklingsmyndigheden<sup>13</sup>. Formålet med afviklingskollegierne er at skabe et omfattende og integreret rammeværk for genopretnings- og afviklingsværktøjer i EU/EØS og at imødekomme de behov, der følger de større koncerner,<sup>14</sup> som i sagens natur ofte udøver forsikringsvirksomhed på tværs af grænser. Afviklingskollegierne skal koordinere forberedelses- og afviklingsforanstaltninger mellem de nationale myndigheder for at sikre optimale løsninger på EU/EØS-niveau.

Koncerntilsyn, tilsynsmyndigheder, koncernafviklingsmyndigheder og afviklingsmyndigheder, der deltager i afviklingskollegierne, skal bestræbe sig på at nå frem til fælles beslutninger vedr. vurderingen af forebyggende koncerngenopretningsplaner, vedtagelse af koncernafviklingsplaner og at afhjælpe eller fjerne hindringer for afviklingsmulighederne. Såfremt de nationale myndigheder i afviklingskollegierne ikke når frem til en fælles beslutning inden for fire måneder, så vil det være op til enten den koncerntilsynsførende eller koncernafviklingsmyndigheden eller datterselskabets tilsynsmyndighed afhængig af beslutningens karakter.

#### *Forholdet til tredjelande*

Forsikringsselskaber i EU/EØS opererer ofte i tredjelande og omvendt, hvorfor der er behov for et effektivt rammeværk for afvikling, som sikrer samarbejde med myndighederne i tredjelande. Forslaget giver EU/EØS-landenes myndigheder de fornødne beføjelser til at understøtte tredjelandes afviklingshandlinger, når et tredjelandets forsikringsselskab kommer i økonomiske vanskeligheder. Det sker ved at give retskraft til overførsel af aktiver og forpligtelser, som befinder sig i eller er underlagt lovgivningen i deres jurisdiktioner under givne betingelser. EU-afviklingsmyndigheder skal også have beføjelser til at anvende afviklingsværktøjer på nationale afdelinger af tredjelandes forsikringsselskaber, hvor en adskilt afvikling er nødvendig af hensyn til offentlige interesser eller beskyttelse af forsikringstagerne og de sikrede.

<sup>12</sup> 'Tilsynskollegier' er kendt fra Solvens II-reglerne og dækker over sammenslutninger af tilsynsmyndigheder for de lande, hvor den konkrete gruppe, som der føres tilsyn med, udøver forsikringsvirksomhed.

<sup>13</sup> Koncernafviklingsmyndigheden er afviklingsmyndigheden i det EU-land, hvor den koncerntilsynsførende er beliggende.

<sup>14</sup> En 'gruppe' svarer for Solvens II-reglerne med visse tilpasninger til 'koncern' som det blandt andet anvendes i reguleringen af kreditinstitutter.

Forslaget indebærer endvidere, at samarbejdsaftaler med tredjelandes afviklingsmyndigheder skal kunne indgås for at understøtte tredjelandes afviklingsforanstaltninger. EIOPA skal kunne deltage i rammeordninger for afvikling med tredjelandes myndigheder, og nationale myndigheder skal kunne indgå bilaterale ordninger i overensstemmelse med EIOPA's rammeordninger.

#### *Sanktioner*

For at sikre, at ledelsen i forsikringsselskaberne overholder reglerne i forslaget, skal EU-landene sikre, at der indføres regler om administrative sanktioner og andre administrative indgreb, som er effektive, proportionelle og samtidig har en præventiv virkning. EIOPA skal føre et centralt register over alle administrative sanktioner.

#### *Ændringer i anden lovgivning*

For at sikre gennemførelse af forslaget vil der ske ændringer af bestemte regler i Solvens II-direktivet, bestemte selskabsdirektiver, hvor eksisterende bestemmelser kan være til hinder for gennemførelsen af forslaget,<sup>15</sup> og EIOPA-forordningen.<sup>16</sup>

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 114 i Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Europa-Parlamentet og Rådet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

#### **4. Europa-Parlamentets holdning**

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

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen anfører, at hensigten med forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af EU-landene alene. Det er særligt vigtigt med harmoniserede regler for genopretning og afvikling, når det er grænseoverskridende forsikringsselskaber, som bliver nødlidende. Fælles tilgang til afvikling på EU-niveau kræver en væsentlig grad af harmonisering af nationale praksis og procedurer, hvilket er hensigten med Kommissionens forslag.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering, idet det er væsentligt at sikre forsikringstagere og de sikrede et højt beskyttelsesniveau på tværs af

<sup>15</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/47/EF af 6. juni 2002 om aftaler om finansiel sikkerhedsstillelse, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/25/EF af 21. april 2004 om overtagelsestilbud, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/36/EF af 11. juli 2007 om udøvelse af visse aktionærrettigheder i børsnoterede selskaber og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1132 af 14. juni 2017 om visse aspekter af selskabsretten.

<sup>16</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 1094/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings og Arbejdsmarkedspensionsordninger), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/79/EF.



EU og en bedre håndtering af krisesituationer, som ofte har grænseoverskridende karakter. Regeringen vurderer på den baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

## **6. Gældende dansk ret**

De gældende danske regler på området findes i lov om finansiel virksomhed<sup>17</sup> og regler udstedt i medfør heraf, hvor særligt bekendtgørelse om ledelse og styring af forsikringselskaber mv.<sup>18</sup> (herefter *ledelsesbekendtgørelsen*) er relevant.

### Genopretning

Ledelsesbekendtgørelsen fastlægger regler om, at et forsikringselskabs bestyrelse skal beslutte en kapitalnødplan, der skal indeholde operationelle procedurer, som kan anvendes i praksis, hvis kapitalplanens forudsætninger brister.

Efter Finanstilsynets faste praksis indebærer dette, at selskabet skal fastsætte nogle objektive kriterier (typisk bestemte grænser af selskabers solvensoverdækning), hvor selskabet ved brud på disse grænser skal træffe bestemte foranstaltninger, som er egnede til at afhjælpe selskabets forværrede finansielle situation.

Reglerne om kapitalnødplaner er udslag af national lovgivning og implementerer ikke EU-lovgivning.

Der er derudover regler, som giver Finanstilsynet de fornødne værktøjer til at håndtere situationer, hvor Finanstilsynet bliver opmærksom på, at et forsikringselskab kan komme i økonomiske vanskeligheder.

### Afvikling

Efter de gældende danske regler i lov om finansiel virksomhed har Finanstilsynet en række værktøjer, som Finanstilsynet kan anvende i forbindelse med, at et selskab kommer i økonomiske vanskeligheder.

For skadesforsikringselskaber vil selskabet ved afvikling i konkurs blive administreret af en kurator som et konkursbo. De sikrede har fortrinsstilling forud for de fleste andre kreditorer, når der sker udbetaling fra konkursboet i konkursordenen. De fleste sikrede bliver dog dækket via Garantifonden for skadesforsikringselskaber. Den danske garantifond for skadesforsikringselskaber er oprettet med lov om en garantifond for skadesforsikringselskaber, som er udslag af national lovgivning og ikke EU-lovgivning. Garantifonden indtræder i sikredes krav imod konkursboet i det omfang, den har ydet dækning og får samme fortrinsstilling som sikrede i konkursordenen.

<sup>17</sup> <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2020/1447>

<sup>18</sup> Bekendtgørelse nr. 1723 af 16. december 2015 om ledelse og styring af forsikringselskaber mv.

For livsforsikringselskaber og pensionsselskaber gælder andre regler ifm. afvikling. Livsforsikringselskaber og pensionsselskaber, der driver livsforsikringsvirksomhed, skal føre et register over en gruppe af ubehæftede aktiver, betegnet ”registrerede aktiver”, hvis samlede værdi til enhver tid mindst svarer til værdien af selskabets samlede forsikringsmæssige henrettelser, fx til dækning af fremtidige pensionsudbetalinger. Finanstilsynet kan i tilfælde af konkurs i et livsforsikringselskab beslutte at overtage administrationen og overføre denne til et administrationsbo, hvis ikke forsikringsbestanden overdrages til et eller flere andre selskaber.

## **7. Konsekvenser**

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Kommissionens forslag vil medføre behov for ændringer i dansk lovgivning – både for så vidt angår eksisterende danske regler og implementering af regler vedr. et nyt regime for genopretning og afvikling af forsikringselskaber, herunder oprettelse af en afviklingsmyndighed.

Forslaget indebærer, at der skal ske ændringer i de eksisterende danske regler i ledelsesbekendtgørelsen om kapitalnødplaner for gruppe 1-forsikringselskaber. Reglerne om kapitalnødplaner har samme overordnede formål som forslaget genoprettelsesplaner, hvor der dog stilles væsentligt større krav til indholdet i kommissionens forslag.

Endvidere medfører forslaget et nyt regime for genopretning og afvikling, som kun i begrænset omfang findes i gældende dansk ret. De eksisterende danske regler på området må forventes at skulle ændres, hvor det dog endnu ikke er klart i hvilket omfang.

Med forslaget skal der enten oprettes en ny dansk afviklingsmyndighed, eller afviklingsmyndigheden skal tildeles en eller flere eksisterende myndigheder. Der skal ifm. dansk implementering af direktivet i national lovgivning skulle tages stilling til, hvor afviklingsmyndighed skal placeres.

De værktøjer og beføjelser, som skal tildeles afviklingsmyndigheden, vil antageligvis kunne skabe et behov for ændringer af eksisterende danske retsregler i den finansielle lovgivning, herunder kapitalmarkedslovgivning, konkurslovgivning og selskabslovgivning. Forslaget indebærer et krav til, at EU-landene forpligtes til at fjerne nationale hindringer for de beføjelser, som skal tildeles afviklingsmyndigheden. Det er endnu uklart, i hvilket omfang forslaget vil indebære ændringer i gældende danske regler på disse områder.

Efter de gældende danske regler vil insolvent afvikling af skadesforsikringselskaber som udgangspunkt ske ved konkursbehandling. Forslaget vurderes at ændre på dette udgangspunkt. Formålet med forslaget er, at insolvent afvikling af forsikringselskaber fremadrettet skal undgås eller ske helt eller delvist i andre rammer end konkurs.

Efter de gældende danske regler vil insolvent afvikling af livsforsikrings-selskaber ske ved oprettelse af et administrationsselskab, der er en selvstændig juridisk enhed separat fra livsforsikringsselskabet, der overtager porteføljen af forsikringskontrakter sammen med de registrerede aktiver. Livsforsikringsselskabet uden porteføljen vil i medfør af gældende ret i udgangspunktet blive underlagt almindelig konkursbehandling. Forslaget vurderes at indebære, at afviklingsmyndigheden får andre afviklingsværktøjer, der i et vidt omfang supplerer/erstatte administrationsselskabet.

Afviklingsmyndigheder skal desuden bemyndiges til at kræve, at visse kapitalinstrumenter skal kunne konverteres, og afviklingsmyndigheden skal kunne konvertere kapitalandele<sup>19</sup> for at frigøre midler. Dette vil kræve nye regler i dansk lovgivning.

### Økonomiske konsekvenser

#### *Statsfinansielle konsekvenser*

Forslaget vil betyde øgede tilsynsforpligtelser for Finanstilsynet og dermed behov for ressourcer, særligt i forbindelse med vurdering af genopretningsplaner, yderligere fokus på forebyggelse og tidlig indgriben m.v. Finanstilsynet finansieres gennem bidrag fra de finansielle virksomheder under tilsyn, og det vil derfor ikke have direkte statsfinansielle konsekvenser.

Hvorvidt forslaget indebærer direkte statsfinansielle omkostninger afhænger derudover af implementeringen af reglerne, herunder om der skal oprettes en selvstændighed afviklingsmyndighed i Danmark, eller om afviklingsmyndigheden skal placeres hos en eller flere eksisterende danske myndigheder, samt den konkrete finansieringsmodel for disse afviklingsaktiviteter. Uanset fremgangsmåden, ventes afviklingsmyndigheden efter forslaget at indebære et forøget ressourceforbrug til administration af reglerne.

Det bemærkes, at de afledte nationale udgifter som udgangspunkt vil skulle afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsrammer, jf. retningslinjerne for den danske EU beslutningsprocedure og budgetvejledningens bestemmelser herom. Såfremt der viser sig, at udgifterne ikke kan håndteres inden for de eksisterende bevillingsrammer, vil dette skulle afklares særskilt.

Forslaget kan have indirekte positive statsfinansielle konsekvenser, idet det fastlægger rammer for håndtering af nødlidende selskaber, herunder for at aktionærer og kreditorer i nødlidende selskaber bærer tabene, frem for de forsikrede og i sidste ende de offentlige finanser.

#### *Samfundsøkonomiske konsekvenser*

Kommissionens forslag ventes at have positive samfundsøkonomiske gevinster for forsikringstagere, de sikrede og den bredere finansielle sektor, i de tilfælde, hvor anvendelse af afvikling frem for konkurs vil være mere hensigtsmæssig og indebære færre omkostninger.

---

<sup>19</sup> Aktier, mv., en såkaldt *bail-in* ordning, som det også kendes fra kreditinstitutter.

Gevinsterne består i, at et nyt fælleseuropæisk genoprettelses- og afviklingsregime kan begrænse de samfundsmæssige tab, som er forbundet med, at et forsikringsselskab bliver nødlidende og eventuelt skal afvikles. Forslaget forventes at begrænse de tab, som på nuværende tidspunkt i nogle EU-lande bliver båret af nationale forsikringsgarantiordninger, hvoraf nogle er finansieret af forsikringsbranchen, som opkræver bidragene direkte eller indirekte hos forsikringstagerne. Idet forslaget indfører, at nødlidende forsikringsselskaber skal undergå en kontrolleret afvikling, hvor en afviklingsmyndighed tildeles en række værktøjer, der er egnede til at begrænse forsikringstagernes, de sikredes og samfundets tab, frem for almindelig konkursbehandling, forventes det at begrænse disse tab.

#### *Erhvervsøkonomiske konsekvenser*

Kommissionens forslag vil medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet forsikringsselskaber skal udarbejde og vedligeholde genopretningsplaner, hvilket vil indebære meromkostninger for forsikringsbranchen.

### **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 (NB) og Forsikring & Pension (F&P).

**Nationalbanken (NB)** fremhæver, at det er vigtigt, at både myndigheder og forsikringsselskaber forbereder sig på krisituationer og løbende forbedrer mulighederne for, at krisehåndtering kan forløbe på en hurtig, smidig og kontrolleret måde, så væsentlige negative effekter for den finansielle stabilitet og forbrugerbeskyttelsen undgås. NB finder, at genopretningsplaner er et vigtigt redskab for forsikringsselskaber og myndigheder i den henseende. NB bemærker, at genopretningsplaner kan være med til at skabe en bedre forståelse og større indsigt i de potentielle risici, samt muligheder for at adressere disse risici rettidigt. Desuden finder NB det vigtigt, at afviklingsplaner for forsikringsselskaber er troværdige og praktisk anvendelige. NB mener derfor, at det er et skridt i den rigtige retning, at der på afviklingsområdet for forsikringsselskaber sigtes efter mere harmoniserede regler, samt at forslaget eksplicit inddrager hensynet til den finansielle stabilitet.

**Forsikring og Pension (F&P)** støtter overordnet regulering og tilsyn, som har til formål at forebygge, at forsikringsselskaber skal afvikles eller går konkurs. F&P mener samtidig, at den for alle parter mest direkte og billigste vej til at nå dette mål går gennem effektivisering og harmonisering af den daglige tilsynsvirksomhed med tilhørende håndhævelse af lovovertrædelser. F&P vurderer, at de senere års konkurser i danske skadesforsikringsselskaber ikke skyldes manglende hjemler for Finanstilsynet til at kunne gribe ind.

I forhold til forslaget formål om at forebygge ”systemiske” konsekvenser af forsikringsselskabers konkurs, er det F&P’s opfattelse, at der næppe er nogen danske forsikringsselskaber, hvis konkurs vil få systemiske virkninger. F&P anerkender, at forholdene kan være anderledes i andre EU-lande, men der er ikke i forslaget taget højde for disse mulige forskelle. Derfor er **F&P** uenig i forslaget krav om, at danske selskaber, der har 80 hhv. 70 procent af markedet i Danmark, skal udarbejde forebyggende nødkapitalplaner hhv. være omfattet af en national plan for opløsning af forsikringsselskaber. F&P er meget bekymret over den potentielle store administrative og økonomiske byrde, som pålægges selskaberne uden en god begrundelse.

**F&P** opfordrer desuden regeringen til at lægge afgørende vægt på, at de kommende regler ikke pålægger selskaberne nye økonomiske og administrative byrder. Såfremt det ikke er muligt, bør der arbejdes for, enten en væsentlig sænkning de nævnte tærskler, eller sikring af, at der er rum i direktivet for, at tilsynsmyndigheden hhv. den nye myndighed for opløsning af forsikringsselskaber efter en konkret vurdering kan fritage selskaberne fra den foreslåede regulering, hvis de ikke klart har en systemisk betydning.

**F&P** mener, at procentgrænsen på 80 for de selskaber, som skal udarbejde nødkapitalplaner, i hvert for Danmarks vedkommende under alle omstændigheder bør sænkes betydeligt. F&P mener endvidere, at kravene til indholdet af nødkapitalplanerne i overensstemmelse med Finanstilsynets praksis efter bekendtgørelsen om ledelse af forsikringsselskaber skal holdes på et generelt niveau, og at direktivet derfor ikke skal medføre krav om aftalesikret (garanteret) adgang til kapitaltilførsel i situationer, hvor selskabets solvenssituation nok er forringet, men hvor selskabet stadig klart opfylder SCR-kapitalkravet.

**F&P** er enig med forslaget i, at der med henblik på at undgå egentlige konkurser i forsikringsselskaber er behov for en vis harmonisering af reglerne om opløsning af forsikringsselskaber, når en opløsning er eneste alternativ til en konkurs.

Idet forslaget ikke nærmere regulerer spørgsmålet om finansiering hverken af den nye afviklingsmyndighed eller ved håndtering af konkrete sager, mener F&P, at udgifter jf. forslaget bør kunne afholdes af garantifonde, hvis sådanne findes, og at der ikke skal ske særskilt kapitalopbygning. Det vil derfor være naturligt, at Skadesgarantifonden bl.a. får mulighed for økonomisk at finansiere ”broløsninger” og bortsalg af forsikringsporteføljer.

### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der er på nuværende tidspunkt ikke nærmere kendskab til andre EU-landes holdninger til forslaget. EU-landene ventes dog generelt at støtte formålet med forslaget.

## **10. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen støtter generelt Kommissionens forslag, der etablerer mere harmoniserede rammer for genopretning og afvikling af forsikringselskaber i EU. Mere harmoniserede rammer kan bidrage til et styrket indre marked, en mere robust forsikringssektor i EU som helhed og højere beskyttelse af forsikringstagere og de sikrede.

Regeringen støtter formålet om, at forsøge at begrænse tab hos forsikringstagere og de sikrede gennem et fælleseuropæisk genopretnings- og afviklingsregime.

Regeringen lægger vægt på, at der er regler, der af hensyn til forsikringstagerne og de sikrede kan understøtte genopretning eller en ordentlig og sikker afvikling i tilfælde af økonomisk ufore i et forsikringselskab. Lignende og velfungerende regler finder i dag anvendelse på området for kreditinstitutter.

Regeringen finder det vigtigt, at de nye regler så vidt muligt tager højde for eksisterende og velfungerende regler på forsikringsområdet i EU-landene, herunder i Danmark. Regeringen vil arbejde for, at et fremtidig fælleseuropæisk genopretnings- og afviklingsregime skaber merværdi både i forhold til forsikringstagerne og de sikrede, og for det samlede erhvervsliv. Derfor støtter regeringen, at Kommissionen har fremsat et minimumsdirektiv, som netop skal sikre et samspil med velfungerende nationale regler og tage hensyn til nationale forhold.

Regeringen finder det ligeledes vigtigt, at reglerne er proportionale, så eventuelle nye omkostninger og/eller administrative byrder fra genopretnings- og afviklingsplanerne står mål med størrelsen og kompleksiteten af selskaberne.

Regeringen støtter det overordnede mål om, at afvikling af forsikringselskaber så vidt muligt skal ske ved at fortsætte et selskabs aktiviteter frem for konkurs, samt at selskabets aktionærer og andre kreditorer skal bære tabene forud for forsikringstagerne og de sikrede, når forsikringselskabet går i afvikling. Denne tilgang vurderes at kunne medføre en generel begrænsning af de tab, som i sidste ende bliver båret af forsikringstagere og de sikrede. Regeringen støtter derfor også, at forslaget styrker myndigheders mulighed for at foretage indgreb, når det står klart, at et forsikringselskab er i så store økonomiske vanskeligheder, at den fortsatte drift vil medføre risiko for tab for forsikringstagerne og de sikrede.

Regeringen støtter, at forslaget styrker samarbejdet mellem myndigheder på tværs af landegrænser i forbindelse med afvikling af forsikringselskaber og -koncerner.

Regeringen lægger afgørende vægt på, at EU-landene har mulighed for at vælge strafferetlige sanktioner frem for administrative bøder.

### **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 Kommissionens præsenterede pakken af forslag.