

2010-11-26

Till Europeiska kommissionen
sg-national-parliaments@ec.europa.eu

Riksdagen har hänvisat kommissionens *Vitbok om försäkringsgarantisystem*, (KOM(2010) 370), till finansutskottet för granskning.

Utskottet har för kammaren redovisat sin granskning av grönboken i utlåtande 2010/11:FiU14. Beslut om utlåtandet fattades den 24 november 2010.

Utlåtandet bifogas.



Kathrin Flossing
Riksdagsdirektör



Utlåtande över Vitbok om försäkringsgarantisystem

Sammanfattning

Finansutskottet behandlar i detta utlåtande kommissionens vitbok *om försäkringsgarantisystem*, som presenterades i mitten av juli.

Utskottet framhåller att den finansiella krisen har visat på behovet av en garanti på försäkringsmarknaden. Nuvarande skyddssystem och det ytterligare skydd som solvens II-reglerna kommer att ge är inte tillräckliga. Det är därför nödvändigt att finna en lösning som kan leda till att försäkringstagare och förmånstagare kan undgå att drabbas av ekonomisk skada om ett försäkringsbolag går i konkurs.

Utskottet tar upp kommissionens förslag till direktiv om ett försäkringsgarantisystem (IGS). Det är angeläget att regleringen blir ändamålsenlig och balanserad.

När det gäller kollektivavtalsförsäkringar är det utskottets mening att dessa försäkringar inte ska ingå i de försäkringar som ska ingå i ett försäkringsgarantisystem.

Utskottet föreslår att kammaren lägger utlåtandet till handlingarna.

I utlåtandet finns 1 motivreservation (S, V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Vitboken	4
Inledning	4
Förslagets tillämpningsområde och syfte	5
Utformningen av förslaget	6
Direktiv	6
Nationella försäkringsgarantisystem	6
Hemlandsprincipen	6
Vilka typer av försäkringar ska garantisystemet omfatta?	6
Finansieringen	7
Utskottets ställningstagande	7
Reservation	9
Vitbok om försäkringsgarantisystem – motiveringen (S, V)	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Vitbok om försäkringsgarantisystem

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation (S, V) – motiveringen

Stockholm den 16 november 2010

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Thomas Östros (S), Elisabeth Svantesson (M), Jennie Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Monica Green (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Annie Johansson (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Mikaela Valtersson (MP), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD) och Ulla Andersson (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kammaren hänvisade den 23 juli 2010 kommissionens vitbok om försäkringsgarantisystem (KOM(2010) 370) till finansutskottet. Kommissionen presenterade vitboken den 12 juli 2010.

Utskottet har mottagit faktapromemoria 2009/10:FPM114 Vitbok om försäkringsgaranti. Regeringen beslutade om en skrivelse till kommissionen med utlåtande över vitboken den 4 november.

Medlemsstaterna, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och andra berörda parter uppmanas av kommissionen att ge sina synpunkter på de förslag som har lagts fram i vitboken. Bidragen ska ha inkommit till kommissionen senast den 30 november 2010. Som en följd av vitboken, och på grundval av de inkomna svaren, kommer kommissionen att fatta ett beslut om hur den ska gå vidare.

Utskottet väljer i detta utlåtande att redovisa vissa mer övergripande synpunkter på de punkter som aktualiseras i vitboken.

Vitboken

Inledning

I vitboken konstateras att finanskrisen har visat att nuvarande konsument-skyddssystem inom hela finanssektorn har brister och behöver ses över. Enligt kommissionen skapar vare sig gällande solvensreglering, eller den framtida solvens II-regleringen som träder i kraft den 31 december 2012, några garantier för att försäkringsföretag inom EU inte kan komma på obestånd. Kommissionen tror på en ökad gränsöverskridande försäkringsverksamhet, vilket i sin tur medför att behovet ökar av ett EU-harmoniserat försäkringsgarantisystem. I dag har bara drygt en tredjedel av EU/EES-länderna ett nationellt försäkringsgarantisystem. Systemen skiljer sig dock från varandra vilket, tillsammans med det faktum att de flesta av länderna saknar ett försäkringsgarantisystem, gör att försäkringsbolagen inom EU inte kan konkurrera på lika villkor.

Kommissionen framför vidare att försäkringskonkurser som får försäkringstagare och förmånstagare att drabbas av ekonomiska förluster riskerar att medföra att konsumenter köper färre försäkringar och struntar i att försäkra sig mot risker de utsätts för. Dessutom minskar konsumenternas förtroende för det finansiella systemet.

Behovet av åtgärder på EU-nivå

Kommissionen pekar på att det visserligen finns alternativa lösningar på problemen, men argumenterar för att dessa inte är tillräckligt bra. En hårdare solvensreglering skulle t.ex. i och för sig minska riskerna för att försäkringsbolag går i konkurs, men ett solvenssystem som helt förhindrade konkurser skulle bli mycket kostsamt. Det system som i dag finns med förmånsrätt vid konkurs, som medför att försäkringstagare prioriteras framför andra borgenärer vid konkurs, utesluter inte heller att försäkringstagare och förmånstagare lider ekonomisk skada vid försäkringsbolagskonkurser. Det största problemet är att de kan få vänta länge på ersättning. En tredje lösning som kommissionen lyfter fram är att varje medlemsstat tar fram nationella ad hoc-lösningar vid försäkringsbolagskonkurser i det egna landet. Denna lösning har enligt kommissionen flera nackdelar, bl.a. blir det inte på förhand tydligt för försäkringstagare och förmånstagare vilka rättigheter de har vid en konkurs. Slutligen anger kommissionen att en annan lösning skulle kunna vara att införa en utökad informationskyldighet för försäkringsbolagen för att underlätta för försäkringstagare att ta ställning till försäkringsbolagens möjligheter att uppfylla sina åtaganden. Inte heller denna lösning ger någon garanti för att försäkringstagare inte lider ekonomisk skada. Det är dessutom många gånger svårt för försäkringstagare att bedöma och förstå all information från försäkringsbolagen.

Förslagets tillämpningsområde och syfte

Kommissionens förslag omfattar liv- och skadeförsäkringsbolag samt bolag med blandad verksamhet. Däremot ingår inte tjänstepensionsverksamhet¹ och återförsäkring. Tanken med förslaget är att det ska utgöra en minimi-harmonisering, dvs. att medlemsstaterna ska ha möjlighet att införa ett starkare skydd än det som nu föreslås.

Syftet med förslaget är att säkerställa att det finns ett tillfredsställande skydd för försäkringstagare och förmånstagare inom EU om ett försäkringsbolag går i konkurs, oavsett i vilket EU-land en försäkring har köpts. Vidare syftar förslaget till att uppnå konkurrens på lika villkor för försäkringsbolagen inom EU. Det föreslagna försäkringsgarantisystemet ska finansieras av försäkringsbolagen själva. Detta förhindrar att skattebetalarna tvingas bära kostnaderna om försäkringsbolag går i konkurs.

Systemet ska vara kostnadseffektivt. Nyttan av skyddet för försäkringstagarna måste därför vägas mot kostnaderna för att upprätthålla systemet.

Med förslaget är kommissionens förhoppning att förtroendet för och stabiliteten på EU:s inre försäkringsmarknad ska stärkas.

¹ För Sveriges del innebär detta att pensionsstiftelser, understödsföreningar som meddelar försäkring avseende tjänstepension (tjänstepensionskassor) samt den del av verksamheten i livbolag som avser tjänstepension inte omfattas (prop. 2004/05:165 Nya regler för tjänstepensionsinstitut s. 107 f).

Utformningen av förslaget

Direktiv

Det bästa instrumentet för att uppnå ett EU-harmoniserat försäkringsgarantisystem är enligt kommissionen att ta fram ett direktiv på EU-nivå. Härigenom säkerställs att ett harmoniserat system uppnås, samtidigt som medlemsstaterna får möjlighet att själva anpassa utformningen av lagstiftningen på nationell nivå.

Nationella försäkringsgarantisystem

Då det inte finns stöd för att inrätta ett gemensamt europeiskt system föreslår kommissionen att ett nationellt försäkringsgarantisystem skapas i varje medlemsstat. Systemet ska fungera som en sista utväg.

Hemlandsprincipen

Kommissionen förespråkar en harmonisering av garantisystemets geografiska omfattning på grundval av den s.k. hemlandsprincipen. Principen innebär att garantin täcker både försäkringar som tecknats av inhemska företag och sådana som sålts av filialer till inhemska försäkringsbolag som är etablerade i andra EU-medlemsstater. Den stora fördelen med hemlandsprincipen är att den är förenlig med principen om hemlandskontroll, vilket gör det lättare att hantera försäkringsbolagskonkurser. Hemlandets tillsynsmyndigheter har ansvar för tillsynslagstiftningen, inbegripet solvenskrav, och för att inleda likvidationsförfaranden.

Alternativet till hemlandsprincipen är den s.k. värdlandsprincipen. Den principen innebär att garantin även täcker försäkringar som tecknats av filialer till utländska försäkringsbolag. En nackdel med värdlandsprincipen är att den leder till fördubblingar av förvaltningskostnaderna, eftersom försäkringsbolag med gränsöverskridande verksamhet måste vara med i två eller flera garantisystem. Myndigheterna som kommer att hantera systemet kommer dessutom inte att vara desamma som genomför och övervakar likvidationssystemet, vilket också kan vara en nackdel. Denna princip kan också leda till skillnader i skyddet av försäkringstagare mellan olika medlemsstater om täckningen inte harmoniseras.

Vilka typer av försäkringar ska garantisystemet omfatta?

Garantisystemet ska täcka både livförsäkringar och skadeförsäkringar och omfatta samtliga fysiska personer samt vissa juridiska personer. Något konkret besked om vilka juridiska personer som ska omfattas lämnar inte kommissionen men anger att det åtminstone borde handla om mindre företag (någon storleksangivelse anges dock inte).

Finansieringen

Kommissionen anser att försäkringsgarantisystemet ska finansieras ex-ante av de försäkringsbolag som omfattas av systemet, dvs. att avgifter tas ut från försäkringsbolagen på förhand innan ersättningsfallen inträffat. Finansieringen ska kunna kompletteras med ex-post-finansiering (avgiftsuttag efter att ersättningsfall inträffat), om det i efterhand visar sig att avgifterna inte räcker till för att täcka ersättningsfallen. Avgifterna ska också vara riskbaserade, dvs. att det ska finnas en koppling mellan det enskilda försäkringsbolagets avgift till systemet och riskerna i detta försäkringsbolags verksamhet.

Kommissionen överväger också att införa ett system med självrisk, där försäkringstagarna och förmånstagarna själva får bära en del av risken genom att de inte får ersättning fullt ut från försäkringsgarantisystemet. Vilken metod som bör tillämpas för detta anger dock inte kommissionen.

Slutligen anser kommissionen att det bör fastställas en bortre tidsgräns inom vilken ersättningen från systemet ska betalas ut. Något konkret förslag anges dock inte.

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet vill inledningsvis framhålla att frågorna i vitboken är intressanta och relevanta med tanke på den senaste tidens finansiella oro. Det är också ett faktum att vare sig EU:s nuvarande (solvens I) eller framtida solvensordning (solvens II) kan ge någon garanti för att det aldrig skulle kunna inträffa att försäkringsbolag går i konkurs. Det saknas harmoniserade EU-regler som fokuserar på skyddet för konsumenterna (försäkringstagare och förmånstagare) vid sådana fall. Den gränsöverskridande försäkringsverksamheten förväntas öka. Detta förhållande talar också för att det bör införas ett gemensamt försäkringsgarantisystem så att försäkringstagare och förmånstagare behandlas på ett likartat sätt oberoende var i Europa försäkringsbolagen driver verksamhet.

Utskottet stöder därför idén om att införa ett harmoniserat försäkringsgarantisystem i Europa, men endast under förutsättning att systemet utgör en sista utväg för skydd för försäkringstagare och förmånstagare där ersättning inte kan erbjudas på annat sätt som är mer effektivt. Systemet måste finansieras med avgifter som betalas av försäkringsbolagen för att, så långt möjligt, systemet inte ska belasta skattebetalarna. Försäkringsgarantisystemet bör också utformas så att det motverkar ett riskfyllt beteende.

Vidare ska kollektivavtalsförsäkringar undantas från försäkringsgarantisystemet. Denna typ av försäkringar ingås av arbetsmarknadens parter, och parterna i de bakomliggande avtalen har på olika sätt en betryggande kontroll över försäkringarna och de försäkringsbolag som meddelar dessa².

² Exempel på sådana försäkringar är Avtalspension SAF-LO, TGL Tjänstegrupplivförsäkring, AGB Avgångsbidragsförsäkring, TFA Trygghetsförsäkring vid arbetsskada och AGS Avtalsgruppsjukförsäkring.

Arbetsmarknadens parter disponerar i stort sett fritt över kollektivavtalet och kan genom ändringar i det inte bara påverka kollektivavtalets utan också försäkringsvilkorens utformning. Försäkringsskydd gäller för de anställda även om arbetsgivaren inte har betalat premierna. Arbetsgivaren kan inte säga upp försäkringen så länge denne är bunden av kollektivavtalet.

Ytterligare en förutsättning för att utskottet ska stödja förslaget är att systemet harmoniseras på ett lämpligt sätt och att avgifterna är proportionerliga i förhållande till förutsedda skadeavgifter under solvens II-reglerna.

Utskottet anser i likhet med kommissionen att det bästa instrumentet för att uppnå ett EU-harmoniserat försäkringsgarantisystem är ett direktiv på EU-nivå. Det säkerställer att målet om ett harmoniserat system uppnås, samtidigt som medlemsstaterna får möjlighet att själva anpassa utformningen av lagstiftningen på nationell nivå.

Hemlandsprincipen bör gälla. Den har fördelen att tillsynen över försäkringsbolagen och dess filialer är strukturerad på samma sätt, vilket underlättar hanteringen av ersättningsfall där försäkringsgarantisystemet nyttjas.

Även om ett försäkringsgarantisystem är bra som en sista utväg är det enligt utskottet viktigt att möjligheten att överlåta portföljer av ett försäkringsbestånd hos ett försäkringsbolag som gått i konkurs till ett annat försäkringsbolag finns kvar och inte förhindras att utvecklas.

Utskottet konstaterar att det återstår många frågor att besvara innan kommissionen kan lägga fram ett mer konkret förslag och utskottet kommer att fortsätta att följa arbetet med frågan.

Utskottet föreslår att kammaren lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation

Vitbok om försäkringsgarantisystem – motiveringen (S, V)

av Thomas Östros (S), Jennie Nilsson (S), Jörgen Hellman (S), Monica Green (S), Bo Bernhardsson (S), Marie Nordén (S) och Ulla Andersson (V).

Ställningstagande

Vi menar att det i dagsläget inte finns övertygande argument för att införa ett europeiskt försäkringsgarantisystem. Solvens II-regelverkets syfte är att säkerställa solvensen i ett försäkringsbolag och är avsett att ge ett tillräckligt skydd för försäkringstagare och förmånstagare. Det är därför rimligt att invänta införandet av solvens II-regelverket och utvärdera detta innan ett nytt system införs. Till invändningarna hör också att det är tveksamt om ett försäkringsgarantisystem rättfärdigar de ökade kostnader i form av höjda premier som ett sådant system innebär. Systemet kan dessutom få till effekt att risktagandet hos försäkringsbolag ökar, vilket i sin tur ökar riskerna för att bolagen ska gå i konkurs. Genom förslaget förs ansvaret för att verksamheten sköts på ett tillfredsställande sätt över från försäkringsbolagen till skattebetalarna och försäkringstagarna. En fundamental brist med förslaget är vidare att det kommer att bli de försäkringsbolag som sköter sig som i slutändan får betala för ekonomiska skador som orsakats av de försäkringsbolag som misskött sig.

Om det ändå blir aktuellt att gå vidare med förslaget är det en stor mängd frågor som måste besvaras. En sådan fråga är om införandet av försäkringsgarantisystemet bör göras som rekommendation och riktlinjer i stället för genom direktiv, som kommissionen föreslår.

Systemet är tänkt att finnas som en sista nödatgård i varje enskilt medlemsland, och det är därför viktigt att det klargörs att ett försäkringsgarantisystem i första hand ska, då så är möjligt, försöka föra över försäkringsbeståndet från ett insolvent till ett solvent försäkringsbolag.

I likhet med utskottets majoritet anser vi att kollektivavtalsförsäkringar ska undantas från försäkringsgarantisystemet eftersom parterna i de bakomliggande avtalen på olika sätt har en betryggande kontroll över försäkringarna och de försäkringsbolag som meddelar dessa. Vi delar också majoritetens syn att hemlandsprincipen bör väljas framför värdlandsprincipen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Europeiska kommissionens vitbok om försäkringsgarantisystem,
KOM(2010) 370.