

Motion till riksdagen 2018/19:2722

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

Värdepapperisering av svenska försäkringsrisker

Sammanfattning

I motionen föreslås reformer för att underlätta tillgången till alternativt försäkringskapital för svenska aktörer och därmed förstärka klimatanpassningen 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 finansiella tjänster.

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 återkomma med förslag som gör det möjligt i enlighet med motionen, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

Klimatförändringar kan öka påfrestningarna på försäkringssystemet

De globala försäkringskostnaderna för naturkatastrofer var 2017 de största någonsin för ett enskilt år och uppgick till hisnande 144 miljarder dollar. Den totala skadekostnaden var den näst högsta någonsin med 337 miljarder och endast det dramatiska orkanåret 2006 överträffade det beloppet. I USA, med de största försäkringsvärdena, slog orkansäsongen åtskilliga rekord i fråga om intensitet och nederbörd följt av skogsbränder i Kalifornien vars kostnader uppgick till mer än summan av de föregående nio åren. Även om det faktum att flera – normalt sett oberoende – händelser inträffar under ett enskilt år inte går att tillskriva klimatförändringar, så råder en bred konsensus i forskarvärlden om att extremväder kommer att bli allt vanligare. Ifråga om skogsbränder är sambandet mellan högre temperatur och fler och våldsammare bränder entydigt. För orkaner och

stormar innebär högre global temperatur 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 innebär 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 så 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.

Redan 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 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.

Flera hinder för svenska företag som vill värdepapperisera risker

Historiskt har sannolikt 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. 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 lagstiftning för att specialföretag (som används för att strukturera ILS) ska kunna ha sin 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. Inte minst i ljuset av att Storbritannien under 2019 lämnar EU-samarbetet finns ytterligare skäl för Sverige att överväga att ta samma steg. Även med ett samarbetsavtal, så kommer finansiella aktörer som önskar fullt tillträde till den gemensamma marknaden att finna det attraktivt att också etablera sig inom unionen.

Det finns flera skäl till varför 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 så bör naturligtvis Sverige, om vi ska behålla vår position som finansiellt centrum, bejaka och möjliggöra finansiell innovation.

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 sannolikt 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)