



## Vitbok om försäkringsgaranti

Finansdepartementet

2010-09-01

### Dokumentbeteckning

KOM(2010) 370

Vitbok om försäkringsgarantisystem

### Sammanfattning

Sedan slutet av 2001 har en arbetsgrupp under ledning av kommissionen diskuterat frågor kring en eventuell försäkringsgaranti, dvs. ett system som ska garantera att ett försäkringsbolags åtaganden gentemot i första hand konsumenter fullgörs även om bolaget går i konkurs. En sådan EU-reglering finns sedan tidigare för banker genom insättningsgarantin och på värdepappersområdet i form av investerarskyddet. Av de 30 EU/EES-länderna har 12 i dag någon form av försäkringsgaranti.<sup>1</sup> Även kommissionen är i grunden positiv till sådana regler.

Motiven för ett införande av ett försäkringsgarantisystem är framför allt att skapa ett utökat konsumentskydd så att försäkringstagarna få ersättning enligt ingångna avtal även om ett försäkringsbolag råkar i ekonomiska svårigheter.

Kommissionen presenterar i vitboken en policyinriktning för hur ett europeiskt försäkringsgarantisystem bör utformas. Målet är att förslagen i vitboken, efter konsultation med medlemsstaterna och övriga intressenter, ska resultera i ett direktivförslag.

Regeringen ser positivt på att ett samråd sker i de frågor som tas upp i kommissionens vitbok och kommer att svara på konsultationen. I samband med detta kommer en svensk ståndpunkt att utarbetas.

---

<sup>1</sup> Sex länder har system som täcker både liv- och skadeförsäkring (ES, FR, LV, MT, RO och UK). Tre länder har system som enbart täcker livförsäkring (BG, DE och PL). Tre länder har system som bara täcker skadeförsäkring (DK, IE och NO). Utöver dessa 12 länder har sex länder system som täcker enbart vissa specifika klasser av skadeförsäkring (BE, FI och IT).

## 1.1 Ärendets bakgrund

Sedan slutet av 2001 har en arbetsgrupp under ledning av kommissionen diskuterat frågor kring en eventuell försäkringsgaranti, dvs. ett system som ska garantera att ett försäkringsbolags åtaganden gentemot i första hand konsumenter fullgörs även om bolaget går i konkurs. Vitboken har tagits fram med utgångspunkt från detta arbete. Hänsyn har tagits till de konsultationer och debatter som kommissionen hållit med intressenter under de senaste 2 åren. Vitboken bygger vidare på slutsatserna i den rapport kommissionen beställt av Oxera<sup>2</sup> (Insurance guarantee schemes in the EU, november 2007) samt den rapport CEIOPS har tagit fram till kommissionen<sup>3</sup> (CEIOPS Input to the EC work on Insurance Guarantee Schemes, juni 2009). Vidare utgör vitboken ett svar på upprepade förfrågningar från Europaparlamentet om att ett förslag till europeiskt försäkringsgarantisystem bör tas fram.<sup>4</sup>

Kommissionens vitbok har skickats ut på konsultation och berörda parter uppmanas att skicka in synpunkter senast den 30 november 2010. Därefter avser kommissionen att ta fram ett direktivförslag, med beaktande av de synpunkter som inkommit i konsultationen.

## 1.2 Förslagets innehåll

### *Varför behövs ett försäkringsgarantisystem?*

Inledningsvis redogör kommissionen i vitboken för varför ett försäkringsgarantisystem behövs. Kommissionen lyfter här fram att finanskrisen har visat att existerande konsumentskyddssystem i hela finanssektor har brister och behöver ses över. Vidare pekar kommissionen på att varken nuvarande solvensreglering eller den framtida solvens II-regleringen, som träder i kraft den 31 december 2012, skapar några garantier för att försäkringsbolag inom EU inte kan hamna på obestånd. Bestämmelserna i solvens II-direktivet syftar till att säkerställa att bolagen ska ha tillräckligt mycket kapital för att med 99,5% sannolikhet klara ytterligare ett verksamhetsår. Historisk data visar att sannolikheten för att ett försäkringsbolag inom EU går i konkurs under ett år är 0,1% vid normala ekonomiska förhållanden och 0,5% vid exceptionella ekonomiska

---

<sup>2</sup> Rapporten finns på följande länk  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/insurance/docs/guarantee\\_schemes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/guarantee_schemes_en.pdf)

<sup>3</sup> Rapporten finns på följande länk  
[http://www.ceiops.eu/media/files/publications/submissionstotheec/CEIOPS-DOC-18-09%20\\_Input\\_to\\_EC\\_work\\_on\\_IGS-approved\\_clean\\_.pdf](http://www.ceiops.eu/media/files/publications/submissionstotheec/CEIOPS-DOC-18-09%20_Input_to_EC_work_on_IGS-approved_clean_.pdf)

<sup>4</sup> Se bl.a. artikel 242 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II-direktivet).

förhållanden, t.ex. en finansiell kris. Vid extrema fall kan förlusterna för detta, enligt kommissionens beräkningar, uppgå till 46,5 miljarder euro för EU:s samtliga liv- och skadeförsäkringsbolag över en ettårsperiod.

Kommissionen lyfter vidare fram att mängden gränsöverskridande försäkringsverksamhet sannolikt kommer att öka i framtiden, bl.a. med anledning av införandet av solvens II-direktivet som medför en ökad harmonisering av försäkringsreglerna inom EU. Ökad gränsöverskridande försäkringsverksamhet skapar ett ökat behov av ett EU-harmoniserat försäkringsgarantisystem.

Idag har 12 av 30 EU/EES-länderna ett nationellt försäkringsgarantisystem. Systemen är dock mycket olika. Dessa olikheter, samt det faktum att de flesta länder helt saknar försäkringsgarantisystem, medför ett otillräckligt och ottydligt konsumentskydd för försäkringstagarna inom EU. Olikheterna mellan, och avsaknaden av, nationella försäkringsgarantisystem medför dessutom att försäkringsbolagen inom EU inte kan konkurrera på lika villkor.

Kommissionen framför vidare att försäkringsbolagskonkurser som resulterar i ekonomiska förluster för försäkrings- och förmånstagare riskerar att påverka konsumenternas beteende negativt, genom att de köper färre försäkringar och inte på samma sätt försäkrar sig mot risker de utsätts för. Dessutom minskar konsumenternas förtroende för det finansiella systemet.

Finns det alternativa lösningar till problemen?

Kommissionen lyfter fram ett antal alternativa lösningar till de problem som de inledningsvis redogjort för. Exempelvis kan en hårdare solvensreglering minska riskerna för att försäkringsbolag går i konkurs. En solvensreglering som utgår ifrån att försäkringsbolagskonkurser helt ska undvikas skulle emellertid vara mycket kostsam. Kommissionen pekar vidare på den förmånsrätt som försäkringstagare har vid försäkringsbolagskonkurser, som medför att de prioriteras framför andra borgenärer vid konkurs. Inte heller denna reglering utesluter dock att försäkrings- och förmånstagarna lider ekonomisk skada vid försäkringsbolagskonkurser. Framför allt kan de behöva vänta lång tid på sin ersättning. En annan lösning är att de nationella regeringarna tar fram ad hoc lösningar vid försäkringsbolagskonkurser i det egna landet. Denna lösning har emellertid många nackdelar, bl.a. blir det inte tydligt på förhand vilka rättigheter försäkrings- och förmånstagarna har vid en konkurs. En alternativ lösning är att begära mer information från försäkringsbolagen för att underlätta försäkringstagarnas bedömning av försäkringsbolagens möjlighet att uppfylla sina åtaganden. Inte heller denna lösning innebär dock någon garanti för att försäkringstagarna lider ekonomisk skada. Det är också svårt för försäkringstagarna att förstå och bedöma all information från försäkringsbolagen. Sammanfattningsvis anser kommissionen att upprättande av ett försäkringsgarantisystem på EU-nivå är det lämpligaste sättet att komma tillrätta med de aktuella problemen.

Vitbokens förslag omfattar liv- och skadeförsäkringsbolag, samt även bolag med blandad verksamhet. Förslagen omfattar dock inte tjänstepensionsverksamhet<sup>5</sup> eller återförsäkring. Kommissionens utgångspunkt är vidare att den framtida lagstiftningen ska utgöra en minimiharmonisering, dvs. medlemsstaterna ska ha möjlighet att införa ett starkare skydd än det som kommer föreslås i den aktuella EU-lagstiftningen.

Vitbokens förslag syftar till att säkerställa ett tillfredsställande skydd för försäkringstagare och förmåntagare inom EU i det fall ett försäkringsbolag går i konkurs, oavsett i vilken medlemsstat försäkringen har köpts. Vidare syftar förslagen till att uppnå konkurrens på lika villkor för försäkringsbolagen inom EU. Ett EU-harmoniserat försäkringsgarantisystem ska finansieras av bolagen själva, vilket förhindrar att kostnaderna av att försäkringsbolagen fallerar behöver bäras av skattebetalarna. Det är viktigt att systemet är kostnadseffektivt, varför nyttan av skyddet för försäkringstagarna måste vägas mot kostnaderna för att upprätthålla detsamma. Slutligen syftar ett försäkringsgarantisystem på EU-nivå till att stärka förtroendet för samt stabiliteten på EU:s inre försäkringsmarknad.

*Kommissionens förslag till utformning av ett europeiskt försäkringsgarantisystem*

Inledningsvis framför kommissionen att det bästa instrumentet för att uppnå ett EU-harmoniserat försäkringsgarantisystem är att ta fram ett direktiv på EU-nivå. Detta säkerställer att målet om ett harmoniserat system uppnås, samtidigt som medlemsstaterna får möjlighet att själva anpassa utformningen av lagstiftningen på nationell nivå.

Kommissionen förespråkar att ett nationellt försäkringsgarantisystem etableras i varje medlemsstat (och inte ett gemensamt europeiskt system), då de menar att det inte finns stöd för det senare.

Kommissionen förespråkar vidare att den s.k. hemlandsprincipen ska gälla. Detta innebär för svensk del i korthet att försäkringsgarantisystemet ska omfatta försäkringsbolag som har sitt säte i Sverige och där Finansinspektionen är ansvarig för tillsynen över bolaget. Garantin omfattar också dessa bolags filialer i andra medlemsstater. Detta har fördelen att tillsynen över försäkringsbolagen och dess filialer är strukturerad på samma sätt, vilket underlättar hanteringen av ersättningsfall där försäkringsgarantisystemet nyttjas. Vidare tillämpas samma princip för investerarskyddet samt insättningsgarantin.

---

<sup>5</sup> I Sverige innebär detta att pensionsstiftelser, understödsföreningar som meddelar försäkring avseende tjänstepension (tjänstepensionskassor) samt den del av verksamheten i livbolag som avser tjänstepension inte omfattas (se prop. 2004/05:165 Nya regler för tjänstepensionsinstitut s. 107 ff).

Kommissionen förespråkar att försäkringsgarantisystemet ska omfatta både liv-<sup>6</sup> och skadeförsäkring. När det gäller livförsäkring konstaterar kommissionen att det kan få mycket långtgående konsekvenser för försäkrings- och förmånstagaren om ett försäkringsbolag går i konkurs. Dels kan det medföra allvarliga ekonomiska konsekvenser och dels kan det vara svårt för personen i fråga att teckna en ny, motsvarande försäkring, då exempelvis hälsan kan ha försämrats sedan den ursprungliga försäkringen tecknades. När det gäller skadeförsäkring konstaterar kommissionen att försäkrings- eller förmånstagaren även i dessa fall kan lida ekonomisk skada, om än inte lika betydande, om ett försäkringsbolag går i konkurs och inte kan uppfylla sina förpliktelser. Det kan vidare vara svårt att finna en lämplig avgränsning för vilka försäkringar som bör omfattas av en garanti, varför det finns fördelar med en brett tillämpningsområde. Av dessa skäl förespråkar kommissionen att både liv- och skadeförsäkring ska omfattas av försäkringsgarantisystemet.

Kommissionen förespråkar att försäkringsgarantisystemet ska omfatta samtliga fysiska personer och vissa juridiska personer. Kommissionen ger inget konkret besked när det gäller vilka juridiska personer som ska omfattas, men anger att det åtminstone bör vara mindre företag (någon storleksangivelse anges dock inte).

Kommissionen förespråkar att försäkringsgarantisystemet ska finansieras ex-ante av de försäkringsbolag som omfattas av systemet, dvs. avgifter tas ut från försäkringsbolagen på förhand innan ersättningsfallen inträffat. Finansiering 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. Fördelen med ex-ante finansiering är att det normalt finns tillräckliga medel tillgängliga då ersättningsfall inträffar. Vidare får denna avgiftsmodell inte samma procykliska effekter som en ex-post modell riskerar att få, där avgifterna kanske måste tas ut från försäkringsbolagen i en finansiell krissituation. Kommissionen föreslår vidare att avgifterna ska vara riskbaserad, dvs. det ska finnas en koppling mellan det enskilda försäkringsbolagets avgift till systemet och risken i detta försäkringsbolags verksamhet. Kommissionen överväger att införa ett system med självrisk, där försäkrings- och förmånstagarna själva får bära en del av risken genom att de inte får ersättning fullt ut från försäkringsgarantisystemet om ett försäkringsbolag går i konkurs. Kommissionen fastslår emellertid inte vilken metod som bör tillämpas för detta.

Kommissionen anser att det bör fastslås en borte tidsgräns inom vilken försäkrings- och förmånstagare ska ha fått sin ersättning tillhanda, efter det att ett försäkringsbolag gått i konkurs. Kommissionen lämnar emellertid inget konkret förslag i denna del.

---

<sup>6</sup> Med livförsäkring avser kommissionen i denna vitbok både traditionell livförsäkrings samt fondförsäkring.

Idag finns inget försäkringsgarantisystem i Sverige. Ett direktivförslag om ett europeiskt försäkringsgarantisystem skulle således innebära att ny lagstiftning behöver tas fram på området.

I vitboken presenteras som nämnts enbart en policyinriktning för hur ett europeiskt försäkringsgarantisystem bör utformas. Målet är att förslagen i vitboken, efter konsultation med medlemsstaterna och övriga intressenter, ska resultera i ett direktivförslag. Något konkret direktivförslag läggs således inte fram nu. Det är därför inte möjligt att nu i detalj redogöra för hur svenska regler kommer att påverkas av ett framtida förslag.

## 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

### *Kommissionens konsekvensanalys*

Kommissionen har tagit fram en konsekvensanalys avseende förslagen i vitboken. Nedan redogörs för resultaten av denna.

Försäkringstagarna väntas gynnas av införandet av ett försäkringsgarantisystem, genom att de får ett ökat skydd i de fall ett försäkringsbolag går i konkurs. Samtidigt väntas kostnaderna för försäkringstagarna öka då det är sannolikt att försäkringsbolagen kommer överföra kostnaderna för de avgifter bolagen betalar för systemet till försäkringstagarna. Kommissionen har uppskattat att fonderingar behöver göras på totalt 13 miljarder euro inom EU. Givet att dessa fonder byggs upp under en 10-årsperiod och kostnaden för detta helt förs över till försäkringstagarna så kommer bruttopremierna i genomsnitt öka med 0,124%. Denna premie kan betraktas som den ytterligare premie som försäkringstagaren betalar för att försäkra sig själv mot risken för ekonomisk skada vid försäkringsbolagets konkurs.

Försäkringsbolagen i de länder som, likt Sverige, inte har ett nationellt försäkringsgarantisystem idag väntas få ökade kostnader för att finansiera ett sådant system. Som nämnts ovan är det dock sannolikt att denna kostnad överförs till försäkringstagarna i form av höjda premier.

Skattebetalarna väntas gynnas av införandet av ett europeiskt försäkringsgarantisystem, då detta eliminerar behovet av att skattefinansiera kostnader för eventuella ad hoc lösningar då ett försäkringsbolag går i konkurs. Som nämnts ovan uppskattar kommissionen att det behövs 13 miljarder euro av fonderade medel för att finansiera ett försäkringsgarantisystem under en 10-årsperiod. Då detta enligt kommissionens förslag ska finansieras av försäkringsbolagen själva så innebär det att skattebetalarna sparar upp till 13 miljarder euro under samma period (jämfört med ett fullt skattefinansierat system).

Existerande nationella försäkringsgarantisystem kommer att påverkas i olika grad, beroende på hur de är konstruerade idag. Exempelvis kommer införandet av ex ante finansiering att innebära en förändring för många system, då det idag är vanligast med ex post finansiering.

Små- och medelstora företag väntas gynnas av förslaget då det innebär ett ökat skydd för dem, i de fall deras försäkringsbolag går i konkurs. Samtidigt kommer dessa företag, på samma sätt som beskrivits ovan om försäkringstagarna, sannolikt drabbas av höjda premier.

Tillsynsmyndigheterna i länder som likt Sverige inte har något nationellt försäkringsgarantisystem idag, kommer att påverkas genom att de sannolikt får ett nytt ansvarsområde (administration av försäkringsgarantisystemet), vilket kan medföra begränsade kostnadsökningar. En mer detaljerad analys av hur tillsynsmyndigheterna kommer att påverkas kommer att tas fram i samband med att kommissionen lägger sitt direktivförslag.

Kommissionens förslag väntas medföra två fördelar för ekonomin. Dels uppnås konkurrens på lika villkor, då försäkringsbolagen inom EU omfattas av samma regler. Dels reduceras risken för att skattebetalarna får bekosta försäkringstagarnas ersättningskrav på försäkringsbolagen vid konkurser.

Kommissionens förslag väntas skapa ökad välfärd genom att medföra ett ökat konsumentskydd, minska kostnaderna för skattebetalarna samt förbättra distributionen av kostnaderna vid försäkringsbolagskonkurser.

Kommissionens direktivförslag kommer att åtföljas av ytterligare en konsekvensanalys.

Konsekvenserna för statsbudgeten

Då kommissionens vitbok inte innehåller konkreta lagstiftningsförslag går det idag inte att slutligt bedöma om förslaget kommer att medföra konsekvenser för statsbudgeten. Utgångspunkten i kommissionens förslag är emellertid att försäkringsgarantisystemet ska bekostas av försäkringsbolagen som omfattas av systemet, varför några negativa konsekvenser för statsbudgeten inte väntas.

En positiv effekt av ett införande av ett försäkringsgarantisystem, som finansieras och garanteras av försäkringsbolagen själva, är att det skulle klargöra för allmänheten att det inte är staten som har ansvaret för försäkringstagarna om ett bolag hamnar på obestånd.

Konsekvenserna för EU-budgeten

Förslaget väntas inte få några effekter på EU-budgeten.

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser positivt på att ett samråd sker i de frågor som tas upp i kommissionens vitbok och kommer att svara på konsultationen. I samband med detta kommer en svensk ståndpunkt utarbetas.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

När frågan om en europeisk försäkringsgaranti tidigare har diskuterats inom EU har representanter för de medlemsstater som inte har försäkringsgarantisystem varit emot att ett sådant införs på EU-nivå. Medlemsstater som redan har system vill generellt att det på EU-nivå skapas ett system som liknar det egna (se fotnot 1).

### 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen och Europaparlamentet har uttryckt ett starkt intresse för att en försäkringsgaranti införs på EU-nivå. Ekonomiska och sociala kommitténs samt regionkommitténs ståndpunkter är inte kända.

### 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är ännu inte kända. Regeringskansliet inhämtar för närvarande synpunkter från relevanta remissinstanser.

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Konsultationsprocessen kräver ingen rättslig grund.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen framför i sin konsekvensanalys att enbart reglering på EU-nivå kan säkerställa att försäkrings- och förmånstagare får ett tillfredsställande konsumentskydd i det fall ett försäkringsbolag går i konkurs. Reglering på EU-nivå säkerställer vidare att försäkringsbolag inom EU verkar utifrån samma villkor, vilket ytterligare stärker den inre marknaden. Det är inte möjligt för medlemsstaterna själva att uppnå en tillräcklig harmonisering när det gäller exempelvis tillämpningsområdet för och finansieringen av försäkringsgarantisystemen, varför reglering på EU-nivå är nödvändig.



#### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens vitbok har skickats ut på konsultation och berörda parter uppmanas att skicka in synpunkter senast den 30 november 2010. Därefter avser kommissionen att ta fram ett direktivförslag, med beaktande av de synpunkter som inkommit i konsultationen.

#### 4.2 Fackuttryck/termer

*CEIOPS*: Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors. Den europeiska tillsynskommittén för försäkringar och tjänstepensioner. Kommittén ger råd till kommissionen, särskilt när nya direktiv ska tas fram. Kommittén ska bidra till att direktiven på ett strukturerat sätt införs i nationell lagstiftning och att tillsynsmyndigheternas praxis överensstämmer. Medlemmar i CEIOPS är ledande befattningshavare från de myndigheter inom EU och EES som har tillsyn över försäkringsbolag och tjänstepensionsföretag.

*Försäkringstagare*: Fysisk eller juridisk person som ingått avtal om försäkring med försäkringsgivare.

*Förmånstagare*: Fysisk eller juridisk person utsedd av försäkringstagaren till vilken försäkringsbelopp eller annat förmånsbelopp skall utbetalas.

*Solvens II-direktivet*: Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II). Solvens II-direktivet innehåller en reformering av den EU-rättsliga solvensregleringen för skade- och livförsäkring samt en konsolidering av flertalet befintliga direktiv inom försäkringsområdet. Solvens II-direktivet är således ett samlat regelverk för direkt- och återförsäkringsverksamhet, innehållande även de övergripande principerna för helt nya solvensregler.