EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.7.2010
KOM(2010)370 slutlig

VITBOK

om försäkringsgarantisystem

{SEK(2010)841}
{SEK(2010)840}

VITBOK

om försäkringsgarantisystem

1. INLEDNING

Försäkringsgarantisystem ger skydd i sista hand för konsumenter när försäkringsföretag inte kan uppfylla sina avtalsförpliktelser. De skyddar alltså människor mot risken att inte få sina fordringar betalda om deras försäkringsföretag skulle hamna på obestånd.

Garantisystem finns i andra sektorer av den finansiella tjänstesektorn. System för garanti av insättningar och för ersättning till investerare har införts i alla EU-medlemsstater och minimiskyddsnormer har harmoniserats på EU-nivå genom genomförandet av 1994 års direktiv om system för garanti av insättningar och 1997 års direktiv om system för ersättning till investerare[1]. Det finns emellertid inget sådant gemensamt europeiskt ramverk för försäkringssektorn.

Av de 30 länderna i EU och EES-området är det bara 12 länder som har en eller flera fungerande allmänna försäkringsgarantisystem. Det betyder att en tredjedel av hela EU/EES-försäkringsmarknaden inte omfattas av något garantisystem om ett försäkringsbolag skulle gå i konkurs. Omkring 26 % av alla livförsäkringskontrakt och 56% av alla skadeförsäkringskontrakt är oskyddade.

I de fall det finns försäkringsgarantisystem varierar de ofta i fråga om täckning, vilket resulterar i olikartade nivåer av skydd för försäkringstagare från en medlemsstat till en annan. Det föreligger också väsentliga skillnader i övriga aspekter av garantisystemens utformning som påverkar omfattningen av det skydd som ges, liksom i operativa förfaranden och finansieringslösningar.

Bristen på harmoniserade lösningar i försäkringsgarantisystem i EU förhindrar ett effektivt och likvärdigt konsumentskydd. Detta kan leda till att konsumenternas förtroende går förlorat på marknaderna i fråga och kan i slutändan hota marknadens stabilitet. Det kan även hindra den inre försäkringsmarknadens funktion genom att den gränsöverskridande konkurrensen snedvrids. Mot bakgrund av lärdomarna av den aktuella krisen bör utvecklingen av ett harmoniserat försäkringsgarantisystem kunna bidra till att komma till rätta med de nuvarande bristerna.

I denna vitbok förslås ett konsekvent ramverk för EU-åtgärder för försäkringsgarantisystem till skydd för försäkringstagare och förmånstagare, för att undvika att skattebetalarna ska behöva drabbas. I den föreslås särskilt att ett direktiv införs för att säkerställa att alla medlemsstater har ett försäkringsgarantisystem vars utformning uppfyller ett antal minimikrav. Erfarenheten visar att en konsekvent

---

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv 1994/19/EG av den 30 maj 1994 ändat genom direktiv 2009/14/EG om system för skydd av insättningar, EGT L 135, 31.5.1994, s. 5-14. Europaparlamentets och rådets direktiv 1997/9/EG av den 3 mars 1997 om system för ersättning till investerare, EGT L 84, 26.03.1997, ss 22-38

metod på EU-nivå är det bästa sättet att på lämpligt sätt åtgärda de befintliga bristerna och ojämlikheterna i försäkringstagarnas skydd. Vitboken avser inte föreslå att harmonisera försäkringsprodukter. Avsikten med den är inte heller att missgynna försäkringsprodukter som endast säljs på den inhemska marknaden.

De huvudalternativ som kommissionen anser är att föredra sammanfattas i sammandrag i textrutor på olika ställen i avsnitten 3 och 4. Alla berörda parter inklusive medlemsstaterna uppmanas att inkomma med kommentarer och bidra med ytterligare input som rör de beskrivna alternativen senast den 30 november 2010.

Vitboken kompletteras av en konsekvensbedömning som underbyggs av en omfattande metodologisk rapport och övriga bilagor.

2. VITBOKENS SYFTE OCH RÄCKVIDD

2.1. Varför krävs det åtgärder för försäkringsgarantisystem?

2.1.1. Erfarenheter

Den senaste tidens finansiella oro har gjort människor mer medvetna om förekomsten av och begränsningarna i konsumentskydds- och garantisystem i alla finansiella sektorer. Även om roten till krisen inte låg hos försäkringssektorn har den visat sig vara långt ifrån oberörd. En del större europeiska försäkringsbolag har redovisat särskilt stora förluster och tvingats tillskjuta betydande belopp i nytt kapital[2]. För att åtgärda de befintliga regleringskryphål och oförenligheter som det fragmenterade bilden för försäkringsgarantisystem i Europa givit upphov till rekommenderade (rekommendation nr 5) Larosièregruppen i sin slutrapport att ett harmoniserat försäkringsgarantisystem upprättas som täcker hela EU[3].

Samma rekommendation ingår i ingressen till det nyligen antagna s. k. solvens II-ramdirektivet[4].

Kommissionen aviserade vidare i sitt meddelande av den 4 mars 2009 med titeln ”Främja återhämtning i Europa” att den före utgången av 2009 skulle granska huruvida de befintliga garantisystemen i försäkringssektorn är tillfredsställande och lägga fram lämpliga lagstiftningsförslag[5]

Den 23 september 2009 antog kommissionen förslag till tre förordningar om inrättande av ett EU-system för finansiell tillsyn, vilket bland annat innebar att tre europeiska tillsynsmyndigheter inrättades. Kommissionen har noga följt de pågående diskussionerna mellan medlagstiftare om den nya europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndighetens[6]

---

2 För närmare uppgifter hänvisas till konsekvensbedömningsrapporten i avsnitt 2.2.

3 Se http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf .

4 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (omarbetning) (nedan Solvens II), EUT L 335, 17.12.2009, s. 1-155; se särskilt skäl 141 andra stycket.

5 Meddelande inför Europeiska rådets vårmöte - Främja återhämtning i Europa – KOM(2009) 114 slutlig av den 4 mars 2009.

6 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet (KOM(2009) 0502-C7-0168/2009-2009/0143(COD)).

roll, som även berört införandet av ett försäkringsgarantisystem på nationell nivå och/eller EU-nivå.

2.1.2. Solvens II kommer inte att kunna garantera att det aldrig uppstår ett fallissemang

Varken EU:s nuvarande (Solvens I) eller framtida solvensordning (Solvens II) kan ge någon garanti för att det aldrig skulle uppstå fallissemang. Solvens II-ramdirektivet, som ska tillämpas från och med den 31 december 2012, omfattar bestämmelser om en riskbaserad, ekonomisk hantering av solvens. Därigenom blir försäkringsbolag och återförsäkringsföretag skyldiga att reservera tillräckliga tillgångar för att täcka sina åtaganden under ett år, baserat på en VaR-konfidensgrad på 99,5 %[7]. Detta ska garantera att högst ett försäkringsbolag på 200 går i konkurs per år. För denna vitboks syften visar historiska uppgifter och modellberäkningar att sannolikheten att ett försäkringsbolag går i konkurs i regel ligger mellan 0,1 % under normala ekonomiska förhållanden och 0,5 % under särskilda förhållanden som ekonomiska kriser eller om försäkringsbolagen i ett visst EU-land står inför särskilda svårigheter[8]. Trots befintliga garantisystem kan detta medföra att förluster läggs över på EU:s försäkringstagare (eller skattebetalare). I extrema fall kan förlusterna uppgå till 46,5 miljarder euro för liv- och skadeförsäkringar tillsammans under ett enda år. Det motsvarar ungefär 4,4 % av de sammanlagda bruttopremieinkomsterna i EU under ett år. för att illustrera detta kan det nämnas att mellan 1996 och 2000 gick 130 försäkringsbolag i konkurs i EU, och 2009 års konkurs av en grekisk försäkringsgrupp påverkade cirka 800 000 försäkringstagare.

2.1.3. Den gränsöverskridande försäkringsverksamheten i EU väntas öka

Den gränsöverskridande försäkringsverksamheten, dvs. försäkringstjänster som antingen direkt eller via filialer erbjuds i andra länder, motsvarar i genomsnitt 4,10 % av de sammanlagda bruttopremieinkomsterna i EU, med en premievolym på i finansiella termer 42,8 miljarder euro under 2007. Verksamhetsvolymen förväntas växa ytterligare i framtiden. Vissa stora försäkringsgrupper överväger exempelvis att omvandla sina dotterbolag till filialer.

Inte ens i medlemsstater med garantisystem omfattar dessa alltid gränsöverskridande verksamhet. Cirka 62 % av den gränsöverskridande livförsäkringsverksamheten och ungefär 23 % av den gränsöverskridande skadeförsäkringsverksamheten inom EU saknar helt alla former av skydd genom garantisystem.

2.1.4. Försäkringstagare och förmånstagare är otillräckligt och ojämnt skyddade

Skillnaderna mellan de nationella garantisystemen runt om i EU (och den totala avsaknaden av sådana system i några medlemsstater) leder till en otillräcklig och ojämn skyddsnivå för försäkringstagare. Om nationella garantisystem föreligger skiljer de sig ofta avsevärt till sin struktur. Samtidigt kan avsaknaden av harmoniserade arrangemang leda till särskilda konsumentskyddsproblem vid gränsöverskridande försäkringsverksamhet inom EU. Om ett försäkringsbolag med gränsöverskridande verksamhet går omkull kan vissa försäkringstagare vara täckt av

---

[7] Inom finansmatematik och riskhantering är Value at Risk (VaR) det oftast använda kvantitativa måttet på förlustrisken för en investeringsportfölj.

[8] En mer detaljerad analys finns i avsnitt 2.2 i konsekvensbedömningen, särskilt i tabell 22.

ett garantisystem, medan andra med identiska kontrakt kanske inte är det, eller bara åtnjuter en lägre skyddsnivå[9].

Exempel:

En försäkringstagare som är bosatt i en medlemsstat utan garantisystem kan ändå vara skyddad om försäkringsbolaget är etablerat i ett annat EU-land där garantisystemet ger skydd på s. k. hemlandsbasis[10].
En försäkringstagare som är bosatt i en medlemsstat med garantisystem som ger skydd på hemlandsbasis kan vara oskyddad om försäkringsbolaget är etablerat i ett annat EU-land där garantisystemet ger skydd på värdlandsbasis. Däremot kan försäkringstagaren vara skyddad om försäkringen utfärdats av ett inhemskt försäkringsbolag.
Om den medlemsstat där försäkringstagaren är bosatt har ett garantisystem grundat på värdlandsprincipen spelar det ingen roll om försäkringen utfärdats av ett inhemskt eller utländskt bolag, så länge båda länders garantisystem ger samma skydd. Skyddsnivån kan variera om en eller båda berörda medlemsstater har begränsat sitt ersättningsbelopp.

2.1.5. De nuvarande garantisystemen skapar ojämlika konkurrensförhållanden för EU:s försäkringsbolag

Att flera olika garantisystem existerar samtidigt (och att vissa medlemsstater inte har några garantisystem alls) innebär också att inhemska och utländska försäkringsbolag kan få olika konkurrensvillkor på en och samma marknad. Detta kan vara särskilt besvärligt om vissa försäkringsbolag på en marknad omfattas av ett garantisystem medan andra inte gör det, eftersom garantisystemens geografiska täckning (där sådana system förekommer) kan skilja sig mellan de berörda hem- eller värdländerna.

Exempel:

Det finns risk för konkurrenssnedvridning om konsumenterna föredrar att teckna försäkringar som omfattas av garantisystem (eller liknande produkter som täcks av exempelvis system för garanti av insättningar och för ersättning till investerare), till skada för försäkringsbolag som erbjuder produkter utan skydd.
Garantisystem medför extra kostnader som till slut kan lastas över på försäkringstagarna. Om konsumenterna föredrar billiga försäkringsprodukter kan konkurrensen snedvridas till skada för försäkringsbolag som erbjuder skyddade (och därmed förmodligen dyrare) försäkringsprodukter.

2.1.6. De nuvarande garantisystemen påverkar marknadernas stabilitet

Försäkringsbolags konkurser och de förluster dessa kan förorsaka försäkringstagare och förmånstagare kan påverka den reala ekonomin genom att ändra konsumenternas beteende (de köper exempelvis färre försäkringsprodukter) och därmed minska ekonomins möjligheter att hantera riskerna. Dessutom kan försäkringstagarna, trots de höga straffavgifter som oftast tas

---

[9] I avsnitt 3.1 i konsekvensbedömningen redogörs det närmare för de tänkbara följderna för försäkringstagarna och skattebetalarna.

[10] För en mer detaljerad redogörelse för hemlandsprincipen och värdlandsprincipen hänvisas till avsnitt 4.2.

ut om försäkringstagare avslutar sin försäkring för tidigt, reagera på faktiska eller förväntade förluster genom att säga upp sina försäkringar och därmed förvärra en ekonomisk krissituation.

2.1.7. Finns det reella alternativ till specifika EU-åtgärder avseende garantisystemen?

Vikten av att införa garantisystem är beroende av risken för att försäkringsbolag kommer att gå i konkurs och de potentiella följderna av sådana konkurser för konsumenterna. Frågan är vilka alternativa skyddssystem det finns på nationell nivå eller EU-nivå som kan minska den risken eller begränsa försäkringstagarnas förluster.

Tillsynslagstiftning och riskhantering

Effektiv riskhantering och omfattande förvaltningsstrukturer är hörnstenarna i det framtida solvenssystemet och kompletterar kapitalkrav och adekvata tillsynsbefogenheter. Det är emellertid allmänt erkänt att det vore för dyrt att införa solvenskrav på en tillräcklig nivå för att täcka alla oförutsedda förluster[11].

Förmånsbehandling för försäkringstagare i likvidationsförfaranden

Om ett försäkringsbolag går i konkurs ger den gällande EU-lagstiftningen om likvidation medlemsstaterna möjlighet att välja mellan två alternativ för att i nationell lagstiftning ge försäkringstagare prioritet framför det konkursbelagda försäkringsbolagets övriga fordringsägare[12]. Men försäkringstagare i behov av likvida medel kanske inte har möjlighet att förlita sig på likvidationsförfarandet. Sådana förfaranden är ofta komplicerade och långdragna, och försäkringstagare med utestående fordringar kan hamna i allvarliga likviditetssvårigheter om de måste invänta dessa.

Statliga ingrepp från fall till fall

Lösningar från fall till fall, som statliga ingrepp i efterhand, är visserligen flexibla, men har allvarliga nackdelar. Om de inte är opartiska kan de leda till kritik avseende rättvisa och öppenhet, eftersom besluten fattas från fall till fall och inte enligt förutbestämda regler. Ingrepp från fall till fall kan dessutom anses ge stora företag orättvisa fördelar, vilket medför moraliska risker. Stora företag kan exempelvis tillåtas ta större risker med mindre oro för följderna eftersom andra kommer att betala för säkerhetsnätet.

Ytterligare upplysningar och ökad insyn och öppenhet

Ett alternativ är att föreskriva att försäkringstagare får mer information så att de kan välja de försäkringsprodukter som passar dem bäst. Det förutsätter emellertid att försäkringstagarna förstår denna information och kan använda den för att fatta beslut. I realiteten är det ytterst osannolikt att försäkringstagare kommer att kunna förstå och använda all information, särskilt när det gäller gränsöverskridande försäkringsverksamhet. Ytterligare information löser inte heller problemet med orättvisa konkurrensförhållanden för försäkringsbolag på en och samma marknad.

---

11 Se även avsnitt 2.1.2 i denna vitbok.

12 Se artikel 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/17/EG av den 19 mars 2001 om rekonstruktion och likvidation av försäkringsföretag, EGT L 110, 20.4.2001, s. 28.

2.2. Vitbokens omfång, bakgrund och mål

2.2.1. Tillämpningsområde och definition

Denna vitbok avser alla liv- och skadeförsäkringsbolag, inbegripet sådana som erbjuder båda produkttyper. Däremot omfattar den inte **pensionsfonder**, enligt direktiv 2003/41/EG[13], eller **återförsäkring**.

I vitboken avses med **minimal harmonisering** att medlemsstaterna om de så önskar får ge större skydd än vad som föreskrivs i gällande EU-lagstiftning.

2.2.2. Bakgrund

Denna vitbok har utarbetats på grundval av kommissionens arbete sedan 2001 och efter omfattande samråd och diskussioner med berörda parter, näringslivet och beslutsfattare under de senaste två åren. Den bygger också på en rapport om garantisystem som Oxera[14] utarbetat på kommissionens vägnar (slutförd i slutet av november 2007) och en rapport som utarbetats åt kommissionen av tillsynsmyndigheter för försäkringar (CEIOPS)[15]. Den tar också upp de farhågor som Europaparlamentet har framfört vid upprepade tillfällen[16]. De steg som föreslås i denna vitbok analyseras i detalj i den konsekvensbedömning som följer med vitboken.

2.2.3. Mål

I vitboken rekommenderas bland annat insatser för att

Garantera omfattande och rättvist skydd för försäkringstagare och förmånstagare

Ett viktigt mål för EU:s framtida ramar för garantisystem är att försäkringstagare och förmånstagare ska garanteras adekvat täckning om ett försäkringsbolag går i konkurs. Detta mål är nära kopplat till målet att garantera alla försäkringstagare och förmånstagare likabehandling oberoende av i vilken medlemsstat de bor och huruvida de har köpt sin försäkring av ett inhemskt eller utländskt EU-försäkringsbolag.

Förhindra snedvridning av konkurrensen

Harmoniserade ramar för garantisystemsskydd på EU-nivå syftar också till att skapa jämlika konkurrensvillkor mellan försäkringsbolagen och se till att inhemska företag och utländska EU-försäkringsbolag som är verksamma i enlighet med friheten att

---

13 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/41/EG av den 3 juni 2003 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (EUT L 235, 23.9.2003, s. 10).

14 Rapporten finns på http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/guarantee_schemes_en.pdf.

15 CEIOPS är kommittén för europeiska myndigheter med tillsyn över försäkringar och tjänstepensioner Se http://www.ceiops.eu/media/files/publications/submissionstotheec/CEIOPS-DOC-18-09%20_Input_to_EC_work_on_IGS-approved_clean_.pdf.

16 Se artikel 242 i Solvens II-direktivet. Se dessutom Europaparlamentets rekommendation nr 25 som utarbetats av undersökningskommittén beträffande krisen i bolaget Equitable Life. I rekommendationen uppmanas kommissionen att snarast möjligt lägga fram lagstiftning om garantisystemen. http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default_en.htm.

tillhandahålla tjänster eller tillhandahåller försäkringar via filialer kan konkurrera på lika villkor.

Minska negativa incitament

Harmoniserade ramar för garantisystemen skulle förebygga att försäkringstagarna i sista hand får bära kostnaderna för ett försäkringsbolags vanskötsel. Det skulle införas rättsliga ramar, finansierade av företagen själva, som inte uppmuntrar till överdriven riskbenägenhet (moralisk risk). Detta mål omfattar också lämpliga åtgärder för att se till att de berörda medlen uteslutande används för garantisystemets förutfastställda ändamål. När det gäller garantisystem finns det knappast något som tyder på att skyddssystem skulle snedvrida marknaden genom att ge fler incitament. Den moraliska risken minskas dessutom genom andra skyddsmekanismer som en modern solvensordning och tillsynsmyndigheter.

Garantera kostnadseffektivitet

Det är viktigt att garantisystemet är kostnadseffektivt. Det innebär bland annat att EU:s insatser för garantisystemet måste utgöra rätt avvägning mellan fördelarna för försäkringstagarna och kostnaderna för skyddet. Ett garantisystem som inte är kostnadseffektivt leder till slut bara till högre kostnader för försäkringstagarna. Det är därför också viktigt att beakta mervärdesskatten (moms): man måste undvika att garantisystemets kostnadseffektivitet dras ned av en hög mervärdesskattesats eller av obligatorisk hantering av administrativa skatteförfaranden som inte står i proportion till garantisystemets tillämpningsområde.

Öka marknadens förtroende och stabilitet

EU-insatser för garantisystem syftar också till att öka marknadens förtroende och främja stabiliteten på EU:s inre marknad för försäkringar.

3. DEN FÖRESLAGNA STRATEGINS BESTÅNDSDELAR

3.1. De eventuella EU-åtgärdernas art

EU:s icke-bindande lagstiftning, som rekommendationer, meddelanden, riktlinjer eller uppförandekoder kan påverka medlemsstaternas praxis på lång sikt. Däremot kan de knappast förväntas styra upp de nuvarande bristerna fullständigt. Eftersom sådana instrument inte är rättsligt bindande skulle medlemsstaterna bara uppmanas att agera på frivillig basis. Bristerna i det nuvarande, splittrade garantisystemet i EU är emellertid för allvarliga för att man ska kunna invänta att de nationella systemen långsamt närmar sig varandra. Därför kommer det att vara nödvändigt att anta en bindande rättsakt.

Den bästa rättsaktsformen för att införa bindande krav är ett direktiv. Enligt artikel 288 i EUF-fördraget är direktiv bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat. Direktiv föreskriver ett resultat, men till skillnad från en förordning ger det medlemsstaterna frihet att välja sina egna former och tillvägagångssätt för genomförandet. Det kan vara bra med tanke på hur komplicerad frågan om garantisystemen är, bland annat tillföljd av att de nationella systemen är så olika till sin struktur och omfattning.

Kommissionen föreslår att med hjälp av ett direktiv enligt artikel 288 i EUF-fördraget på EU-nivå införa ett samstämmigt och bindandet ramverk för garantisystem, som ska gälla alla försäkringstagare och förmånstagare.

3.2. Garantisystemens centraliseringsgrad och roll

Inrättandet av ett garantisystem i varje medlemsstat är i linje med den nuvarande nationella tillsynen på institutnivå (microprudential supervision) ock kan därför bidra till att förebygga moraliska risker i lagstiftningen. Ett system för ömsesidiga lån skulle också kunna införas för ömsesidigt stöd mellan nationella garantisystem. Det skulle innebära att varje nationellt system skulle behöva stödja ett garantisystem i en annan medlemsstat ekonomiskt om den medlemsstaten inte hade tillräckliga medel för att tillgodose alla krav. För att garantera öppenhet och insyn samt förutsägbarhet för alla potentiella kostnader som kan drabba det bidragande garantisystemet bör man komma överens om en mekanism för att samla in medel där det klart anges hur mycket varje garantisystem ska bidra med och under vilka omständigheter detta ska ske. De flesta problem som har att göra med skillnaderna mellan nationella rättssystem skulle slutligen kunna lösas om man införde ett enda EU-övergripande garantisystem för alla liv- och skadeförsäkringar som tecknats och köpts inom Europeiska unionen. Hittills verkar det emellertid inte finnas tillräckligt politiskt stöd för en sådan lösning. Det kan kanske övervägas i ett senare skede.

Som en sista skyddsmekanism kan garantisystem öka förtroendet för finanssektorn och därigenom påverka den övriga ekonomin positivt. Garantisystem som dessutom har till uppgift att förebygga att försäkringsbolag går i konkurs skulle kunna ge företag i svårigheter vägledning så att de kunde undgå konkurs. Som anges i 2.1.7 finns det en rad mekanismer som ska förhindra att försäkringsföretag går i konkurs, och allt tyder på att dessa i allmänhet har varit effektiva. Därav följer att garantisystemen kan ingripa om andra mekanismer inte räcker till för att förhindra, eller mildra effekterna av, ett försäkringsbolags konkurs.

Kommissionen förespråkar inrättandet av garantisystem i varje medlemsstat, som ska fungera som en sista utväg.

3.3. Geografiskt tillämpningsområde

En förutsättning för att man ska kunna garantera omfattande och jämlikt skydd av försäkringstagare över gränserna är att den geografiska omfattningen av garantisystemens skydd harmoniseras. Garantisystem som grundas på hemlandsprincipen täcker både försäkringar som tecknats av inhemska företag och sådana som sålts av filialer till inhemska försäkringsbolag som är etablerade i andra EU-medlemsstater. Garantisystem som grundas på värdlandsprincipen däremot täcker även försäkringar som tecknats av filialer till utländska försäkringsbolag. I praktiken kombinerar vissa nationella garantisystem olika aspekter av dessa båda principer.

Den stora fördelen med hemlandsprincipen är att den är förenlig med principen om hemlands*kontroll*, vilket gör det lättare att hantera försäkringsbolagskonkurser. Hemlandets

tillsynsmyndigheter har ansvar för tillsynslagstiftningen, inbegripet solvenskrav, och för att inleda likvidationsförfaranden. Hemlandsprincipen är dessutom förenlig med systemet för garanti av insättningar inom banksektorn och med systemet för investeringsskydd inom värdepapperssektorn.

En struktur som grundar sig på värdlandsprincipen förhindrar ojämlikheter i skyddet av försäkringstagare inom medlemsstaterna, vilket i sin tur förhindrar tänkbara snedvridningar av konkurrensen mellan försäkringstagare som är verksamma i en och samma medlemsstat. Men värdlandsprincipen har också stora nackdelar. För det första leder den till fördubblingar av förvaltningskostnaderna eftersom försäkringsbolag med gränsöverskridande verksamhet måste vara med i två eller flera garantisystem. För det andra kan garantisystemens verksamhet bli problematisk i praktiken, eftersom de myndigheter som hanterar systemet inte är samma som genomför och övervakar likvidationsförfarandet. För det tredje kan värdlandsprincipen leda till skillnader i skyddet av försäkringstagare mellan olika medlemsstater om täckningen inte harmoniseras.

Kommissionen förespråkar en harmonisering av garantisystemens geografiska omfattning på grundval av hemlandsprincipen.

3.4. Försäkringar som omfattas av garantin

Om ett livförsäkringsföretag går omkull kan det medföra allvarliga ekonomiska problem för försäkringstagarna, särskilt sådana som har köpt livförsäkringar för att finansiera sin pensionering. Även om försäkringstagarna kan få tillbaka delar av sina besparingar kan det vara svårt för dem att få likvärdig täckning, eftersom deras personliga läge, som avgör premiens storlek, har ändrats (t.ex. i fråga om ålder och hälsa). Med tanke på att livförsäkringar är långsiktiga åtaganden kan försäkringstagarna normalt sett inte förutsäga hur försäkringsbolagets ekonomiska situation kommer att vara när deras försäkring ska betalas ut.

För denna vitboks syften ska livförsäkringar omfatta både traditionella riskskyddsprodukter och spar- och investeringsprodukter (t.ex. fondförsäkringar (unit-linked)).

Om ett skadeförsäkringsbolag går i konkurs är de genomsnittliga förlusterna för försäkringstagarna i allmänhet mindre, och normalt sett begränsade till förbetalda premier. Avtalen har korta tidsfrister och de flesta försäkringstagarna kan enkelt köpa ett annat skydd från ett annat företag för att ersätta den bortfallande försäkringen. Försäkringstagare och förmånstagare med utestående fordringar när ett försäkringsbolag går i konkurs kan emellertid mycket väl drabbas av större förluster, som t.o.m. kan överstiga förlusterna i samband med en typisk livförsäkringsprodukt. Det kan finnas goda skäl att begränsa garantisystemets skydd till vissa specifika typer av skadeförsäkringar. Men i praktiken, och ur rättvisesynpunkt, kan det vara svårt att dela upp garantisystemens täckning på allt för många delsystem.

Kommissionen förespråkar garantisystem som täcker både livförsäkringar och skadeförsäkringar.

3.5. Berättigade fordringsägare

Det kan bli orimligt dyrt att täcka alla fysiska och juridiska personer. För att minska den ekonomiska bördan bör täckningen kanske begränsas till fordringsägare som uppfyller vissa kriterier, som mikroföretag och småföretag. Sådana kriterier skulle behöva definieras mycket omsorgsfullt.

Kommissionen förespråkar garantisystem som täcker fysiska och vissa specifika juridiska personer.

3.6. Finansiering

Adekvata mekanismer för att samla in pengar är en förutsättning för att garantisystemen ska fungera i praktiken. Finansieringens struktur avgör inte bara skyddsnivån, utan kan också ha stor inverkan på kostnaderna för branschen, eftersom de avgifter som kommer att tas ut från försäkringsbolagen förmodligen kommer att medföra extra kostnader för försäkringstagarna. Följande punkter bör därför övervägas noga:

3.6.1. Tidpunkt för finansiering

I ett system med förhandsfinansiering samlas medlen in i förväg för att täcka tänkbara konkurser, och medlen överförs till och förvaltas av garantisystemet i form av ett avgiftssystem för branschen. Den stora fördelen är därför att medlen finns tillgängliga för att ersätta fordringsägarna om en konkurs inträffar. Förhandsfinansiering är inte heller lika känslig för problem med moralisk risk, eftersom försäkringsbolag som går omkull tidigare har bidragit till garantisystemet. Förhandsfinansiering gör det dessutom lättare att undvika den procykliska effekt som system som finansieras i efterhand kan ha. Dessa fördelar kan förstärkas om man inför förhandsavgifter som är viktade enligt försäkringsbolagens konkursrisk (se avsnitt 4.6.3).

Det är uppenbart att kostnaderna för inrättande och drift av sådana system är högre än för system med finansiering i efterhand, eftersom förhandsfinansierade garantisystem måste anställa personal för att förvalta medlen och definiera och genomföra en investeringsstrategi som har en lämplig jämvikt mellan risk och vinst. Dessutom är det alltid möjligt att de insamlade medlen visar sig vara otillräckliga om ett stort företag går omkull.

I system med finansiering i efterhand tas avgifterna först ut om ett företag går omkull och kostnader uppstår för garantisystemet. Därigenom blir naturligtvis kostnaderna för inrättande och drift av systemet begränsade, och medlen kan anpassas till de faktiska konkurskostnaderna. Rättvise- och proportionalitetsargument kan tala för sådan system med betalning i efterhand. Sådana system är emellertid oftast mer känsliga för moralisk risk, eftersom de företag som går i konkurs aldrig bidrar till systemet. De kan dessutom omöjliggöra snabba utbetalningar till försäkringstagarna. System som finansieras i efterhand kan också förstärka den procykliska effekten, eftersom risken för att försäkringsbolag går i konkurs ökar när det ekonomiska läget är ansträngt.

3.6.2. *Målnivåer*

Farhågor om att bidragen till garantisystemen potentiellt sett kan vara obegränsat stora kan lindras om man inför tak eller gränsvärden för de årliga bidragen till systemet. I praktiken kan sådana begränsningar uttryckas som procentandel av den bidragande medlemmens premier eller reserver (*målnivån*), efter en lämplig övergångsperiod.

För att välja en lämplig skyddsnivå har kommissionen analyserat olika möjligheter, bland annat den täckningsnivå som erbjuda av befintliga garantisystem. Man kom fram till en målnivå på 1,2 % av bruttopremieinkomsterna, till en början. Om denna målnivå tillämpades under exempelvis en tioårsperiod skulle det motsvara ett årligt bidrag på 0,12 procent av bruttopremieinkomsten från varje bidragande medlem i systemet[17].

För att minska risken för att medlen inte räcker till om ett stort företag går omkull kan arrangemang för kompletterande finansiering i efterhand eller andra finansieringskällor övervägas, till exempel externa krediter eller återförsäkring.

3.6.3. *Bidrag*

För att avgöra det sammanlagda belopp som ska tas in från bidragsgivare till garantisystemet behövs en fördelningsmekanism. I praktiken bidrar försäkringsbolagen till de befintliga garantisystemen i EU i proportion till verksamhetens omfång. Därigenom undviks konkurrenssnedvridning mellan små och stora företag och nya företag på marknaden. I allmänhet tillämpas tre faktorer: i) premiestorleken (brutto eller netto), ii) de försäkringstekniska avsättningarnas eller reservernas storlek och iii) antalet försäkringskontrakt. De olika faktorerna har olika inverkan på hur stor bidrag de enskilda företagen måste betala.

Riskviktning innebär att man beräknar bidragen utgående från försäkringsbolagets risk, eller de förväntade kostnaderna för systemet. Riskbaserade bidrag beräknas utifrån flera olika indikatorer som anger försäkringsbolagets riskprofil. De föreslagna indikatorerna omfattar de viktigaste riskklasserna som används för att bedöma försäkringsbolagets ekonomiska sundhet, dvs. portföljen av försäkrade risker, solvens och tillgångarnas kvalitet. De uppgifter som krävs för att beräkna dessa indikatorer finns tillgängliga genom de nuvarande rapporteringskraven.

Bidragsgränser och andra minskade förmåner kan också införas. Detta innebär att garantisystemet skulle föreskriva att fordringsägarna själva bär en andel av förlusterna, för att minska systemets finansieringsbehov och undvika moralisk risk för försäkringstagarna. Sådana metoder omfattar tak eller gränser för ersättning, andelsvisa minskningar av fordringarna eller självrisker, och minimigränser för de belopp som infordras. Harmonisering på EU-nivå skulle behöva finna en balans mellan tillhandahållandet av minimitäckning för alla försäkringstagare i alla medlemsstater och undvikandet av onödiga ingrepp i nationell självständighet i fråga om ersättningstak och andra minskningar av förmåner.

---

[17] Se särskilt tabell 51 i konsekvensanalysrapporten. Siffrorna avser nivåer som identifierats för ett scenario med 0,1 % fallissemangsannolikhet och 99 % konfidens.

Kommissionen förespråkar att garantisystemen finansieras med förhandsbidrag från försäkringsföretagen, eventuellt kompletterade med arrangemang för finansiering i efterhand i fall medlen inte räcker till. Bidragen bör beräknas utifrån bidragsgivarnas enskilda riskprofiler. Det bör fastställas en lämplig målnivå för finansiering, med en lämplig övergångsperiod. Kommissionen kan tänka sig harmoniserade ersättningsnivåer och andra minskade förmåner, förutsatt att försäkringstagare och förmånstagare garanteras tillräcklig täckning för alla berörda försäkringsklasser och i alla medlemsstater.

3.7. Överföring av portföljer och/eller ersättning av fordringar

Garantisystem kan ingripa på två sätt om ett försäkringsbolag går i konkurs. Det kan garntera försäkringarnas kontinuitet genom att överföra dem till ett solvent företag eller genom att själv ta över dem (portföljöverföring). Detta gäller främst livförsäkringsprodukter som till följd av sin långa löptid inte så lätt kan ersättas på samma villkor. Alternativt kan garantisystemet ersätta försäkringstagaren eller förmånstagaren för deras förluster (ersättning av fordringar).

Kommissionen uppmuntrar starkt portföljöverföringar när sådana är praktiskt möjliga och motiverade i termer av kostnad och nytta. Som en sista utväg måste konsumenterna emellertid skyddas om ett försäkringsföretag går omkull: om alla andra medel är uttömda bör garantisystemen åtminstone, och inom en förutfastställd tidsfrist, ersätta försäkringstagarna och förmånstagarna för deras förluster.

Kommissionen förespråkar att garantisystemen minst, och inom en förutfastställd tidsfrist, ersätter försäkringstagarna och förmånstagarna för förluster om ett försäkringsföretag går i konkurs.

4. NÄSTA STEG

I denna vitbok tas ett antal frågor upp avseende införandet av rättsligt bindande EU-lösningar för garantisystem. De alternativ som kommissionens förespråkar anges tydligt i rutor i avsnitten 3 och 4. Kommissionen uppmanar alla berörda parter att inkomma med sina synpunkter på dessa lösningar.

Kommissionen kommer att noggrant gå igenom de synpunkter som inkommer och beakta dessa vid utformningen av ett lagförslag.

Bidrag till detta samråd kan skickas till kommissionen på följande adress: MARKT-H2@ec.europa.eu, senast den 30 november 2010.