

Nr 41

Näringsutskottets betänkande i anledning av motion om förstatligande av den obligatoriska trafikförsäkringen.

Ärendet

I motionen 1971: 1091 av fru Ryding m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen skall besluta att ge vederbörande myndighet i uppdrag att skyndsamt låta undersöka frågan om att den obligatoriska trafikförsäkringen också blir en statlig angelägenhet i likhet med bilskatt och körkort.

Remissyttranden i ärendet har inhämtats från statens trafiksäkerhetsverk, försäkringsinspektionen, Svenska försäkringsbolags riksförbund och Folksam.

Motionen

Motionärerna anser att den obligatoriska trafikförsäkringen, som nu omhänderhas av privata eller folkrörelseägda försäkringsbolag, bör överföras i statlig regi. Ett förstatligande av trafikförsäkringen skulle enligt motionärernas mening öka möjligheterna till kontroll av att alla motorfordon har åtminstone den obligatoriska trafikförsäkringen. Vidare skulle avgiften för denna trafikförsäkring kunna bli lägre för den enskilde bilägaren.

Uppgifter i anslutning till motionen*Gällande bestämmelser om trafikförsäkringen*

Den nuvarande trafikförsäkringen bygger på lagen (1929: 77) om trafikförsäkring å motorfordon. Enligt denna skall varje fordon som är registrerat i Sverige eller som utan registrering brukas här i trafik vara trafikförsäkrat. Försäkringsplikten åvilar fordonets ägare.

Vid sidan av trafikförsäkring förekommer frivillig ansvarighetsförsäkring för motorfordon. Kaskoförsäkring är en sammanfattande benämning på försäkringsmoment som avser skador på försäkrat motorfordon, nämligen vagnskade-, brand-, glasrute- och stöldförsäkring. Villkoren för denna försäkring ansluter sig till villkoren för trafikförsäkring.

Den obligatoriska trafikförsäkringen omhänderhas av det enskilda försäkringsväsendet. Enligt lagen får sådan försäkring meddelas av försäkringsanstalt som erhållit Kungl. Maj:ts tillstånd eller anstalt som in-

rättats av staten. Redan före obligatoriets införande 1929 meddelades ansvarighetsförsäkring, då i frivillig form, av enskilda bolag. Det torde ha bedömts som praktiskt att den individuellt tecknade frivilliga kaskoförsäkringen kunde utfärdas i samma försäkringshandling som trafikförsäkringen.

Enligt särskilda bestämmelser i koncessionsvillkoren erhåller bolagen — förutsatt att rörelsegrenens intäkter lämnar täckning för det — dels ersättning för sina medgivna omkostnader, vilka fastställs i särskild ordning, dels en vinst av f. n. högst 3 procent av premierna. Eventuella överskott på rörelsen överförs till den s. k. regleringsfonden, som får disponeras endast för förluster inom trafikförsäkringen.

Försäkringsinspektionen har till uppgift att regelbundet övervaka hela trafikförsäkringsrörelsen från såväl soliditets- som skälighetssynpunkt. Så skall uppgifter om de premiesatser som försäkringsanstalt vid varje tidpunkt tillämpar inges till inspektionen med indelning i riskklasser enligt formulär som fastställs av inspektionen. Bestämmelser rörande denna övervakning ges i försäkringsinspektionens trafikförsäkringscirkulär nr 75 och 76, 1970. Om så befinns nödvändigt kan försäkringspremiernas övre gräns fastställas av Kungl. Maj:t.

Utredningar m. m.

Frågan om trafikförsäkringsverksamhetens organisation och eventuella förstatligande behandlades i det betänkande som 1945 års försäkringsutredning avgav år 1949 (SOU 1949: 26). Där föreslogs att trafikförsäkringen skulle drivas av ett enda bolag med försäkringstagarna som delägare men med starkt statligt inflytande över bolagets ledning. Förslaget var dock inte enhälligt. Betänkandet mötte kritik vid remissbehandlingen och föranledde inte något förslag från Kungl. Maj:ts sida.

Riksdagens revisorer behandlade i sin berättelse för år 1966 trafikförsäkring och trafiksäkerhet. De berörde dock inte frågan om ett förstatligande av den obligatoriska trafikförsäkringen.

Sedan statsmakterna 1969 beslutat om riktlinjer för en ny utformning av bilregisterorganisationen har *bilregisterutredningen* i sitt slutbetänkande Ett nytt bilregister (SOU 1971: 11) lagt fram förslag om detaljutformningen av det nya registreringssystemet. Beträffande kontroll av att försäkringsplikt fullgörs föreslår utredningen att det, om försäkringsanstalt anmäler att försäkringsavtalet upphört, skall kontrolleras i registret om ny försäkring finns antecknad för fordonet eller om försäkringsplikten upphört. Om undersökningen ger negativt resultat skall fordonsägaren skriftligen från registret påminnas om sin skyldighet att hålla fordonet försäkrat och att förete bevis härom. Rapport om det inträffade skall lämnas till polismyndighet.

Det nya system för erläggande av fordonsskatt som utredningen före-

slår innebär i princip att kontrollbesiktning skall ske för huvuddelen av de registrerade fordonen. Vidare skall trafikförsäkringspremie och fordonsskatt betalas vid ungefär samma tid och kontrollmärke lämnas ut först sedan det konstaterats att besiktnings-, försäkrings- och skatteplikten har fullgjorts.

Remissyttrandena

Försäkringsinspektionen erinrar inledningsvis om gällande bestämmelser rörande den obligatoriska trafikförsäkringens konstruktion. I den ständigt aktuella debatten om trafikförsäkringens samband med frågor om trafikskador och trafiksäkerhet har, påpekar inspektionen, också förslaget om trafikförsäkring i statlig regi då och då aktualiserats. I en promemoria, »Synpunkter på trafikförsäkringens struktur», som hösten 1966 överlämnades till chefen för finansdepartementet, lade inspektionen fram förslag som närmast tog sikte på att åstadkomma en så rättvis kostnadsfördelning som möjligt inom försäkringstagarkollektivet. Vissa av dessa förslag, anför inspektionen, förutsatte att försäkringen skulle drivas i samhällets regi, så t. ex. ett förslag om att försäkringspremien skulle tas ut genom en särskild avgift på bensin. I promemorian framhölls också att skaderegleringen utan tvivel erbjuder det största problemet vid ett statligt övertagande av trafikförsäkringen. Med nuvarande skadeersättningsregler fordras en omfattande skaderegleringsapparat. I samband med den översyn av skadeståndsrätten som f. n. pågår inom skadeståndskommittén torde man enligt inspektionen kunna förvänta att även reglerna om trafikskadeansvaret blir föremål för överväganden. Med hänvisning härtill avstyrker försäkringsinspektionen motionärernas yrkande.

Statens trafiksäkerhetsverk framhåller att trafikförsäkringen har en kombinerad funktion och reglerar förhållandet försäkringshavare-skadelidande. Den är avsedd att vara ett skydd för försäkringshavaren mot den skadeståndsskyldighet som han kan komma att ådraga sig vid framförandet av motorfordon. Försäkringen ger samtidigt den skadelidande en garanti för att han verkligen skall få ut det skadestånd som han kan bli berättigad till.

Försäkringen har sålunda, anför trafiksäkerhetsverket, en något annan karaktär än de båda andra obligatorierna, körkortskravet och skatteplikten. Båda dessa funktioner måste rimligen handhas av samhället. Däremot har den obligatoriska försäkringen, anser verket, på ett i stort sett tillfredsställande sätt kunnat ombesörjas av privata och folkrörelseägda försäkringsföretag. Trafiksäkerhetsverket anför vidare att det med hänsyn till att staten lagstadgat om skyldighet att ha sådan försäkring kan ligga nära till hands att staten också handhar försäkringen. Ett

överförande av den obligatoriska trafikförsäkringen i statlig regi skulle kunna erbjuda vissa fördelar i fråga om bl. a. insamlande av statistik av värde för trafiksäkerhetsarbetet samt ökade möjligheter att i försäkringssystemet införa olika moment som kan stimulera ett varsamt körsätt, öka användningen av bilbälten m. m. De kontakter som verket haft med representanter för trafikförsäkringsföretagen har emellertid visat att man är beredd att medverka på olika sätt i dessa avseenden. Även bortsett från de statsfinansiella svårigheter som torde föreligga för ett realiserande av motionärernas tanke anser sig verket därför icke för närvarande vilja tillstyrka motionen.

Svenska försäkringsbolags riksförbund och *Folksam* avvisar motionsyrkandet med motiveringen att ingenting talar för att trafikförsäkringen genom ett förstatligande skulle komma att bedrivas på ett effektivare sätt. I sina yttranden tar riksförbundet och Folksam upp några centrala problem och diskuterar olika effekter av ett förstatligande.

Beträffande behovet av förbättrad kontroll över att försäkringsplikten uppfylls anför riksförbundet att en förbättrad kontroll är angelägen men att en sådan enligt förbundets mening är på väg att uppnås även med trafikförsäkringens nuvarande organisation. Vid planeringen av det nya bilregistersystemet och det framtida samarbetet inom detta system mellan bilregister och trafikförsäkringsbolag läggs stor vikt vid att åstadkomma sådana anordningar att kontrollen över trafikförsäkringspliktens fullgörande kan bli effektiv och snabbt verkande. Det nya bilregistret skall bl. a. arbeta med hjälp av avancerad datateknik, och det finns anledning räkna med att förhållandena på detta område skall bli avsevärt bättre än de nu rådande.

Folksam anför att det nuvarande systemet för kontroll av att fordonsägarna fullgör skyldigheten att trafikförsäkra sina fordon är något tungrott och lämnar vissa möjligheter att underlåta att betala premien. Möjligheten till förenklad kontroll kan, anser Folksam, knappast vara ett motiv för ett förstatligande utan utgör snarare en önskvärd bieffekt vid ett eventuellt förstatligande.

I vad avser kostnaderna för trafikförsäkringen och möjligheterna att en statlig trafikförsäkring skulle ställa sig billigare för konsumenterna än den nuvarande enskilda anser såväl riksförbundet som Folksam att så ej skulle bli fallet, bl. a. eftersom sambandet mellan trafik- och annan motorförsäkring (hel- och halvförsäkring) härigenom skulle komma att brytas. Förbundet uttalar om detta samband:

Möjligheterna att samadministrera dessa försäkringar bidrar i dag till att hålla de totala kostnaderna nere. Även om andelen vagnskadeförsäkringar i samband med trafikförsäkringar successivt sjunkit på senare tid på grund av de s. k. vagnskadegarantierna från fabrikanterna är sambandet mellan de båda grenarna fortfarande starkt. Den s. k. del-

kaskoförsäkringen (omfattande brand-, glasrute-, stöld-, maskin-, räddnings- och rättsskyddsförsäkringar) liksom förarplatsförsäkringen ligger utanför vagnskadegarantierna. Delkaskoförsäkringen utgör ett komplement till mer än nittio procent av trafikförsäkringarna. En uppdelning på en del som skulle administreras av en statlig myndighet och en del som skulle administreras av försäkringsbolagen skulle — förutom att kostnaderna totalt sett rimligen måste komma att öka — medföra olägenheter för försäkringstagarna vid regleringen av inträffade skador. Eftersom de flesta kollisionsskador berör både trafik- och motorfordonsförsäkringen, skulle försäkringstagarna tvingas ha kontakter med två olika försäkringsgivare vilket i regel ej är fallet med nuvarande system.

Folksam framför i huvudsak samma synpunkter. Beträffande försäkringsbolagens kostnader påpekar Folksam att 70—80 procent av försäkringsföretagens premieintäkter återgår till försäkringstagarna i form av skadecersättningar. Med oförändrade försäkringsvillkor och skaderegleringsprinciper ligger alltså möjligheterna till besparingar vid ett förstataligande inom resterande 20—30 procent — förvaltningskostnadsdelen. Genom att trafikförsäkringen bedrivs i nära samband med framför allt motorfordonsförsäkring är dock många av kostnadsposterna av karaktären fasta eller halvfasta samkostnader. Vissa av dessa skulle enligt Folksam komma att bli dubblerade om enbart trafikförsäkringen överfördes till ett statligt försäkringsbolag.

Möjligheten att utnyttja det nya bilregistret och bilskatteuppbörden vid administrationen av trafikförsäkringen skulle enligt Folksam knappast medföra en kostnadsbesparing. Visserligen skulle ett statligt företag ej behöva belastas med kostnader för försäljningspersonal och fältkontor men försäkringsföretagen måste i stort sett bibehålla sin organisation. Resultatet skulle bli en ökad kostnadsbelastning på dessa. En förstataligad trafikförsäkring måste, anför Folksam, baseras på i stort sett samma premieberäkningssystem som det nuvarande. Detta innebär att bilregistret måste kompletteras med en stor mängd uppgifter för premieberäkningen. Det är tveksamt om detta kommer att kunna administreras till en lägre kostnad än försäkringsbolagen i dag har möjlighet till.

En enligt båda de nu återopade remissinstanserna mycket betydelsefull fråga vid diskussionen om trafikförsäkringens organisation rör skaderegleringen. Riksförbundet framhåller att trafikförsäkringen anknyter till skadeståndsrätten och att skaderegleringen därför kräver helt andra resurser än den av försäkringskassorna handlagda allmänna försäkringen. En mycket stor del av de skador som anmäls till trafikförsäkringsbolagen innefattar personskador — 40—50 procent av de årligen utbetalda ersättningarna avser personskador — vilkas reglering kräver att en personlig kontakt kan hållas med den skadelidande ofta under lång tid. De enskilda bolagen har en väl utbyggd organisation med erforderliga personella resurser, något som i dag saknas hos de statliga organ som enligt motionärernas förslag skulle

överta trafikförsäkringen. Vidare framhåller förbundet att för insamlande av de uppgifter som erfordras för premieberäkningen enligt bonus- och självrisksystemen en omfattande organisation skulle behöva byggas upp vid det statliga organ som skulle anförtros uppgiften att handha trafikförsäkringen.

Folksam anför att en statlig premieuppbörd förutsätter att även skaderegleringen sköts av ett statligt organ. De enda fördelarna med ett sådant system, anser Folksam, skulle vara möjligheter till större enhetlighet i regleringen och de fördelar som det större underlaget för denna apparat kunde erbjuda, t. ex. i form av möjlighet till representation på flera orter. Med hänsyn till de genomarbetade normer som försäkringsföretagen redan har på skaderegleringsområdet liksom till den geografiskt väl utbyggda representationen skulle dock dessa effekter troligen bli marginella.

Även Folksam framhåller att en skaderegleringsapparat skött av ett statligt organ skulle orsaka avsevärt ökat besvär för de flesta skadelidande genom att dessa alltid skulle tvingas till kontakter med två försäkringsgivare.

Den konkurrens mellan ett fåtal stora försäkringskoncerner som råder inom försäkringsbranschen medför enligt branschens talesmän ett flertal fördelar från konsumenternas synpunkt.

Folksam anför härom:

Detta konkurrensförhållande är en garanti för att premierna hålls nere på den lägsta nivå som är möjlig inom ramen för en balanserad affär. Men premien är inte det enda konkurrensmedlet. Till dessa hör även sådana faktorer som t. ex. service till allmänheten. De företag som sköter sådana frågor bäst kommer även att kunna hävda sig bäst i konkurrensen. En garanti för att dessa för försäkringstagarna så väsentliga förhållanden sköts på effektivaste sätt kan således sägas finnas inbyggd i nuvarande system. Ett »monopolföretag» måste arbeta utan den stimulansfaktor som konkurrensen innebär.

Avslutningsvis tar riksförbundet och Folksam upp frågan om möjligheterna till offentlig insyn i och kontroll av försäkringsverksamheten och framhåller att trafikförsäkringen f. n. ingalunda ligger utanför statlig insyn. Riksförbundet anför att det med hänsyn till den expertis som står till försäkringsinspektionens förfogande och till den långtgående uppgiftsskyldighet som bolagen har gentemot inspektionen finns garantier för att allmänhetens krav på kontroll av verksamheten tillgodoses. Folksam påpekar att utvecklingen gått mot en ökad offentlig insyn i och kontroll av försäkringsverksamheten. Denna kontroll bör enligt Folksam mening byggas ut, och Folksam har i ett par remissyttranden framhållit att försäkringsinspektionen av statsmakterna bör ges så stora resurser att inspektionen skall kunna utöva sin tillsyn över försäkringsföretagen med egna experter, sålunda utan att på något sätt vara beroende av den expertis som finns inom försäkringsföretagen.

Utskottet

Trafikförsäkring skall enligt trafikförsäkringslagen finnas för motorfordon som är registrerat i Sverige eller som utan registrering brukas i trafik i landet. Försäkring får meddelas av försäkringsanstalt som fått Kungl. Maj:ts tillstånd eller anstalt som inrättats av staten. Trafikförsäkringen har en dubbel funktion. Den fungerar som en garanti för att den skadelidande får ut sitt skadestånd. Försäkringen gäller också för försäkringstagaren för den ansvarighet för skada som åvilar honom, dvs. som ansvarighetsförsäkring.

Enligt trafikförsäkringslagen har försäkringsinspektionen till uppgift att övervaka försäkringsbolagens handhavande av trafikförsäkringen från såväl skälighets- som likviditetssynpunkt. Försäkringspremiernas övre gräns kan fastställas av Kungl. Maj:t om så befinns nödvändigt.

Motionärerna anser att ett förstatligande av trafikförsäkringen skulle medföra fördelar i form av en effektivare kontroll av att försäkringsplikten verkligen fullgörs och en sänkning av försäkringskostnaderna. De hemställer därför om en skyndsam utredning med sikte på att den obligatoriska trafikförsäkringen skall bli en statlig angelägenhet i likhet med bilskatt och körkort.

Utskottet vill understryka att samtliga remissinstanser anfört att det nuvarande trafikförsäkringssystemet fungerar tillfredsställande. Garantier för statlig insyn och kontroll över försäkringsbolagens handhavande av trafikförsäkringen finns genom försäkringsinspektionens verksamhet och den uppgiftsskyldighet som bolagen har gentemot inspektionen. De fördelar som statens trafiksäkerhetsverk anser skulle kunna vinnas genom ett förstatligande kan enligt verkets uppfattning även åstadkommas genom ett samarbete inom det nuvarande systemet mellan verket och försäkringsbolagen.

Försäkringsinspektionen samt Svenska försäkringsbolags riksförbund och Folksam framhåller att skaderegleringen utgör ett stort problem vid ett statligt övertagande av trafikförsäkringen. Med nuvarande skadeersättningsregler fordras en omfattande skaderegleringsapparat. Enligt uttalande av chefen för justitiedepartementet i remiss till lagrådet av förslag till skadeståndslag ingår en översyn av skadeersättningsreglerna i det pågående reformarbetet på skadeståndsområdet.

Med hänsyn till det som anförts finner utskottet inte anledning att föreslå riksdagen att hos Kungl. Maj:t anhålla om en sådan utredning som motionärerna angivit.

Utskottet hemställer därför

att riksdagen avslår motionen 1971: 1091.

Stockholms den 9 november 1971

På näringsutskottets vägnar

INGVAR SVANBERG

Närvarande: herrar Svanberg (s), Bengtsson i Landskrona (s), Börjesson i Glömminge (c), Andersson i Örebro (fp), Haglund (s), Andersson i Storfors (s), Rask (s), Ericsson i Åtvidaberg (fp), Holmberg (m), Wååg (s), Hovhammar (m), fru Hansson (s), fru Hambræus (c) och fru Marklund (vpk).

Reservation

av fru Marklund (vpk), som anser att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

»Trafikförsäkring skall enligt — — — (= utskottet) — — — bilskatt och körkort.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det med hänsyn till att staten i lag stadgat om skyldighet att inneha trafikförsäkring är rimligt att staten även handhar försäkringen. Väsentliga fördelar kan också, som motionärerna påpekar, vinnas vid ett förstatligande.

Utskottet hemställer därför

att riksdagen i anledning av motionen 1971:1091 hos Kungl.

Maj:t hemställer om utredning angående förstatligande av den obligatoriska trafikförsäkringen.»