

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Vitbok om försäkringsgarantisystem"

KOM(2010) 370 slutlig

(2011/C 218/10)

Föredragande: **Joachim WUERMELING**

Den 12 juli 2010 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Vitbok om försäkringsgarantisystem"

KOM(2010) 370 slutlig.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4-5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 148 röster för 7 emot och 10 nedlagda röster:

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén välkomnar kommissionens vitbok om försäkringsgarantisystem. Kommittén stöder kommissionens insatser för att inom EU föreslå åtgärder för skydd av försäkringstagare.

1.2 Kommittén stöder kommissionens insatser för att införa harmoniserade bestämmelser för garantisystem. Kommittén stöder kommissionens planer på ett europeiskt direktiv med en hög skyddsnivå i form av en minimiharmonisering som också möjliggör ett mer omfattande skydd i de nationella systemen. Garantisystemet ska användas som en sista utväg ("last resort") när andra, exempelvis tillsynsrättsliga instrument uttömts.

1.3 I samband med detta borde man beakta att man under de senaste åren vidtagit avsevärt bättre försiktighetsåtgärder för att värna om försäkringsgivarnas betalningsförmåga genom tillsyn och kapitaltäckningskrav. Konkursgraden bland försäkringsgivarna är empiriskt sett låg och borde efter dessa åtgärder minska ytterligare. Detta borde beaktas vid utformningen av garantisystemen så att kostnader och nytta står i proportion till varandra. Kommittén förespråkar därför EU-riktlinjer som å ena sidan leder till att konsumenter och arbetstagare skyddas och å andra sidan till att bördan för företag och försäkringstagare hålls nere på en låg nivå.

1.4 Ur EESK:s synvinkel gör kommissionen i vitboken rätt i att problematisera frågan om en obegränsad täckning i garantisystemen. Man måste undvika att solida försäkringsföretag själva hamnar i finansiella svårigheter till följd av obegränsad ansvarsskyldighet. Kommittén ställer sig därför positiv till att kommissionen i vitboken överväger att begränsa fordringarna.

1.5 I händelse av ett lagstiftningsinitiativ borde kommissionen ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om när garantisystemet kan sättas in. Innan garantisystemet sätts in borde

dock alla tillsynsrättsliga möjligheter till ingripande vara uttömda. Det faktum att ett företag inte uppfyller minimikapitalkravet ("Minimum Capital Requirement") enligt solvens II-direktivet bör vara en tillräcklig grund för att aktivera garantisystemet.

1.6 När det gäller frågan om systemens finansiella medel anser kommittén att man återigen bör undersöka de olika alternativen på grundval av resultaten av den femte kvantitativa konsekvensanalysen (QIS 5) till solvens II-direktivet. En viss skyddsnivå borde fastställas på EU-nivå. De specifika finansiella medlen borde dock fastställas med hänsyn tagen till risken i landet och försäkringsområdet i fråga.

1.7 Med tanke på de nationella garantisystem som finns borde det europeiska systemet föreskriva en hög och rimlig skyddsnorm. Frågor rörande utformningen kan sedan överlåtas åt medlemsstaterna i samband med genomförandet, t.ex. detaljerade bestämmelser om hur bidragen ska samlas in, när finansieringen ska ske, om man ska betala ut ersättning eller ta över befintliga försäkringskontrakt och om man ska införa specifika garantisystem för de olika försäkringsklasserna.

### 2. Inledning

2.1 Försäkringarna täcker grundläggande risker för konsumenterna, t.ex. sjukdom, olycksfall eller ansvarsskyldighet. Försäkringarna är också en källa till försörjning vid hög ålder<sup>(1)</sup>. Om en försäkringsgivare hamnar på obestånd kan detta leda till irreparabla skador genom att hela förmögenheter eller delar av en konsuments förmögenhet går förlorade och att konsumenten drabbas av fattigdom.

2.1.1 Frågan om huruvida det behövs ett garantisystem ter sig olika inom olika försäkringsklasser. För livförsäkringarna finns det som regel en risk för att sparad kapital går förlorat, men detta gäller inte för skadeförsäkringarna.

<sup>(1)</sup> EUT C 48, 15.2.2011, s. 38, punkt 1.4.

2.1.2 Den kapitalbildande livförsäkringen ska på lång sikt fungera som försörjningskälla för försäkringstagaren vid hög ålder eller för dennes efterlevande. Om försäkringsgivaren hamnar på obestånd och det inte finns något garantisystem skulle en stor del av de privata reserverna gå förlorade. I en nödsituation skulle statens sociala trygghetssystem tvingas ingripa. Ur EESK:s synvinkel är det därför här som ett garantisystem är mest angeläget.

2.1.3 Inom skade- och ansvarsförsäkringarna måste de försäkringstagare skyddas som när försäkringsgivaren hamnade på obestånd hade en rätt till skadeersättning som ännu inte reglerats. För övriga försäkrade uppstår inte problemet att ett nytt avtal hos en annan försäkringsgivare endast kan fås mot sämre villkor för att försäkringstagarna under tiden åldrats eller deras hälsotillstånd försämrats. Som regel kan man skaffa sig kompletterande täckning på marknaden mot jämförbara villkor.

2.2 Av 5 200 försäkringsföretag (2008) har enligt kommissionens uppgifter 130 hamnat på obestånd sedan 1994. Här måste man dock ta hänsyn till att företagen enligt lag måste ha ett eget kapital som gör att de i ett sådant fall kan tillgodose försäkringstagarnas anspråk helt eller åtminstone delvis.

2.3 Det har därför hittills inte ansetts nödvändigt att införa EU-omfattande garantisystem för det sällsynta fallet att en försäkringsgivare hamnar på obestånd. Kommissionen inledde visserligen förarbeten för ett direktiv 2001. Projektet lades dock ned. Det är inte brukligt med kollektiva garantisystem i marknadsekonomiska system, men många gånger har man infört sådana på det finansiella området för att ta hänsyn till de särskilda risker som konsumenterna är utsatta för.

2.4 På bankområdet har det ända sedan 1994 funnits en EU-omfattande insättningsgaranti som skyddar mot massuttag som skulle kunna destabilisera de finansiella marknaderna i grunden<sup>(2)</sup>. Denna håller för närvarande på att uppdateras<sup>(3)</sup>. Riskbilden inom försäkringssektorn är dock en annan än i banksektorn. Närmare bestämt förekommer det inga massuttag och det finns inget refinansieringsbehov. Ett effektivt system för försäkringar måste därför ha en annan strukturell utformning än ett system för banker.

2.5 För att skydda kunderna så att de inte förlorar sina fordringar har lagstiftaren vidtagit stora försiktighetsåtgärder på försäkringsområdet: en heltäckande och proaktiv tillsyn, höga kapitaltäckningskrav, stränga bestämmelser om kapitalplaceringar och skydd av fordringar på ett konkursbo. Med genomförandet av solvens II-direktivet minskar risken för att en försäkringsgivare ska hamna i finansiella svårigheter ytterligare<sup>(4)</sup>.

2.6 Dessutom omfattas riskerna med en direkt försäkring av ett särskilt skydd i form av återförsäkringar, vilket ytterligare minskar konkursrisken. Genom att en mängd risker förs samman och diversifieras genom återförsäkring skapas ett starkt band mellan försäkringsgivarna som utgör ytterligare ett skydd för konsumenterna.

2.7 Dessutom har EU till följd av krisen på finansmarknaden lagt en helt ny, europeisk grund för den finansiella tillsynen. På försäkringsområdet har man därför också skapat en "europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet".

2.8 Försäkringssektorn har i stor utsträckning förblivit stabil under finanskrisen. Det var inte försäkringssektorn som utlöste krisen<sup>(5)</sup> men den påverkades av krisens effekter. Europeiska försäkringsgivare har varit tvungna att genomföra avskrivningar och räntorna, som genom räddningsaktionerna och penningpolitiken hållits på en låg nivå, gör det svårare för försäkringsgivarna att få den erforderliga avkastningen på kapitalplaceringarna. Orsaken till de spektakulära svårigheter som ändå uppstod inom branschen, t.ex. hos amerikanska AIG eller nu senast Ambac, var dock inte den klassiska försäkringsverksamheten utan den bankliknande risksäkringsverksamheten. Detta kan komma att hända också i framtiden, framför allt hos företag och finanskonglomerat som bedriver både bank- och försäkringsverksamhet.

2.9 Det finns redan försäkringsgarantisystem i 12 av 27 medlemsstater<sup>(6)</sup>. De är mycket komplexa: I vissa medlemsstater skyddas endast vissa försäkringsområden. Dessutom har systemen olika täckning. Ibland finns det också statliga garantier.

2.10 Försäkringskoncerner som är verksamma över hela Europa arbetar på de nationella marknaderna som regel med självständiga nationella dotterföretag, som skulle betala in bidrag till de nationella garantisystemen i sina egna länder. Om ett stort europeiskt företag hamnade i svårigheter skulle de nationella garantisystemen som regel räcka till för att skydda kunderna. Kommittén föreslår dock att det skapas ett europeiskt garantisystem för försäkringsföretag som är verksamma över gränserna för det fall att de nationella garantisystemen inte räcker till.

2.11 De kostnader som ett garantisystem leder till fördelas sist och slutligen över försäkringstagarna i form av högre premier. Visserligen skyddas den enskilda konsumenten vid obestånd. Alla konsumenter får dock bära kostnaderna för detta.

### 3. Kommentarer till kommissionens överväganden i kapitel 3 i vitboken

#### 3.1 De eventuella EU-åtgärdernas art (avsnitt 3.1 i vitboken)

De nationella försäkringsmarknaderna skiljer sig kraftigt åt i fråga om produkt- och riskstruktur. Som instrument bör man därför välja ett direktiv om minimiharmonisering så att medlemsstaterna får möjlighet att ta hänsyn till nationella särdrag på obestånds-, avtals-, skatte- och socialrättens område och behålla försäkringsgarantisystem som redan finns och som visat sig fungera, i den mån dessa är förenliga med bestämmelserna i direktivet.

<sup>(2)</sup> EGT L 135, 31.5.1994, s. 5. EGT L 84, 26.3.1997, s. 22.

<sup>(3)</sup> KOM(2010) 368 slutlig, 2010/0207 (COD) av den 12 juli 2010.

<sup>(4)</sup> EUT C 224/11, 30.8.2008, punkt 3.1.

<sup>(5)</sup> EUT C 48, 15.2.2011, s. 38, punkt 1.3.

<sup>(6)</sup> En omfattande översikt över sådana system ges i OECD:s rapport nr DAF/AS/WD (2010) 20 av den 10 november 2010.

### 3.2 *Garantisystemens centraliseringsgrad och roll (avsnitt 3.2 i vitboken)*

3.2.1 I första hand handlar det om att se till att ingen försäkringsgivare över huvud taget hamnar på obestånd. För detta krävs det till att börja med ett effektivt system för tillsyn. Om inte detta lyckas kan man använda garantisystemen.

### 3.3 *Geografiskt tillämpningsområde (avsnitt 3.3 i vitboken)*

Kommissionen gör rätt i att föredra hemlandsprincipen. Detta ligger i linje med principerna för tillsynen av EU:s försäkringsmarknad: För alla de försäkringsgivare som är auktoriserade i EU ska tillsynen över alla deras aktiviteter enligt solvens II-direktivet ske i försäkringsgivarens hemland. Detta gäller också den affärsverksamhet som antingen bedrivs genom osjälvständiga filialer tack vare etableringsfriheten eller genom gränsöverskridande tjänster tack vare friheten att tillhandahålla tjänster.

### 3.4 *Försäkringar som omfattas av garantin (avsnitt 3.4 i vitboken)*

3.4.1 Skillnaderna mellan liv- och skadeförsäkringarna gör att man bör skapa separata garantisystem på dessa områden. Inom varje system är risken någorlunda homogen. Här finns det fortfarande skäl som talar för ömsesidigt stöd. Det är däremot svårt att motivera varför exempelvis försäkringstagare med hemförsäkringar ska betala bidrag till ett system vars medel används för att skydda livförsäkringsgivare. Eftersom detta kan bero på de särskilda förhållandena i medlemsstaterna, t.ex. på om företagen inom de olika försäkringstyperna måste vara rättsligt åtskilda på marknaden, borde EU-lagstiftaren ge medlemsstaterna fria händer i denna fråga.

3.4.2 När det gäller motorfordonsförsäkringar anser EESK, i linje med CEIOPS rekommendationer, att det kommande direktivet om ett försäkringsgarantisystem bör omfatta motorfordonsförsäkringar med hänsyn till klarheten och balansen i konkurrensförhållandena samt för att göra det lättare för konsumenterna att förstå systemet.

3.4.3 Skydd av företagspensioner omfattas inte av kommissionens förslag. Endast företagsbaserade pensionsförsäkringar i klassisk bemärkelse omfattas av garantisystemet. Enligt EESK finns det dock ett handlingsbehov också i fråga om andra företagspensioner, och denna fråga bör tas upp vid uppföljningen av grönboken om pensioner.

3.4.4 Att göra försäkringstagarna delaktiga på lämpligt sätt är ett effektivt incitament för dem att informera sig om försäkringsgivarens soliditet i den mån de kan göra detta.

3.4.5 Det borde finnas övre gränser eller andra sätt att begränsa ersättningsarna från garantisystemet, t.ex. minimigränser eller självrisker, såsom Europeiska tillsynskommittén för försäkringar och tjänstepensioner (CEIOPS) också föreslår i sitt yttrande. Samverkande inskränkningar bör dock i det sammanhanget inte drabba försäkringstagaren alltför hårt. Begränsningarna skulle leda till en kännbar avlastning av garantisystemen

som också skulle påverka kostnaderna. Detta skulle således också gynna försäkringstagarna, som i slutänden bär kostnaderna.

### 3.5 *Berättigade fordringsägare (avsnitt 3.5 i vitboken)*

3.5.1 Kommissionen anser med rätta att ett garantisystem som täcker alla marknadsaktörer skulle leda till orimligt höga kostnader. I vitbokens första mening framställs garantisystemen som en konsumentskyddsåtgärd. Detta betyder dock inte att den grupp som skyddas bör begränsas till konsumenter. Juridiska personer som i flera nationella rättsliga system åtnjuter samma skydd som konsumenterna, vare sig de är försäkringstagare, försäkrade eller förmånstagare, bör också omfattas.

3.5.2 Man borde låta medlemsstaterna själva besluta om huruvida rena företagsförsäkringar, t.ex. försäkringar för driftsstopp eller transporter ska undantas från garantisystemens tillämpningsområde redan på förhand. Medlemsstaterna borde också besluta om huruvida små företag borde omfattas av direktivets tillämpningsområde.

3.6 När ett lagstiftningsinitiativ läggs fram borde kommissionen ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om när garantisystemet kan sättas in och vem som ska besluta om detta. Enligt kommissionen ska garantisystemet inte i första hand sättas in vid konkurser utan redan dessförinnan, för att avvärja konkurser. Innan garantisystemet sätts in borde man enligt EESK under alla omständigheter ha uttömt alla möjligheter att rädda företaget genom tillsynsrättsliga åtgärder eller genom att företaget tas över av ett annat företag. Av effektivitetsskäl och i syfte att återspegla systemets natur och syfte bör det faktum att ett företag inte uppfyller minimikapitalkravet ("Minimum Capital Requirement") enligt solvens II-direktivet vara en tillräcklig grund för att aktivera garantisystemet.

### 3.7 *Finansiering (avsnitt 3.6 i vitboken)*

#### 3.7.1 *Tidpunkt för finansiering (avsnitt 3.6.1 i vitboken)*

3.7.1.1 Det råder delade meningar om huruvida systemet bör finansieras på förhand, i efterhand eller både och. Alla dessa system har för- och nackdelar.

3.7.1.2 Finansiering i efterhand innebär att mindre likviditet undandras marknaden. De lägre kostnaderna leder också till lägre premier för försäkringstagarna. På så sätt behöver man inte ställa sig frågan var de medel som samlas in ska placeras under mellantiden. Finansiering i efterhand innebär att det inte uppstår några förvaltningskostnader innan en försäkringsgivare hamnar på obestånd.

3.7.1.3 Finansiering i efterhand gör det däremot svårt att hantera de moraliska riskerna. Eftersom icke-solida marknadsaktörer som hamnat på obestånd redan lämnat marknaden när finansieringen ska ske, kan man inte längre kräva att de ska vara med och bära kostnaderna.

3.7.1.4 Fördelen med förhandsfinansiering är framför allt att bidragen kan vägas av mot insolvensrisken. Marknadsaktörer med riskabel affärsverksamhet får betala högre bidrag. Det är också lättare att undvika procykliska effekter vid finansiering i förhand än vid finansiering i efterhand.

3.7.1.5 Frågan om när finansieringen ska ske är kan inte vara avgörande för hur effektivt ett garantisystem är. Fördelarna med ett ex nunc-finansieringssystem uppväger med god marginal nackdelarna och det är svårt att förstå varför nationella förhållanden och traditioner innebär att detta beslut bör överlåtas åt medlemsstaterna. För att säkerställa systemets effektivitet bör direktivet innehålla en enda finansieringsform ex-nunc.

### 3.7.2 Målnivåer (avsnitt 3.6.2 i vitboken)

3.7.2.1 Som också CEIOPS kräver i sitt yttrande borde man begränsa de finansiella kostnaderna för garantisystemen. En obegränsad täckningsplikt skulle leda till att de finansiella riskerna för det enskilda företaget inte kan beräknas. Detta skulle leda till att varje försäkringsgivare ansvarar för hela marknaden<sup>(7)</sup>. Det enskilda företagens riskhantering skulle inte längre bero på de egna besluten utan framför allt på konkurrenternas riskbeteende.

3.7.2.2 Kommissionens första förslag är att de finansiella medlen i garantisystemen ska uppgå till cirka 1,2 % av de bidragsintäkter som registrerats brutto. Kommittén skulle ställa sig positiv till om man återigen kunde undersöka de olika alternativen på grundval av de aktuella tal som finns tillgängliga om solvens II-direktivet. I samband med detta borde man också ta hänsyn till att solvens II-direktivet och andra interventionsmekanismer införts för att skydda försäkringstagarna. CEIOPS har också framhållit detta i sitt yttrande.

3.7.2.3 Kommissionen utgår i sina beräkningar från att sannolikheten att garantisystemet måste tas i anspråk i genomsnitt uppgår till 0,1 %. Detta grundar sig emellertid på en täckning i form av eget kapital motsvarande 100 % av solvenskapitalkraven. Om det egna kapitalet i medlemsstaterna och de olika försäkringsklasserna överstiger solvenskapitalkravet minskar konkursrisken i motsvarande mån. Direktivet borde därför göra det möjligt att avpassa de finansiella medlen inom de nationella garantisystemen till den faktiska skaderisken på de nationella marknaderna och i försäkringsklasserna.

3.7.2.4 Kommissionen behandlar i vitboken inte frågan om huruvida nya inbetalningar till garantisystemet måste ske när en skada inträffat. För detta krävs det tydliga bestämmelser och gränser, så att obegränsad ansvarsskyldighet kan uteslutas och företagen känner till sina skyldigheter på förhand och kan vidta försiktighetsåtgärder.

### 3.7.3 Bidrag (avsnitt 3.6.3 i vitboken)

3.7.3.1 Bidragssystemet borde grundas på befintliga data så att den byråkratiska bördan reduceras. När det gäller livförsäkringarna skulle man kunna se till de kapitalplaceringar som gjorts och när det gäller skadeförsäkringarna till storleken på de försäkringstekniska reserverna. Andelen eget kapital jämfört med solvenskapitalkravet skulle också kunna vara ett kriterium. EU-lagstiftaren bör reglera metoderna, men överlåta åt medlemsstaterna att fatta beslut om detaljerna kring hur bidragen ska fastställas, så att dessa kan ta hänsyn till särskilda nationella förhållanden.

3.7.3.2 Solventa försäkringsgivare bör ges möjlighet att utan finansiella incitament ta över företag som befinner sig i farozonen för att t.ex. komma över deras kundregister.

### 3.8 Överföring av portföljer och/eller ersättning av fordringar (avsnitt 3.7 i vitboken)

3.8.1 För garantisystemen kan man använda två olika metoder: Antingen betalar man ut ersättning i form av en engångsutbetalning till försäkringstagaren. Alternativt löper kontraktet vidare hos en försäkringsgarantiinstitution sedan kunduppgifterna överförs till denna. Denna "överföring av portföljer" är ur EESK:s synvinkel fördelaktig för försäkringstagaren på livförsäkringsområdet. På skade- eller olycksfallsförsäkringsområdet borde det däremot räcka med att ersättning betalas ut till konsumenten. Det europeiska direktivet borde under alla omständigheter inte förhindra att man använder det system som är mest fördelaktigt för konsumenten.

Bryssel den 5 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Staffan NILSSON

<sup>(7)</sup> EUT C 48, 15.2.2011, s. 38, punkt 2.7.3.1.

## BILAGA

## till Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs Yttrande

Följande ändringsförslag fick mer än en fjärdedel av rösterna men avslogs av plenarförsamlingen (artikel 54.3 i arbetsordningen):

**Punkt 2.10**

Ändra enligt följande:

*"Försäkringskoncerner som är verksamma över hela Europa arbetar på de nationella marknaderna som regel med självständiga nationella dotterföretag, som skulle betala in bidrag till de nationella garantisystemen i sina egna länder. Om ett stort europeiskt företag hamnade i svårigheter skulle de nationella garantisystemen som regel räcka till för att skydda kunderna. Kommittén föreslår dock att ~~det skapas~~ man i ett senare skede överväger att införa ett europeiskt garantisystem för försäkringsföretag som är verksamma över gränserna för det fall att de nationella garantisystemen inte räcker till."*

**Motivering**

I det här skedet är det för tidigt att föreslå ömsesidiga garantiarrangemang för försäkringsbolag inom hela EU.

**Resultat av omröstningen:**

För: 68

Emot: 78

Nedlagda: 13

---