

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om hvidbog om forsikringsgarantiordninger

KOM(2010) 370 endelig

(2011/C 218/10)

Ordfører: **Joachim WUERMELING**

Kommissionen besluttede den 12. juli 2010 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Hvidbog om forsikringsgarantiordninger

KOM(2010) 370 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 5. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 5. maj 2011, følgende udtalelse med 148 stemmer for, 7 imod og 10 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU hilser Kommissionens hvidbog om forsikringsgarantiordningen velkommen. Udvalget bifalder Kommissionens bestræbelser på at foreslå en EU-indsats for at beskytte forsikringstagerne.

1.2 EØSU støtter Kommissionens indsats for at indføre harmoniserede regler for garantiordninger. Udvalget bakker op om Kommissionens hensigt om at udforme et EU-direktiv med et højt beskyttelsesniveau i form af en minimumsharmonisering, så de nationale ordninger på deres side kan fastsætte et højere beskyttelsesniveau. Garantiordningen bør anvendes som sidste udvej (»last resort«) i de tilfælde, hvor andre muligheder – f.eks. tilsynsmæssige instrumenter – er udtømt.

1.3 Her bør man holde sig for øje, at man ved hjælp af tilsyn og egenkapitalkrav har opnået en betydelig forbedring af solvensreglerne for forsikringsselskaber i de seneste år. Konkursprocenten for forsikringsselskaber er erfaringsmæssigt lav og vil fortsat dale, takket være disse tiltag. Det bør man tage hensyn til i udformningen af garantiordningerne, så man kan finde en balance mellem omkostninger og fordele. Derfor går EØSU ind for, at man indfører EU-regler, der på den ene side beskytter forbrugerne og arbejdstagerne, og på den anden side sikrer, at virksomheder og forsikringstager ikke belastes unødigt.

1.4 Efter EØSU's mening sætter Kommissionen i hvidbogen med rette spørgsmålstegn ved, hvorvidt garantiordningerne skal have ubegrænset dækning. Man skal undgå, at ubegrænsede erstatningsforpligtelser giver forsikringsselskaber, der ellers er solide, alvorlige problemer. Derfor bifalder EØSU, at Kommissionen i sin hvidbog overvejer at indføre begrænsninger af krav.

1.5 I forbindelse med et eventuelt lovgivningsinitiativ bør Kommissionen lægge særlig vægt på spørgsmålet om, hvornår garantiordningen kan anvendes. Alle tilsynsmæssige indgrebsmuligheder bør være udtømt, før garantiordningen tages i

anvendelse. Manglende overholdelse af minimumskapitalkravet i henhold til Solvens II bør være grund nok til at aktivere garantiordningen.

1.6 EØSU anbefaler, at man i spørgsmålet om systemernes finansielle midler endnu engang gennemgår de forskellige muligheder på grundlag af resultaterne af den femte kvantitative konsekvensanalyse (QIS5) af Solvens II-direktivet. Det anbefales at fastlægge et vist beskyttelsesniveau på EU-plan, men at tilpasse de specifikt afsatte finansielle midler til det enkelte lands nationale risiko og de forskellige sektors risiko.

1.7 For så vidt angår de eksisterende nationale garantiordninger bør EU-bestemmelserne foreskrive en passende høj beskyttelsesstandard. Spørgsmålet om udformningen kan så overlades til medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen. Det vedrører bl.a. detaljerne omkring tilvejebringelsen af bidrag, finansieringstidspunktet, beslutningen om porteføljeoverdragelse eller erstatning og indførelsen af særlige sikkerhedssystemer for bestemte sektorer.

2. Indledning

2.1 Forsikringer dækker elementære risici for forbrugeren, såsom sygdom, ulykker eller ansvar, ligesom de sikrer forbrugers pension ⁽¹⁾. Hvis et forsikringsselskab misligholder forpligtelsen, kan det føre til uoprettelige tab af hele eller store dele af forbrugers formue og endda skubbe vedkommende ud i fattigdom.

2.1.1 Spørgsmålet om nødvendigheden af en insolvensgaranti bliver betragtet forskelligt, alt efter hvilken forsikringsgren man har med at gøre. På livsforsikringsområdet er risikoen for at miste den opsparede kapital generelt høj, mens det samme ikke er tilfældet på skadesforsikringsområdet.

⁽¹⁾ EFT C 48 af 15.2.2011, s. 38, punkt 1.4.

2.1.2 Hensigten med kapitallivsforsikringer er at sikre forbrugers alders- og efterladtepension på lang sigt. Hvis livsforsikringsselskabet går konkurs, og der ikke er nogen insolvensgaranti, mister den private forsikringsordning en væsentlig del af sin værdi. Hvis det virkelig skulle komme så vidt, må de statslige velfærdssystemer træde til. Derfor mener EØSU, at det mest presserende er at indføre garantiordninger på dette område.

2.1.3 Hvad skades- og ansvarsforsikringssektoren angår, skal de forsikringstagere, der har et udestående krav på konkurstidspunktet, beskyttes. Andre forsikringstagere står imidlertid ikke over for problemet med, at man får dårligere vilkår, hvis man tegner en ny forsikring, fordi forsikringstageren i mellemtiden er blevet ældre, eller vedkommendes sundhedstilstand er forværret. Videreførelse af forsikringen kan som regel ske på samme vilkår på markedet.

2.2 Ifølge Kommissionens oplysninger er 130 ud af 5 200 forsikringsselskaber blevet insolvente siden 1994 (tal fra 2008). I den forbindelse bør man have for øje, at selskaberne lovmæssigt er forpligtede til at have tilstrækkelig egenkapital til rådighed til helt eller i det mindste delvist at imødekomme forsikringstagernes krav i et sådant tilfælde.

2.3 Derfor har man hidtil ikke fundet det nødvendigt at indføre en fælleseuropæisk garantiordning, der dækker i det sjældne tilfælde, at et forsikringsselskab bliver insolvent. Kommissionen begyndte ganske vist med forberedelserne til et direktiv i 2001, men projektet blev udsat. Selv om kollektive garantiordninger ikke er kutyme i markedsøkonomiske systemer, har man i flere tilfælde indført den slags ordninger på finansområdet med henblik på de særlige risici, forbrugerne står over for.

2.4 På grund af faren for et »run«, der kan undergrave finansmarkedet, etablerede man allerede i 1994 en europæisk indskudsgaranti⁽²⁾. Den er i øjeblikket ved at blive ajourført⁽³⁾. Forsikringssektoren står dog over for andre risici, end bankerne gør. Frem for alt findes der hverken »runs« eller refinansieringsbehov. Af den grund skal et effektivt system for forsikringer struktureres anderledes end et tilsvarende system for banker.

2.5 For at beskytte kunden mod tab af krav på erstatning har lovgiveren truffet omfattende forholdsregler for forsikringsbranchen: et omfattende, proaktivt tilsyn, høje kapitalkrav, strenge regler for kapitalinvestering og beskyttelse af rettigheder i henhold til konkurslovgivningen. Gennemførelsen af Solvens II-direktivet sænker risikoen for, at et forsikringsselskab får alvorlige økonomiske problemer⁽⁴⁾.

2.6 Risikoen for direkte forsikringer sikres desuden gennem særlige genforsikringer, hvilket yderligere begrænser konkursrisikoen. Ved at kombinere og diversificere en række en lang række risici på genforsikringsniveauet skaber man stærke forbindelser blandt forsikringsselskaberne, der giver forbrugerne yderligere beskyttelse.

2.7 I kølvandet på finanskrisen har EU desuden skabt et helt nyt, europæisk grundlag for det finansielle tilsyn. Dertil hører også oprettelsen af den »Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger« (EIOPA), som er relevant i forsikringssammenhæng.

2.8 Forsikringssektoren er i vid udstrækning forblevet stabil under finanskrisen. Den var ikke direkte skyld i krisen⁽⁵⁾, men blev påvirket af konsekvenserne. Europæiske forsikringsselskaber har måttet foretage afskrivninger, og renterne, der er blevet holdt nede af redningsaktioner og pengepolitiske tiltag, gør det vanskeligt for forsikringsgiverne at opnå det fornødne afkast af kapitalinvesteringerne. Det var ikke forsikringsaktiviteter, men banklignende forretninger risikoafdækning, der udløste flere dramatiske krisetilfælde i branchen, bl.a. hos amerikanske AIG eller senest Ambac. Dette vil også fremover kunne ske, især for virksomheder og forsikringskoncerner, der både driver bank- og forsikringsvirksomhed.

2.9 I 12 ud af 27 medlemsstater findes der allerede forsikringsgarantiordninger⁽⁶⁾. De er meget komplekse: I nogle medlemsstater er der kun garantiordninger for bestemte sektorer. Desuden varierer ordningernes dækningsomfang. Der findes delvist også statslige garantier.

2.10 Forsikringskoncerner, der er aktive i hele Europa, opererer i reglen på de nationale markeder gennem nationalt selvstændige datterselskaber, der indbetaler til det pågældende lands nationale garantiordning. Skulle et stort europæisk selskab få alvorlige problemer, ville de nationale garantiordninger i reglen være tilstrækkelige til at sikre beskyttelsen af kunderne. EØSU opfordrer imidlertid til, at der træffes forebyggende foranstaltninger i form af en europæisk garantiordning, for det tilfælde, at de nationale garantiordninger ikke skulle være tilstrækkelige.

2.11 I sidste ende er det forsikringstagerne, der gennem højere præmier betaler de meromkostninger, en garantiordning medfører. Selv om den enkelte forbruger beskyttes mod insolvens, er det stadig forbrugerne som helhed, der betaler regningen.

3. Bemærkninger til Kommissionens overvejelser i kapitel 3 i hvidbogen

3.1 Karakteren af en eventuel EU-indsats (punkt 3.1 i hvidbogen)

De nationale forsikringsmarkeder er præget af betydelige forskelle vedrørende produkt- og risikostrukturer. Som instrument bør man derfor vælge et direktiv med henblik på en minimumsharmonisering, så medlemsstaterne kan tage behørigt hensyn til særlige nationale forhold inden for insolvens-, aftale-, skatte- og socialret og for at gøre det muligt at bevare eksisterende, velafprøvede insolvensforsikringssystemer, hvis de er forenelige med direktivets bestemmelser.

⁽²⁾ EFT L 135 af 31.5.1994, s. 5; EFT L 84 af 26.3.1997, s. 22.

⁽³⁾ KOM(2010) 368 endelig - 2010/0207 (COD) af 12.7.2010.

⁽⁴⁾ EUT C 224/11 af 30.8.2008, punkt 3.1.

⁽⁵⁾ EFT C 48 af 15.2.2011, s. 38, punkt 1.3.

⁽⁶⁾ OECD's rapport nr. DAF/AS/WD (2010)20 af 10. November 2010 giver et omfattende overblik over denne type systemer i OECD-landene.

3.2 Centraliseringsgrad og forsikringsgarantiordningens rolle (punkt 3.2 i hvidbogen)

3.2.1 Først og fremmest drejer det sig om at undgå, at det overhovedet kommer så vidt, at forsikringsselskaber bliver insolvente. Det skal et effektivt tilsynssystem sørge for. Hvis det ikke lykkes, kan garantiordningerne tages i brug.

3.3 Geografisk dækning (punkt 3.3 i hvidbogen)

Kommissionen gør sig med rette til fortalere for hjemstatsprincippet. Det er i overensstemmelse med principperne for EU's tilsynsordning på forsikringsområdet: I henhold til Solvency II-direktivet foregår tilsynet med alle europæiske forsikringsselskaber i selskabets hjemstat. Det samme gælder for erhvervsaktiviteter, der udføres i udlandet enten i kraft af etableringsfriheden ved hjælp af ikke-selvstændige afdelinger, eller i kraft af den fri udveksling af tjenesteydelser.

3.4 Omfattede policer (punkt 3.4 i hvidbogen)

3.4.1 På grund af forskellene på livs-, syge- og skadesforsikringer vil det være hensigtsmæssigt at oprette separate garantiordninger for disse områder. Inden for segmenterne er risikoen nogenlunde homogen. Her kan man stadig godt argumentere for gensidig bistand. Det er derimod vanskeligt at finde argumenter for, hvorfor f.eks. indboforsikringstagere skal afholde en garantiordning, der stiller midler til rådighed for at redde et livsforsikringsselskab. Eftersom dette kan afhænge meget af særlige nationale forhold, for eksempel om de forskellige forsikringsgrene på de respektive markeder har pligt til at oprette juridisk selvstændige virksomheder inden for forskellige grene (det såkaldte adskillelsesprincip), bør fællesskabslovgiveren i den henseende give medlemsstaterne frie hænder.

3.4.2 Med hensyn til bilforsikring er EØSU på linje med udtalelsen fra CEIOPS af den opfattelse, at det kommende direktiv om en forsikringsgarantiordning bør omfatte bilforsikring af hensyn til klarheden og den konkurrencemæssige balance og for at gøre det lettere for forbrugere at forstå ordningen.

3.4.3 Kommissionens forslag omfatter ikke beskyttelsen af arbejdsmarkedspensioner. Kun virksomhedspensionsordninger i klassisk forstand er omfattet af garantiordningen. EØSU ser dog også behov for handling hvad angår andre arbejdsmarkedsrelaterede pensionsordninger og går ind for at inddrage spørgsmålet i opfølgningen af Grønbogen om pensioner.

3.4.4 En rimelig og overkommelig inddragelse af forsikringstageren vil være et effektivt incitament til at indhente information om forsikringsselskabet, hvis forbrugeren har mulighed for det.

3.4.5 Det ville være hensigtsmæssigt at indføre lofter eller andre begrænsninger for garantiordningens dækning, såsom bagatelgrænser eller selvrisici, som CEIOPS foreslår i sin udtalelse. Kumulerede begrænsninger må ikke medføre, at forsikringstagerne overbebyrdes. Det ville aflaste garantiordningerne mærkbart, hvilket også ville kunne mærkes i form af lavere omkostninger. Det ville komme alle forsikringstagerne til gode, eftersom de i sidste ende bærer omkostningerne.

3.5 Begunstigede (punkt 3.5 i hvidbogen)

3.5.1 Kommissionen påpeger med rette, at en insolvensgaranti, der begunstiger alle markedsaktører, vil føre uforholdsmæssigt høje omkostninger med sig. Ifølge hvidbogens første sætning skal garantiordningerne give forbrugere beskyttelse. Dette betyder dog ikke, at den beskyttede personkreds bør begrænses til forbrugere. Garantiordningen bør dog også omfatte juridiske personer, som i flere nationale retsordninger nyder godt af samme beskyttelse som forbrugere, det være sig forsikringstagere, forsikrede eller begunstigede.

3.5.2 Det bør overlades til medlemsstaterne at undtage rene erhvervsforsikringer fra garantiordningernes anvendelsesområde på forhånd, f.eks. forsikringer for driftsafbrydelser eller transport. På samme måde bør det overlades til medlemsstaterne at afgøre, om det er hensigtsmæssigt at lade direktivets anvendelsesområde omfatte små virksomheder.

3.6 I forbindelse med et eventuelt lovgivningsinitiativ bør Kommissionen lægge særlig vægt på spørgsmålet om, hvornår garantiordningen kan blive anvendt. Kommissionen overvejer at anvende garantiordningen ikke kun i tilfælde af en allerede indtrådt konkurs, men også for at afværge en truende konkurs. EØSU mener af hensyn til ordningens effektivitet, beskaffenhed og formål, at manglende overholdelse af minimumskapitalkravet i henhold til Solvency II bør være grund nok til at aktivere garantiordningen.

3.7 Finansiering (punkt 3.6 i hvidbogen)

3.7.1 Finansieringstidspunkt (punkt 3.6.1 i hvidbogen)

3.7.1.1 Spørgsmålet om, hvorvidt man bør vælge en ex-post-, en ex-ante-finansiering eller et blandet system, er genstand for ophedet debat. Der er fordele og ulemper ved alle systemer.

3.7.1.2 En ex-post-finansiering trækker mindre likviditet ud af markedet. Det giver lavere omkostninger og sænker dermed også præmien for forsikringstageren. Dermed undgår man problemet med midlertidig investering af de indsamlede midler. Ved en ex-post-finansiering bruger man ikke dele af ressourcerne til administration allerede før insolvensen opstår.

3.7.1.3 En ex-post-finansiering gør det til gengæld vanskeligt at imødegå problemet med undergravning af forretningsetikken. Eftersom det netop er de mindst pålidelige aktører på markedet, der forsvinder fra markedet på finansieringstidspunktet, fordi de er insolvente, kan de ikke længere være med til at dele omkostningerne.

3.7.1.4 Fordelen ved ex-ante-finansiering ligger frem for alt i, at man ud fra insolvensrisikoen kan beregne bidragene på forhånd. Markedsaktører med risikopræget forretningsførelse vil blive stærkere inddraget. Desuden kan man bedre undgå procykliske virkninger ved ex-ante-finansiering end ved ex-post-finansiering.

3.7.1.5 Spørgsmålet om finansieringstidspunktet kan være afgørende for en garantiordnings effektivitet. Fordelene ved en ordning med ex nunc-finansiering overstiger langt ulemperne, og der synes ikke at være nogen grund til med henvisning til nationale forhold, traditioner og særtræk at overlade den beslutning til medlemsstaterne. Systemets effektivitet forudsætter, at direktivet indfører én enkelt form for ex nunc-finansiering.

3.7.2 Målniveau (hvidbogens punkt 3.6.2)

3.7.2.1 De finansielle ydelser til garantiordningerne skal begrænses, hvilket CEIOPS også kræver i sin udtalelse. En ubegrænset dækningspligt ville gøre det umuligt at kalkulere den enkelte virksomheds finansielle risiko. Den ville føre til, at hvert forsikringsselskab hæfter for hele markedet.⁽⁷⁾ Den enkelte virksomheds risikostyring ville ikke længere afhænge af virksomhedens egne beslutninger, men i væsentlig grad af konkurrenternes risikoadfærd.

3.7.2.2 Som udgangspunkt har Kommissionen foreslået, at man forhøjer målniveauet for garantisystemerne med 1,2 % af bruttoværdien af de tegnede præmier. EØSU anbefaler, at man endnu en gang gennemgår de forskellige muligheder på grundlag af de aktuelt tilgængelige tal om Solvens II. Her bør man også holde sig for øje, at man har indført Solvens II og andre interventionsmekanismer for at sikre en bedre beskyttelse af forsikringstagerne. Det har CEIOPS også betonet i sin udtalelse.

3.7.2.3 I sine beregninger af den gennemsnitlige sandsynlighed for aktivering af ordningen går Kommissionen ud fra en risiko på 0,1 %. Grundlaget er imidlertid en kapitalbuffer på 100 % af solvenskapitalkravet. Hvis egenkapitalen i medlemsstaterne og sektorerne overstiger solvenskapitalkravet, daler konkursrisikoen tilsvarende. Direktivet bør derfor gøre det muligt for de nationale garantisystemer at udregne niveauet efter den faktiske skadesrisiko inden for de nationale markeder og de enkelte sektorer.

3.7.2.4 I hvidbogen behandler Kommissionen ikke spørgsmålet om, hvorvidt man skal foretage nye indbetalinger til garantisystemet, hvis en skade er indtruffet. Dette spørgsmål kræver klare regler og grænser, for at man kan udelukke et ubegrænset ansvar og gøre virksomhederne opmærksom på deres forpligtelser på forhånd og forebygge dem.

3.7.3 Bidrag (punkt 3.6.3 i hvidbogen)

3.7.3.1 Bidragsordningen bør baseres på eksisterende tal for at begrænse de administrative omkostninger. På livsforsikringsområdet kan dette forbindes med de eksisterende investeringer, og på skadesforsikringsområdet kan det kædes sammen med de aktuarmæssige reserver. Et andet kriterium kan være egenkapitalressourcerne målt i forhold til solvenskapitalkravet. Den europæiske lovgiver bør fastlægge fremgangsmåden og overlade det til medlemsstaterne at fastsætte detaljerne i bidragsordningen, så de kan tage hensyn til nationale karakteristika.

3.7.3.2 Før garantiordningen tages i brug bør solvente forsikringsselskaber have mulighed for uden økonomisk støtte at overtage truede virksomheder, hvis de ønsker at sikre sig kundekredsen.

3.8 Porteføljeoverdragelse og/eller erstatning for fordringer (punkt 3.7 i hvidbogen)

3.8.1 Man kan bruge to forskellige teknikker til garantiordninger: punktvis udbetaling af erstatninger til forsikringstageren eller overdragelse af forsikringsporteføljen til en virksomhed, der er tilknyttet garantiordningen, og som derefter overtager kontrakten (porteføljeoverdragelse). På livsforsikringsområdet er en porteføljeoverdragelse efter EØSU's mening til gavn for forsikringstageren. På skades- og ulykkesforsikringsområdet burde erstatningerne derimod være tilstrækkelige til at sikre beskyttelsen af forbrugeren. EU-direktivet bør i hvert fald ikke forhindre, at man bruger det system, der er til størst fordel for forbrugeren.

Bruxelles, den 5. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁷⁾ EFT C 48 af 15.2.2011, s. 38, punkt 2.7.3.1.

BILAG

til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse

Følgende ændringsforslag blev forkastet på plenarforsamlingen, men opnåede dog mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer (forretningsordenens artikel 54, stk. 3):

Punkt 2.10

Ændres som følger:

»Forsikringskoncerner, der er aktive i hele Europa, opererer i reglen på de nationale markeder gennem nationalt selvstændige datterselskaber, der indbetaler til det pågældende lands nationale garantiordning. Skulle et stort europæisk selskab få alvorlige problemer, ville de nationale garantiordninger i reglen være tilstrækkelige til at sikre beskyttelsen af kunderne. EØSU opfordrer imidlertid til; på et senere tidspunkt at overveje indførelsen af der træffes forebyggende foranstaltninger i form af en europæisk garantiordning, for det tilfælde, at de nationale garantiordninger ikke skulle være tilstrækkelige.«

Begrundelse

På indeværende tidspunkt synes en gensidig »bail out« af forsikringsselskaber over hele EU at være forhastet.

Resultat af afstemningen

Stemmer for:	68
Stemmer imod:	78
Stemmer hverken for eller imod:	13
