

Motion till riksdagen 2021/22:1597

av **Per Åsling och Helena Lindahl (båda C)**

Värdepapperisering av svenska försäkringsrisker

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att låta utreda förutsättningarna för Sverige som hemvist för försäkringsrelaterade instrument och att återkomma med förslag som gör det möjligt i enlighet med motionen och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Sammanfattning

I motionen föreslås reformer för att underlätta tillgången till alternativt försäkringskapital för svenska aktörer och därmed förstärka klimatanpassningarna av det svenska samhället. Konkret föreslås att regeringen ska utreda förutsättningarna för Sverige som hemvist för värdepapperisering av försäkringsrisker. Det skulle också bidra till att göra Sverige till ett mer attraktivt centrum för hållbara finansiella tjänster.

Klimatförändringar kan öka påfrestningarna på försäkringssystemet

Antalet naturkatastrofer globalt har visat en tydlig trendmässig ökning under 40 års tid. Även kostnaderna för naturkatastrofer har ökat och inte minst har extremt kostsamma katastrofer blivit mer frekventa. Såväl 2010 som 2017 uppgick de globala ekonomiska skadorna för naturkatastrofer till ca 350 miljarder dollar. De två åren var också de kostsammaste någonsin ur försäkringssynpunkt, och försäkringskostnaderna 2017 uppgick till 144 miljarder dollar.

Händelserna 2017 drevs såväl av en kraftig orkansäsong som av de våldsamma skogsbränderna, vars kostnader uppgick till mer än summan av de föregående nio åren. I år har skogsbrandssäsongen inletts ännu våldsammare än 2017 och 2018 med nya förfärande rekord för avbrända arealer så här tidigt.

Även om det faktum att flera – normalt sett oberoende händelser – inträffar under ett enskilt år inte automatiskt går att tillskriva klimatförändring, så råder bred konsensus i forskarvärlden om att extremväder kommer att bli allt vanligare. Bland forskare råder dock stor enighet om att klimatförändring har spelat en viktig roll främst för de stora naturkatastrofer vi sett de senaste åren. Sambandet mellan högre temperatur och fler och våldsammare bränder är entydigt. För orkaner och stormar innebär högre global tempera-tur inte nödvändigtvis fler händelser, men de som inträffar riskerar att bli kraftigare än förut.

Sommaren 2018 visade en katastrof av annan art i Sverige genom en långvarig period med extrem torka. Skogsbränderna i mellersta Sverige drabbade omkring 25 000 hektar skog, vilket kan jämföras med den stora skogsbranden i Västmanland 2014 som ödelade 14 000 hektar. För stora delar av det svenska lantbruket innebar torkan en ekonomisk katastrof med 30–70 procent lägre skördar än normalt, vilket förutom inkomstbortfall lett till foderbrist för köttproducenter. LRF har uppskattat den totala kostnaden för torkan till minst tio miljarder kronor.

Ett globalt varmare klimat innebär vidare att denna typ av händelser riskerar att bli vanligare också i Sverige. Inte minst kommer den årliga variationen att öka. År med såväl extrem torka som extrem nederbörd kommer att bli vanligare. Vi riskerar att se kraftigare höst- och vinterstormar och fler översvämningar. Ökade temperaturer kan leda till fler och svårare skogsbränder. Ökade vattenflöden kan leda till jordskred och orsaka skador på dammar.

Listan går självfallet att göra längre. Klart är att behovet både av förebyggande åtgärder och av ett fungerande försäkringsskydd kommer att öka. Det innebär en ökad påfrestning på försäkringssystemet och ställer krav på nytänkande.

Idag saknas en fungerande skördeskadeförsäkring och fungerande försäkringsskydd vid dammbristningar. I november 2018 meddelade Länsförsäkringar att man slutar försäkra nybyggda hus i områden som är utsatta för klimatrisker. Dessa svårigheter kommer sannolikt att öka i takt med att extrema väderhändelser blir vanligare.

Värdepapperisering av försäkringsrisker kan skapa tillgång till nytt försäkringskapital

Internationellt finns sedan mer än 20 år en marknad för värdepapperiserade försäkringsrisker, så kallade försäkringsrelaterade instrument (Insurance Linked Securities, ILS).

Huvudsakligen innebär dessa instrument att investerare erbjuds att köpa obligationer, där köpesumman utgör säkerhet för ett specificerat försäkringsåtagande. Under löptiden får investeraren en kupongränta, som består av försäkringspremier och eventuell avkastning på säkerheten (främst penningmarknadsinstrument). Då obligationen löper ut återbetalas säkerheten. Men om en fördefinierad försäkringshändelse, t.ex. en översvämning eller en skogsbrand, inträffar, tas pengar ur säkerheten för att täcka försäkringsåtagandet.

Utgivaren av en ILS kan vara ett återförsäkringsbolag, ett försäkringsbolag, ett företag eller rentav ett land eller en delstat/region som vill skydda sig ekonomiskt mot vissa händelser.

Skälet till att ILS blivit populärt och idag utgör ca 16 % av den globala återförsäkringsmarknaden är att de skapar tillgång till den mångdubbelt större kapitalmarknaden för att täcka försäkringsrisker. En diversifierad tillgång till kapital förbättrar också konkurrenssituationen och kan innebära en prispress nedåt på återförsäkring. Den ökade konkurrensen ökar alltså tillgängligheten till försäkring för enskilda och företag.

Flera hinder för svenska företag som vill värdepapperisera risker

Historiskt har Sverige varit en alltför liten marknad för att motivera användningen av ILS, då kostnaden för att sätta upp en sådan konstruktion varit avskräckande. I och med utvecklingen av marknaden finns dock idag väsentligt billigare alternativ och många exempel på transaktioner i storleken tiotals miljoner dollar, vilket rimligen borde kunna vara attraktivt för svenska aktörer.

Ett större hinder är sannolikt idag att marknaden för ILS upplevs befinna sig långt borta. De transaktioner som görs sätts vanligen upp av stora globala återförsäkringsbolag, med den formella hemvisten för obligationen i andra länder, vanligen utanför EU. För dessa aktörer är Sverige en marginell marknad.

För svenska företag innebär det också att man kan befara kostnader för att sätta upp komplicerade transaktioner i andra jurisdiktioner, vilket kräver internationell juridisk och ekonomisk kompetens.

En svensk marknad för ILS skulle underlätta tillgången till försäkringskapital

Sverige är internationellt känt som ett land med stabila ekonomiska och juridiska förutsättningar. Det är ingen slump att Stockholm är ett av Europas finansiella centrum. Ifråga om ILS är Sverige och Stockholm emellertid helt okända. Ett land som gör anspråk på att vara ett internationellt finansiellt centrum bör givetvis konkurrera även inom försäkringssektorn.

I andra länder är intresset väsentligt större. Storbritannien genomförde 2017 en ändring av lagstiftningen för att specialföretag (som används för att strukturera ILS) ska kunna ha hemvist i landet. Det ses som ett naturligt steg för att behålla konkurrenskraften i den brittiska finanssektorn då det alternativa försäkringskapitalet utgör en allt större andel av försäkringsmarknaden. I maj 2018 publicerades den första katastrofobligationen baserad på det brittiska regelverket.

På Irland och Cypern finns motsvarande regelverk på plats. I och med att Storbritannien lämnat EU-samarbetet och att landet med viss sannolikhet inte längre kommer att ha tillgång till den inre marknaden för finansiella tjänster, så finns ytterligare skäl för Sverige att överväga ett sådant regelverk. För finansiella aktörer som vill ha fullt tillträde till den gemensamma marknaden kommer det att bli än viktigare att vara representerade i Unionen och inte längre bara i Storbritannien.

Det finns flera skäl till varför ett Sverige bör ta ett sådant steg nu. För det första så har Sverige flera fördelar som uppskattas av finansiella företag, inte minst i form av institutionell stabilitet, förutsägbara regler och låg korruption. För det andra så skulle, som framförts, katastrofobligationer byggda med svenska regelverk vara mer tillgängliga för svenska aktörer som behöver försäkring. För det tredje bör naturligtvis Sverige, om vi ska behålla vår position som finansiellt centrum, bejaka och möjliggöra finansiell innovation.

Med stor sannolikhet kommer risköverföringsinstrument för skydd mot klimatrelaterade naturkatastrofer att omfattas av EU:s taxonomi för hållbara verksamheter. Det kommer i sin tur att öka efterfrågan på dessa instrument hos hållbara investerare. För svenskt vidkommande innebär det ytterligare en möjlighet att bygga en mer hållbar finanssektor.

I praktiken är det förhållandevis små förändringar som skulle krävas för att göra Sverige attraktivt som hemvist för ILS och därmed underlätta tillgången till alternativt försäkringskapital för svenska aktörer.

Konkret handlar det främst om tre faktorer som skulle göra det möjligt och därmed också göra det mer attraktivt för internationella aktörer på försäkringsmarknaden att etablera sig i Sverige.

Genom Solvens 2-reglerna har reglerna för specialföretag, som är den underliggande företagskonstruktion som används för att sätta upp en transaktion, harmoniserats. Att dessa regler harmoniseras är dock inte tillräckligt.

Skattevillkoren för specialföretag behöver klargöras. Regeringen har avstått från att göra detta, trots att t.ex. Skatteverket framhållit att specialföretag bör omfattas av samma regler som försäkringsföretag.

Den regulatoriska bördan får inte bli för stor. Specialföretag är i huvudsak en passiv verksamhet som endast förvaltar en säkerhet enligt bestämda regler under löptiden. Det är alltså viktigt att företagen som sådana står under tillsyn, men också att den regulatoriska bördan begränsas och tar hänsyn till företagets syfte och verksamhet.

För att bli attraktiva och pressa kostnaderna behöver specialföretag kunna användas för att ge ut flera av varandra oberoende försäkringsobligationer. Det kräver företag med segregerade konton (Protected Cell Companies, PCC), vilket inte finns idag. Det skulle även öka skyddet för såväl investerare som huvudmän genom att minska motpartsriskerna.

Regeringen bör, mot denna bakgrund, låta utreda förutsättningarna för Sverige som hemvist för försäkringsrelaterade instrument och återkomma med förslag som gör det möjligt i enlighet med motionen. Det skulle innebära förbättrad tillgång till försäkringskapital för svenska aktörer, underlätta klimatanpassningen av samhället och göra Sverige till ett än mer attraktivt centrum för finansiella tjänster.

Per Åsling (C)

Helena Lindahl (C)