



Revidering av motorförsäkringsdirektivet

Justitiedepartementet

2018-06-25

Dokumentbeteckning

KOM (2018) 336/2

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2009/103/EG om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet.

SWD (2018) 247

Commission staff working document impact assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2009/103/EC of the European Parliament and the Council of 16 September 2009 relating to insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles, and the enforcement of the obligation to insure against such liability.

SWD (2018) 248

Commission staff working document executive summary of the impact assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2009/103/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 relating to insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles, and the enforcement of the obligation to insure against such liability.

Sammanfattning

Europeiska kommissionen har lämnat ett förslag om revidering av direktivet om motorfordonsförsäkring från 2009. Förslaget syftar till att ge bättre skydd för skadelidande vid trafikolyckor och förbättra försäkringstagares rättigheter. Närmare bestämt handlar det om att klargöra tillämpningsområdet för direktivet. Vidare föreslås att medlemsstaterna ska ges ökade möjligheterna att kontrollera huruvida fordon från andra länder är försäkrade. Det införs även krav på att det i varje medlemsstat ska finnas ett organ som kan ersätta en skadelidande om en försäkringsgivare som meddelat en motorfordonsförsäkring inte utger ersättning, t.ex. på grund av att försäkringsgivaren har

blivit insolvent. Därutöver föreslås en harmonisering av de lägsta ersättningsnivåer som ska kunna utges från en försäkring. Slutligen föreslås bestämmelser om intyg beträffande skadehistorik. Sådana intyg kan en försäkringstagare ha användning för vid diskussioner med en ny försäkringsgivare.

Regeringen ställer sig positiv till att stärka skyddet för skadelidande vid trafikolyckor och till att förbättra försäkringstagares rättigheter. På några punkter behöver dock förslagen övervägas närmare. I förhandlingarna avser regeringen att verka för ändamålsenliga EU-regler på en hög konsument-skyddsnivå som på ett bra sätt balanserar mellan kraven på motorfordonsförsäkring och ett gott skydd för skadelidande. Regeringen avser att verka för att förslaget inte ska medföra att Sverige tvingas sänka det skydd som idag ges de som skadas i trafiken.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Genom ett antal EU-direktiv uppställs krav i fråga om ansvarsförsäkring för motorfordon. Det första av dessa direktiv beslutades redan 1972. Genom direktivet 2009/103/EG om motorfordonsförsäkring från 2009 konsolideras de tidigare direktiven. Direktivet är ett s.k. minimidirektiv. Det innebär att medlemsstaterna får ha regler som är mer förmånliga för den skadelidande.

I direktivet anges bl.a. att varje medlemsstat ska se till att fordon som är normalt hemmahörande inom dess territorium omfattas av ansvarsförsäkring. Endast vissa begränsade undantagsmöjligheter finns. Vidare finns i direktivet bestämmelser om att det i varje medlemsstat ska finnas ett organ med uppgift att svara för ersättning för skador som orsakas av oidentifierade eller oförsäkrade fordon. Genom att det uppställs harmoniserade regler om ansvarsförsäkringar för fordon, främjas den fria rörligheten inom EU. Av samma skäl innehåller direktivet även ett förbud mot systematiska kontroller av försäkringsinnehav vid gränspassager inom EU. I och med att det kan förekomma att konsumentens skadehistorik har betydelse för premiesättningen i samband med byte av försäkringsgivare, föreskriver direktivet att försäkringstagaren har rätt att när som helst begära ett intyg beträffande de krav som har riktats mot hans eller hennes försäkring.

Under 2013 och 2014 meddelade EU-domstolen ett antal domar som gäller direktivet. I ett mål var frågan huruvida direktivet kräver att det finns ett organ som garanterar ersättning åt skadelidande vid trafikolyckor, för det fall en försäkringsgivare blir insolvent. EU-domstolen fann att någon sådan skyldighet inte följde av direktivet (Dom Csonka m.fl., C-409/11, EU:C:2013:512). I ett annat mål uttalade sig EU-domstolen om innebörden av begreppet ”användning av fordon”, vilket (i vissa språkversioner av direktivet) är av betydelse för att avgöra om en skada omfattas av direktivet. Domstolen fann att begreppet omfattar all användning av ett fordon som överensstämmer med dess sedvanliga funktion (Dom Vnuk, C-162/13,

Våren 2017 informerade kommissionen, i ett meddelande om en handlingsplan om finansiella tjänster för konsumenter (Bättre produkter, fler valmöjligheter), att den avsåg att utreda hur olycksoffer på bästa sätt kan kompenseras om en försäkringsgivare går i konkurs samt se över möjligheterna att förbättra det gränsöverskridande erkännandet av intyg om skadehistorik (KOM [2017] 139 final).

Kommissionen har därefter inom ramen för det så kallade Refit-programmet, och med utgångspunkt i bl.a. de ovan nämnda avgörandena, analyserat om det finns anledning att revidera direktivet om motorfordonsförsäkring. De förslag som nu presenteras har sin grund i resultatet av denna analys.

Förslaget presenterades den 24 maj 2018.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar till att stärka direktivets bestämmelser om motorfordonsförsäkring för att ge bättre skydd för skadelidande vid trafikolyckor och förbättra försäkringstagares rättigheter. Förslaget berör fem delfrågor.

Som framgår ovan har tillämpningsområdet för direktivet klargjorts genom ett antal domar från EU-domstolen. Kommissionen föreslår att de förtydliganden som EU-domstolen har gjort ska kodifieras och föras in i direktivet. Därigenom klargörs att direktivet omfattar all användning av ett fordon, som normalt är avsett som transportmedel, som överensstämmer med fordonets normala funktion, oavsett vilka egenskaper fordonet har och oavsett i vilken terräng fordonet används och huruvida det står stilla eller befinner sig i rörelse.

Enligt direktivets nuvarande lydelse får medlemsstaterna inte genomföra systematiska kontroller av innehav av försäkring när ett fordon från en medlemsstat färdas in i en annan. Numera är det möjligt att genomföra sådana kontroller utan att behöva stoppa ett fordon, t.ex. genom automatisk avläsning av registreringsskyltar och avstämning mot ett försäkringsregister. Det föreslås därför att medlemsstaterna ska ges möjlighet att införa systematiska kontroller av försäkringsinnehav.

Ett annat av förslagen tar sikte på situationen att en försäkringsgivare som har meddelat motorfordonsförsäkring går i konkurs eller dylikt. Det införs en skyldighet för medlemsstaterna att se till att det finns ett organ som kompenserar skadelidande, om den försäkringsgivare som annars skulle ha utgett ersättningen försätts i konkurs, likvideras eller inte svarar på den skadelidandes krav. Den skadelidande ska kunna vända sig till ersättningsorganet i det land där han eller hon har sin hemvist. Det organet ska i sin tur kunna återkräva ersättningen från ersättningsorganet i det land där försäkringsgivaren är etablerad. Det föreslås även att kommissionen ska få meddelade delegerade akter om skadeersättningsorganens uppgifter.

Direktivet uppställer miniminivåer beträffande den ersättning som ska kunna utgå ur en motorfordonsförsäkring. Dessa miniminivåer skiljer sig dock åt mellan medlemsstaterna, bl.a. på grund av att vissa medlemsstater tillämpar övergångsperioder för att anpassa sig till ersättningsnivåerna. Med förslaget införs harmoniserade lägsta försäkringsskyddsnivåer. Dessa uppgår till ungefär 6,1 miljoner euro beträffande personskador och 1,2 miljoner euro för saksador. Även fortsättningsvis kommer det vara tillåtet för en medlemsstat att tillämpa högre ersättningsnivåer.

I dag gäller att en försäkringsgivare på den skadelidandes begäran ska utfärda ett intyg om vilka krav som har framställts mot försäkringen. Det nu aktuella förslaget innebär att formatet för dessa intyg harmoniseras. Kommissionen ska dessutom få meddela delegerade akter om intygens innehåll och form. Vidare uppställs krav på försäkringsgivare att behandla intyg om skadehistorik på ett icke-diskriminerande sätt, t.ex. vid premiesättning. Det är inte acceptabelt att behandla en kund sämre av det skälet att kunden tidigare har bott i en annan medlemsstat. Vidare ska försäkringsgivare offentliggöra sina policys i fråga om hur de beaktar intyg om skadehistorik vid premiesättningen.

Det föreslås att direktivet ska träda ikraft 12 månader efter det att det har antagits samt att kommissionen ska genomföra en utvärdering av direktivet inom sju år från dess ikraftträdande.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Allmänt

I trafikskadelagen (1975:1410) finns bestämmelser om skyldigheten att teckna en försäkring som syftar till att ersätta skador som orsakas av motor drivna fordon (trafikförsäkring). Lagen innehåller även bestämmelser om rätten till ersättning från en trafikförsäkring (trafikskadeersättning). Det är i första hand den lagen som kommer att påverkas av förslagen. Vissa näraliggande bestämmelser finns även i lagen om motortävlingsförsäkring (1976:357). Den lagen gäller skyldigheten att teckna en särskild försäkring vid tävling (eller liknande användning) inom ett inhägnat tävlingsområde. Även den lagen kan komma att påverkas av förslagen. Skyddet enligt lagen om motortävlingsförsäkring är mer inskränkt än skyddet enligt trafikskadelagen.

Omfattningen av trafikförsäkringsplikten

Enligt trafikskadelagen ska det finnas trafikförsäkring för motordrivna fordon som är registrerade i vägtrafikregistret och som inte är avställda, eller för andra motordrivna fordon när de brukas i trafik här i landet. Vidare reglerar lagen rätten till ersättning för skador som uppkommer i följd av trafik.

Begreppet ”i trafik” har en mycket vid innebörd. Ersättning utgår för de flesta skador som kan uppkomma i samband med användningen av ett motor drivet fordon, i vissa fall till och med när det är fråga om ett stillastående

fordon. Det finns ingen inskränkning beroende på var ett fordon brukas. De enda undantagen från försäkringsplikten gäller för motordrivna fordon som är avsedda att föras av gående, vissa lättare motorredskap som är huvudsakligen inrättade som arbetsredskap (och alltså inte för transport) och för motordrivna fordon som i stället omfattas av lagen om motortävlingsförsäkring.

I förslaget föreslås att begreppet ”use of vehicle” – som i den engelska språkversionen är avgörande för direktivets tillämpningsområde – ska definieras som all användning av ett fordon, som normalt är avsett som transportmedel, som överensstämmer med fordonets normala funktion, oavsett vilka egenskaper fordonet har och oavsett i vilken terräng fordonet används och huruvida det står stilla eller befinner sig i rörelse. I praktiken innebär det bl.a. att det klargörs att försäkringsplikt inte bara gäller för fordon som vanligen används på vägar och att försäkringsplikten gäller även om fordonet bara brukas på privat mark.

I huvudsak är detta klargörande i linje med den tillämpning som gäller i Sverige. Det finns dock vissa oklarheter i fråga om gränserna för försäkringsplikten. Det kan t.ex. diskuteras om det är möjligt att ha ett undantag i trafikskadelagen för motortävlingsförsäkringar på inhägnat område. I Sverige har sådana motortävlingar inte ansetts omfattas av direktivet (se prop. 1992/93:8 s. 14). Det finns även andra gränsdragningsfrågor. Exempelvis anser kommissionen att det gäller försäkringsplikt för el-cyklar och s.k. Segways. I det sammanhanget bör dock framhållas att det finns möjligheter för medlemsstaterna att undanta vissa fordon från försäkringsplikten, men i så fall måste de som skadas av ett sådant fordon i stället kunna få ersättning från en nationell garantifond. I Sverige är det Trafikförsäkringsföreningen som är garantifond. Om de aktuella fordonen skulle omfattas av försäkringsplikt enligt direktivet men det nationellt är önskvärt att undanta dem från kravet på försäkring, kan det krävas särskilda regler om Trafikförsäkringsföreningens skyldighet att ersätta skador som fordonen orsakar. De närmare konsekvenserna av förslaget måste analyseras närmare.

Försäkrades skydd vid insolvens

I Sverige finns det inga särskilda bestämmelser om försäkrades rätt till ersättning från en garantifond vid insolvens hos en försäkringsgivare som meddelar trafikförsäkring. Förslaget i denna del påverkar därför trafikskadelagen, eftersom denna lag framstår som den mest naturliga placeringen för en sådan reglering (jfr Ds 1993:35). Det kan dock inte uteslutas att även andra lagar påverkas. Det finns nämligen näraliggande bestämmelser som ger en försäkringstagare förmånsrätt i en försäkringsgivares konkurs i förmånsrättslagen (1970:979), försäkringsrörelselagen (2010:2043) och lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige. Förslaget kan föranleda mindre ändringar även i dessa lagar, liksom i konkurslagen (1987:672).

Intyg om skadehistorik

I trafikskadelagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för försäkringsgivare att utfärda intyg om skadefall. Enligt trafikförsäkringsförordningen (1976:359) ska en försäkringsgivare på begäran lämna ett intyg till försäkringstagaren om trafikskadeersättning som har betalats ut under de senaste fem åren. Bestämmelserna – som genomför de tidigare motorförsäkringsdirektiven – kommer behöva ändras. Dessutom krävs en särskild reglering om att intyg om skadehistorik ska beaktas på ett icke-diskriminerade sätt vid premiesättningen. Detta kan behöva förtydligas genom en ändring i trafikskadelagen, trafikförsäkringsförordningen eller försäkringsrörelselagen.

Minimibelopp som ska ersättas

Enligt trafikskadelagen gäller att från ett fordons trafikförsäkring ska trafikskadeersättning kunna utgå med anledning av en och samma händelse med högst 300 miljoner kronor, ränta och ersättning för rättegångskostnader oräknade. Denna ersättningsnivå överstiger de höjda miniminivåerna enligt förslaget, varför någon påverkan inte förutses i denna del.

Kontroll av försäkring

Enligt direktivet har det varit förbjudet att vidta systematiska kontroller av innehav av ansvarsförsäkring när ett fordon färdas in i en medlemsstat från en annan. Någon nationell reglering om sådana kontroller finns därför inte. Enligt förslaget lättas förbudet upp. Det innebär att det ges utrymme för nationella regleringar på området, om det är något som i framtiden bedöms vara önskvärt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömning i dess konsekvensanalys, SWD (2018) 248, är att förslaget inte har några budgetära konsekvenser. Om en medlemsstat väljer att införa systematiska kontroller av försäkringsinnehav i fråga om fordon från en annan medlemsstat, kan i och för sig de nationella statsbudgetarna påverkas. Det är dock valfritt för medlemsstaterna. Vidare kan det uppstå kostnader för att inrätta ett organ som ska utge ersättning vid insolvens hos en försäkringsgivare, men kommissionen förväntar sig att detta kommer att bli en uppgift för något befintligt organ, t.ex. en nationell garantifond. Kommissionen förutsätter att kostnaderna för en sådan fond kommer bekostas av försäkringsgivarkollektivet.

Regeringen delar kommissionens bedömning. Eventuella kostnadsökningar för det allmänna bör, enligt regeringens nuvarande bedömning, kunna finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig positiv till att stärka skyddet för skadelidande vid trafikolyckor och till att förbättra försäkringstagares rättigheter. Det finns dock ett behov av att fortsätta analysera förslaget, särskilt i fråga om direktivets tillämpningsområde och kravet på att det ska inrättas ett särskilt organ som ska ersätta skadelidande vid insolvens hos en försäkringsgivare. I förhandlingarna avser regeringen att verka för ändamålsenliga EU-regler på en hög konsumentskyddsnivå som på ett bra sätt balanserar mellan kraven på motorfordonsförsäkring och ett gott skydd för skadelidande. Regeringen avser att verka för att förslaget inte ska medföra att Sverige tvingas sänka det skydd som idag ges de som skadas i trafiken.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter medlemsstaterna har.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter institutionerna har.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Berörda myndigheter och organisationer kommer inom kort att beredas tillfälle att lämna synpunkter på förslaget.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Artikeln behandlar möjligheten att besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och för att få den att fungera. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet gemensamt antar direktivet. Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

När det gäller subsidiaritetsprincipen kan, enligt kommissionen, förslagets syften inte uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna själva. Kom-

missionen framhåller att direktivet skyddar skadelidande vid olyckor i andra EU-medlemsstater än deras hemvist och inhemska offer för olyckor som orsakats av förare från en annan medlemsstat. Förslagen gäller försäkringsgivare med gränsöverskridande verksamhet, försäkringstagare som reser över gränserna och gränsöverskridande försäkringskontroller av fordon. Kommissionen anser vidare att det är avgörande för den inre marknadens funktion att säkerställa att skadelidande får ersättning, även i de fall en försäkringsgivare från en annan medlemsstat har blivit insolvent. Okoordinerade åtgärder genom frivilliga åtaganden och avtal mellan nationella garantifonder kan inte garantera att skadelidande får rätt ersättning i sådana fall, eller att riskerna förknippade med insolvens hos en försäkringsgivare delas mellan medlemsstaterna. Bara genom åtgärder på EU-nivå kan skyddet för skadelidande säkerställas i sådana fall. Det är inte heller möjligt att genom nationella åtgärder motverka att oförsäkrade fordon används vid gränsöverskridande trafik. Slutligen anser kommissionen att det bara genom åtgärder på EU-nivå kan säkerställas en enhetlig tillämpning av direktivet och en enhetlig behandling av intyg om skadehistorik.

När det gäller förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen pekar kommissionen på att de valda policyalternativen noggrant har utvärderats och utformats för att hitta den rätta balansen mellan det allmännas intressen (särskilt behovet av att minska oförsäkrad körning och att garantera en jämn minsta skyddsnivå för skadelidande) och potentiella kostnader för allmänheten myndigheter, försäkringsgivare och försäkringstagare.

Regeringen delar bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att remitteras och regeringen kommer att analysera förslaget mot bakgrund av inkomna remissvar. Första behandlingen av förslaget i rådsarbetsgruppen för finansiella tjänster är planerad till september. Det är inte känt när frågan tidigast kan komma upp på rådsmöte. Det är inte heller känt när Europaparlamentet kommer att påbörja behandlingen av ärendet.

4.2 Fackuttryck/termer

I direktivet används begreppen *motorfordonsförsäkring* och *ansvarsförsäkring*. På engelska talas bl.a. om *compulsory insurance against civil liability in respect of the use of vehicles*. Det som avses med direktivet är alltså att det ska finnas en försäkring som utger ersättning, i de fall det enligt nationell civilrätt finns en skyldighet att ersätta den skadelidande. Direktivet påverkar däremot inte de nationella civilrättsliga systemen. Dessa får dock inte vara utformade så att de fråntar direktivet sin ändamålsenliga verkan.

Enligt den svenska trafikskadelagen ska det tecknas en *trafikförsäkring* för motordrivna fordon. Den svenska lagstiftningen om trafikförsäkring omfattar både frågor om civilrättsligt ansvar och om försäkringsplikt. Personskador ersätts på objektiv grund, dvs. oberoende av vållande. Förare och passagerare får alltid ersättning från det egna fordonets trafikförsäkring, även om skadan har orsakats av ett annat fordon. Vidare ersätter trafikförsäkringen sakskadorna som ett fordon orsakar i sin omgivning. Även sådan ersättning utgår på objektiv grund. Vid s.k. kollisionsskador är rätten till ersättning däremot avhängig att det förekommit vållande eller bristfälligheter på någondera sida. Sammantaget ger trafikförsäkringen ett mer omfattande skydd än vad en vanlig ansvarsförsäkring ger.