

FÖRSÄKRINGS- GARANTI

ETT GARANTISYSTEM

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

ERSÄTTNINGAR

SOU 1998:22

FÖRSÄKRINGS- GARANTI

ETT GARANTISYSTEM
FÖR FÖRSÄKRINGS-
ERSÄTTNINGAR

SOU 1998:22

Ref K1
Occ 500



Statens offentliga utredningar
1998:22
Finansdepartementet

Försäkringsgaranti

Ett garantisystem för försäkringsersättningar

Betänkande av Försäkringsgarantiutredningen
Stockholm 1998



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Till statsrådet Erik Åsbrink

Vid regeringssammanträde den 7 november 1996 beslöts att en särskild utredare skulle tillkallas med uppgift att utreda hur ett svenskt system avseende garanti för försäkringsfordringar bör utformas.

Den 12 december 1996 förordnades docenten Lars Nyberg till särskild utredare.

I arbetet med detta betänkande har som sakkunniga deltagit verkställande direktören Olov Hertzman, avdelningsdirektören Bo Hesselgren och ekonomen Claes-Göran Exerman. Som experter har deltagit ekonomie doktorn Peter Ekegårdh, kammarrättsassessorn Thomas Norling, civilekonomen Margareta Kettis, docenten Staffan Viotti och sedan den 18 augusti 1997 departementssekreteraren Magnus Georgsson.

Sekreterare i utredningen har varit rådmannen Stellan Fors och filosofie kandidaten Erik Utterström.

Utredningen har antagit namnet Försäkringsgarantiutredningen.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet SOU 1998:22 Försäkringsgaranti.

Stockholm i januari 1998

Lars Nyberg

/Stellan Fors
Erik Utterström

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
OFFICE OF THE DEAN
540 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILLINOIS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
OFFICE OF THE DEAN
540 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILLINOIS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
OFFICE OF THE DEAN
540 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILLINOIS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
OFFICE OF THE DEAN
540 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILLINOIS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
OFFICE OF THE DEAN
540 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILLINOIS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
OFFICE OF THE DEAN
540 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILLINOIS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
OFFICE OF THE DEAN
540 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILLINOIS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
OFFICE OF THE DEAN
540 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILLINOIS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
OFFICE OF THE DEAN
540 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILLINOIS

Innehåll

Sammanfattning.....	5
Lagförslag.....	11
1 Förslag till lag om garantisystem för vissa försäkringsersättningar.....	11
2 Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713).....	18
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige	23
4 Förslag till Lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979).....	27
5 Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672).....	28
6 Förslag till lag om skatteregler för ersättning från försäkringsgaranti	31
7 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter.....	32
1 Bakgrund till ett garantisystem för försäkringsersättningar.....	37
1.1 Inledning	37
1.2 Försäkringsutredningens förslag.....	37
1.3 Kommittédirektiven.....	40
1.4 Utgångspunkter för ett garantisystem	41
1.4.1 Moral hazard.....	43
1.5 Konkursscenario i ett försäkringsbolag	44
1.5.1 Försäkringsbolagens balansräkning.....	45
1.5.2 Konkursscenario i skadeförsäkringsbolag	46
1.5.3 Konkursscenario i livförsäkringsbolag	47
1.5.4 Försäkringstagarens situation i händelse av obestånd i ett liv- eller skadeförsäkringsbolag.....	47
1.5.5 Exempel på konkurs i ett livförsäkringsbolag.....	48

2 Gällande rätt och utredningar avseende närliggande frågor..... 51

2.1	Gällande rätt.....	51
2.2	Utredningar	56
2.2.1	SOU 1995:87 Försäkringsrörelse i förändring 3.....	56
2.2.2	Ds 1993:35 Skydd för skadelidandes anspråk på trafikskadeersättning vid försäkringsgivares insolvens....	57
2.2.3	Ds 1993:101 Förmånsrätt för försäkringsfordringar.....	58
2.2.4	Dir. 1996:66 Översyn av lagstiftningen om understödsföreningar	59
2.2.5	SOU 1996:81 Skydd för sparande i sparkasseverksamhet.....	59
2.2.6	SOU 1997:125 Ett svenskt investerarskydd.....	60
2.2.7	SOU 1992:30 Kreditförsäkring – några aktuella problem	61

3 Utländska förhållanden..... 63

3.1	Inledning	63
3.2	Vinstutdelning.....	63
3.3	Förmånsrättsordning	65
3.4	Garantisystem i andra länder	65
3.4.1	Systemens administration – styrelsens sammansättning.....	67
3.4.2	Garantisystemens omfattning.....	67
3.4.3	Garantisystemens roll och befogenheter före en konkurs	68
3.4.4	Överföring av bestånd till annat bolag i händelse av konkurs.....	69
3.4.5	Ersättningsnivåer.....	69
3.4.6	Finansiering.....	70
3.5	Erfarenheter av garantisystem i andra länder.....	72
3.5.1	Inledning	72
3.5.2	USA.....	72
3.5.3	Kanada	74
3.5.4	Storbritannien.....	75
3.5.5	Systemens kostnader.....	76
3.5.6	Slutsatser från erfarenheter av konkurser i utlandet	77

4 Garantisystemets omfattning..... 79

4.1	Inledning	79
4.2	Vilka försäkringsgivare skall omfattas?.....	80
4.2.1	Bolag under tillsyn av Finansinspektionen.....	80

4.2.2	Ömsesidiga bolag.....	81
4.2.3	Understödsföreningar.....	83
4.2.4	Återförsäkring.....	83
4.3	Vilka försäkringsersättningar omfattas?.....	83
4.3.1	Livförsäkring.....	84
4.3.2	Skadeförsäkring.....	89
4.4	Självrisk.....	93
5 Garantisystemets administration, m.m.....		95
5.1	Statlig myndighet eller privaträttsligt organ?.....	95
5.2	Ideell förening.....	98
5.3	Negativ föreningsfrihet.....	99
5.4	Domstolsprövning.....	101
6 När skall garantisystemet tas i anspråk?		103
6.1	Inledning.....	103
6.2	Finansinspektionens möjligheter till ingripande enligt bestämmelser i försäkringsrörelselagen.....	104
6.3	Garantisystemets funktion före en konkurs.....	105
6.4	Garantisystemets funktion efter en konkurs.....	107
7 Finansiering.....		109
7.1	Sannolikheten för ett fallissemang och systemets kostnader.....	109
7.2	Garantisystemets beredskap för att möta ersättningsfall.....	112
7.3	Avgifter.....	114
8 Individuellt pensionssparande.....		117
8.1	Beskrivning av det individuella pensionssparandet.....	117
8.2	Beskrivning av insättningsgarantin.....	118
8.3	Skall det individuella pensionssparandet omfattas av insättningsgarantin eller av garantisystemet för försäkringsersättningar?.....	119
8.4	Investerarskyddsutredningens förslag.....	122
9 Informationsskyldighet, skattefrågor och ekonomiska konsekvenser.....		125
9.1	Informationsskyldighet.....	125
9.2	Skattefrågor.....	126
9.3	Ekonomiska konsekvenser m.m.....	126

10 Författningskommentar	129
10.1 Förslaget till lag om garantisystem för försäkringsersättningar.....	129
10.2 Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713).....	140
10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige.....	141
10.4 Förslaget till ändring i förmånsrättslagen (1970:979).....	142
10.5 Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1987:672).....	142
10.6 Förslaget till lag om skatteregler för ersättning från försäkringsgaranti.....	143
10.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgift.....	143
Bilaga Kommittédirektiv.....	145
Referenser	155

Sammanfattning

Inledning

Ett garantisystem för försäkringsersättningar, en försäkringsgaranti, skall ses som ett komplement till den lagstiftning som Försäkringsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1995:87). Försäkringsutredningens förslag ger försäkringsbolagen en större frihet vid produktformningen, vilket förväntas förbättra konkurrensen och gynna försäkringstagarna. Förslagen innebär dock att risken för konkurser bland försäkringsbolagen kan komma att öka, vilket medför att skyddet för försäkringstagarna i en sådan situation måste stärkas. Avsikten är att skapa ett konsumentskydd och detta avser därför främst konsumenter som försäkringstagare, inte företag.

En utgångspunkt för det föreliggande förslaget till ett garantisystem för försäkringsersättningar är att Försäkringsutredningens förslag genomförs.

Syftet med garantisystemet är att försäkringstagarna skall få ersättning enligt ingångna avtal även om ett försäkringsbolag råkar i ekonomiska svårigheter. Efter det att ett bolag försatts i konkurs gäller en garanti som skall tillförsäkra de ersättningsberättigade i vart fall större delen av försäkringsersättningen. Åtgärder kan vidtas redan före konkursbeslutet om detta kan reducera kostnaderna för systemet. Genom garantisystemet skall de ersättningsberättigade också få utbetalt försäkringsersättningarna snabbare än om de tvingas vänta på att utdelningen i konkursen blir klar.

EG-regleringen ställer inga krav på att införa ett garantisystem men utgör heller inget hinder mot detta. De förslag som läggs fram i detta betänkande är förenliga med EG:s regler såväl på försäkringsområdet som i övrigt.

Administration

Garantisystemet skall administreras av ett privaträttsligt organ i form av en ideell förening, som omgärdas av offentlig reglering. De försäkringsgivare som meddelar försäkringar som ger rätt till ersättning från garantin måste vara medlemmar i föreningen, kallad Försäkringsgarantiföreningen, för att få driva försäkringsverksamhet.

Ordföranden och ytterligare en ledamot i föreningens styrelse skall utses av regeringen. Övriga ledamöter utses av föreningen och kommer

alltså att representera försäkringsbranschen. Närmare bestämmelser om hur verksamheten i föreningen skall drivas får regleras i stadgar för föreningen.

Försäkringsgivare

Bestämmelserna om garantisystemet skall tillämpas på försäkringsgivare som står under tillsyn av Finansinspektionen. Detta gäller svenska försäkringsbolag och försäkringsföretag som meddelar försäkring här i landet med stöd av lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige (LUF). Försäkringsgivare med säte i annat EES-land än Sverige men som driver verksamhet här i landet omfattas således inte av garantisystemet. Dessa försäkringsgivare lyder under den lagstiftning och tillsyn som gäller i respektive hemland.

Bestämmelserna är tillämpliga även på ömsesidiga försäkringsbolag som enligt sin bolagsordning kan företa uttaxering för förlusttäckning från försäkringstagarna.

Risker belägna inom EES

Filialer utomlands - även utanför EES - till svenska försäkringsbolag omfattas av Finansinspektionens tillsyn. Detta medför att en begränsning måste införas, som innebär att inte alla försäkringar som meddelas av dessa filialer grundar rätt till ersättning från garantin. Det krävs därför att risken är belägen i en EES-stat eller vid livförsäkring att ersättningen grundas på ett åtagande där försäkringstagaren har sin vanliga vistelseort i en sådan stat.

Skadeförsäkring

Ersättning som grundar sig på en skadeförsäkring omfattas av garantin, om försäkringen tecknats av en konsument eller ett dödsbo. Företagsförsäkringar omfattas inte av garantin.

Ersättningar grundade på ansvarsförsäkringar omfattas alltid om den skadelidande är en fysisk person. Ett företag kan få ersättning från systemet om det drabbas av en skada som täcks av en ansvarsförsäkring tecknad av en konsument. Däremot utgår inte ersättning enligt garantin om såväl den skadelidande som försäkringstagaren är företagare.

Garantin omfattar inte försäkringsersättning som grundas på kollektivavtalsgrundad skadeförsäkring.

Förutom inträffade men ej reglerade försäkringsfall omfattar garantin även försäkringsfall som inträffar inom tre månader efter ett beslut om konkurs.

En nedre gräns för de krav på ersättning från en skadeförsäkring som skall omfattas av garantin har föreslagits till en fjärdedel av basbeloppet; för år 1998 innebär det drygt 9 000 kronor. Detta belopp utgör en självrisk som de försäkrade själv får svara för. En övre gräns för den ersättning per skada som skall betalas ut på grund av garantin har föreslagits till 100 basbelopp, dvs. för närvarande drygt 3,6 miljoner kronor. Begränsningarna i ersättningsnivåer gäller inte för ersättningsberättigad tredje man. För liv- och sjukräntor föreslås att ersättningen begränsas på samma sätt som för livförsäkring.

Livförsäkring

All livförsäkringsersättning omfattas av garantin oberoende av vilket slags försäkring som ersättningen grundas på; dock omfattas inte ersättning som grundas på kollektivavtalsgrundad försäkring.

Utgångspunkten är att livförsäkringarna behåller sin löptid och att de överläts till annan försäkringsgivare. Den ersättning som på grund av livförsäkring skall betalas ut från garantisystemet, oberoende av i vilken form detta sker, föreslås uppgå till 90 procent av avtalade försäkringsförmåner.

Åtgärder före konkurs

I syfte att ge garantisystemet en ökad flexibilitet kan systemet träda in redan före ett försäkringsbolag försätts i konkurs. Det är bolaget som själv måste vända sig till Försäkringsgarantiföreningen med en begäran om stöd. Föreningen har sedan att bedöma huruvida ekonomiskt stöd skall utbetalas. Sådant stöd kan t.ex. bestå av medel som måste tillskjutas för att en överlåtelse av ett försäkringsbestånd skall komma till stånd. Vid föreningens bedömning huruvida stöd skall ges till ett företag med ekonomiska svårigheter är den huvudsakliga utgångspunkten att nedbringa kostnaderna i förhållande till vad som skulle ha fått utbetalas efter ett beslut om konkurs. Det krisdrabbade företaget bör då befinna sig i en sådan situation att garantisystemet förr eller senare ändå hade fått träda in med ekonomiskt bidrag. Ett villkor om återbetalning av stödet bör alltid finnas med för det fall bolaget skulle repa sig eko-

nomiskt och fortsätta sin verksamhet. Eventuellt stöd får heller inte komma aktieägarna tillgodo.

Finansinspektionens tillsynsverksamhet berörs inte av de regler som avser garantisystemet. Om ett försäkringsbolag råkar i ekonomiska svårigheter har inspektionen att agera utifrån gällande tillsynslagstiftning.

Finansiering

Garantisystemet skall finansieras av de försäkringsbolag som meddelar försäkringar som kan grunda rätt till ersättning av systemet. Finansiering föreslås ske genom att en uttaxering av avgifter från försäkringsbolagen sker i efterhand, när behov uppkommer. Avgiften skall debiteras som en andel av premieinkomsten. Denna finansieringsform är den i utlandet vanligast förekommande. Avgifterna från bolagen föreslås årligen uppgå till högst en procent av premieintäkten brutto. Finansieringen skall ske separat för skade- respektive livförsäkringsrörelse. Vid behov kan finansiering ske genom att föreningen lånar medel. Avgiften skall baseras på ett genomsnitt av premieintäktsunderlaget under de tre senaste åren som bolaget varit verksamt före avgiftsuttaget.

Förmånsrätt

Enligt gällande regler har livförsäkringstagarna förmånsrätt i de tillgångar som registerförts till täckande av de försäkringstekniska avsättningarna. Utredningen föreslår att förmånsrätten utvidgas till att omfatta även skadeförsäkringsfordringar.

Individuellt pensionssparande

Individuellt pensionssparande i form av inlåning på konto i bank anser utredningen bör omfattas av insättningsgarantin medan sådant sparande i form av andelar i värdepappersfond eller i andra fondpapper bör åtnjuta samma skydd som Investerarskyddsutredningen (SOU 1997:125) föreslagit. Det är emellertid inte möjligt att inom ramen för denna utredning ge förslag om utformning av skyddet för det individuella pensionssparandet, eftersom det kräver en förutsättningslös översyn av insättningsbegreppet i lagen om insättningsgaranti.

Informationsskyldighet

Försäkringsgivare som i någon form driver direkt försäkringsrörelse här i landet skall informera dem som har tecknat, eller avser att teckna, en försäkring om utformningen av försäkringsgarantin. Genom denna generella bestämmelse informeras även de som inte omfattas av garantin.

Lagförslag

1 Förslag till

Lag om garantisystem för vissa försäkringsersättningar

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om dels garanti för vissa försäkringsersättningar, när en försäkringsgivare försatts i konkurs, dels åtgärder i vissa fall beträffande en försäkringsgivare som inte är försatt i konkurs.

Frågor avseende denna lag skall handläggas av en förening, vars firma skall vara Försäkringsgarantiföreningen.

Försäkringsgivare

2 § Denna lag tillämpas på försäkringsgivare som står under tillsyn av Finansinspektionen enligt försäkringsrörelselagen (1982:713) eller lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige.

Garanti för vissa försäkringsersättningar

Garantins inträde

3 § Vid försäkringsersättning som grundas på försäkring meddelad av ett svenskt försäkringsbolag, inträder rätt till ersättning enligt garantin när bolaget försätts i konkurs. Vid försäkringsersättning som grundas på försäkring meddelad av ett utländskt försäkringsföretag, inträder rätt till ersättning enligt garantin när en behörig myndighet i företagets hemland meddelat beslut av motsvarande innebörd.

Risker belägna inom EES

4 § För att skadeförsäkringsersättning skall omfattas av garantin krävs att den försäkrade risken är belägen i en EES-stat.

För att livförsäkringsersättning skall omfattas av garantin krävs att den grundas på ett åtagande där försäkringstagaren, om denne är en fysisk person, hade sin vanliga vistelseort i en EES-stat när försäkringsavtalet ingicks eller, om försäkringstagaren är en juridisk person, att det driftställe som försäkringsavtalet gäller för var beläget i en EES-stat när avtalet ingicks.

Med EES-stat där risken är belägen avses i denna lag sådan EES-stat som anges i 3 § lagen (1993:645) om tillämplig lag för vissa försäkringsavtal.

Skadeförsäkring

5 § Garantin omfattar försäkringsersättning som grundas på en skadeförsäkring som en konsument eller ett dödsbo tecknat för huvudsakligen enskilt ändamål. Garantin omfattar även försäkringsersättning som grundas på en gruppskadeförsäkring, om den försäkrade är en konsument eller ett dödsbo.

Grundas försäkringsersättningen på en ansvarsförsäkring omfattas den av garantin, om

1. försäkringen tecknats av konsument eller dödsbo enligt första stycket, eller
2. försäkringen tecknats av annan än konsument eller dödsbo enligt första stycket och den skadelidande är en fysisk person och skadan inte avser dennes näringsverksamhet.

Garantin omfattar inte försäkringsersättning som grundas på en kollektivavtalsgrundad skadeförsäkring.

6 § För att omfattas av garantin skall försäkringsersättningen avse ett oregerlat men före konkursen inträffat försäkringsfall eller ett försäkringsfall som inträffat inom tre månader efter beslutet om konkurs.

7 § Vid bestämmandet av ersättning från garantin skall för varje skada räknas av ett belopp motsvarande en fjärdedel av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gäller när ersättningen bestäms.

8 § För varje skada är ersättningen enligt garantin begränsad till högst 100 gånger det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gäller när ersättningen bestäms.

9 § För sjukränta och livränta eller motsvarande engångsbelopp som skall betalas ut på grund av en skadeförsäkring gäller i stället för 7 och 8 §§ att ersättningen enligt garantin skall bestämmas till 90 procent av de avtalade försäkringsförmånerna.

Begränsningarna i första stycket samt i 7 och 8 §§ gäller inte när ersättning enligt garantin betalas ut till en skadelidande på grund av en ansvarsförsäkring.

10 § Ersättning från garantin skall inte betalas ut i den mån den försäkrade kan erhålla motsvarande försäkringsersättning på grund av annan försäkring. Detta gäller dock ej om försäkringsersättningen grundas på en försäkring enligt vilken skadan skall ersättas med ett bestämt belopp utan att detta är ställt i relation till den inträffade skadan (summaförsäkring).

Livförsäkring

11 § Garantin omfattar försäkringsersättning eller åtagande som grundas på sådan livförsäkring som anges i 2 kap. 3 b § försäkringsrörelselagen. Garantin omfattar dock ej ersättning eller åtagande som grundas på en kollektivavtalsgrundad livförsäkring.

12 § Garantin omfattar 90 procent av de avtalade försäkringsförmånerna.

Om tillgångarna i ett livförsäkringsbolag säljes på grund av bolagets konkurs och medlen fördelas mellan försäkringstagarna, omfattar garantin 90 procent av försäkringens värde.

Underlag för ersättning från garantin

13 § Ersättningen från garantin skall bestämmas med utgångspunkt från de uppgifter om försäkringsersättningen som föreningen erhåller från konkursförvaltaren, om denna ersättning beräknats med ledning av det bakomliggande försäkringsavtalet och en enligt gängse principer genomförd skadevärdering.

Utbetalning av ersättning

14 § Om en försäkringsersättning omfattas av garantin, skall föreningen till den ersättningsberättigade betala ut ett belopp som med de begränsningar som anges i denna lag motsvarar försäkringsersättningen.

Den som vill ha ersättning enligt garantin skall framställa sitt krav till föreningen.

Sådant krav behöver inte framställas, om föreningen erhållit erforderliga uppgifter från konkursförvaltaren.

15 § Konkursförvaltaren skall

1. tillställa föreningen de uppgifter om försäkringstagarna som skall bifogas bouppteckningen eller borgenärsförteckningen enligt 7 kap. 13 § konkurslagen (1987:672),
2. informera försäkringstagarna om vad de har att iaktta för att ta tillvara sin rätt till ersättning enligt garantin,
3. underrätta föreningen om förskottsbetalning enligt 11 kap. 15 § konkurslagen (1987:672), och
4. tillställa föreningen upprättat förslag till utdelning.

16 § Ersättningen skall betalas ut inom tre månader från dagen för konkursbeslutet eller sådant beslut som avses i 3 § första stycket eller från den senare tidpunkt då det klarläggs hur stort belopp som skall betalas ut från garantin. Tidsfristen får överskridas endast om det finns synnerliga skäl.

Återbetalning av ersättning

17 § Om någon genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att ersättning betalats ut obehörigt eller med för högt belopp, skall återbetalning ske av vad som har betalats ut för mycket tillsammans med ränta beräknad enligt 6 § räntelagen (1975:635).

Sådan återbetalning skall ske också om någon i annat fall har tagit emot ersättning obehörigt eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta. Ränta skall i sådana fall tas ut beräknad enligt 5 § räntelagen (1975:635).

Om det finns särskilda skäl, får återbetalningsskyldighet enligt första och andra styckena efterges helt eller delvis.

Övertagande av fordran

18 § För ersättningar som betalats ut enligt garantin träder föreningen i den försäkrades rätt mot försäkringsgivaren. Utdelning i dennes konkurs för den försäkrades fordran som ersatts enligt garantin tillfaller föreningen intill detta belopp.

Preskription

19 § Den som har en fordran på försäkringsersättning som omfattas av garantin förlorar sin rätt till ersättning enligt garantin, om han inte gör anspråk på denna ersättning innan beslutet att fastställa utdelningen i försäkringsgivarens konkurs vunnit laga kraft.

Information

20 § Försäkringsgivare som i någon form driver försäkringsverksamhet här i landet skall informera dem som har tecknat eller avser att teckna en försäkring om vilka försäkringsersättningar eller åtaganden som omfattas av garantin, de ersättningsnivåer som gäller och formerna för utbetalning av ersättning.

Åtgärder före konkurs

21 § Åtgärder före konkurs kan ske i försäkringsföretag för vilka denna lag är tillämplig och som meddelar sådana försäkringar som ersättning från garantin kan grundas på, om företaget framställer begäran om detta.

Åtgärder före konkurs får ske

1. om kostnaderna härför bedöms understiga vad kostnaderna för garantin efter konkurs skulle ha uppgått till,
2. om villkoren för ekonomiskt stöd utformas så att föreningen så långt möjligt återvinner vad som betalats ut, och
3. om föreningen förvissat sig om att ekonomiskt stöd inte kommer aktieägarna tillgodo.

Medlemskap och styrelse i föreningen

22 § Försäkringsgivare på vilka denna lag är tillämplig och som meddelar sådana försäkringar som ersättning från garantin kan grundas på skall vara medlemmar i föreningen.

23 § Ordföranden och ytterligare en ledamot av föreningens styrelse utses av regeringen.

Finansiering

24 § För att täcka uppkomna kostnader för såväl garantin och åtgärder före konkurs som administrationskostnader skall avgifter tas ut från de försäkringsgivare som vid tidpunkten för utdebiteringen är medlemmar i föreningen.

Om det kan förutses att kostnader uppkommer inom en snar framtid, får avgifter enligt första stycket tas ut.

25 § Föreningen skall besluta om avgifter från dess medlemmar enligt bestämmelserna i denna lag.

26 § Avgifter skall tas ut separat för kostnader från livförsäkrings- respektive skadeförsäkringsverksamhet. Avgifterna får bara användas för att täcka kostnader inom respektive verksamhet.

27 § För skadeförsäkring beräknas avgiften på grundval av premieintäkten, utan avdrag för återförsäkring, i fråga om sådana försäkringar som avses i 4 och 5 §§. För livförsäkring beräknas avgiften på grundval av premieinkomsten, utan avdrag för återförsäkring, i fråga om försäkringar som avses i 4 och 11 §§.

Underlaget för uttag av avgifter skall vara medeltalet för de senaste tre årens premieintäkt respektive premieinkomst eller för den kortare tid som verksamheten bedrivits. För utländska försäkringsgivare utgörs underlaget av premieintäkten respektive premieinkomsten för den här i landet bedrivna verksamheten.

Underlag fastställs årligen av föreningen.

28 § Avgift får tas ut från varje medlem med högst en procent årligen på det underlag som anges i 27 §.

29 § Medlemmarna i föreningen skall till föreningens styrelse lämna det underlag som behövs för att ta ut avgifter för föreningens verksamhet.

Försäkringsgivare som inte fullgör sin skyldighet

30 § Föreningens styrelse skall underrätta Finansinspektionen, om en försäkringsgivare inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag.

Talan mot föreningens beslut

31 § Om talan väcks vid allmän domstol mot föreningen avseende beslut om ersättning enligt garantin, skall detta göras inom fyra veckor från delgivning av beslutet.

Talan mot föreningen får väckas vid rätten i den ort där den försäkrade har sin hemvist, om denna hemvist är här i landet.

Bemyndigande

32 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om utformningen av information enligt 20 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2 Förslag till

Lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 §, 7 kap. 11 a §, 14 kap. 7 och 14 §§ samt 19 kap. 11 § försäkringsrörelselagen (1982:713)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Försäkringsrörelse får drivas endast av försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag som fått tillstånd (koncession) till detta enligt denna lag, om inte annat följer av 2 § eller 10 § fjärde stycket.

Finansinspektionen skall efter ansökan lämna förhandsbesked om huruvida koncession enligt första stycket krävs för en planerad verksamhet.

Ett förhandsbesked enligt andra stycket är bindande för den myndighet som har lämnat beskedet. Om regeringen har beslutat i frågan om förhandsbesked är även Finansinspektionen bunden av detta besked.

Försäkringsbolagen skall stå under tillsyn av Finansinspektionen och vara registrerade hos denna.

För varje försäkringsbolag skall finnas ett huvudkontor i Sverige.

Föreslagen lydelse

1 Kap.

1 §²

Försäkringsrörelse får drivas endast av försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag som

1. fått tillstånd (koncession) till detta enligt denna lag, om inte annat följer av 2 § eller 10 § fjärde stycket, och
2. är medlem i *Försäkringsgarantiföreningen enligt bestämmelserna i lagen (1998:000) om garanti för vissa försäkringsersättningar*

¹ Lagen omtryckt 1995:1567.

² Senaste lydelse 1996:753.

7 Kap.11 a §³

Försäkringstagarnas förmånsrätt enligt 4 a § förmånsrättslagen (1970:979) följer med fordran som grundas på avtal om

1. *livförsäkring och skadeförsäkring för vilken bestämmelserna om livförsäkring tillämpas med stöd av 1 kap. 5 §,*
2. *annan skadeförsäkring som meddelats för längre tid än tio år, eller*
3. *återförsäkring avseende sådan försäkring som sägs i 1 och 2.*

Förmånsrätten omfattar de tillgångar som finns upptagna i det register som anges i 11 § när *bolaget* försätts i konkurs eller utmätning äger rum.

Fordran enligt 1 eller 2 har företrädare framför fordran enligt 3.

Förmånsrätten enligt 4 a § *förmånsrättslagen (1970:979)* omfattar de tillgångar som finns upptagna i det register som anges i 11 § när *ett försäkringsbolag* försätts i konkurs eller utmätning äger rum.

Förmånsrätt för fordran på grund av avtal om direkt försäkring har företrädare framför förmånsrätt för fordran på grund av avtal om återförsäkring.

14 Kap.7 §⁴

Finansinspektionen skall om det behövs förordna en likvidator att tillsammans med de övriga likvidatorerna genomföra likvidationen. När ett livförsäkringsbolag trätt i likvidation, skall en sådan likvidator alltid förordnas. I fall då en likvidator förordnas av

Finansinspektionen skall förordna en likvidator att tillsammans med de övriga likvidatorerna genomföra likvidationen. *Bolagets* firma skall tecknas av denne i förening med annan som äger teckna firman.

³ Senaste lydelse 1995:779.

⁴ Senaste lydelse 1991:1767.

inspektionen skall bolagets firma tecknas av denne i förening med annan som äger teckna firman.

Bestämmelserna i denna lag om likvidatorer skall tillämpas på den likvidator som har utsetts av Finansinspektionen. Sådan likvidator får endast entledigas av inspektionen. Ersättare får inte förordnas av rätten.

En likvidator som har förordnats av Finansinspektionen har rätt till arvode av bolaget. Arvodets storlek bestäms av inspektionen.

21 §⁵

När ett försäkringsbolag är i konkurs *kan* Finansinspektionen förordna ett allmänt ombud. *Avser konkursen ett livförsäkringsbolag, skall ett sådant ombud alltid förordnas.* Det allmänna ombudet skall som konkursförvaltare delta i konkursboets förvaltning tillsammans med den eller de förvaltare som utses enligt konkurslagen (1987:672).

När ett försäkringsbolag är i konkurs *skall* Finansinspektionen förordna ett allmänt ombud. Det allmänna ombudet skall som konkursförvaltare delta i konkursboets förvaltning tillsammans med den eller de förvaltare som utses enligt konkurslagen (1987:672).

Det allmänna ombudet kan beträffande medförvaltare göra en sådan framställning som avses i 7 kap. 5 § konkurslagen.

Även om beslut om delning av boets förvaltning har fattats, får det allmänna ombudet delta i förvaltningen i dess helhet.

Om arvode till det allmänna ombudet gäller bestämmelserna i konkurslagen om arvode till konkursförvaltare.

19 Kap.

11 §⁶

Finansinspektionen får meddela de erinringar i fråga om försäkringsbolagets verksamhet som inspektionen anser behövliga.

Finansinspektionen skall förelägga bolaget eller styrelsen att vidta rättelse om inspektionen finner att

1. avvikelse skett från denna lag, *lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag trafikskadelagen (1975:1410) eller (1976:357) om motortävlingsförsäkring eller fö-*
1. avvikelse skett från denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av *denna lag eller i övrigt gällande bestämmelser om försäkringsrörelse eller från bolagsord-*

⁵ Senaste lydelse 1991:1767.

⁶ Senaste lydelse 1996: 753.

- reskrifter som har meddelats med stöd av dessa lagar eller från bolagsordningen eller grunderna, om sådana finns,*
- ningen, de försäkringstekniska riktlinjerna, placeringsriktlinjerna eller det tekniska underlaget, om sådant finns,*
2. bolagsordningen eller grunderna inte längre är tillfredsställande med hänsyn till omfattningen och beskaffenheten av bolagets rörelse,
 3. försäkringsbolagets riktlinjer för placering av tillgångar som används för skuldtäckning inte är tillfredsställande med hänsyn till innehållet i 7 kap. 9 a-10 e §§,
 4. de tillgångar som används för skuldtäckning inte är tillräckliga eller inte är placerade enligt 7 kap. 9 a - 10 e §§,
 5. försäkringsbeståndet inte är tillräckligt för erforderlig riskutjämning,
 - 5a. någon av dem som ingår i försäkringsbolagets styrelse eller är verkställande direktör inte uppfyller de krav som anges i 2 kap. 3 § fjärde stycket 3, eller
 6. det i övrigt finns allvarliga anmärkningar mot försäkringsbolagets verksamhet.

Om ett försäkringsbolags kapitalbas understiger solvensmarginalen enligt 7 kap. 23 eller 25 §, skall Finansinspektionen förelägga bolaget eller dess styrelse att upprätta en plan för att återställa en sund finansiell ställning och överlämna planen till inspektionen för godkännande. Om kapitalbasen understiger en tredjedel av solvensmarginalen eller garantibelopp enligt 7 kap. 26 eller 27 § eller om kapitalbasen för ett livförsäkringsbolag inte har den sammansättning som anges i 7 kap. 26 § tredje stycket, skall inspektionen förelägga bolaget eller dess styrelse att upprätta och för godkännande överlämna en plan för skyndsamt återställande av kapitalbasen.

Om ett försäkringsbolag driver verksamhet i ett annat land inom EES och bolaget inte rättar sig efter Finansinspektionens eller behörig utländsk myndighets anmodan om rättelse, skall inspektionen vidta de åtgärder som behövs för att förhindra fortsatta överträdelser. Inspektionen skall underrätta den behöriga utländska myndigheten om vilka åtgärder som vidtas.

Om ett föreläggande enligt andra - fjärde styckena inte har följts inom bestämd tid och det anmärkta förhållandet inte heller på något annat sätt har undanröjts, skall Finansinspektionen anmäla detta till regeringen.

Finansinspektionen får begränsa bolagets förfoganderätt eller förbjuda bolaget att förfoga över sina tillgångar i Sverige, om

1. bolaget inte följer gällande bestämmelser om skuldtäckning,
2. bolagets kapitalbas understiger en tredjedel av solvensmarginalen eller inte uppfyller gällande krav på garantibelopp,

3. bolagets kapitalbas understiger solvensmarginalen och det finns särskilda skäl att anta att bolagets finansiella ställning ytterligare kommer att försämrats, eller
4. det bedöms vara nödvändigt för att skydda de försäkrades intressen vid beslut om förverkande av bolagets koncession enligt 2 § eller enligt åttonde stycket.

Finansinspektionen får besluta hur försäkringsverksamheten skall drivas efter ett sådant beslut som avses i sjätte stycket.

En koncession kan förklaras förverkad av regeringen om bolaget

1. inte längre uppfyller kraven för koncession,
 2. inte uppfyller kravet på medlemskap i Försäkringsgarantiföreningen enligt lagen (1998:000) om garanti för vissa försäkringsersättningar,
2. inte inom angiven tid har vidtagit åtgärderna i en plan som har godkänts enligt tredje stycket, eller
3. i annat fall allvarligt åsidosätter gällande bestämmelser för verksamheten.
3. inte inom angiven tid har vidtagit åtgärderna i en plan som har godkänts enligt tredje stycket, eller
4. i annat fall allvarligt åsidosätter gällande bestämmelser för verksamheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande om beslut om likvidation eller konkurs har meddelats före ikraftträdandet.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige⁷

dels att 15 och 25 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 1 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 b §

Utöver vad som föreskrivs i 1 och 1 a §§ krävs för att ett utländskt försäkringsföretag skall få driva försäkringsrörelse här i landet medlemskap i Försäkringsgarantiföreningen enligt lagen (1998:000) om garanti för vissa försäkringsersättningar

15 §⁸

Generalagenten skall föra ett register som vid varje tillfälle utvisar de tillgångar som används för skuldtäckning och tillgångarnas värde.

Om en tillgång, som antecknats i registret, har upplåtits med sådan rätt att dess fulla värde inte kan utnyttjas för skuldtäckning, skall detta antecknas i registret.

Försäkringstagarnas förmånsrätt enligt 4 a § förmånsrättslagen (1970:979) följer med fordran som grundas på avtal om

- 1. livförsäkring, eller*
- 2. återförsäkring avseende livförsäkring.*

Förmånsrätten omfattar de tillgångar som finns upptagna i det register som anges i första

Förmånsrätten enligt 4 a § förmånsrättslagen (1970:979) omfattar de tillgångar som finns

⁷ Lagen omtryckt 1989:1082.

⁸ Senaste lydelse 1995:781.

stycket, när företaget försätts i konkurs eller utmätning äger rum eller särskild administration träder in.

Fordran enligt 1 har företräde framför fordran enligt 2.

upptagna i det register som anges i första stycket, när företaget försätts i konkurs eller utmätning äger rum eller särskild administration träder in.

Förmånsrätt för fordran på grund av avtal om direkt försäkring har företräde framför förmånsrätt för fordran på grund av avtal om återförsäkring.

25 §⁹

Finansinspektionen får meddela de erinringar i fråga om utländska försäkringsföretags verksamhet här i landet som inspektionen anser behövliga.

Finansinspektionen skall förelägga företaget att vidta rättelse om inspektionen finner att

1. avvikelse skett från denna lag, *trafikskadelagen (1975:1410) lagen 1976:357) om motortävlingsförsäkring eller föreskrifter som har meddelats med stöd av någon av dessa lagar eller grunderna, om sådana finns,*
2. grunderna inte längre är tillfredsställande med hänsyn till omfattningen och beskaffenheten av företagens rörelse,
3. i bankinstitutet enligt 6, 10 eller 15 a § deponerat belopp minskats genom att värdehandlingarna avsevärt nedgått i värde eller av annan anledning,
4. försäkringsföretagets riktlinjer för placering av tillgångar som används för skuldtäckning inte är tillfredsställande med hänsyn till innehållet i 13 § samt 7 kap. 9 a - 10 c §§ och 10 e § försäkringsrörelselagen (1982:713),
5. de tillgångar som används för skuldtäckning inte är tillräckliga eller inte är placerade enligt 13 § samt 7 kap. 9 a - 10 c §§ och 10 e § försäkringsrörelselagen, eller
6. det i övrigt finns allvarliga anmärkningar mot försäkringsföretagets verksamhet,

1. avvikelse skett från denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag eller i övrigt gällande bestämmelser om försäkringsrörelse, de försäkringstekniska riktlinjerna, placeringsriktlinjerna eller det tekniska underlaget, om sådant finns,

⁹ Senaste lydelse 1995:781.

Om ett utländskt försäkringsföretags kapitalbas understiger solvensmarginalen enligt 7 kap. 23 eller 25§ försäkringsrörelselagen (1982:713), skall Finansinspektionen förelägga företaget att upprätta en plan för att återställa en sund finansiell ställning och överlämna planen till inspektionen för godkännande. Om kapitalbasen understiger de nivåer som anges i 16 a §, eller om garantibeloppet för livförsäkringsrörelse inte har en sådan sammansättning som anges i 16 a § tredje stycket, skall inspektionen förelägga företaget att upprätta och för godkännande överlämna en plan för skyndsamt återställande av kapitalbasen.

Vad som sägs i tredje stycket skall inte gälla i de fall företaget medgetts förmåner enligt 23 a § och någon annan myndighet än Finansinspektionen har tillsyn över soliditeten. Om den utländska myndighet som kontrollerar företagets soliditet förbjuder det att helt eller delvis förfoga över sina tillgångar skall, på begäran av myndigheten, Finansinspektionen vidta samma åtgärder beträffande företagets tillgångar i Sverige.

Om ett föreläggande enligt andra eller tredje stycket inte har följts inom den bestämda tiden och det anmärkta förhållandet inte heller på något annat sätt har undanröjts, skall Finansinspektionen anmäla detta till regeringen.

Finansinspektionen får begränsa ett försäkringsföretags förfoganderätt eller förbjuda företaget att förfoga över sina tillgångar i Sverige, om

1. företaget inte följer gällande bestämmelser om skuldäckning,
2. företagets kapitalbas understiger en tredjedel av solvensmarginalen eller inte uppfyller gällande krav på garantibelopp,
3. företagets kapitalbas understiger solvensmarginalen och det finns särskilda skäl att anta att bolagets finansiella ställning ytterligare kommer att försämrats, eller
4. det bedöms vara nödvändigt för att skydda de försäkrades intressen vid beslut om förverkande av företagets koncession.

Om företaget medgetts förmåner enligt 23 a § och någon annan myndighet än Finansinspektionen har tillsyn över soliditeten, skall inspektionen underrätta den behöriga myndighet som kontrollerar företagets soliditet innan åtgärd vidtas.

Om företaget driver verksamhet eller har tillgångar placerade i ett annat EES-land, skall Finansinspektionen underrätta den behöriga myndigheten i det landet om beslut som fattats i enlighet med sjätte stycket och, om det behövs, begära att den behöriga myndigheten i samarbete med inspektionen vidtar motsvarande åtgärder.

Finansinspektionen skall anmäla beslut om förverkande av koncession till de behöriga myndigheterna i de EES-länder där företaget bedriver försäkringsverksamhet. Inspektionen får i samband härmed be-

gära att sådan myndighet i samarbete med inspektionen vidtar de åtgärder som behövs för att skydda de försäkrades intressen.

Finansinspektionen får besluta hur verksamheten skall drivas efter ett sådant beslut som avses i fjärde och sjätte styckena.

En koncession kan förklaras förverkad av regeringen om företaget

1. inte längre uppfyller kraven för koncession,
2. inte inom angiven tid har vidtagit åtgärderna i en plan som har godkänts enligt tredje stycket, eller
3. i annat fall allvarligt åsidosätter gällande bestämmelser för verksamheten.
2. inte uppfyller kravet på medlemskap i Försäkringsgarantiföreningen enligt lagen (1998:000) om garanti för vissa försäkringsersättningar,
3. inte inom angiven tid har vidtagit åtgärderna i en plan som har godkänts enligt tredje stycket, eller
4. i annat fall allvarligt åsidosätter gällande bestämmelser för verksamheten.

Om företaget medgetts förmåner enligt 23 a § och dess auktorisation förklarats förverkad av en utländsk myndighet som kontrollerar företagets soliditet, skall Finansinspektionen vidta erforderliga åtgärder. Om skälet till att auktorisationen förklarats förverkad är att företagets soliditet är otillräcklig, skall regeringen genast förklara företagets koncession i Sverige förverkad.

Beslut, varigenom koncessionen förklaras förverkad, skall av Finansinspektionen kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande om beslut om likvidation eller konkurs har meddelats eller om särskild administration har inträtt före ikraftträdandet.

4 Förslag till Lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)

Härigenom föreskrivs att 4 a § förmånsrättslagen (1970:979)¹⁰ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förmånsrätt följer med försäkringstagares fordran hos försäkringsföretag i den egendom och i den omfattning som anges i 7 kap. 11 a § försäkringsrörelselagen (1982:713) och 15 § tredje femte styckena lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige.

Föreslagen lydelse

4 a §¹¹

Förmånsrätt följer med försäkringstagares *och andra ersättningsberättigades* fordran *på grund av försäkringsavtal* hos försäkringsföretag i den egendom och i den omfattning som anges i 7 kap. 11 a § försäkringsrörelselagen (1982:713) och 15 § tredje *och fjärde* styckena lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande om beslut om likvidation eller konkurs har meddelats före ikraftträdandet eller om särskild administration enligt lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige har.

¹⁰ Lagen omtryckt 1975:1248.

¹¹ Senaste lydelse 1995:783.

5 Förslag till

Lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 13 § och 9 kap. 5 § konkurslagen (1987:672) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 Kap.

13 §¹²

Förvaltaren skall upprätta en bouppteckning. I denna skall boets tillgångar tas upp till noggrant uppskattade värden. Bouppteckningen skall vidare innehålla uppgift om varje borgenärs namn och postadress.

Om det finns anledning, skall bouppteckningen också innehålla uppgift om egendom som inte ingår i boet på grund av att den finns utomlands. Har gäldenären uppgift att sådan egendom saknas skall bouppteckningen innehålla uppgift om detta.

I den utsträckning det behövs skall bouppteckningen också innehålla en förteckning över dels räkenskapsmaterial, dels andra handlingar som rör boet.

Bouppteckningen skall av förvaltaren ges in till rätten och tillsynsmyndigheten så snart som möjligt och senast en vecka före edgångssammanträdet.

Har en av gäldenären underskriven bouppteckning förut getts in till rätten, behöver någon ny bouppteckning inte upprättas, om förvaltaren anser att denna är tillförlitlig. I så fall skall han snarast anmäla det till rätten och tillsynsmyndigheten.

Skall bevakningsförfarande äga rum och har någon bouppteckning ännu inte getts in till rätten, skall förvaltaren så snart som möjligt och senast en vecka från beslutet om bevakningsförfarandet skicka en förteckning över borgenärerna med uppgift om varje borgenärs postadress till rätten och tillsynsmyndigheten. I ett bankaktiebolags, en sparbanks eller en medlemsbanks konkurs skall till bouppteckning-

Skall bevakningsförfarande äga rum och har någon bouppteckning ännu inte getts in till rätten, skall förvaltaren så snart som möjligt och senast en vecka från beslutet om bevakningsförfarandet skicka en förteckning över borgenärerna med uppgift om varje borgenärs postadress till rätten och tillsynsmyndigheten. I ett bankaktiebolags, en sparbanks eller en medlemsbanks konkurs skall till bouppteckning-

¹² Senaste lydelse 1996:129.

en eller borgenärsförteckningen bifogas uppgift om insättningsborgenärerna och deras fordringsbelopp med upplupen ränta. Detsamma gäller i ett värdepappersbolags konkurs om bolaget har tillstånd att ta emot insättningar på konto. I ett livförsäkringsbolags konkurs skall på motsvarande sätt bifogas uppgift om försäkringstagarna och deras fordringar.

en eller borgenärsförteckningen bifogas uppgift om insättningsborgenärerna och deras fordringsbelopp med upplupen ränta. Detsamma gäller i ett värdepappersbolags konkurs om bolaget har tillstånd att ta emot insättningar på konto. I ett livförsäkringsbolags konkurs skall på motsvarande sätt bifogas uppgift om försäkringstagarna och *andra ersättningsberättigade samt deras fordringar. I ett skadeförsäkringsbolags konkurs skall på motsvarande sätt bifogas uppgift om de försäkringstagare och andra ersättningsberättigade som har en anmäld men oreglerad försäkringsfordran jämte deras fordringsbelopp.*

9 Kap.

5 §¹³

En borgenär som till säkerhet för sin fordran har panträtt i fast eller lös egendom behöver inte bevaka fordringen för att få rätt till betalning ur den pantsatta egendomen.

En borgenär som har en fordran hos ett bankaktiebolag, en sparbank eller en medlemsbank på grund av en insättning på räkning behöver inte bevaka sin fordran i sådant institutets konkurs, om uppgift om fordringen har lämnats enligt 7 kap. 13 § fjärde stycket. Detsamma gäller beträffande värdepappersbolag som har tillstånd att ta emot insättningar på konto. En försäkringstagare behöver inte bevaka sin fordran i ett *livförsäkringsbolags* konkurs, om uppgift om

En borgenär som har en fordran hos ett bankaktiebolag, en sparbank eller en medlemsbank på grund av en insättning på räkning behöver inte bevaka sin fordran i sådant institutets konkurs, om uppgift om fordringen har lämnats enligt 7 kap. 13 § fjärde stycket. Detsamma gäller beträffande värdepappersbolag som har tillstånd att ta emot insättningar på konto. En försäkringstagare *eller annan ersättningsberättigad* behöver inte bevaka sin fordran i ett *försäk-*

¹³ Senaste lydelse 1995:1584.

fordringen lämnats enligt det angivna lagrummet.

ringsbolags konkurs, om uppgift om fordringen lämnats enligt det angivna lagrummet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande om beslut om konkurs har meddelats före ikraftträdandet.

6 Förslag till

Lag om skatteregler för ersättning från försäkringsgaranti

Härigenom föreskrivs följande.

Den ersättning som betalas ut av Försäkringsgarantiföreningen och som avser ersättning på grund av garantin enligt lagen (1998:000) om garanti för vissa försäkringsersättningar, skall vid inkomstbeskattning behandlas som om ersättningen betalats ut som försäkringsersättning av den försäkringsgivare som meddelat försäkringen.

Till den del ersättningen avser upplupen ränta, skall den vid inkomstbeskattningen behandlas som inkomstränta.

Vid återbetalning av ersättning enligt 22 § lagen om garanti för vissa försäkringsersättningar skall den del av återbetalat belopp som inte avser ersättning motsvarande försäkringsersättning jämföras med ränteutgift.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999 och tillämpas första gången vid 2000 års taxering.

7 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 14, 18, 22 och 25 a §§ lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***3 Kap.**14 §¹⁴

Kontrolluppgifter om pension och livränta skall lämnas av försäkringsföretag och understödsförening avseende

- a) belopp som betalats ut på grund av försäkring av den art att skatteplikt för beloppet föreligger eller på grund av återköp av sådan försäkring och
- b) livränta som getts ut till följd av personskada eller ersättning på grund av sådan kollektiv sjukförsäkring som avses i 32 § 3 a mom. eller punkt 12 av anvisningarna till 22 § kommunalskattelagen (1928:370) även om utgett belopp inte är av skattepliktig natur.

Kontrolluppgifter om pension och livränta skall lämnas av försäkringsföretag, understödsförening och Försäkringsgarantiföreningen avseende

- a) belopp som betalats ut på grund av försäkring av den art att skatteplikt för beloppet föreligger eller på grund av återköp av sådan försäkring och
- b) livränta som getts ut till följd av personskada eller ersättning på grund av sådan kollektiv sjukförsäkring som avses i 32 § 3 a mom. eller punkt 12 av anvisningarna till 22 § kommunalskattelagen (1928:370) även om utgett belopp inte är av skattepliktig natur.

Kontrolluppgift om pension och sådant belopp som skall avskattas enligt 32 § 1 mom. första stycket j kommunalskattelagen lämnas av pensionssparinstitut som avses i 1 kap. 2 § lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande.

¹⁴ Senaste lydelse 1993:945

Kontrolluppgift skall lämnas för den till vilken beloppet har betalats ut om det utbetalade beloppet uppgår till sammanlagt minst 200 kronor för hela året. Kontrolluppgiften skall ta upp utbetalt belopp och avdragen preliminär A-skatt. Av kontrolluppgiften skall framgå om pension utgått på grund av tjänstepensionsförsäkring. Med utbetalt belopp likställs avskattningsbelopp som avses i andra stycket. Kontrolluppgift om avskattningsbeloppet skall lämnas för den som skall ta upp beloppet som intäkt av tjänst.

Har skattepliktigt engångsbelopp getts ut till följd av personskada skall särskilt anmärkas om skattepliktigt engångsbelopp getts ut tidigare på grund av samma skada. Om så är fallet skall beloppets storlek och utbetalningsåret anges.

18 §

Efter föreläggande av skattemyndigheten skall ett försäkringsföretag *eller* en understödsförening lämna kontrolluppgift beträffande en namngiven person. Kontrolluppgiften skall avse arten av uppgiven försäkring, beloppet av premie eller någon annan avgift, tid då sådan mottagits, utbetalt försäkringsbelopp samt värdet och arten av andra förmåner som inte uppgetts enligt annan föreskrift.

Efter föreläggande av skattemyndigheten skall ett försäkringsföretag, en understödsförening *eller Försäkringsgarantiföreningen* lämna kontrolluppgift beträffande en namngiven person. Kontrolluppgiften skall avse arten av uppgiven försäkring, beloppet av premie eller någon annan avgift, tid då sådan mottagits, utbetalt försäkringsbelopp samt värdet och arten av andra förmåner som inte uppgetts enligt annan föreskrift.

22 §¹⁵

Kontrolluppgift om inkomstränta och fordran skall lämnas av

1. Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag,
2. den som yrkesmässigt bedrivit inlåning eller på annat sätt yrkesmässigt ombesörjt att pengar blivit räntebärande,
3. den som gett ut skuldförbindelse för den allmänna marknaden,
4. förening som från medlemmar mottagit pengar för förräntning,
5. Riksgäldskontoret i fråga om statens sparobligationer,
6. den som driver valutahandel samt värdepappersinstitut hos vilket utländskt fondpapper eller rättighet eller skyldighet som anknyter till sådant fondpapper förvaras i depå eller kontoförs,
7. Insättningsgarantinämnden,

¹⁵ Senaste lydelse 1997:329

8. förvaltare som i sådan egen-
skap är införd i det register
som förs av Värdepapper-
scentralen VPC Aktiebolag
enligt aktiekontolagen
(1989:827).

8. förvaltare som i sådan egen-
skap är införd i det register
som förs av Värdepapper-
scentralen VPC Aktiebolag
enligt aktiekontolagen
(1989:827),

9. *Försäkringsgarantiförening-
gen.*

Kontrolluppgift skall lämnas för

1. den som gottskrivits ränta eller till vilken ränta betalats ut (borgenär),
2. innehavare av marknadsnoterad fordran som avses i 3 § första stycket 7 lagen (1997:332) om statlig förmögenhetsskatt med undantag för premieobligation som getts ut före år 1996,
3. den som har varit antecknad som innehavare av utländskt räntebärande fondpapper eller rättighet eller skyldighet som anknyter till sådant fondpapper.

Kontrolluppgiften skall ta upp den ränta som den uppgiftsskyldige sammanlagt gottskrivit eller betalat ut till borgenären, dennes sammanlagda fordran på den uppgiftsskyldige vid årets utgång och avdragen preliminär skatt. I fall som avses i första stycket 6 skall uppgift lämnas om ränta som utbetalas eller gottskrivits samt om innehavet i depån eller den kontoförda fordringen vid årets utgång. Kontrolluppgift skall vidare lämnas för upplupen men inte förfallen avkastning (räntekompensation) vid avyttring av fordran eller andel i sådan värdepappersfond som avses i 27 § 6 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

För marknadsnoterad fordran skall kontrolluppgiften ta upp det vid årets utgång senast noterade värdet ökat med upplupen avkastning som inte omfattas av detta värde.

Innehas ett konto av mer än en person skall ränta och fordran fördelas lika mellan innehavarna, om inte annat förhållande är känt för den uppgiftsskyldige. I fråga om konto för vilket samtliga innehavare inte redovisas enligt bestämmelserna i 57 § andra stycket skall dock den totala räntan och fordran redovisas utan fördelning.

Avser en utbetalning också annat än ränta och kan den uppgiftsskyldige inte ange hur stor del därav som utgör ränta, skall i stället för ränta det sammanlagt utbetalda beloppet redovisas.

En skattskyldig, som uppdrar åt en utländsk förvaltare att i sådan egenkap föras in i det register som förs av Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag enligt aktiekontolagen (1989:827), skall utan dröjsmål till Riksskatteverket lämna ett skriftligt medgivande till insyn i depå eller konto som han har hos förvaltaren.

25 a §¹⁶

Kontrolluppgift om utgiftsränta och skuld skall lämnas av

1. den som yrkesmässigt bedrivit utlåning eller kreditgivning eller den som i annan yrkesmässig verksamhet bedrivit utlåning eller kreditgivning via konto eller i annan form,
2. förening som till medlemmar lånat ut pengar mot ränta,
3. arbetsgivare eller uppdragsgivare som till arbetstagare eller uppdragstagare lånat ut pengar mot ränta,
4. Insättningsgarantinämnden,
5. Centrala studiestödsnämnden,
6. Försäkringsgarantiföreningen.

Kontrolluppgift skall lämnas för fysisk person och dödsbo. Kontrolluppgiften skall ta upp den ränta som gäldenären betalt till den uppgiftsskyldige och gäldenärens sammanlagda skuld till den uppgiftsskyldige vid årets utgång. I fall som avses i första stycket 3 skall även eventuellt ränteförmån anges.

Avser den ränta som betalats till någon del ränta som erlagts i förskott, skall av kontrolluppgiften framgå hur stor del av räntan som belöper på tid till och med den 31 januari året efter beskattningsåret, dock endast om förskottsrentan till någon del belöper på tid efter denna tidpunkt.

Kontrolluppgift skall vidare lämnas för upplupen men inte förfallen avkastning (räntekompensation) vid förvärv av fordran eller andel i sådan värdepappersfond som avses i 27 § 6 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt. Dock skall kontrolluppgift inte lämnas i det fall den avkastning kompensationen avser förfaller till betalning ett senare år än det år förvärvet skett.

Är fler än en person betalningsansvarig för skuld skall utgiftsräntan och skulden fördelas lika mellan gäldenärerna, om inte annat förhållande är känt för den uppgiftsskyldige. I fråga om skuld för vilken samtliga gäldenärer inte redovisas enligt bestämmelserna i 57 § andra stycket skall dock den totala räntan och skulden redovisas utan fördelning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999 och tillämpas första gången vid 2000 års taxering.

¹⁶ Senaste lydelse 1997:329.

...the study's findings suggest that the use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention. The use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention. The use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention.

...the study's findings suggest that the use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention. The use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention. The use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention.

...the study's findings suggest that the use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention. The use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention. The use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention.

...the study's findings suggest that the use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention. The use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention. The use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention.

...the study's findings suggest that the use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention. The use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention. The use of a standardized measure of self-efficacy may be more appropriate than a measure of self-efficacy that is specific to the intervention.

1 Bakgrund till ett garantisystem för försäkringsersättningar

1.1 Inledning

Utvecklingen på det finansiella området med starka inslag av liberalisering och internationalisering har medfört att den svenska lagstiftningen som reglerar de finansiella marknaderna har genomgått stora förändringar. Förändringarna har delvis uppkommit genom inhemska initiativ men präglas också av EG:s regler om en inre marknad. Inom försäkringsområdet har utvecklingen inneburit en delvis ny regleringssyn. Det bakomliggande målet för regleringen är fortfarande att se till att försäkringsföretagen skall kunna fullgöra sina åtaganden gentemot försäkringstagarna. Men det sätt på vilket man genom lagstiftning skall uppnå detta mål är i vissa avseenden väsentligt annorlunda.

Försäkringsutredningen har i tre betänkanden utarbetat förslag till ny lagstiftning på försäkringsområdet. I två delbetänkanden¹⁷ har utredningen behandlat ämnen som påkallats av EG-direktiven på försäkringsområdet. Dessa förslag har till stora delar genomförts¹⁸. I sitt slutbetänkande (SOU 1995:87) *Försäkringsrörelse i förändring 3* föreslår Försäkringsutredningen ytterligare förändring av försäkringsrörelselagstiftningen. Förslagen ligger för beredning hos regeringen.

1.2 Försäkringsutredningens förslag

Försäkringsutredningens två första betänkande behandlar bl.a. regler om försäkringsbolagens solvens, placering av medel och förslag beträffande grunder för försäkringsverksamheten.¹⁹ I slutbetänkandet föreslår utredningen en lagstiftning som skall befrämja konkurrensen i försäkringssektorn samtidigt som konsumentskyddet bibehålls eller förstärks. Kommittén behandlar bl.a. kravet på skälighet i försäkringsrörelse, förbudet för livförsäkringsbolag att lämna vinstutdelning och behovet av försäkringsskydd vid obeståndssituationer.

¹⁷ SOU 1991:89 och SOU 1993:108

¹⁸ Prop. 1992/93:257 och Prop. 1994/95:184

¹⁹ En särskild promemoria upprättades av docenten Lars Nyberg som närmare behandlade placeringsreglerna, Placeringsregler för försäkringsbolag (Ds 1993:57).

Gemensamt för Försäkringsutredningens samtliga förslag är att de syftar till att skydda konsumenterna. Enligt Försäkringsutredningen är behovet av ett starkt konsumentskydd det avgörande motivet för en särskild reglering av försäkringsverksamheten, eftersom verkningarna av att ett försäkringsåtagande inte fullföljs kan bli mycket allvarliga för den enskilde.²⁰ Dessutom är försäkringstekniken så komplicerad att det är svårt för kunden att göra en bedömning av försäkringsbolagets ekonomi och dess förmåga att fullgöra sina förpliktelser. Detta gäller även för en försäkringstagare med goda kunskaper i ekonomiska frågor. Försäkringstagaren kan sålunda inte förväntas ha tillräckliga kunskaper för att avgöra om försäkringsgivaren hanterar sina risker på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Försäkringsutredningen säger vidare att skyddsintresset är mer uttalat vid livförsäkring än inom skadeförsäkring. Medan skadeförsäkringsavtalen som regel löper på ett år är livförsäkringsavtalen oftast mycket långvariga och omfattar inte sällan ett betydande sparande. Inom återförsäkring finns inte tillräckligt starka skyddsintressen för att motivera en särskild reglering.

Beträffande det framtida regelsystemets struktur uttalar Försäkringsutredningen att det övergripande syftet med lagstiftningen bör vara att se till att ingångna försäkringsavtal kan fullföljas. Skyddet för försäkringstagarna bör tillgodoses främst genom verksamhetsregler och tillsyn som rör ett försäkringsbolags betalningsförmåga. Bolagen skall ha en fullgod solvens, dvs. värdet av ett bolags tillgångar skall med marginal överstiga värdet av dess försäkringsåtaganden. Regleringen skall däremot inte innebära en detaljerad granskning av priser och produkter. Regleringen skall inte heller syfta till att förhindra att försäkringsbolag hamnar på obestånd. Försäkringsföretag som inte kan bedriva verksamheten på ett långsiktigt bärkraftigt sätt skall kunna slås ut från marknaden och strukturuomvandling ske på i princip samma sätt som inom andra näringsområden. Det väsentliga är att konsumenternas anspråk är väl skyddade.

Enligt Försäkringsutredningen bygger den nuvarande lagstiftningen på en i vissa avseenden annan regleringssyn, särskilt vad gäller livförsäkring. För att ge försäkringstagarna ett tillfredsställande skydd har det ansetts nödvändigt att så långt som möjligt förhindra att försäkringsbolag hamnar på obestånd²¹. En övergång till en reglering som syftar till ökad konkurrens bland försäkringsbolagen innebär i mycket en anpassning till utvecklingen under det senaste decenniet. Samtidigt är det en naturlig konsekvens av harmoniseringsarbetet inom EU. Lagstiftningen

²⁰ Motivet att särreglera försäkringsverksamhet finns bl.a. i Försäkringsutredningens slutbetänkande SOU 1995:87 s.101 ff.

²¹ Se också avsnitt 2.1

skall liksom tidigare ge ett starkt konsumentskydd, men utan de negativa konsekvenser för effektivitet och utveckling som följer av att bolagens rörelsefrihet hindras mer än nödvändigt. I den lagstiftning som Försäkringsutredningen föreslår försvinner regleringar som verkar hämmande på konkurrensen, men samtidigt kommer andra till för att upprätthålla ett acceptabelt skydd för försäkringstagarna.

Ett centralt förslag i utredningen är borttagandet av det vinstutdelningsförbud som idag finns för svenska konventionella livförsäkringsbolag. Utredningen menar att det inte är befogat att genom offentlig reglering se till att försäkringskollektivet garanteras vissa andelar av uppkomna överskott. Regler som tar sikte på fördelningen mellan olika försäkringstagargrupper anses heller inte motiverade. Regler av detta slag hämmar utvecklingen av nya produkter som kan vara till nytta för konsumenterna. Slopandet av vinstutdelningsförbudet kräver dock att försäkringstagarintresset tillgodoses genom en rad skyddsregler, i första hand genom krav på att försäkringstagarnas rätt till del i överskotten klart och tydligt regleras i de enskilda avtalen.

För att stärka skyddet för försäkringstagarna föreslår Försäkringsutredningen att regleringen av försäkringsverksamheten skall innefatta ett särskilt skyddssystem som ger försäkringstagarna tillräcklig trygghet och som inte bygger på att staten träder in vid obestånd. Den tekniska utformningen av ett sådant skyddssystem borde, enligt utredningen, utformas av en särskild utredningsman.²²

²² Försäkringsutredningen diskuterade inte de kollektivavtalsgrundade försäkringarnas speciella problem. Skälet härtill var att man från Finansdepartementet uttalat att en särskild utredning av förhållandena rörande sådana försäkringar kan bli aktuellt i annat sammanhang. Utredningen ansåg det emellertid rimligt att i avvaktan på en särskild utredning införa en bestämmelse som gör det möjligt att för denna typ av försäkringar få dispens från enstaka regler i försäkringsrörelselagstiftningen; dock utan att komma i konflikt med EU:s regler eller skyddet för försäkringstagarna.

De kollektiva försäkringarna är för närvarande föremål för utredning av Kollektivförsäkringsutredningen (Dir. 1997:57). Utredningens arbete beräknas slutfört under januari månad 1998.

1.3 Kommittédirektiven

Den 7 november 1996 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare som skulle utreda hur ett svenskt system för garanti för försäkringsfordringar bör utformas.

I direktiven (Dir.1996:88) uttalas att Försäkringsutredningen i sitt slutbetänkande föreslagit en genomgripande reformering av försäkringsrörelselagstiftningen samt att förslaget syftar till ekonomiskt effektivare regler och ökad konkurrens samtidigt som konsumentskyddet upprätthålls. Ökad konkurrens kan emellertid öka risken för att försäkringsföretag kommer på obestånd. En ökad risk för konkurser i försäkringsföretag motiverar därför en förändring av skyddsordningen för försäkringstagare.

Regeringen anser att en utredning om ett garantisystem för försäkringsfordringar ligger väl i linje med utvecklingen på övriga finansiella tjänsteområden. Inlåning i bank omfattas numera av en insättningsgaranti och det finns ett förslag till EG-direktiv om system för ersättning till investerare som är kunder till företag som driver värdepappersrörelse. En utredning (Dir 1996:63) har tillsatts för att utforma ett svenskt förslag till ett sådant investerarskydd. Utredningen kom med sitt betänkande (SOU 1997:125) i september 1997.

Mot denna bakgrund bör enligt direktiven en utredare överväga hur ett garantisystem för försäkringsfordringar bör utformas.

En allmän utgångspunkt för utredningsarbetet är att den svenska lagstiftningen skall vara förenlig med EG:s regler på försäkringsområdet. Arbetet skall bedrivas från ett samhällsekonomiskt perspektiv och så långt möjligt bidra till att upprätthålla konkurrensneutraliteten på försäkringsmarknaden.

I direktiven sammanfattas uppdraget på följande sätt. Utredaren skall

- undersöka skyddssystem i andra jämförbara länder,
- överväga vilka försäkringsfordringar som bör skyddas,
- överväga vilka försäkringsgivare som bör omfattas,
- överväga om ett eller flera garantisystem skall införas och om de skall bedrivas i offentlig eller privat regi,
- överväga under vilka förutsättningar garantisystemet skall tas i anspråk,
- överväga hur stora fordringsbelopp som skall skyddas,
- analysera och föreslå metoder för finansiering av garantisystemet,
- överväga hur ersättningen från garantisystemet skall samordnas med försäkringstagarnas förmånsrätt,

- överväga frågor om sekretess, former för utbetalning av ersättning, och tillsyn över att försäkringsföretag fullgör sina skyldigheter enligt skyddssystemet, samt
- lämna förslag till den lagreglering som behövs.

I direktiven sägs också att individuellt pensionssparande inte omfattas av insättningsgarantisystemet och att sådant sparande har stora likheter med privat pensionsförsäkring. Om detta sparande inte omfattas av något skyddssystem kan konkurrensen med andra sparformer snedvridas på ett oönskat sätt. Utredaren skall överväga om inlåning i bank inom ramen för individuellt pensionssparande skall omfattas av garantisystemet för försäkringsfordringar alternativt av insättningsgarantin.

Utredaren skall också överväga de frågor som tas upp i departementspromemorian *Skydd för skadelidandes anspråk på trafikskadeersättning vid försäkringsgivarens insolvens* (Ds 1993:35) och ta ställning till dess förslag. Genom beslut den 30 januari 1997 överlämnade regeringen detta ärende till Försäkringsgarantiutredningen.

Utredaren skall överväga om garantisystemet, i enlighet med Försäkringsutredningens förslag, skall kunna tas i anspråk även i andra situationer än vid ett försäkringsföretags obestånd i syfte att minska garantisystemets nettokostnader.

Utredaren skall även överväga hur ett garantisystem skall samverka med den nuvarande förmånsrätten för försäkringstagare och utredaren är därvid oförhindrad att föreslå de ändringar i förmånsrättsreglerna som behövs.

Slutligen anges att utredarens arbete skall vara slutfört före utgången av år 1997.

1.4 Utgångspunkter för ett garantisystem

I direktiven till utredningen anges att det huvudsakliga motivet för att införa ett garantisystem för försäkringsfordringar är att skydda försäkringstagarna. Ett annat viktigt skäl till att införa ett garantisystem är att ansvaret för konsumenterna efter en konkurs klagörs. Försäkring har länge i konsumentens ögon betraktats som en verksamhet där konkursrisken anses i det närmaste obefintlig. I en sådan miljö är det svårt för staten att komma undan ansvar om ett bolag hamnar på obestånd. Genom att införa ett garantisystem - som finansieras och garanteras av försäkringsbolagen själva - klagörs att det inte åligger staten att ersätta försäkringstagarna om ett bolag går omkull. Det är en viktig signal till både försäkringsbolagen och konsumenterna.

Utgångspunkten för att konstruera ett garantisystem är att skydda den enskilda konsumenten. Ett garantisystem innebär emellertid ofrånkomligen en ytterligare reglering av marknaden. Regleringar på den finansiella marknaden som inte är riktigt utformade riskerar att störa marknadens funktion och ge upphov till oönskade beteenden. Därför är det viktigt att ett system får en riktig incitamentsstruktur. Grundläggande för ett väl fungerande system som inte ändrar marknadsförutsättningarna på ett negativt sätt är att det är konkurrensneutralt och trovärdigt. En viktig utgångspunkt är också att minimera kostnaderna för försäkringskollektivet. Det gäller såväl administrativa kostnader som kostnader vid en konkurs. Systemet måste också vara flexibelt för att klara ändrade verksamhetsförutsättningar. Vidare måste den föreslagna lagstiftningen vara förenlig med EG:s regler på försäkringsområdet.

Konkurrensneutraliteten är en viktig aspekt vid införandet av ett garantisystem och är aktuell vid bedömningen om ömsesidiga bolag med bestämmelser om uttaxering i bolagsordningen skall omfattas av ett system. Det är vidare viktigt att ta hänsyn till konkurrensaspekter om garantisystemet skall vara med och finansiera ett rekonstruktionsförfarande eller en beståndsöverlåtelse.

För systemets trovärdighet är frågorna om storleken på ersättningsnivån till de försäkrade samt systemets finansiering viktiga. Ersättningen kan bestämmas till ett högsta belopp eller också till att motsvara en andel av fordran mot försäkringsbolaget. Till ersättningen kan det kopplas en självrisk. Självriskan kan vara konstruerad som ett lägsta belopp eller som en andel av försäkringsersättningen. Fördelen med en konstruktion av lägsta belopp är att man då undviker alla obetydliga skador. Denna form är särskilt lämplig för skadeförsäkring. En fördel med proportionell självrisk är att det bidrar till att klara systemets finansiering. Proportionell självrisk är mest lämpligt för livförsäkringersättningar. Det går också att tänka sig en kombination av de två varianterna.

Enligt direktiven är utgångspunkten att systemet skall finansieras av de försäkringsföretag som meddelar de försäkringar som omfattas. En möjlig lösning på finansieringen av systemets kostnader är då att välja den ordning som gäller i systemet för insättningsgaranti. I det systemet är utgångspunkten att de banker som omfattas av systemet också finansierar dess kostnader. Bankerna betalar årsvisa avgifter som placeras på räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Medlen på kontot skall användas för den händelse att ett ersättningsfall inträffar. En annan möjlig lösning, som är vanlig i andra länder, är att i efterhand genom uttaxering av avgifter låta försäkringsbolagen betala systemets kostnader. Till båda alternativen kan det kopplas en upplåningsrätt för att säkerställa systemets finansiella stabilitet och trovärdighet.

En fråga av central betydelse är att bestämma när ett garantisystem skall tas i anspråk. Ett naturligt tillfälle är när ett försäkringsbolag har försatts i konkurs. Konkurer i den finansiella sektorn kan emellertid bli mycket kostsamma och stora värden kan gå förlorade. För att undvika en sådan situation kan ett garantisystem utformas så att det kan tas i anspråk redan innan bolaget har försatts i konkurs. Särskilt bland livbolagen, där erfarenheter från utländska konkurer visar att orsaken ofta är en felaktig matchning mellan tillgångar och skulder, eller att för höga avkastningsgarantier har lämnats, bör problem som kan leda till konkurs kunna upptäckas i tid.

Garantisystemet för försäkringsersättningar skall också ges en institutionell ram. Direktiven till utredningen fastslår att systemet bör regleras i lag och vara obligatoriskt. En utgångspunkt i detta sammanhang blir att undvika onödiga kostnader som belastar försäkringskollektivet.

1.4.1 Moral hazard

Ett viktigt problem i samband med försäkringsverksamhet är s.k. moral hazard. Detta innebär enkelt uttryckt att försäkrade tenderar att ändra sitt beteende så att det leder till högre kostnader för försäkringsbolagen. En försäkrad kan bli mindre benägen att förebygga eller undvika skador när han vet att försäkringsbolaget betalar. Eftersom försäkringsbolaget inte har full kännedom om den försäkrades beteende, är bolaget i ett informationsunderläge gentemot den försäkrade och måste gardera sig för detta i premiesättningen.²³

Motsvarande problem uppstår i ett läge när det finns en part som står risken för ett avtal som har ingåtts av två andra parter. Ett garantisystem för försäkringsersättningar skapar en sådan situation. Om försäkringsbolaget inte kan fullgöra sitt kontrakt gentemot den försäkrade går garantisystemet in och täcker upp skadan. Denna situation kan utnyttjas av både försäkringsbolaget och försäkringstagaren. I normalfallet har en bolagsledning inget att vinna på att utnyttja garantisystemet genom att öka sin riskexponering, eftersom bolagets riskkapital går förlorat om garantiordningen måste träda in. Däremot kan ett bolag som befinner sig i ekonomiska svårigheter dra nytta av garantiordningen. Bolagsledningen kan i ett sådant bolag anse att det är värt att öka riskerna i verksamheten för att komma ur en ekonomisk kris. Garantiordningen kan då underlätta för bolagen att öka sina risker, eftersom försäkringstagarna är försäkrade på förhand. Bolaget kan genom att locka

²³ Milgrom och Roberts, *Economics, Organization and Management*. Prentice-Halls International Editions, 1992.

med förmånliga villkor dra till sig kapital, öka marknadsandelarna och dölja den i grunden dåliga verksamheten. Försäkringstagaren har inget incitament att bedöma rimligheten av de förmånliga villkoren, eftersom garantisystemet betalar ersättning under alla omständigheter. Om det visar sig att de ökade ekonomiska riskerna leder till nya förluster blir situationen ohållbar. Resultatet av bolagsledningens agerande är att det blir betydligt dyrare för garantisystemet än om problemen hade åtgärdats i tid. Sådana händelseförlopp har förekommit vid ett flertal tillfällen i samband bankernas motsvarighet till en garantiordning. Ett spektakulärt exempel på ett utnyttjande av en tredje part är krisen i amerikanska Savings and Loans Associations (S&L) under 1980-talet.²⁴

Det går inte att bortse från risken att en garantiordning kan ge upphov till situationer där moral-hazard beteende kan vara ett problem. Det kan emellertid hävdas att det redan finns en motsvarande situation, om än inte uttalad, inbyggd i det svenska systemet. Försäkringsutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande (i frågan om behovet av en ny skyddsordning) att det idag finns en outtalad statlig garanti för många av försäkringstagarnas fordringar. Skälet till det är att det av sociala hänsyn torde vara närmast omöjligt att godta att försäkringsersättningar inte utgår. Särskilt torde detta vara fallet när privatpersoner riskerar att gå miste om betydande pensionssparande. Dessutom är pensionssparandet skattesubventionerat och därmed uppmuntrat av staten vilket gör att det blir ännu svårare att undgå ansvar om försäkringsersättningen uteblir.

En outtalad garanti har samma effekt på beteendet med avseende på moral-hazard som en uttalad. Genom att införa ett garantisystem ändras inte situationen i sak. Däremot tydliggörs var ansvaret för ett obestånd i ett försäkringsbolag ligger. En outtalad statlig garanti är inte önskvärd för vare sig försäkringstagarna eller övriga medborgare. En sådan garanti skulle i slutändan finansieras av kollektivet skattebetalare snarare än kollektivet försäkringstagare. Den kanske främsta förtjänsten med garantisystemet är, som nämndes inledningsvis i detta avsnitt, att det klargörs för allmänheten att det inte är staten som har ansvaret för försäkringstagarna om ett bolag hamnar på obestånd.

1.5 Konkursscenario i ett försäkringsbolag

Vid utformandet av ett garantisystem är det viktigt att ta hänsyn till hur en obeståndssituation kan tänkas uppkomma och vilka konsekvenser

²⁴ Se t.ex Kaufman, "The Savings and Loan Rescue of 1989", Restructuring the American Financial System, 1990 för en närmare redogörelse för händelserna i S&L.

det kan få för försäkringstagarna och samhället i övrigt. Eftersom skade- och livförsäkring skiljer sig åt i väsentliga avseenden, bör ett system också ta hänsyn till dessa skillnader. För att ge en bakgrund till systemets utformning beskrivs i det följande försäkringsbolagens särdrag och de väsentliga faktorer som påverkar en obeståndssituation i bolagen.

1.5.1 Försäkringsbolagens balansräkning

Ett sätt att beskriva försäkringsbolagens sammansättning av tillgångar är att jämföra försäkringsbolagen med banker. Det är känt att obeståndssituationer i banker kan få betydande konsekvenser för samhällsutvecklingen. En obeståndssituation i ett försäkringsbolag har inte samma följder. Skälet till att obestånd i banker kan få en mer omfattande betydelse är att det i bankers balansräkning finns en inbyggd instabilitet. Banker tar emot inlåning som för insättarna är omedelbart uppsägningsbar, dvs. insättarna har rätt att när som helst ta ut sina insatta medel. Medlen som bankerna lånar in använder de för långfristig utlåning, som inte är omedelbart uppsägningsbar. Denna obalans i balansräkningen, med långfristig utlåning på tillgångssidan och kortfristig inlåning på balansräkningens skuldsida, utgör inget problem så länge allmänheten har förtroende för bankernas förmåga att infria sina åtaganden. Om allmänheten tappar förtroendet för bankerna och börjar ta ut sina insatta medel, riskerar bankerna att hamna på obestånd, eftersom de inte i motsvarande mån kan realisera sina tillgångar i form av lånefordringar. I en sådan situation riskerar hela betalningssystemet att rasa samman. Risken att förtroendet för bankerna sviktar och att betalningssystemet därmed upphör att fungera brukar benämnas systemrisk. Det är denna situation som kan få vittgående följder för övriga områden i samhället. Systemrisken är ett viktigt motiv till att reglera bankverksamhet.

Inom försäkring finns inte samma systemrisk. Försäkringsbolagen har inte till närmelsevis samma betydelse som banker för betalningssystemet. Desutom skiljer sig försäkringsbolagens balansräkningar radikalt från bankernas. I en bank är skuldsidan – inlåningen – till stora delar likvid medan tillgångssidan – utlåningen – består av tillgångar som är svåra eller omöjliga att avyttra med kort varsel. I ett försäkringsbolag, och särskilt i ett livbolag, är det precis tvärtom. Skuldsidan består av långsiktiga åtaganden mot försäkringstagarna medan tillgångssidan till stor del består av lätt omsättningsbara värdepapper.

Konkursscenariot i skade- resp. livförsäkringsbolag skiljer sig åt på grund av deras olika verksamheter och åtaganden. Gemensamt för för-

säkringsbolag är dock att de sätter priset (premien) på produkterna innan de känner största delen av sin kostnadssida, dvs. skade- eller livförsäkringen till sin kund. För att hantera denna risk i själva försäkringsrörelsen görs det beräkningar på möjliga skadeutfall (aktuariella beräkningar) i både liv- och skadebolagen. Utöver risker i de aktuariella beräkningarna utsätts bolagen också för finansiella risker. Dessa risker är att hänföra till kapitalförvaltningen och är den sammanlagda benämningen av ränte-, valuta-, likviditets-, aktiekurs- och kreditrisker. De aktuariella och finansiella riskerna är olika stora beroende på om försäkringsbolaget bedriver skade- eller livförsäkring.

1.5.2 Konkursscenario i skadeförsäkringsbolag

Inom skadeförsäkring löper ett försäkringskontrakt som t.ex. en villa- och hemförsäkring vanligen på ett år, även om det ofta förnyas automatiskt. Premierna som betalas in till bolaget skall räcka till att betala bolagets löpande kostnader för skadeutfall och administration. Felbedömningar i bolagets beräkningar på skadefrekvenser, bedömningar och värderingar av skadeutfall m.m. utgör den huvudsakliga risken i verksamheten. Dessa beräkningar är av aktuariell natur. Skadebolagen kan relativt enkelt hantera den finansiella risken, eftersom de, i jämförelse med livbolagen, har korta avtalstider och inte ger några avkastningsgarantier. Undantaget är vissa typer av skadeförsäkringar som sjuk- och skadelivräntor samt ansvarsförsäkring. Dessa produkter har liknande egenskaper som livprodukter och har därför också en högre finansiell risk.

En konkurs i ett skadeförsäkringsbolag kan uppstå om kostnader för skadeutfall och drift inte täcks av bolagets premieintäkter. Det kan vara svårt att bedöma möjliga skadefall i vissa försäkringsgrenar och att sätta korrekta reserver för inträffade skador. Obeståndssituationer som uppstår på grund av felaktiga antaganden i aktuariella beräkningar eller i reservsättningen behöver dock inte uppstå över en natt utan bör kunna förutses i relativt god tid. En annan möjlig orsak till problem är att bolaget överraskande råkar ut för en katastrofskada. Vid en sådan situation kan bolaget på kort tid hamna på obestånd. Återförsäkring och riskspridning i bolagen gör emellertid att sådana situationer är mycket ovanliga. Risken för katastrofskador gör att skadeförsäkringsbolagen återförsäkras sig i större utsträckning än livbolagen.

1.5.3 Konkursscenario i livförsäkringsbolag

För livförsäkring är kontraktstiderna mycket långa. Detta förhållande tillsammans med att bolagen ger avkastningsgarantier på försäkringstagarnas besparingar gör att de finansiella riskerna blir mycket mer omfattande än inom skadeförsäkring. Aktuariella beräkningar på skadefall inom livförsäkring är relativt enkla, eftersom förändringar i dödligheten och andra inverkanse faktorer sker gradvis. Livbolagets resultatutveckling är således främst beroende av hur väl bolaget lyckas att förvalta de förskottsinsbetalda premierna och hur resultatet av denna verksamhet förhåller sig till bolagets åtagande gentemot försäkringstagarna. Eftersom åtagandena är långsiktiga och förutsägbara och tillgångarna prissätts på en marknad, kan en aktuarie löpande avgöra om ett livbolag riskerar att i framtiden hamna i en obeståndssituation. Det gör att en obeståndssituation i ett livbolag i allmänhet är förutsägbar i god tid. Om en obeståndssituation uppkommer är det inte heller så att alla tillgångar är förbrukade. I ett par amerikanska fall har fordringarna efter konkurs satts ned till omkring 70 procent. Det gör att försäkringstagarna erhåller medel även efter en konkurs, om än reducerat.

1.5.4 Försäkringstagarens situation i händelse av obestånd i ett liv- eller skadeförsäkringsbolag

Försäkringstagaren drabbas på olika sätt av en konkurs i ett försäkringsbolag beroende på om det är ett skade- eller livbolag. I ett skadebolag är kontraktstiden kort och den enskildes fordran på skadebolaget är relativt liten om inte någon skada inträffar. En konkurs i ett skadebolag är därför i de flesta fall okomplicerad för den försäkrade. Försäkringstagaren kan hitta en ny försäkringslösning och skadan kan begränsas till den förlorade premien. Om den försäkrade däremot drabbas av en skada kort tid efter en konkurs, kan stora värden gå förlorade. Likaså kan skadeersättningar som inte är reglerade vid konkurstillfället innebära betydande förluster för den enskilde. Ett garantisystem för konkurser i skadeförsäkringsbolag måste således främst syfta till att garantera en försäkringstagares berättigade krav på ersättning i händelse av att denne drabbas av en ersättningsgill skada, eller om avtalade skadeersättningar inte kan betalas ut till fullo vid en konkurs. En sådan period där skyddet fortsätter att gälla efter konkursen bör vara tidsbegränsad för att minimera systemets kostnader.

Inom skadeförsäkring har de livräntor som i första hand betalas vid trafikskador en särställning. Den försäkrade torde för dessa drabbas på

samma sätt som de som är berättigade till livräntor från livförsäkringsbolagen.

I ett livbolag är försäkringstagarens situation beroende av om denne erhåller utbetalningar på sin försäkring. Om så är fallet är ett omedelbart problem att försäkringstagaren kan hamna i en likviditetskris och sakna medel för att klara uppehållet. Ett garantisystem bör därför på kort sikt säkerställa ersättningen till den som löpande erhåller betalningar på sin livförsäkring. På längre sikt måste värdet på försäkringen återställas till det belopp som systemet garanterar. En stor del av enskilda personers sparande ligger i livförsäkringsbolagen. Fallissemang i livbolag blir därför mycket mer omfattande i termer av antalet personer som drabbas än om ett skadebolag går omkull. Sparmedlen skall förr eller senare betalas ut till dem som har försäkringar med sparmoment. I livförsäkringsbolag kan det dessutom bli svårt att hitta nya försäkringsgivare för de drabbade försäkringstagarna, eftersom förutsättningarna för att ta en dödsfallsförsäkring eller livsfallsförsäkring med efterlevandeskydd kan ha ändrats.

1.5.5 Exempel på konkurs i ett livförsäkringsbolag

Det förtjänas att understryka att i de flesta fall torde en obeståndssituation i ett försäkringsbolag kunna upptäckas i god tid. Det gör att kostnaderna för konkurs oftast går att minimera. Kostnaden för garantisystemet är beroende av sannolikheten för att ett bolag försätts i konkurs och den förväntade belastningen på systemet som konkursen medför. Om såväl sannolikheten för en konkurs som kostnaden för ett fallissemang är låga kommer värdet av garantin att vara lågt. Den skall då prissättas därefter, vilket innebär att avgiften för garantin blir låg. I avsnittet om utländska förhållanden framgår att erfarenheterna visar att systemens kostnader för konkurser i relation till försäkringsbolagens samlade tillgångar inte är hög.

Ett exempel som illustrerar ett livbolag i konkurs och hur denna kan hanteras är konkursen i det japanska ömsesidiga livförsäkringsbolaget Nissan Mutual Life. Den 25 april 1997 fick bolaget order från det japanska finansdepartementet att upphöra med sin verksamhet. Livbolaget är det första japanska försäkringsbolaget sedan andra världskriget som förlorat sin koncession. Bolaget hade 145 miljarder kronor vid utgången av september 1996. Skulderna beräknades överstiga tillgångarna med 20 miljarder kronor. Bakgrunden till den uppkomna situationen är en kombination av dåligt management under och efter det att "bubbeekonomin" brast i början av 1990-talet och svåra makroekonomiska förhållanden. Den extremt låga räntenivån medförde att avkast-

ningen på obligationsportföljen understeg den utlovade återbäringsräntan och fallande aktiekurser medförde att orealiserade vinster i balansräkningen raderades ut. Apprecieringen av yenen bidrog också till det försämrade resultatet. Situationen underlättades inte heller av att den finansiella krisen i Japan är utdragen, vilket medfört att de flesta livbolagen har gjort stora förluster.

Anledningen till att Nissan Mutual Life hamnade i större svårigheter än sina konkurrenter är att de i slutet av 1980-talet marknadsförde livförsäkringar med en garanterad avkastning som byggde på ett ränteantagande om 5,5 procent, vilket var betydligt högre än konkurrenterna. Denna typ av individuella livräntor utgjorde också en större andel av deras portfölj i jämförelse med konkurrenterna.

I juni 1997 presenterades en plan av det japanska försäkringsförbundet (som fått i uppdrag av den japanska regeringen att hantera konkursen) för likvidation av bolaget. Planen godkändes av finansdepartementet. Förslaget innebär att ett nytt bolag skall bildas som tar över och underhåller bolagets existerande portfölj. Bolaget kapitaliseras med 70 miljoner kronor. Bolaget kommer sedan att begära 13 miljarder kronor från Japans garantifond. Beloppet är det maximala fonden får betala ut och skall användas till att täcka utestående skulder. Underskottet för bokföringsåret, som slutade i mars 1997, förväntas bli minst 20 miljarder kronor inklusive icke realiserade förluster i investeringsportföljen. De cirka 7 miljarder kronor som återstår för att täcka förlusterna kommer att bokföras som en goodwill och därefter amorteras under fem år. Vidare föreslår Japans försäkringsförbund att återbäringsräntan reduceras retroaktivt från 5,5 till 2,75 procent fr.o.m. teckningsdatumet. De som önskar att säga upp sin försäkring före utbetalningsdagen får också sin fordran nedsatt.

Uppgåelsen innebär i praktiken att försäkringsbolagen och försäkringstagarna delar på kostnaderna av fallissemanget. Försäkringsbolagen skjuter gemensamt till 13 miljarder kronor från garantifonden och försäkringstagarna till den högt garanterade räntan får se avkastningen på sina premieinbetalningar halverad genom nedsättningen av återbäringsräntan.

Exemplet illustrerar att ett livbolag som går i konkurs inte behöver vara utan tillgångar. I detta fall hade bolaget garanterat en för hög avkastning. Inom EU finns en regel som skall föregripa en sådan utveckling. Tillsynsmyndigheterna skall föreskriva vilka maximiräntor som får användas vid beräkning av försäkringstekniska avsättningar. Icke desto mindre kan en brist uppstå i bolaget och då kan man - som i exemplet - stärka tillgångssidan genom att skjuta till kapital och minska skuldsidan genom att sänka den garanterade återbäringsräntan. Beståndet i bolaget kommer alltså att leva vidare i ett nybildat bolag med vill-

kor som är mer realistiska. När den garanterade räntan är så hög som i detta exempel, måste ett ingripande där beståndet består innehålla en minskning av åtagandet. Det skulle inte vara meningsfullt att bara skjuta till mer kapital, eftersom det garanterade åtagandet förr eller senare skulle ha förbrukat även detta.

2 Gällande rätt och utredningar avseende närliggande frågor

2.1 Gällande rätt

Det huvudsakliga syftet med reglering och tillsyn av försäkringsverksamhet kan sägas vara att säkerställa att ingångna försäkringsavtal kan fullföljas och att det således skapas ett fullgott försäkringsskydd. Detta kan uppnås genom att se till att försäkringsbolag har en solvens som innebär att värdet på tillgångarna med råge överstiger värdet på försäkringsåtagandena. Som nämnts tidigare uppnås detta i gällande försäkringsrörelselagstiftning genom bl.a. placeringsregler och regler om den s.k. solvensmarginalen. Placeringsreglerna har sin största betydelse för livförsäkring där de mest svårhanterliga riskerna finns på tillgångssidan i form av finansiella risker.

Enligt 7 kap. 1 § FRL skall ett försäkringsbolags försäkringstekniska avsättningar motsvara ett belopp som erfordras för att bolaget vid varje tidpunkt skall kunna uppfylla alla åtaganden som skäligen kan förväntas uppkomma med anledning av ingångna försäkringsavtal. De försäkringstekniska avsättningarna skall motsvara bolagets ansvarighet för bl.a. löpande försäkringar (premiereserv) och inträffade oreglerade försäkringsfall.

För livförsäkring och i vissa fall även för skadeförsäkring skall, enligt 7 kap. 3 § FRL, grunder upprättas. Dessa innehåller de antaganden som utgör bas för beräkning av bl.a. försäkringspremier och försäkringsärsättningar. Grunderna innehåller även bestämmelser om t.ex. hur återbäring skall beräknas och fördelas samt hur återförsäkring skall ske. Grunderna skall överlämnas till Finansinspektionen. Avsikten med grunderna är enligt 7 kap. 4 § FRL att trygga bolagets förmåga att fullgöra sina förpliktelser och att meddela försäkringar till en skälig kostnad.

Vinstutdelning till aktieägare eller garantier får inte äga rum i svenska konventionella livförsäkringsbolag (12 kap. 2 § första stycket FRL). Årsvinsten på livförsäkringsrörelsen skall sättas av till en återbäringsfond och denna fond får användas endast för återbäring till försäkringstagarna och för förlusttäckning. Fonden har tagits i anspråk för förlusttäckning i mycket liten utsträckning. I praktiken kan därför livförsäkringsrörelse i Sverige drivas endast i ömsesidig form och livförsäkringsbolagens hela förmögenhetsmassa tillhör på ett eller annat sätt

försäkringstagarna. Bolagens åtaganden enligt ingångna avtal tas upp i balansräkningen som försäkringstekniska avsättningar och det finns regler för hur de medel som skall täcka dessa avsättningar får placeras. I livförsäkringsbolagen har skapats stora överskott, eftersom de förvaltade medlen gett betydligt högre avkastning än vad som utlovats i försäkringsavtalen. Dessa överskott redovisas som återbäringsmedel i balansräkningen och för dessa saknas i stort sett särskilda placeringsrestriktioner. Av de totala tillgångsvärdena i livbolagen utgör cirka 40 procent återbäringsmedel. Detta innebär att bolagen i princip alltid kan klara sina åtaganden, eftersom återbäringsfonden kan användas för förlusttäckning, och bolagen riskerar därför inte att hamna i obeståndssituationer.

Ett försäkringsbolag som driver direkt försäkringsrörelse skall ha tillgångar till ett belopp som motsvarar försäkringstekniska avsättningar för egen räkning och dessa skall vara placerade i enlighet med vissa lagstadgade regler (7 kap. 9 § FRL). Bestämmelserna gäller för såväl liv- som skadeförsäkringsrörelse. Allmänna huvudprinciper för placeringsreglerna är att medlen skall placeras med beaktande av försäkringsrörelsens art, den s.k. matchningsprincipen, och spridas över ett större antal tillgångsslag, den s.k. diversifieringsprincipen.

Av de tillgångsslag som finns uppräknade i lagtexten kan här som exempel nämnas obligationer eller andra skuldförbindelser där den som svarar för förbindelsen generellt sett anses ha god kreditvärdighet, aktier i publika aktiebolag, fastigheter och banktillgodohavanden. Därtill finns regler om begränsningar för olika tillgångsslag och begränsningar för enhandsengagemang.

I 7 kap. 11 § FRL föreskrivs att ett försäkringsbolag skall föra ett register som vid varje tidpunkt utvisar de tillgångar som används för skuldtäckning och tillgångarnas värde. Denna registerföringsskyldighet gäller för såväl liv- som skadeförsäkringsverksamhet.

Försäkringstagarna har förmånsrätt enligt 4 a § förmånsrättslagen (1970:979) för fordringar avseende livförsäkring, s.k. lång skadeförsäkring och återförsäkring avseende nämnda försäkringsslag. Med lång skadeförsäkring avses huvudsakligen brandförsäkring som meddelats för längre tid än tio år. Bestämmelsen gäller även sådan livränta och sjukränta som egentligen tillhör skadeförsäkring. Förmånsrätten omfattar de tillgångar som finns upptagna i registret som skall föras enligt 7 kap. 11 § FRL. Detta betyder att förmånsrätten gäller i de tillgångar som skall motsvara de försäkringstekniska avsättningarna. Förmånsrätten omfattar således inte skadeförsäkring med undantag av nyss nämnda långa skadeförsäkringar samt liv- och sjukränta. Vid utmätning eller konkurs befinner sig därför försäkringstagare till skadeförsäkringar i samma ställning som andra oprioriterade fordringsägare. Anledning-

en till att det införts registerföringsskyldighet för skadeförsäkringsverksamhet är att registren utgör ett hjälpmedel vid Finansinspektionens kontroll av att placeringsreglerna efterlevs.²⁵

Vid genomförandet av EG:s tredje skade- respektive livförsäkringsdirektiv²⁶ infördes principerna om en enda auktorisation och om hemlandstillsyn. I samband därmed gjordes omfattande ändringar i lagen om EES-försäkringsgivares verksamhet i Sverige.²⁷ Denna lag innehåller numera inga särskilda placeringsregler eller bestämmelser om t.ex. registerföring och förmånsrätt.

Utländska försäkringsgivares verksamhet i Sverige, med undantag av EES-försäkringsgivare, regleras av lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige (LUF). För dessa försäkringsföretag gäller i huvudsak samma regler som för svenska försäkringsbolag såvitt avser skuldtäckning, registerföring och förmånsrätt (13 och 15 §§ LUF).

Om ett försäkringsbolag försätts i konkurs, gäller i princip samma regler som för alla andra företag; dock finns vissa speciella bestämmelser i försäkringsrörelselagen om bl.a. utseende av ett allmänt ombud. När ett livförsäkringsbolag försätts i konkurs, skall Finansinspektionen förordna ett allmänt ombud. Vid ett skadebolags konkurs kan ett sådant ombud förordnas. Det allmänna ombudet skall som förvaltare delta i konkursen och bl.a. se till att försäkringstagarna kommer i åtnjutande av den förmånsrätt som följer med försäkringsavtalen (se 14 kap. 21 och 24 §§ FRL).

När ett livförsäkringsbolag har trätt i likvidation eller försatts i konkurs, skall beståndet av livförsäkringar om möjligt överlåtas till en eller flera andra försäkringsgivare som antingen är ett svenskt försäkringsbolag, eller en utländsk försäkringsgivare som har koncession i Sverige eller som är auktoriserad i ett land inom EES (14 kap. 26 § FRL).

Ett avtal om överlåtelse skall godkännas av Finansinspektionen för att bli giltigt. Om inspektionen anser att avtalet skall godkännas, skall avtalets innehåll kungöras och bl.a. försäkringstagarna skall ges tillfälle att inom viss tid göra invändningar mot avtalet. Om det i försäkringsbeståndet som skall överlåtas ingår åtaganden som skall fullgöras utomlands, skall behöriga myndigheter i berörda länder ges tillfälle att yttra sig. Inspektionen skall godkänna ett avtal om överlåtelse om den övertagande försäkringsgivaren har den kapitalbas som krävs sedan överlåtelsen beaktats och behörig myndighet i det land där åtaganden skall fullgöras samtycker till överlåtelsen eller inte har yttrat sig. Ett beslut

²⁵ Se Prop. 1994/95:184 s 200.

²⁶ Se Prop. 1994/95:184.

²⁷ Se SFS 1995:780.

om godkännande av ett avtal skall registreras av inspektionen och därmed övergår ansvaret för det överlåtna beståndet på den övertagande försäkringsgivaren. Om inte försäkringsbeståndet överlåtit inom ett år från likvidations- eller konkursbeslutet, får tillgångarna säljas och medlen fördelas mellan försäkringstagarna (14 kap. 26-27 §§ FRL).

I 14 kap. 28 § FRL föreskrivs hur stora livförsäkrings- och återbäringensbelopp som får utbetalas sedan ett bolag trätt i likvidation eller försatts i konkurs. Av de belopp som förfallit till betalning före denna tidpunkt får så mycket betalas ut som skulle ha betalats om likvidation eller konkurs inte inträffat. Av belopp som förfaller till betalning efter nämnda tidpunkt får betalas ut endast så mycket att övriga livförsäkringstagares rätt inte försämras.

Ett utländskt försäkringsföretags rörelse i Sverige utgör endast en del av företags hela verksamhet och det kan därför inte bli aktuellt med ett likvidations- eller konkursförfarande avseende endast den del av rörelsen som bedrivs här i landet. I LUF finns bestämmelser om särskild administration som skall tillämpas då ett utländskt försäkringsföretags koncession att driva livförsäkringsrörelse här i landet har förklarats förverkad.²⁸ Finansinspektionen skall förvalta administrationsboet och för livförsäkringstagarnas räkning ta hand om samtliga tillgångar i vilka dessa försäkringstagare har förmånsrätt. Om en utländsk försäkringsgivare i annat fall har upphört att driva livförsäkringsrörelse i Sverige, är företaget ändå skyldigt att redovisa och registerföra tillgångar motsvarande värdet av de försäkringstekniska avsättningarna för redan meddelade livförsäkringar. Om detta inte sker eller om det av annat skäl finns anledning anta att livförsäkringstagarnas rätt på grund av försäkringsavtalen äventyras, skall inspektionen besluta om särskild administration (se 28 § LUF).

Lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion gäller inte för försäkringsbolag.

Finansinspektionens möjligheter till ingripande enligt bestämmelser i försäkringsrörelselagen

Finansinspektionens möjligheter till ingripande mot ett försäkringsbolag framgår av bl.a. 19 kap. 11 § FRL. Till en början regleras inspektionens möjligheter att meddela erinringar och förelägganden. Dessa bestämmelser skall inte närmare redogöras för i detta sammanhang. Då lagstiftningen ändrades med anledning av EES-avtalet infördes ytterli-

²⁸ Jämför Prop. 1989/90:34 s. 82.

gare möjligheter för inspektionen att ingripa mot försäkringsbolagen.²⁹ Dessa utvidgade möjligheter till agerande från inspektionens sida har tillkommit som en följd av artikel 20 i första skadeförsäkringsdirektivet och artikel 24 i första livförsäkringsdirektivet.

Om ett bolag inte uppfyller ställda krav på solvensmarginal, skall inspektionen förelägga bolaget att göra upp en plan för att återställa en sund finansiell ställning. Planen skall godkännas av inspektionen. Om kapitalbasen understiger en tredjedel av solvensmarginalen eller understiger garantibeloppet, skall bolaget åläggas att upprätta en plan för kortfristig finansiering. Även denna plan skall godkännas av inspektionen. Om det anmärkta förhållandet inte undanröjs, skall inspektionen anmäla detta till regeringen.

Finansinspektionen har vidare möjlighet att inskränka ett bolags fria förfoganderätt över dess tillgångar i Sverige eller att helt förbjuda bolaget att förfoga över tillgångarna. Detta kan ske under vissa förutsättningar, nämligen om

1. bolaget inte följer gällande bestämmelser om skuldtäckning,
2. kapitalbasen understiger en tredjedel av solvensmarginalen eller uppställda krav på garantibelopp inte uppfylls,
3. kapitalbasen understiger solvensmarginalen och det finns särskilda skäl att anta att bolagets finansiella ställning ytterligare kommer att försämrats, eller
4. det bedöms vara nödvändigt för att skydda de försäkrades intressen vid beslut om förverkande av bolagets koncession.

Efter ett beslut som inskränker ett bolags förfoganderätt över sina tillgångar får inspektionen besluta om hur försäkringsverksamheten i fortsättningen skall bedrivas.

Därtill kommer att regeringen under vissa förutsättningar kan förklara koncessionen förverkad.

Då ett försäkringsbolag råkar i ekonomiska svårigheter har Finansinspektionen således enligt gällande regler mycket vittgående möjligheter att ingripa i bolagets verksamhet och kan teoretiskt helt ta över driften.

²⁹ Prop. 1992/93:257, SFS 1993:1304.

2.2 Utredningar

2.2.1 SOU 1995:87 Försäkringsrörelse i förändring 3

I föregående kapitel har mer övergripande redogjorts för de förslag som lagts fram av Försäkringsutredningen. En utgångspunkt för detta betänkande är att Försäkringsutredningens förslag genomförs och här följer därför en kort sammanfattning av dessa förslag.

Skälighetsprincipen i FRL upphävs. Skälighetsaspekter på premier och kostnader kan tillgodoses på annat sätt och i detta avseende innebär förslaget främst att den nuvarande pris- och produktregleringen slopas. Några sakliga ändringar av kraven på villkorsskälighet och skälighet i skaderegleringen är inte åsyftat.

Vinstutdelningsförbudet slopas. Försäkringstagarnas rätt till del i överskotten skall klart och tydligt regleras i de enskilda försäkringsavtalen. Kravet på att konventionella livförsäkringar och fondförsäkringar skall meddelas i olika bolag slopas. Huruvida vinstutdelning skall förekomma i praktiken får enskilda försäkringsbolag själva avgöra.

Beträffande förlusttäckning i livförsäkringsbolag skall gälla allmänna bolagsrättsliga regler. Vid underskott i livförsäkringsrörelsen skall sålunda det egna kapitalet tas i anspråk. Medel avsatta för bonus kommer, till skillnad från nuvarande återbäringsfond, inte att kunna tas i anspråk för förlusttäckning.

Nuvarande lagkrav om delägaransvar, uttaxering och nedsättning i ömsesidiga försäkringsbolag upphävs. Sådana frågor överläts till de enskilda bolagen att avgöra och regler därom får tas in i bolagsordningen.

Beträffande placeringsreglerna föreslås att gränserna för maximala enhandsengagemang avseende aktier och fastighetsrelaterade tillgångar höjs från 25 till 50 respektive 30 procent. Den s.k. femprocentsregeln upphävs.

Utredningen avvisar tanken om tvingande regler om rätt till flyttning av livförsäkringssparande. För att underlätta byte av försäkringsbolag föreslås emellertid bl.a. att en försäkringstagare inte skall hindras att flytta sitt tillgodohavande till en annan försäkringsgivare på grund av inskränkningar i återköpsrätten för pensionsförsäkringar som gäller enligt skattelagstiftningen.

Huvudsyftet med tillsynen skall även i fortsättningen vara att bevaka att ingångna försäkringsavtal kan fullföljas. Tillsynen bör sålunda inriktas på kontroll av bolagens riskhantering och kapitalstyrka. För att

förbättra kontrollen av riskhanteringen skall varje bolag anta övergripande principer för de försäkringstekniska avsättningarna, s.k. försäkringstekniska riktlinjer.

En precisering av gällande kapitalkrav är att kapitalbasen skall beräknas med beaktande av att försäkringsbolagens betalningsberedskap är tillfredsställande.

Kravet på en sund försäkringsrörelse skall utgöra en allmän regel för hur ett försäkringsbolags verksamhet skall drivas. Utredningen föreslår ändrade riktlinjer för hur sundhetsbegreppet skall tolkas. Bestämmelsen skall i första hand omfatta förhållanden som rör möjligheterna att infria ingångna avtal, främst soliditeten. Sundheten skall där emot inte ta sikte på solidaritets-, skälighets- eller konkurrensaspekter. I princip skall bolagens premiesättning och produktutformning vara fria.

Bestämmelserna om försäkringstagarrepresentanter i försäkringsaktiebolag upphävs. Driften av ett försäkringsbolag bör vara förbehållen bolagets ägare.

2.2.2 Ds 1993:35 Skydd för skadelidandes anspråk på trafikskadeersättning vid försäkringsgivares insolvens

I en skrivelse till Finansdepartementet i april 1992 föreslog Finansinspektionen att frågan om trafikskadeersättning vid försäkringsgivares insolvens skulle utredas. Ärendet överlämnades till Justitiedepartementet och där upprättades en departementspromemoria, Skydd för skadelidandes anspråk på trafikskadeersättning vid försäkringsgivares insolvens (Ds 1993:35). Promemorian har remissbehandlats. Genom regeringsbeslut den 30 januari 1997 överlämnades ärendet om trafikskadeersättning vid försäkringsgivares insolvens till Försäkringsgarantiutredningen.

Den obligatoriska trafikförsäkringen ger ett skydd för den som skadas i trafiken eller får sin egendom skadad. När ett fordon saknar trafikförsäkring, åligger det samtliga trafikförsäkringsanstalter som vid skadetillfället hade tillstånd att meddela trafikförsäkring att solidariskt svara för den ersättning som skulle ha utgått om försäkring hade funnits. På motsvarande sätt svarar samtliga trafikförsäkringsanstalter solidariskt för skador som orsakas av okända fordon. Regler om detta finns i trafikskadelagen (1975:1410).

I departementspromemorian föreslås lagstiftning om skydd för de skadelidandes krav på trafikskadeersättning i händelse av att en trafikförsäkringsanstalt blir insolvent. Skyddet föreslås bli uppbyggt kring ett

solidariskt ansvar för trafikförsäkringsanstalterna liknande det som gäller när en oförsäkrad eller okänd bil varit inblandad i en trafikolycka. Det solidariska ansvaret skall inträda, när en anstalt försätts i konkurs. Ansvaret skall omfatta dels de anstalter som vid konkursutbrottet har tillstånd att meddela trafikförsäkring, dels de anstalter som är hemmahörande inom EES-området och meddelar trafikförsäkring här genom gränsöverskridande verksamhet. Kostnaderna skall fördelas i förhållande till anstalternas premieintäkter från trafikförsäkringar här i landet. Anstalterna skall i frågor som rör det solidariska ansvaret företrädas av Trafikförsäkringsföreningen som legal ställföreträdare. Konkursförvaltaren skall upprätta en förteckning över de skadelidande som har anspråk på trafikskadeersättning och även underrätta Trafikförsäkringsföreningen om sådana fordringar. Ansvaret skall omfatta den skyldighet att betala personskadeersättning på grund av trafikförsäkring som ålåg den insolventa anstalten enligt bestämmelserna i trafikskadelagen. Ansvaret skall omfatta även skadefall som inte har slutreglerats vid konkursutbrottet och dessutom skadefall som inträffar efter konkursen men medan försäkringsavtalen fortfarande gäller. Trafikförsäkringsföreningen skall betala ut ersättningen utan att de skadelidande framställer särskilt krav om detta. Det solidariska ansvaret omfattar inte ersättning för sakskada och inte heller sådana liv- eller sjukräntor för vilka reglerna om livförsäkring gäller.

Av remissvaren kan följande nämnas. Finansinspektionen har ingen erinran mot förslaget. Riksskatteverket har inget att invända mot grundtankarna i förslaget men avstyrker att konkursförvaltaren skall ha hand om skaderegleringen. Sveriges advokatsamfund tillstyrker förslaget men anser att liv- och sjukräntor inte skall undantas. Konkursförvaltarkollegiernas förening är positiva till förslaget. Försäkringsförbundet och Trafikförsäkringsföreningen avstyrker förslaget, eftersom konkurrensen hämmas och det föreligger risk för missbruk samtidigt som dagens lagregler och tillsyn får anses innefatta en tillräcklig säkerhet för de ersättningsberättigade.

2.2.3 Ds 1993:101

Förmånsrätt för försäkringsfordringar

Utredningen gällde en översyn av de bestämmelser som föreskriver att ett försäkringsbolag skall föra ett register över de tillgångar som motsvarar de försäkringstekniska avsättningarna. Anledningen till översynen var att Finansinspektionen konstaterat vissa brister i systemet, som innebar bl.a. att registren i händelse av obestånd kunde innehålla felak-

tiga uppgifter. Det ansågs önskvärt att förbättra försäkringstagarnas skydd i detta avseende.

Utredningen förslög att registerföringsskyldigheten skulle utvidgas till att omfatta all skadeförsäkringsverksamhet och detta förslag har numera genomförts.

I enlighet med ett förslag till EG-direktiv om tvångslikvidation förslogs även att den särskilda förmånsrätten skulle omfatta alla skadeförsäkringar och gälla för alla ersättningsberättigade, inte bara för försäkringstagarna. För att förbättra kontrollen över bolagens registerföring föreslogs vidare att det skulle införas en skyldighet för bolagen att utse viss person som registeransvarig, vilken skulle godkännas av Finansinspektionen. Dessutom skulle genom en särskild bestämmelse ytterligare inskräpas revisorns skyldighet att granska registren. Dessa förslag har ännu inte lett till lagstiftning.

2.2.4 Dir. 1996:66 Översyn av lagstiftningen om understödsföreningar

Understödsföreningarna är för närvarande föremål för utredning av Försäkringsföreningsutredningen, som skall göra en översyn av lagstiftningen om dessa föreningar. Enligt utredningens direktiv skall reglerna anpassas till EG:s regler om försäkringsverksamhet. Vidare skall verksamhets- och tillsynsregler utformas på ett sådant sätt att tillsynen kan effektiviseras och koncentreras till de områden där skyddsintressena är starkast.

Enligt uppgift kommer utredarens uppdrag att vara slutfört under januari månad 1998.

2.2.5 SOU 1996:81 Skydd för sparande i sparkasseverksamhet

Förslaget innebär att varje förening som bedriver sparkasseverksamhet kontinuerligt skall ombesörja att till Bankstödsnämnden betala in 25 procent av föreningens sparkasseinlåning. Medlen tillhör alltså föreningen men skall placeras på räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Vid föreningens konkurs ingår inte dessa medel i konkursboet utan utgör ett skyddssystem från vilket ersättning betalas ut av Bankstödsnämnden. Ersättningen uppgår till den andel som den enskilde spararens kapitalbelopp utgör av spärrat belopp. Högsta belopp för ersättning

är 250 000 kr. Om särskilda skäl föreligger kan en förening tillfälligt få disponera del av det spärrade beloppet.

Enligt utredaren kan föreningarna genom förslagets utformning fortsätta att använda medlemsinlåning som finansieringskälla samtidigt som spararnas ställning i betydande utsträckning stärks.

Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.

2.2.6 SOU 1997:125

Ett svenskt investerarskydd

Ett EG-direktiv (97/9/EG) om system för ersättning till investerare är bakgrunden till utredningens förslag. En investerare har rätt till ersättning från investerarskyddet, om en bank med värdepappersrörelse eller ett värdepappersbolag, som är anslutna till systemet, försätts i konkurs. Det blir aktuellt att betala ut ersättning, om det vid avveckling av ett institut inte går att betala likvida medel eller att lämna ut finansiella instrument till en investerare som är kund i institutets värdepappersrörelse.

EG-direktiven för insättningsgarantin och för investerarskyddet är utformade så att de överlappar varandra, när det gäller likvida medel på konto som används för investeringar. Utredningen föreslår att omfattningen av insättningsgarantin inte ändras utan skall fortsatt omfatta även konton i värdepappersinstitut. Investerarskyddet kommer dock att omfatta likvida medel som finns hos värdepappersbolag utan kontotillstånd.

Investerarskyddet kompletterar annan lagstiftning inom värdepappersområdet. Investeraren har redan idag ett starkt sakrättsligt skydd i händelse av att ett värdepappersinstitut försätts i konkurs eller blir föremål för utmätning. I första hand skall investeraren begära att få ut egendom med separationsrätt från konkursboet. Om konkursförvaltaren gör bedömningen att detta inte går, skall investeraren begära ersättning från investerarskyddet.

Investerarskyddet skall drivas av ett icke vinstdrivande företag, som skall godkännas av Finansinspektionen och stå under dess tillsyn. Finansieringen kan byggas upp på olika sätt. Utredningen nämner fondering av egna medel, försäkringar eller garantier. Riktlinjerna för finansieringen skall fastläggas vid tillståndsgivningen men kan vid behov revideras. Behovet av finansiell kapacitet har i normalfallet uppskattats till omkring 300 miljoner kronor. Ersättningen till investeraren uppgår maximalt till 250 000 kronor per institut. Systemet har inte någon självrisk.

Skyddet gäller inte för tillgångar som ingår i en fond enligt lagen om värdepappersfonder. Däremot skyddas rätten till fondandelen, om fonden t.ex. har varit förvaltarregisterad. Skyddet avser heller inte finansiella instrument som hanteras inom ramen för det individuella pensionssparandet. Utredningen anser i stället att sådana instrument bör skyddas i ett kommande garantisystem för försäkringsersättningar och annat långsiktigt bundet sparande.

2.2.7 SOU 1992:30 Kreditförsäkring – några aktuella problem

Konkursen i Njord och i Kreditförsäkringsaktiebolaget Svenska Kredit är de som har uppmärksammats mest i Sverige. Konkursen i Njord har beskrivits utförligt i SOU 1992:30 Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Njord försattes i konkurs i september 1991 och Svenska Kredit i oktober 1992. Upprinnelsen till konkurserna i båda dessa bolag var kreditgarantier som bolagen hade ställt ut för lån som var upptagna i banker. Kreditgarantierna garanterade att låntagaren skulle fullgöra sina förpliktelser gentemot banken. Denna typ av verksamhet skapade också stora förluster i andra större försäkringsbolag. Kreditgarantiverksamheten i Svenska Kredit och Njord var i huvudsak inriktad på låntagare i fastighetsbranschen. När fastighetsmarknaden kollapsade i början av 1990-talet, i den finanskris som kom att radera ut även det egna kapitalet i ett flertal svenska banker, hamnade de försäkringsbolag som hade stora kreditgarantiengagemang snabbt i finansiella svårigheter.

Mycket av de problem som orsakade dessa bolags konkurser är att hänföra till den allmänna finanskrisen som var av extraordinär natur. Det är inte önskvärt – om ens möjligt – att konstruera ett garantisystem som klarar av att hantera kriser av den makroekonomiska natur som vi upplevde i början av 1990-talet. Ett sådant system skulle bli alltför dyrbart och heller inte ändamålsenligt.

Konkurserna i Njord och Svenska Kredit är inte representativa för den typ av försäkringsverksamhet som ett garantisystem är tänkt att omfatta. Kreditförsäkring skiljer sig från annan skadeförsäkring genom att den är mer riskfylld, eftersom riskerna inte är lika poolningsbara som i annan försäkring, och genom att konsumentskyddsintresset inte är framträdande. Kunderna till kreditförsäkringar är företag och professionella aktörer men inte konsumenter.

The first of these is the fact that the book is written in a very clear and concise style, which makes it an excellent resource for students and researchers alike. The author's use of examples and case studies throughout the text helps to illustrate the concepts being discussed in a practical and relatable way.

3.2. The Role of the Teacher

The second point is the importance of the teacher's role in the learning process. The author emphasizes that teachers should not merely be seen as providers of information, but as facilitators who encourage students to take an active role in their own learning. This is achieved through a variety of methods, including group work, problem-solving activities, and reflective writing. The author also discusses the importance of creating a supportive and inclusive classroom environment where all students feel valued and motivated to participate.

Another key aspect of the book is its focus on the assessment of learning. The author argues that traditional methods of assessment, such as multiple-choice tests and essays, are often flawed and do not accurately measure a student's understanding or skills. Instead, the author advocates for a more holistic approach to assessment, one that takes into account a student's progress, effort, and ability to apply knowledge in real-world contexts. This approach is supported by a range of assessment techniques, including portfolios, self-assessments, and peer reviews.

The book also touches on the topic of professional development for teachers. The author suggests that teachers should engage in ongoing learning and reflection to stay current in their field and improve their practice. This can be done through a variety of means, including attending workshops, conferences, and participating in professional learning communities. The author also emphasizes the importance of collaboration and sharing ideas with colleagues to foster a culture of continuous improvement.

Overall, this book provides a comprehensive and thoughtful exploration of various aspects of teaching and learning. It is a valuable resource for anyone interested in improving their understanding of the educational process and enhancing their effectiveness as a teacher or researcher. The author's clear writing style and practical examples make the concepts discussed in the book easy to understand and apply in real-world settings.

3 Utländska förhållanden

3.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas några länders reglering av försäkringsmarknaden med avseende på vinstutdelning och hur skyddet är ordnat för försäkringstagarna. Med detta menas det skydd som är riktat direkt till försäkringstagarna, dvs. förmånsrätt vid konkurs och förekomsten av garantisystem. Garantisystemen analyseras närmare i syfte att dra lärdomar för det svenska systemet.

3.2 Vinstutdelning

Det svenska vinstutdelningsförbudet innebär att vinster som uppkommer inom konventionella livförsäkringsbolag måste avsättas till en återbäringsfond. Denna fond får sedan användas till att betala ut återbärning eller extra avkastning på försäkringstagarnas pensionsmedel. Fonden får också användas till förlusttäckning, vilket har skett endast vid ett fåtal tillfällen. Aktieägare eller garanter får däremot inte ta del av vinsterna i bolagen. Försäkringsutredningen föreslår att vinstutdelningsförbudet avskaffas och att bolagen istället skall få frihet att komma överens med sina kunder om villkor för att erhålla en bonus som baseras på försäkringsavtalet. Bonusen är en överenskommelse mellan kunden och bolaget om hur eventuellt överskott skall fördelas.

I många länder har man regler som begränsar hur vinstmedel får fördelas mellan försäkringsbolagen och försäkringstagarna. Storbritannien är ett av de mer liberala länderna. Där ställs inga krav på att en viss del av överskotten på livförsäkringsrörelsen skall tillfalla försäkringstagarna. Detta överlämnas åt bolagen att bestämma och fördelning blir därmed en viktig faktor i konkurrensen om kunderna. Vissa avtal ger rätt till del av överskotten (with profits), andra inte (non profit). Många bolag anger i bolagsordningen hur stor del av överskotten som bonusberättigade avtal minst skall ha. Ofta anges att minst 90 procent av alla uppkomna överskott på livförsäkringsrörelsen skall tillföras försäkringstagarna. En annan vanlig modell är att 90 procent av överskottsmedlen på s.k. with profits-avtal skall gå till försäkringstagarna och att vinsten på s.k. non profit-försäkringar i sin helhet kan tillfalla aktieägarna. Varje år bestämmer styrelsen hur det gångna årets över-

skott skall fördelas. I praktiken brukar bolagen av konkurrensskäl fördela större del av överskottet än de har förbundit sig till.

I Tyskland, som kanske är det land som har hårdast begränsningar, finns det möjlighet till vinstutdelning, men försäkringstagarna erhåller i praktiken 95 procent av överskotten i livförsäkringsbolagen. Tillsynsmyndigheten har en viktig roll i fördelningen av överskott och ska se till att denna sker efter rättvisa principer. Som grund för denna fördelning skall det finnas en skälighetsprövning, som tar sikte på dels förhållandet mellan försäkringstagarna och aktieägarna, dels förhållandet försäkringsgrupper emellan. De belopp som fördelas på försäkringstagarna skall avsättas till en särskild fond. Sådana medel får i undantagsfall användas för att i försäkringstagarnas intresse förhindra en nödsituation.

I Norge skall enligt lagen om försäkringsverksamhet alla medel som uppsamlats i ett livförsäkringsbolag komma försäkringstagarna och de försäkrade till godo, om inte annat är bestämt i bolagsordningen. Utdelning på aktie- och garantikapital skall dock kunna ske. Ett bolags bestämmelser om vinstutdelning skall upptas i bolagsordningen som skall godkännas av koncessionsmyndigheten. Enligt myndighetens praxis får summan av vinstutdelning till aktieägare, bolagsskatt och avsättningar till fria reserver inte överstiga 35 procent av vinsten efter obligatoriska avsättningar. Bolagen har därför intagit bestämmelser med den innebörden i sina bolagsordningar. Fördelningen av överskottet skall ske årligen och efter varje enskild försäkringstagares bidrag till överskottet.

I vissa andra utomnordiska länder föreskrivs i lag eller av tillsynsmyndigheten genom en procentsats, en beräkningsformel eller på annat sätt vad som skall tillkomma försäkringstagarna. I Finland, Danmark och Schweiz är lagstiftningen – liksom i Tyskland – mer ändamålsinriktad. I dessa länder kan tillsynsmyndigheten genom att åberopa skälighets- och ändamålsbestämmelser kontrollera vinstutdelningen. I de flesta länder gäller att fördelningen av överskott skall vara relaterad till försäkringstagarnas kalkylerade bidrag till uppkommet överskott.

Det är inte så att länder som tillåter vinstutdelning som en konsekvens har ett garantisystem. Regleringen kan vara uppbyggd på olika sätt med mer eller mindre inblandning från statsmakternas sida. Storbritannien och Holland har kanske de mest liberala regleringarna. Storbritannien har ett garantisystem medan Holland saknar ett sådant. I flertalet europeiska länder finns inga garantisystem. En förklaring till att det inte finns något system i dessa länder kan vara att de bestämmelser som ger myndigheterna möjlighet att ingripa anses vara tillräckliga för att skydda försäkringstagarna. Behovet eller förekomsten av ett garantisystem i olika länder kan också variera utifrån lagstiftningstradi-

tioner och allmänna inställningen till försäkringsreglering eller finansiell reglering i stort.

3.3 Förmånsrättsordning

I flertalet länder är det vanligt att skydda försäkringstagarna om ett försäkringsbolag går omkull genom att ge dem prioritet i konkursboet. I Sverige har försäkringstagarna förmånsrätt framför övriga fordringsägare inom livförsäkring. Ett förslag finns också om att införa förmånsrätt för skadeförsäkringsbolagens försäkringstagare (Ds 1993:101). I Danmark har livförsäkringstagarna förmånsrätt för sina fordringar, inklusive vad som tillförts dem genom bonus. Finland har också förmånsrätt för livförsäkringar och för skadeförsäkringar meddelad för längre tid än tio år. Norge har förmånsrätt före i stort sett alla andra fordringar både inom skade- och livförsäkring.

I Storbritannien saknas förmånsrätt. I Tyskland tas förmånsrätten för försäkringsfordringar bort genom en ändring av konkurslagen. Ändringen gäller fr.o.m 1999.

3.4 Garantisystem i andra länder

Det är kanske inte förvånande att i de två länder med mest marknadsinriktad lagstiftning och med liberala vinstutdelningsmöjligheter, USA och Storbritannien, finns väl utvecklade garantisystem för försäkringsersättningar. Holland, som också har en liberal reglering, diskuterar att införa någon form av skydd. Näraliggande länder med någon form av garantisystem är Norge och Finland. Norge har ett garantisystem för skadebolagen och ett för kreditförsäkringsbolagen. Norge har inget system för livförsäkringsbolag eftersom man ansett att det inte finns något behov. I Finland finns det sedan den 1 januari 1997 ett garantisystem för obligatoriska försäkringar. Det har diskuterats att införa ett system för livförsäkring och frivillig skadeförsäkring. En arbetsgrupp avvisade emellertid tanken på ett garantisystem. Den ansåg bl.a. att garantiordningar som baseras på försäkringsbolagens gemensamma ansvar eller på statligt ansvar alltid har betydande moral hazard-effekter. Arbetsgruppen ansåg det också vara osäkert huruvida utländska livförsäkringsföretag kan åläggas att delta i finansieringen av en gemensam garantiordning. Arbetsgruppen anförde vidare att en garantiordning baserad på bolagens gemensamma ansvar – till följd av koncentrationen inom branschen – skulle kunna leda till att kunderna flyt-

tade över sina liv- och pensionsbesparingar till andra sparformer eller till utländska livförsäkringsbolag, vilket i sin tur skulle kunna försätta de finländska bolagen i en ekonomiskt ohållbar situation. Beträffande frivilliga liv- och pensionsförsäkringar uttalade arbetsgruppen att det endast är staten, som har de ekonomiska möjligheterna att fullt ut kunna svara för de åtaganden som inte kunnat uppfyllas av ett livförsäkringsbolag som försatts i konkurs. Arbetsgruppen ansåg emellertid att det inte heller var ändamålsenligt att inrätta en garantiordning som skulle baseras på ansvar från statens sida.

Enligt Danmarks försäkringsförbund finns det inget behov av garantisystem i Danmark. De insolvenssituationer som har uppkommit har lösts internt av branschen och Finanstillsynet. Vid de tillfällen ett garantisystem har diskuterats har, enligt förbundet, Finanstillsynet varit emot ett sådant. I Holland har försäkringsförbundet och tillsynsmyndigheten lämnat ett gemensamt förslag till finansdepartementet på hur skyddet för livförsäkringstagarna kan förbättras. Metoden för att uppnå detta är att stärka tillsynsmyndighetens befogenheter att agera om ett bolag hamnar i finansiella svårigheter. I ett första steg skall myndigheten kunna påkalla stöd från bolagen som ingår i skyddet. För ändamålet bildas ett särskilt bolag. I ett andra steg skall myndigheten kunna ålägga det bolag som befinner sig i ekonomiska svårigheter att teckna återförsäkring med det nybildade bolaget. Det tredje och sista steget är att ålägga bolaget att överföra sitt försäkringsbestånd till det nybildade bolaget. Maximalt ca 50 miljoner kronor kan avsättas för ändamålet. Samtliga bolag utom de tio största får genom ordningen ett garanterat skydd. De tio största får bara ett partiellt skydd.

Storbritannien, USA och Kanada har alla väl utvecklade garantiordningar för både skade- och livförsäkringsbolag. Systemen har varit ikraft i nuvarande form sedan mitten av sjuttioalet i Storbritannien och USA medan Kanada har ett fungerande system sedan början av nittioalet. I Storbritannien regleras försäkringstagarnas skydd i Policyholders Protection Act. För författningens genomförande svarar Policyholders Protection Board. I USA regleras försäkringslagstiftningen på delstatsnivå. Det gör att varje delstat har ett eget garantisystem. Federala organ har emellertid dragit upp riktlinjerna för dessa i s.k. modellagar. I Kanada drivs garantisystemen av icke vinstdrivande bolag som ägs av medlemsföretagen. Systemen i Kanada är inte lagbundna utan regleras av s.k. by-laws som har tillkommit vid förhandlingar mellan representanter för branschen och de federala respektive de provinsiella tillsynsmyndigheterna.

3.4.1 Systemens administration – styrelsens sammansättning

De olika ländernas garantisystem drivs av en styrelse eller förening som är organiserad av försäkringsbranschen men med insyn av tillsynsmyndigheten. Styrelsens ledamöter är antingen personer från försäkringsbranschen eller representanter för allmänheten. Ledamöterna från försäkringsbranschen är i majoritet. I Storbritannien ansvarar Policyholders Protection Board för försäkringstagarnas skydd. Detta organ består av fem ledamöter, som utses av "secretary of state", varav minst tre skall komma från försäkringsbolagens ledningar och minst en skall företräda försäkringstagarnas intressen. I Norge utses styrelsemedlemmarna av Finansdepartementet och styrelsen sammankallas av tillsynsmyndigheten. Till styrelserna finns också knuten en mindre administration beroende på omfattningen av arbetet. I Kanada kan tillsynsmyndigheten utse ledamöter till styrelserna, men de saknar då rösträtt. I USA väljs styrelsen av medlemsbolagen, men den skall godkännas av tillsynsmyndigheten. Också här skall styrelsen ha representanter från allmänheten. Minst två ledamöter skall representera försäkringstagarna. Styrelsen skall ha minst fem ledamöter men får inte överstiga nio.

3.4.2 Garantisystemens omfattning

Inom livförsäkring omfattas i princip alla försäkringsklasser med vissa undantag i enskilda länder. Inom skadeförsäkring undantas sjö, flyg, transport och vissa andra större försäkringar. Kreditförsäkring eller kreditförsäkringsprodukter som garanti- och borgensförsäkringar undantas också. Återförsäkring omfattas inte av systemen.

I Storbritannien omfattar systemet enbart individer eller sammanlutningar av individer men inte företag. I USA och Kanada görs det ingen skillnad mellan företag och individ som försäkringstagare. Dessa länders system kan sägas begränsa ansvaret när det gäller större företag genom att ersättningen är begränsad till ett högsta belopp. Den maximala ersättningsnivån uppgår till ett belopp som är försumbart för många av företagen.

Garantisystemen tar över ansvaret för försäkringstagarna efter en konkurs. I skadeförsäkring är kontrakten kortfristiga och uppsägningsbara. Ersättningen enligt skadegarantisystemen syftar därför till att täcka skador till dess försäkringstagarna hittat en ny försäkringslösning. Försäkringstagarna har vanligen mellan 30 och 45 dagar på sig efter en underrättelse om konkurs varefter försäkringskontrakten upphör att

gälla. Inom livförsäkring kan också ansvaret vara begränsat men i de flesta länder skall garantisystemet ordna ny försäkringslösning. Det kan ske genom att medverka till en beståndsöverlåtelse eller övertagande av försäkringsansvaret. I både skade- och livsammanslutningarna tar systemen över den försäkrades fordran i konkursen. För livsammanslutningen är detta naturligt eftersom, sammanslutningen (eller någon i dess ställe) fortsätter att täcka försäkringen till dess avtalet upphör.

3.4.3 Garantisystemens roll och befogenheter före en konkurs

Garantistytrelserna kan i allmänhet ge stöd före en konkurs till bolag med ekonomiska svårigheter. Det sker under förutsättning av att kostnaderna för stödet inte blir högre än om bolaget försatts i konkurs. I USA medger konkurslagstiftningen att bolag som hamnat i en obeståndssituation kan rekonstrueras genom ett särskilt förfarande. Denna möjlighet skall särskiljas från en traditionell likvidation av bolaget som vanligen är resultatet av en konkurs. Rekonstruktionsförfarandet är mer flexibelt och syftar till att undvika att stora värden går förlorade genom likvidationen. Garantisammanslutningen ska enligt den amerikanska modellagen delta i sådana rekonstruktioner under förutsättning av att vissa villkor är uppfyllda. Det viktigaste av dem är att systemet har säkrat sin rätt till återbetalning av stöd innan bolagets aktieägare åter kan ta kontrollen över bolaget. I övrigt skall garantisammanslutningen ersätta försäkringstagarna i händelse av konkurs. I Storbritannien har styrelsen befogenheter att vidta åtgärder som enligt dem är lämpliga för att hjälpa försäkringsbolag som hamnat i finansiella svårigheter utan att ha tvingats till likvidation. Bolaget måste – för att sådan hjälp skall komma ifråga – av domstol fått en tillfällig likvidator utsedd och bevisat att det inte kan betala sina skulder. Efter förändringar som införts i garantisystemet under 1997 kan, i extrema situationer, "secretary of state" tvinga den brittiska garantistytrelsen att delta i rekonstruktioner av försäkringsbolag. Ingripande innan en konkurs kan antingen ske genom att försäkringsbeståndet flyttas över till annan försäkringsgivare eller genom finansiellt bistånd till bolaget. Det senare dock under förutsättning av att kostnaderna för detta bistånd inte blir högre än om bolaget försatts i konkurs. För livförsäkring kan sådant bistånd ges på villkor att förmånerna enligt försäkringsavtalen sätts ned till 90 procent. Premier som inte är förfallna kan också sättas ned till 90 procent. Stöd får inte komma ifråga som kan komma bolagets ledning till del. Norges garantisystem kan också ge stöd till bolag i ekonomiska svårigheter. Styrelsen beslutar diskretionärt om sådant stöd och kan sätta upp villkor för

bidrag till ett bolag. Norge har inte i praktiken prövat sin lagstiftning i denna del.

I både de amerikanska och brittiska systemen är ingripandet innan konkurs knutet till inhemsk lagstiftning om företagsrekonstruktion. Styrelserna kan inte ingripa i bolag utan tillstånd från myndighet eller utan att bolaget av domstol har förklarats att inte kunna möta sina åtaganden. Lagstiftningen ställer vissa villkor för hur stödet får vara utformat och under vilka villkor det får betalas ut. Styrelserna har dock stor frihet att agera inom de ramar som är uppställda. I lagstiftningen anges inga finansiella nyckeltal om när ett ingripande kan bli aktuellt.

3.4.4 Överföring av bestånd till annat bolag i händelse av konkurs

Ett vanligt förfarande i USA, och som oftast eftersträvas i livbolagskonkurser i andra länder vare sig de har garantisystem eller inte, är att överlåta försäkringsbestånden till ett annat bolag. I USA kan garantisammanslutningen med domstols medgivande göra permanenta avtal med nya försäkringsgivare. En förutsättning är att domstolen anser att det är bättre för försäkringstagarna och att den ersättning som kan betalas ut vid en beståndsöverlåtelse är högre än vad som annars hade varit fallet. Också i Storbritannien har garantisammanslutningen befogenhet att överföra bestånd till annan försäkringsgivare. I USA sker det antingen genom att existerande kontrakt tas över av en annan försäkringsgivare eller också utfärdas ett nytt alternativt försäkringskontrakt med vissa minimibestämmelser. De alternativa försäkringskontrakten skall godkännas av tillsynsmyndigheten. Det händer att försäkringskontrakt inte kan förnyas i ett annat bolag eftersom försäkringsförutsättningarna kan ha försämrats kraftigt, t.ex. att hälsan har försvagats hos försäkringstagaren. I dessa fall är systemet skyldigt att förnya försäkringen. Villkoren behöver inte vara detsamma som det fallerande bolaget gav, men måste åtminstone uppfylla minimikrav som är fastställda av delstatliga stadgar. Finland överväger att ändra lagen för att underlätta att överföra försäkringar till annat bolag.

3.4.5 Ersättningsnivåer

Ersättningen till försäkringstagarna kan antingen vara utformad som i Storbritannien där de utgör en andel (90 procent) av försäkringssumman, eller som i USA och Kanada där ersättningen är ett fast högsta belopp (300 000 – 3 000 000 kronor). I Storbritannien är ersättningsnivån densamma oavsett försäkring medan den varierar i USA och Kana-

da beroende på vilken försäkringskategori och typ av försäkring som systemet avser. I dessa länder är ersättningen maximerad per försäkringstagare och gäller således inte för ett obegränsat antal försäkringskontrakt. I de länder där obligatoriska försäkringar omfattas av garanti-systemen ersätts försäkringstagarna fullt ut. Samtliga länder har någon form av självrisk. I Storbritannien är självrisken 10 procent av försäkringsfordran. I USA och Kanada är självrisken förhållandevis låg, mellan 100 och 150 dollar. Den del av de förskottsinsbetalda premierna som inte är intjänade och som i vissa system inte ersätts kan också betraktas som en självrisk. I skadeförsäkringssystemen är det vanligt att den inbetalda men ännu ej intjänade premien inte ersätts. På livsidan ersätts i vissa fall den inbetalda men ännu ej tillgodogjorda premien, men den kan vara beloppsbegränsad. I Norge är inte ersättningsnivån bestämd på förhand.

Ersättning till försäkringstagarna kan för livbolagens del ske i flera olika former. I USA avgörs det från fall till fall vid varje rekonstruktion eller konkurs om ersättningarna skall vara kontanta eller om föreningen ställer ut garantier, återförsäkrar sig, tar över försäkringsansvaret eller på annat sätt säkerställer försäkringskontraktets fullgörande.

3.4.6 Finansiering

Den vanligaste finansieringsformen är att uttaxera avgifter i efterhand när behov uppkommer. Fondering finns i USA endast i delstaten New York. I Kanada kommer man att införa fondering i skadegarantisystemet fr.o.m. 1998. Det har diskuterats i USA att införa ett nationellt fondsystem men det avfärdades bl.a. mot bakgrund av att medlen riskerar att användas för andra ändamål. I New York användes avsatta fondmedel till att täcka underskott i staten New Yorks finanser under 1970-talet.

Avgifterna tas ut i relation till bolagens premieinkomster. Utomlands finns det alltså inga exempel på riskrelaterade avgiftssystem som motsvarar avgiftssystemet i den svenska insättningsgarantin. Avgifterna varierar mellan 0,5 och 2 procent av premieintäkterna. I Storbritannien sker en eftertaxering med 0,8 procent av bruttopremieintäkten. I vissa länder beräknas avgiften på nettopremieintäkter, dvs. efter avdrag för återförsäkring. I Storbritannien ändrades beräkningsunderlaget från nettopremieintäkten till bruttopremieintäkten för att undvika att bolagen gör omdisponeringar i återförsäkringsskyddet i syfte att minska deras andel av betalningarna till garantisystemet. I samband med det sänktes också avgiften från 1 till 0,8 procent. Avgifterna debiteras separat för skade- och livförsäkringsbolag.

I Finland gör bolagen avsättningar i balansräkningarna för ev. framtida ersättningar till ett garantisystem vad avser trafikförsäkring och lagstadgad olycksfallsförsäkring. Också i Norge görs avsättningar i bolagens egna balansräkningar. Varje medlem avsätter årligen 1 procent till garantisystemet till dess summan av avsättningarna uppgår till 1,5 procent av de tre senaste årens bruttopremieintäkter. I USA kan bolagen, till dess de har kompenserat sig för sina avgifter till garantisystemen, tillgodogöra sig avgifterna i sina balansräkningar. Garantiföreningarna ger ut certifikat till de försäkringsbolag som betalar in avgifter. Certifikatet kan försäkringsbolagen sedan ta upp i balansräkningen som en fordran på försäkringstagarna. Tillsynsmyndigheten bestämmer vilket värde certifikatet får sättas. I USA kan bolagen oftast finansiera eftertaxeringen via skattereduktioner eller sor i de flesta andra länder genom att överföra kostnaden på bolagens försäkringstagare

Till systemen finns det normalt knutet en upplåningsrätt för att ytterligare förstärka systemens finansiella position och öka flexibiliteten i styrelsens agerande. I Storbritannien är den totala upplåningen begränsad till 40 miljoner pund.

I Finland hade man på förslag en delvis annorlunda finansieringslösning. Försäkringstagare i ett skadeförsäkringsbolag som försatts i konkurs skulle kunna åläggas att betala en tilläggspremie. En tilläggspremie skulle maximalt kunna uppgå till hälften av en årspremie men enligt arbetsgruppens beräkningar är det troligt att den i praktiken skulle uppgå till ett belopp motsvarande högst premien för två till tre månaders tilläggspremie.

I New York, och snart i Kanada, finns det särskilda fonder med på förhand uppbyggda medel som skall användas till ersättning för garantisystemet. I New York betalar försäkringsbolagen årligen till en fond 0,5 procent av bolagens nettopremieinkomst från direktaffärer. Om fonden uppgår till mer än 150 miljoner dollar (ca 1,1 miljarder kronor) utgår inte någon avgift. I Kanada kommer avgifter att debiteras under åren 1998, 1999 och 2000 så att en fond byggs upp till 30 miljoner canadadollar (ca 165 miljoner kronor). Dessutom finns en upplåningsrätt på 10 miljoner canadadollar.

3.5 Erfarenheter av garantisystem i andra länder

3.5.1 Inledning

Under 1970-talet utformades de system som idag finns i USA och Storbritannien. De har modifierats med åren men är i grunden samma system. I Kanada infördes det nu gällande systemet i slutet av 1980-talet. I både USA och Storbritannien har systemen tagits i bruk vid ett flertal tillfällen och i Kanada har det varit tre konkurser på livsidan och sju mindre konkurser på skadesidan. I det nedanstående redogörs för de erfarenheter som dessa länder hittills har haft.

3.5.2 USA

I USA har man – till dess större skador inträffade – haft goda erfarenheter av garantisystemet. Problem har uppstått i konkurser med multistatliga försäkringsbolag i början på 1990-talet. I vissa fall har garanti-medlen varit knappa och i vissa fall har fordringsägarna fått vänta länge på full ersättning. Det senare beror på samarbetssvårigheter mellan de olika delstaternas garantisammanslutningar. Ett annat problem är att existensen av garantier har medfört att myndigheterna väntat för länge med att vidta åtgärder mot bolag som har kommit i ekonomiska svårigheter.

Livförsäkringsmarknaden upplevde förhållandevis många konkurser i början av 1990-talet. Skälet till det var en dålig anpassning till ändrade makroekonomiska förutsättningar. Ränteutvecklingen i slutet på 1970-talet och början av 1980-talet försämrade livförsäkringsbolagens avkastning vilket medförde att nya konkurrenter om sparmedlen dök upp på marknaden. Det ledde till att bolagen lanserade nya produkter med fri återköpsrätt och utlovade en avkastning som innebar att bolagen tvingades ta en högre finansiell risk. För att bolagen skulle kunna leva upp till sina åtaganden investerade man i potentiellt illikvida tillgångar som kommersiella fastigheter och s.k. skräpobligationer. När marknaden för dessa tillgångar vände nedåt i slutet av 1980-talet medförde det att några bolag råkade ut för "run-on-the-bank" eftersom återköpsrätten var fri. Bolagen genomgick också en större förtroendekris.

Innan konkurserna i livbolagen i början av 1990-talet var det vanligare med konkurser inom skadeförsäkring. Dessa var ofta att hänföra till strukturella problem i sektorn. Det fanns i USA många bolag som var exponerade till endast en försäkringsklass, en region eller en viss

industri. Om någon av dessa råkade utföra ett strukturellt problem, t.ex. en industrirationalisering, kom också försäkringsbolaget att drabbas. Den typen av fallissemang är att hänföra till dåliga bedömningar av den aktuariella risken. Skadebolagen drabbades inte lika hårt av fallet på de finansiella marknaderna i slutet på 1980-talet, eftersom dess tillgångar är mer likvida och reserverna var betydligt större.

En amerikansk studie har visat att det var vanligast med konkurser – både inom skade- och livförsäkring – bland nystartade bolag som uppvisade ett oregelbundet tillväxtmönster.

Ett konkret exempel på ett större livbolags konkurs är fallissemang i Mutual Benefit Life (MBL) 1991. Bolaget hade ca 100 miljarder kronor i tillgångar vid konkurstillfället.³⁰ Det beräknades då att bristen vid ett vanligt likvidationsförfarande – inkl. återförsäkring och utbetalningar från garantifonder – i bästa fall skulle ha blivit 15 miljarder kronor eller 15 procent av tillgångsmassan. Det skulle innebära att vissa försäkringstagare skulle ha förlorat upp till 1/4 av värdet på sina försäkringskontrakt. I början beräknades nettokostnaden för garantisystemet att uppgå till 1,2 miljarder kronor. Den senaste beräkningen (konkursen är ännu inte avslutad) är att nettokostnaden blir 210 miljoner kronor. En kommission tillsattes bestående av personer med erfarenhet från en rekonstruktion av ett fastighetsbolag med samma storlek. Kommissionen gjorde upp en femårsplan över hur värden i fastigheter och s.k. skräpobligationer skulle omvandlas till mer likvida tillgångar. Efter två år konstaterades att ersättningarna på försäkringar som har löpande förmånsutbetalningar var återställda. Återbäringsräntan var i genomsnitt ca 5 procent. I slutändan förväntas förlusten för försäkringstagarna att begränsas till att de tidvis inte hade tillgång till sina tillgångar och att avkastningen reducerades. Samarbete och förståelse bland försäkringstagare och kreditorer har sannolikt bidragit till att minska förlusterna.

NOLHGA – en nationell sammanslutning för livförsäkringsgarantisystem – sammanfattar erfarenheterna av konkursen i Mutual Benefit Life i några punkter:

- Genom att se till att konkursförvaltaren i ett tidigt skede får tillgång till den samlade kunskapen hos expertis från försäkringsbolagen och garantisammanslutningarna kan förlusterna minimeras för försäkringstagarna.
- Tidig kommunikation och kontinuerligt uppföljande rapporter till försäkringstagare och tillsynsman. Försäkringstagare känner vanligtvis stor oro under konkursförfarandet och oavsett hur fort för-

³⁰ Skandia Liv hade 1992 ca 90 miljarder kronor i tillgångar.

handlingarna går, kommer de alltid att ta för lång tid. Försäkringstagnarna måste delges sanningen och all tillgänglig information. Tillsynsmannen måste hållas underrättad så att denne kan vara stödjande.

- Tillsättandet av den person som får i uppdrag att leda konkursen är antagligen det viktigaste beslutet. Med ledarskap faller övriga bitar på plats.

En annan större amerikansk konkurs är fallissemanget i Executive Life. Orsaken till konkursen var att bolaget sålde många livförsäkringskontrakt där de garanterade hög återbäring. Premierna investerades i högavkastande s.k. skräpobligationer som till slut uppgick till 63 procent av bolagets tillgångar. När marknaden för dessa obligationer gick ned föll också bolagets möjligheter att infria kontrakten. Bolaget försökte också länge dölja missförhållandena med tveksamma återförsäkringslösningar och genom lån från moderbolaget. Bolaget togs över av de kaliforniska myndigheterna i april 1991. I efterhand har det konstaterats att bolaget utan nämnda moderbolagslån och återförsäkring hade varit insolvent redan 1983. Myndigheternas avsaknad av handlingskraft gjorde att situationen förvärrades under många år. Ett tidigare och kraftfullt ingripande hade enligt amerikanska General Accounting Office minskat de slutliga skadorna som konkursen vållade för försäkringstagare och myndigheter.³¹

3.5.3 Kanada

I Kanada har garantisystem funnits i ca 10 år. På livsidan har man haft tre och på skadesidan sju stycken konkurser sedan dess. Erfarenheterna av systemen är relativt goda. Vid konkurser i livförsäkringsbolag har försäkringsbestånden överförts till andra bolag. Det diskuterades att tillåta återköp av försäkringarna men det bedömdes att det skulle bli alltför kostsamt att likvidera alla tillgångar samtidigt, och vid den tidpunkt det var aktuellt. Genom att överföra hela bestånd till andra bolag inskränktes visserligen friheten att välja bolag men tillgångsmassan kunde hanteras på ett betydligt mer rationellt sätt. Som kompensation till att försäkringstagarnas kontrakt frystes fortsatte systemet att betala räntor på löpande kontrakt. Livförsäkringskontrakt som var mer att betrakta som riskförsäkringar, där full ersättning betalas vid inträffad skada, ersattes som vanligt.

³¹ General Accounting Office, INSURER FAILURES, Regulators Failed to Respond in Timely and Forceful Manner in Four Large Life Insurer Failures. GAO/T-GGD-92-43

Från början var det tänkt att det kanadensiska garantisystemet för livförsäkring skulle ersätta varje försäkringstagare för sig men det visade sig bli ohanterligt. Det var svårt att avgöra värdet på varje enskild försäkringstagares kontrakt. För de friska försäkringstagarna skulle det ha varit enkelt att byta bolag medan de sjuka blev kvar. Försäkring bygger på att beståndet hålles intakt så även de friska måste vara med och betala för de sjuka. Om alla friska lämnar bolaget försämras kvalitén på beståndet och ersättningarna till de sjuka räcker inte till. Vidare skulle det uppstå skatteproblem om nya försäkringar tecknades. Överföring av bestånd får inga skattekonsekvenser. Bl.a. av dessa skäl beslöt man att överföra bestånd i sin helhet. Försäkringstagarna anmodades att fortsätta betala in premier på sin försäkring för att de skulle vara berättigade till ersättning. Konkursförvaltaren fortsatte då att betala ut ersättningar till ett visst belopp. Garantisystemet ersatte mellanskillnaden upp till det belopp som täcktes av systemet.

En stor konkurs ägde rum i Confederation Life Insurance Company från Ontario. Bolaget var ett av de största ömsesidiga livbolagen i Kanada och försattes i konkurs i augusti 1994. De sammanlagda tillgångarna uppgick vid konkursen till 120 miljarder kronor.³² Bolaget hade funnits sedan 1871 men fick problem under 1990-talet, när fastighetsmarknaden i Kanada kollapsade. Omkring 70 procent av bolagets tillgångar var investerade i fastigheter. Ytterligare två livförsäkringsbolag i Kanada har gått i konkurs, Les Coopérants Fund och Sovereign Life Fund. Försäkringstagarna har kompenseras av det kanadensiska garantisystemet för livbolag upp till 96–100 procent av sina fordringar i samtliga tre konkurser.

På skadesidan har de sju konkurserna i de flesta fall varit i mindre bolag. Erfarenheten är att återvinningen har varit betydande. I det fall där de största utbetalningarna gjordes, Advocate, betalades det ut ca 240 miljoner kronor i skador, varav ca 90 procent återvanns i konkursen. Det totala avgiftsuttaget från medlemsbolagen har sedan 1989 varit ca 200 miljoner kronor.

3.5.4 Storbritannien

Storbritannien har i de flesta fall haft skador i mindre bolag och det har rört förhållandevis små belopp. Det är framför allt en skada som orsakat merparten av systemets kostnader. Fallissemang i London United Investments plc (LUI) beror på skador som är att hänföra till risker i USA och Kanada. Bl. a. av denna anledning har man under 1997 ändrat

³² Skandia Livs tillgångar år 1995 var 137 miljarder kronor.

utbetalningsreglerna för garantisystemet till att endast omfatta risker inom EES-området.

3.5.5 Systemens kostnader

Med reservation för att jämförelser mellan olika försäkringsmarknader kan bli grova visar nedanstående tabell att kostnaderna för garantisystemen har varit förhållandevis låga och påfallande lika i de jämförda länderna. Merparten av kostnaderna har uppkommit under slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet. Systemens totala kostnader under den studerade perioden (som kännetecknas av finansiell instabilitet) har varit mellan 0,2 och 2,5 procent av ett års premieinkomst inom respektive land och sektor. Underlaget för premieinkomsten är taget från slutet av perioden. Det genomsnittliga avgiftsuttaget per år har under perioden varit omkring en kvarts procent av en årlig premieinkomst. I USA har det beloppsmässigt varit lika stora konkurser inom både skade och liv. I Kanada har skadorna varit mer kostsamma i livsektorn. I Storbritannien är skadorna i huvudsak inom skadesidan. De höga kostnaderna för systemen som kom under perioden är mestadels att hänföra till enstaka större fallissemang.

Kostnader för garantisystem i några länder

Land	Period	Kostnad Miljarder kr	Periodens kostnad i % av en årspremie	Genomsnittlig årlig avgift i % av årspremie
USA	liv 1985-1995	45	2,5 %	0,25 %
	skade 1988-1995	35	1,7 %	0,25 %
Kanada	liv 1989-1995	0,2	0,2 %	0,03 %
	skade 1991-1996	2,2	1,4 %	0,24 %
Storbritannien	1975-1993	3,8	1,8 %	0,3 %

För både USA och Kanada har merparten av kostnaderna uppstått under 1990 -talets finansiella kris. Konkurserna är i ett par fall att hänföra till fastighetsmarknadens kollaps. I Storbritannien är det i huvudsak en konkurs som förorsakat stora uttaxeringar. År 1995 betalades ut sammanlagt 126 miljoner pund i ersättningar till försäkringstagarna i nio bolag. En försäkringsgrupp, (LUI) stod för 95 procent av utbetalningarna. Avgiftsuttagen har i Storbritannien främst avsett skadeförsäkringsbolag.

3.5.6 Slutsatser från erfarenheter av konkurser i utlandet

- Konkurser är vanligast i små bolag och är ett resultat av strukturförändringar. Men exempel finns också på stora bolag som haft verksamhet i över hundra år har gått i konkurs.
- Makroekonomiska chocker har skapat konkurser på 1990-talet. Systemen har belastats mer under denna period än före och efter. Belastningen på systemen är små under perioder av stabil ekonomisk utveckling.
- Kostnaden för systemen har varit låga i förhållande till den totala premievolymen.
- Erfarenheterna av systemen är goda.
- Konkurser är till antalet fler i skadebolag än i livbolag.
- Vid konkurser bör reglerna vara allmänt utformade så att de personer som har att handha konkursen får stor frihet.
- Största konkurserna beloppsmässigt är i livbolag. Orsaken kan vara dåligt utformade placeringsregler. Executive life hade 70 procent av tillgångarna investerade i s.k. "junk-bonds", Mutual Benefit Life och Confederation Life hade båda extremt stora exponeringar i fastighetssektorn.
- Bästa ersättningsformen tycks vara att garantisammanslutningen överför/säljer hela bestånd till andra bolag. Försäkringstagarna skall fortsätta betala in premien efter konkursdatumet.
- Viktigt att samarbete med konkursförvaltare fungerar väl.

4 Garantisystemets omfattning

4.1 Inledning

Enligt direktiven till utredningen skall det övervägas hur ett garantisystem bör utformas. Regeringen har således haft som utgångspunkt att ett garantisystem skall införas, vilket överensstämmer med den uppfattning Försäkringsutredningen gett uttryck för i sitt slutbetänkande. I det föreliggande betänkandet ges förslag på ett sådant garantisystems omfattning, funktion och administration. Det är Försäkringsutredningens förslag till förändringar i lagstiftningen som väckt frågan om ett garantisystem och en utgångspunkt för diskussionen i detta betänkande är därför att Försäkringsutredningens förslag genomförs.

EG-regleringen ställer inga krav på att införa ett garantisystem. Enligt artikel 45 i tredje skadeförsäkringsdirektivet (92/49/EEG) utgör emellertid direktivet inte heller något hinder mot nationella bestämmelser som föreskriver att försäkringsföretag skall delta i garantisystem som är avsett att säkerställa utbetalning av försäkringsersättning till försäkringstagare och skadelidande tredje man. Detta gäller företag som driver försäkringsverksamhet med stöd av såväl etableringsfriheten som friheten att tillhandahålla tjänster över gränserna. Någon motsvarande bestämmelse finns inte intagen i tredje livförsäkringsdirektivet (92/96/EEG). Bestämmelsen i skadeförsäkringsdirektivet måste emellertid förstås på det sättet att garantisystem kan föreskrivas för såväl skade- som livförsäkringsverksamhet. Storbritannien har haft ett sådant system för livförsäkring sedan mitten av 1970-talet. Att medlemsländerna får föreskriva att bolagen skall delta i garantisystem måste också innebära att det får föreskrivas att sådant deltagande är ett villkor för att få driva försäkringsrörelse och att systemet skall finansieras genom uttaxering av avgifter från bolagen. De förslag som läggs fram i detta betänkande är förenliga med EG:s regler såväl på försäkringsområdet som i övrigt.

I detta kapitel ges förslag om själva inramningen av systemet. I det första avsnittet avgränsas vilka försäkringsgivare som kommer att beröras. I avsnittet därpå behandlas vilka försäkringsersättningar som omfattas av garantin. Utredningen har valt att tala om försäkringsersättningar i stället för försäkringsfordringar, eftersom garantin som utgångspunkt måste ha den ersättning som försäkringstagaren ansetts be-

rättigad till. Alla eventuella fordringar i händelse av ett fallissemang kan inte sägas vara skyddsvärda. Det krävs skilda överväganden om försäkringsersättningarna beroende på om de härrör från en livförsäkring eller en skadeförsäkring och de behandlas därför i separata avsnitt. I avsnittet om livförsäkring behandlas också de speciella förhållanden som gäller för fondförsäkring och kollektivavtalsgrundad försäkring. Systemet föreslås innehålla en självrisk, vilket behandlas i kapitlets sista avsnitt.

4.2 Vilka försäkringsgivare skall omfattas?

Utredningens förslag: Försäkringsgivare som står under tillsyn av Finansinspektionen omfattas av garantisystemet för försäkringserättningar. Den försäkrade risken skall vara belägen i en EES - stat. Något undantag har inte föreslagits för ömsesidiga försäkringsbolag med rätt till uttaxering från försäkringstagarna. Ersättningar som grundar sig på ett avtal om återförsäkring omfattas inte av garantin.

4.2.1 Bolag under tillsyn av Finansinspektionen

Utredningen föreslår att reglerna för garantisystemet skall tillämpas på de försäkringsgivare som står under tillsyn av Finansinspektionen. Det gäller således de svenska bolagen, som står under tillsyn enligt FRL, och de utländska bolag som står under tillsyn enligt LUF. Försäkringsgivare med säte i annat EES-land än Sverige omfattas således inte även om de driver verksamhet här i landet. Dessa försäkringsgivare lyder under den lagstiftning och tillsyn som gäller i respektive hemland, där andra överväganden om försäkringstagarnas skydd har gjorts. Detta har också lett utredningen till att inte föreslå någon möjlighet till frivilligt deltagande för försäkringsgivare från andra EES-länder.

Alla filialer till svenska bolag, även utanför EES, står under Finansinspektionens tillsyn. Om man inte gör någon avgränsning med avseende på var risken är belägen eller var ett åtagande skall fullgöras, omfattas även försäkringstagare hos svenska filialer utanför EES. Detta är inte motiverat, eftersom dessa filialer i de flesta fall också lyder under annan lagstiftning i värdlandet. För att omfattas av garantisystemet har gjorts den bedömningen att risken skall vara belägen inom EES. För den närmare innebörden av detta hänvisas till författningskommentaren till 4 § i FRL. Detta gör t.ex. att en italiensk medborgare som tecknat en

hem- eller livförsäkring i ett svenskt bolag i sitt hemland omfattas av systemet.

I Storbritannien har man valt att begränsa garantisystemet så att det i huvudsak omfattar brittiska medborgare. Det kan emellertid ifrågasättas om det är en rimlig avgränsning mot bakgrund av reglerna om EG:s inre marknad. Tanken med den inre marknaden är att varor, tjänster, kapital och personer skall kunna röra sig fritt över gränserna. För försäkringsbolagen innebär det att de skall kunna konkurrera med sina produkter på lika villkor inom hela EES. Lagstiftningen som omgärdar försäkringsbolagen är harmoniserad genom EG:s försäkringsdirektiv och behöver inte betraktas som nationell. De grundläggande principerna i försäkringsrörelselagen är därmed i huvudsak desamma inom den inre marknaden. Om det anses att den svenska lagstiftningen kräver ett garantisystem för att skydda försäkringstagarna, bör detta skydd även omfatta alla de försäkringstagare som finns på denna marknad och som tecknar försäkring i bolag för vilka den svenska lagstiftningen gäller.

För de försäkringsgivare som meddelar försäkringar som omfattas av garantisystemet skall det vara obligatoriskt att vara medlem i den förening som administrerar systemet. Detta gäller både utländska och svenska försäkringsgivare och är således ett villkor för att få driva försäkringsverksamhet. För utländska företag är det naturligtvis endast verksamheten här i landet som omfattas av garantisystemet.

4.2.2 Ömsesidiga bolag

Enligt direktiven skall utredaren överväga om garantisystemet skall vara frivilligt för ömsesidiga försäkringsföretag som enligt sin bolagsordning kan företa uttaxering av försäkringstagarna. Försäkringsutredningen har föreslagit att reglerna om förlusttäckning i 12 kap. 8 § och 13 kap. FRL skall upphöra att gälla.

Reglerna om förlusttäckning i FRL skiljer sig något beroende på om det är ett skadebolag eller om det är ett livbolag som skall täcka de uppkomna förlusterna. I ett ömsesidigt skadeförsäkringsbolag är delägarna personligen ansvariga för bolagets förpliktelse, varför de vid förlustsituationer kan bli skyldiga att genom uttaxering skjuta till medel eller få sina försäkringsanspråk nedsatta. Det personliga ansvaret kan dock begränsas genom bestämmelser i bolagsordningen. I ett livförsäkringsbolag, där det uppstått behov att täcka förluster, åtgärdas detta genom att sätta ned bolagets ansvarighet gentemot försäkringstagarna. Denna möjlighet kan bara utnyttjas efter det att återbäringsfonden och garantikapitalet har tagits i anspråk. Innebörden av de båda metoderna för skuldtäckning i liv- och skadeförsäkring är densamma, nämligen att

försäkringstagarna bär åtminstone ett begränsat ansvar för rörelserisken i bolaget.

Försäkringsutredningen har i sitt slutbetänkande föreslagit att kraven om delägaransvar, uttaxering och nedsättning i lagen bör upphävas och att sådana frågor får avgöras av bolagen själva. Det gäller för både skade- och livförsäkringsrörelse. Utredningen föreslår att sådana bestämmelser anges i bolagsordningen. Utredningen konstaterade att dessa regler kritiserats i den allmänna debatten, varvid reglerna ansetts sakna praktisk betydelse, särskilt i någorlunda stora bolag, eftersom de är subsidiära. Innebörden av subsidiariteten är att ansvarigheten kan inträda bara då bolaget inte kan täcka uppkomna förluster med egna tillgångar. Uttaxeringsrättens starka begränsning i bolagsordningen (ofta en årspremie) och att uttaxering inte har förekommit i modern tid är andra faktorer som talar för att reglerna saknar praktisk betydelse. Utredningen vände sig också mot att försäkringstagarna i ömsesidiga bolag får stå ett större ansvar för bolagets förpliktelser än både aktieägare i försäkringsaktiebolag och medlemmar i andra kooperativa sammanslutningar. Däremot konstaterar utredningen att dessa argument inte gör sig lika starkt gällande i mindre nystartade bolag som ännu inte hunnit skaffa sig tillräcklig kapitalstyrka. Detsamma gäller även för mindre eller specialiserade ömsesidiga bolag.³³

Ett frivilligt deltagande i garantisystemet för ömsesidiga bolag skulle kunna motiveras av att bolagen själva kan ange i bolagsordningen hur förlusttäckningen skall gå till, och därmed skapa sitt eget skydd. Ett sådant skydd kan naturligtvis inte bli lika starkt som i ett garantisystem, eftersom försäkringstagarna till de ömsesidiga bolag som väljer ett eget system för förlusttäckning inte kan påräkna stöd från andra bolag i branschen. Å andra sidan behöver de heller inte vara med och betala de andra bolagens underskott.

De skäl som Försäkringsutredningen angav för sin uppfattning att reglerna om förlusttäckning saknar praktisk betydelse talar också för att garantisystemet bör omfatta alla ömsesidiga bolag. Det är ytterst tveksamt om uttaxeringsrätten kan kompensera en garanti. I realiteten är de flesta försäkringstagarna omedvetna om uttaxeringsrätten, vilket sannolikt får till följd att den inte kommer att fungera som ett tillfredsställande skydd. Däremot kan garantisystemet förväntas bli känt av allmänheten och då kommer även försäkringstagarna i ömsesidiga bolag att förutsätta att de omfattas av systemet. När det gäller förlusttäckning är inte ömsesidigheten tillfredsställande som konsumentskydd och detta skydd bör också vara likartat oavsett associationsform. Detta leder till

³³ SOU 1995:87 s. 167f.

att regleringen för garantisystemet föreslås tillämpas på alla ömsesidiga bolag.

4.2.3 Understödsföreningar

Understödsföreningarna är föremål för utredning (se avsnitt 2.2.4) och det arbetet beräknas slutfört i januari månad 1998. Förslagen är inte kända för Försäkringsgarantiutredningen på ett sådant sätt att det är meningsfullt eller ens möjligt att lämna förslag på ett eventuellt garantisystem för föreningarna.

4.2.4 Återförsäkring

Återförsäkring är en metod för försäkringsbolagen att sprida sina risker till andra försäkringsbolag. Det går vanligen till så att ett försäkringsbolag försäkrar en del av sina risker i andra bolag genom på förhand definierade villkor i återförsäkringsavtal. Bolagen gör detta, förutom för att sprida sina risker, också för att kunna ta större engagemang gentemot kunder och för att jämna ut resultatutvecklingen över tiden. Konsumenten berörs inte direkt av återförsäkringen utan det är strikt affärsmässiga avtal mellan försäkringsbolagen. Återförsäkringsbolagen står under Finansinspektionens tillsyn men det finns ingen särskild lagstiftning avseende återförsäkringsverksamheten.

Ett av de bärande argumenten för ett garantisystem är att konsumenten bör skyddas, eftersom man inte kan begära att denne skall kunna bedöma komplexiteten i en försäkringsprodukt eller solvensen i ett bolag. Återförsäkring är en affär mellan två kommersiella parter. Det finns således inget konsumentskyddsintresse inom återförsäkring. Ersättningar som grundar sig på avtal om återförsäkring skall därför inte omfattas av garantisystemet.

4.3 Vilka försäkringsersättningar omfattas?

Det är framförallt konsumentskyddsintresset som motiverar reglering på försäkringsområdet.³⁴ Direktiven anger att skyddsintresset är särskilt stort bland försäkringstagarna i livförsäkringsbolagen, eftersom en stor del av enskilda personers sparande kan finnas i dessa bolag. Skyddsint-

³⁴ Se Försäkringsutredningens betänkanden SOU 1991:89 s.109 f. och SOU 1995:87 s. 101f. för en utförlig argumentation.

tresset hos livförsäkringstagarna brukar bl.a motiveras av att de i regel saknar möjlighet att bedöma risken i företagen, vilket gör att de inte kan skydda sig mot obestånd. Även om risken skulle kunna bedömas är det dessutom förenat med stora kostnader att flytta ett livförsäkrings-sparande från ett bolag till ett annat.

Direktiven anger också att utredaren skall överväga i vilken utsträckning konsumentskyddsintresset för skadeförsäkring är så starkt att även sådan försäkring bör omfattas av systemet.

4.3.1 Livförsäkring

Utredningens förslag: Alla livförsäkringsersättningar omfattas av garantin upp till 90 procent av de avtalade förmånerna. Försäkringsersättningar som grundar sig på kollektivavtalsgrundad försäkring undantas från garantin.

Allmänt om livförsäkring

Livförsäkringen består av ett riskmoment och ett sparmoment. Sparmomentet kan jämföras med annat sparande, förutom att det är omgärdat av restriktioner vad beträffar tillgängligheten. Sparade medel får t.ex normalt inte tas ut från bolaget förrän tidigast när den försäkrade uppnår 55 års ålder. Riskmomentet varierar från en försäkringstagare till en annan. Det kan innehålla ett skydd för efterlevande som får ersättning om den försäkrade dör. En sådan dödsfallsförsäkring innebär att försäkringsersättning betalas ut endast om den försäkrade avlider under den tid som angetts i försäkringsavtalet, t.ex. innan han fyllt 65 år. Ett annat exempel är livsfallsförsäkring, som innebär att försäkringsersättning betalas ut då den försäkrade uppnått viss i avtalet angiven ålder. Vid livsfallsförsäkring som utgör livränteförsäkring fortsätter bolaget att betala ut medel även om summan av de inbetalda premierna är förbrukade innan den försäkrade dör. De flesta försäkringar är en kombination av de nämnda komponenterna. Det finns också s.k. grupplivförsäkring, som är en ren dödsfallsförsäkring och som inte innehåller något sparmoment och där premien betalas i förskott ett år i sänder. En annan variant av livförsäkring är fondförsäkringar. De skiljer sig ifrån konventionell livförsäkring genom att den enskilde själv väljer hur premierna skall investeras. I denna form av försäkring, som

ännu bedrivs i separata bolag,³⁵ står den försäkrade själv för den finansiella risken.

Vilka livförsäkringsprodukter skall ersättas genom garantisystemet?

Det är naturligt att alla traditionella pensionsförsäkringar som innehåller ett sparande till pensionen omfattas av systemet, eftersom ett sådant sparande kan vara vitalt för den enskilde. Även dödsfallsförsäkringar föreslås omfattas av systemet, eftersom sådana försäkringar innebär en säkerhet för anhöriga (eller andra) mot de ekonomiska konsekvenserna av en för tidig död för försäkringstagaren.

Vissa livförsäkringar är mer att likna vid kapitalplaceringar. Det kan tyckas önskvärt att utesluta dessa från garantin, eftersom de konkurrerar med andra placeringsformer som inte omfattas av någon liknande garanti. Exempel på sådana försäkringar är kapitalförsäkringar med engångsbetalning och med mycket begränsat riskinnehåll. Det har emellertid visat sig omöjligt att på ett någorlunda enkelt sätt skilja ut denna typ av försäkringar. Risken finns att avgränsningarna i praktiken skulle leda till att produkter skapas i syfte att komma runt reglerna, vilket inte skulle vara önskvärt.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att all livförsäkringsersättning skall omfattas av garantin.

Vad ersätter garantisystemet?

Garantisystemet ersätter de avtalade försäkringsförmånerna. I detta begrepp inbegripes, förutom det avtalade försäkringsbeloppet, såväl den garanterade avkastningen som medel avsedda för försäkringstagarna. De senare utgör medel som inte kan användas för vinstutdelning eller förlusttäckning i försäkringsbolagen.

Premier betalas i förskott och är grunden för att försäkringstagaren får rätt till en försäkringsersättning. Premien som betalas för en livförsäkring kan fördelas på riskpremie och sparande. Riskpremien utgör inte någon försäkringsersättning eller avtalad försäkringsförmån och omfattas därför inte av garantin. Det skulle bli administrativt svårhanterligt att låta garantin omfatta inbetald men ej tillgodogjord premie,

³⁵ Försäkringsutredningen föreslår att vinstutdelningsförbudet avskaffas. Det gör att fondförsäkring kan bedrivas i konventionella livförsäkringsbolag. Skälet till att det finns ett krav på att de nu drivs i separata bolag är just att fondförsäkringsbolag skall ha möjlighet att dela ut vinst.

eftersom varje försäkringstagare då kan begära ersättning för sin inbetalda premie. Det kan inte heller anses föreligga ett tillräckligt skyddsintresse för detta. Därtill kommer att vid försäkringar med sparment är det inte praktiskt möjligt att särskilja riskpremien från sparandet och för dessa försäkringar skulle man alltså ändå inte kunna från garantin få ut någon del av riskpremien. Sparandet däremot ökar värdet på försäkringen och kommer därigenom att omfattas av garantin vid t.ex. en kontantutlösen.

Garantisystemet ersätter inte försäkringstagarna fullt ut. Systemet innehåller en självrisk, vilket behandlas i avsnitt 4.4. För livförsäkring kan ersättningen som t.ex i USA utgöra ett högsta belopp eller som i Storbritannien en andel av de avtalade försäkringsförmånerna. Utredningen har valt att bestämma ersättningsnivån som en procentuell andel av de avtalade försäkringsförmånerna.

Vid en konkurs i ett livbolag är den troliga och mest lämpliga lösningen att beståndet överföres till en annan försäkringsgivare. Det har också uttryckligen angetts i FRL att beståndet i ett livförsäkringsbolag som är försatt i konkurs om möjligt skall överlätas till en eller flera andra försäkringsgivare. I ett sådant läge är det förmodligen enklare att hantera en proportionell ersättningsnivå. Det hänger samman med att utfallet av försäkringsdelen kan vara svår att bestämma för varje enskilt försäkringskontrakt. En i kronor angiven nivå måste ändras med tiden och skulle också medföra att värdet på varje försäkring måste beloppsbestämmas. Möjligen skulle en i kronor angiven nivå vara att föredra i de fall ett bestånd skulle likvideras, men det är inte den troliga lösningen på en obeståndssituation. Försäkringsersättningarna ersätts till 90 procent av avtalade förmåner. I de fall livförsäkringsbolagets tillgångar säljs och fördelas till försäkringstagarna skall garantin omfatta 90 procent av försäkringens värde.

Fondförsäkring

Fondförsäkringar meddelas av särskilda bolag, som får driva endast sådan försäkringsverksamhet. Dessa bolag meddelar försäkringar med de traditionella komponenterna sparande, livsfallsförsäkring och dödsfallsförsäkring. Försäkringsprodukten skiljer sig från traditionell livförsäkring genom att försäkringstagaren själv väljer bland ett antal värdepappersfonder hur spardelen av premien skall förvaltas. Innebörden är att spararen själv står för den finansiella risken inom ramen för de placeringsalternativ som erbjuds. Försäkringsdelen av produkten meddelas på samma sätt som traditionell livförsäkring.

Försäkringstagaren ackumulerar fondandelar allteftersom de betalar in premier till fondbolagen. Fondandelarnas värde är beroende av utvecklingen på de fonder som försäkringstagaren har valt. Försäkringstagarens fordran mot bolaget uttrycks enklast i fondandelar. Till det kommer värdet av själva försäkringsdelen av kontraktet. I takt med att utbetalningar sker på försäkringen säljs fondandelar i enlighet med försäkringskontraktet.

Anledningen till att verksamheten bedrivs i separata fondförsäkringsbolag är att dessa bolag - till skillnad från traditionella livbolag - har möjlighet att dela ut vinst. Försäkringsutredningen har i sitt slutbetänkande föreslagit att fondförsäkring skall kunna meddelas i konventionella försäkringsbolag, eftersom man även föreslår att vinstutdelningsförbudet avskaffas.

En konkurs i ett rent fondförsäkringsbolag skall normalt inte drabba försäkringstagaren. Det beror på att ett fondförsäkringsbolag inte ställer ut avkastningsgarantier, vilket gör att tillgångarna i form av fondandelar alltid motsvarar åtagandena. Dessa får heller inte användas för att täcka underskott i rörelsen. Det kan inträffa att underskott uppstår i rörelsen, men det påverkar i så fall inte försäkringstagaren, eftersom denne har förmånsrätt i de tillgångar (dvs. fondandelarna) som täcker bolagets åtagande. Försäkringstagarna kan emellertid drabbas även i dessa bolag, om det i en obeståndssituation skulle visa sig, möjligen på grund av kriminellt förfarande, att bolaget inte innehar det antal fondandelar som förespeglats försäkringstagarna. Den brist som då skulle finnas ersätts av garantin upp till stipulerade 90 procent. En bidragande orsak till en obeståndssituation kan även utgöras av felaktiga aktuariella beräkningar.

Om däremot fondförsäkring, som en följd av Försäkringsutredningens förslag, ingår som en del i ett traditionellt livförsäkringsbolag, kan fondförsäkringstagarna på samma sätt som övriga försäkringstagare i bolaget drabbas vid ett fallissemang.

Garantin skall omfatta de försäkringsersättningar som härrör från fondförsäkringar både vad avser sparandedelen och försäkringsdelen. Formellt är det försäkringsbolaget som äger de fondandelar som försäkringstagaren har valt. Det gör att vid konkurs för ett livbolag tillhör dessa andelar konkursboet. Orättvisor kan uppstå bland försäkringstagarna om inte fondandelarna utgör grund för fondförsäkringstagarens ersättning från garantin. Det skulle nämligen te sig orätt att till grund för garantin lägga inbetald premie utan att beakta varje fonds värdeutveckling. En annan fråga är vid vilken tidpunkt fondandelarnas värde skall fastställas i samband med en konkurs, i den mån det blir aktuellt med en utskiftning. I en konkurs fastställs värdet på fordringarna normalt per konkursdagen, men i så fall skulle beträffande fondförsäkring-

arna den finansiella risken övergå på konkursboet. Fondförsäkringsavtalets konstruktion talar närmast för att fondandelarnas värde ligger på försäkringstagarens risk till dess utskiftning sker. Ställningstagande i denna fråga föranleds inte av att ett garantisystem införs utan ligger i första hand på konkursförvaltaren, vilket kan leda till att frågan blir föremål för domstolsprövning under konkursen.

Kollektivavtalsgrundade försäkringar

Kollektivavtalsgrundade försäkringar är föremål för en annan utredning, Kollektivförsäkringsutredningen (dir.1997:57), som har i uppdrag att beskriva de kollektiva försäkringar som finns på den svenska försäkringsmarknaden och undersöka om särförhållanden för kollektiva försäkringar föreligger i sådan omfattning att de motiverar speciella rörelse- och tillsynsregler.

Kollektivavtalsgrundade försäkringar grundas på ett avtal mellan arbetsmarknadens parter. Försäringen tecknas av arbetsgivaren för att ge försäkringsskydd åt arbetsgivarens anställda. Avtalen är en del av uppgörelser mellan arbetsmarknadens parter. Försäkringarna omfattar de skyddsintressen som är utgångspunkten för Försäkringsgarantiutredningen, men det är inte den enskilde som avgör typ av försäkring, belopp och andra villkor. Dessa överväganden tas om hand av de organisationer som företräder arbetstagarna. Därmed är det rimligt att dessa organisationer också bär ansvaret för försäkringarna och försäkringstaxorna.

Arbetsmarknadens parter äger fortlöpande rätten att ändra i försäkringsvillkoren, vilket är en fördel utifall de ekonomiska förutsättningarna för avtalen har ändrats. Det gör att obeståndssituationer till följd av kollektivavtalsförsäkringar kan undvikas. Förändringar i de ekonomiska förutsättningarna kan t.ex. inträffa om bolagen har lovat en avkastning som är bestämd under inflationstider, och som sedan inte kan hållas, om ekonomin går in i en period av betydligt lägre inflation. Mot bakgrund av avtalsförsäkringarnas speciella konstruktion och att de utgör en del av en uppgörelse mellan arbetsmarknadens parter bör ersättningar som grundar sig på kollektivavtalsgrundade försäkringar undantas från garantisystemet. Dessutom är försäkringsavtalen så utformade att konkurser skall kunna undvikas genom ändringar i villkoren.

4.3.2 Skadeförsäkring

Utredningens förslag: Skadeförsäkringsersättningar som grundar sig på en försäkring som är tecknad av en konsument eller ett dödsbo omfattas av garantin. Ersättningar som grundar sig på en ansvarsförsäkring omfattas av garantin dels när en konsument tecknat försäkringen och då oberoende av vem som är skadelidande, dels när annan än konsument tecknat försäkringen men då endast om den skadelidande är fysisk person och skadan inte avser dennes näringsverksamhet. Garantin omfattar inte försäkringsersättning som grundar sig på kollektivavtalsgrundad skadeförsäkring. Den övre gränsen för ersättning enligt garantin är 100 basbelopp. Försäkringsersättningar upp till en fjärdedels basbelopp ersätts inte. Begränsningar i ersättningsnivåer gäller inte för tredje man. För liv- och sjukräntor föreslås ersättningen begränsas som i livförsäkring. Den särskilda förmånsrätten som idag finns för livförsäkringsfordringar föreslås att utvidgas till att gälla även skadeförsäkringsfordringar.

Motiv till att garantisystemet skall omfatta även skadeförsäkringsersättningar

Motivet till att reglera försäkring är som nämnts i inledningen till denna utredning att skydda konsumentintresset. Vanligen brukar det hävdas att konsumentskyddsintresset gör sig starkast gällande inom livförsäkring, eftersom en stor del av enskilda personers sparande kan finnas i bolagen. Enligt direktiven skall utredningen även överväga om konsumentskyddsintresset inom skadeförsäkring är så starkt att även en sådan försäkring bör omfattas av ett garantisystem.

För den enskilde kan ersättningen från skadebolagen vara av yttersta vikt. I de flesta fall rör det sig om relativt små ersättningsbelopp men i enstaka fall, framför allt inom hem- och fordonsförsäkringar, kan beloppen vara betydande. Inom livförsäkring är det naturligt att skydda försäkringstagarna, eftersom sparbeloppet har en stor betydelse för den enskilde. Men likaväl som en person väljer att spara i en livförsäkring eller annat sparande kan personen också välja att spara i sitt eget boende. Om en brand i bostaden skulle inträffa när ett försäkringsbolag har gått i konkurs, och bolaget inte kan ersätta försäkringstagaren, kan det få lika svåra konsekvenser som om motsvarande förlust skedde i ett livbolag. Med tanke på att en stor del av individens förmögenhet kan vara försäkrad i ett skadebolag ligger det nära till hands att jämföra skyddet för skadebolagens försäkringstagare med det skydd som gäller

i finansiell lagstiftning. Ett skydd för dessa försäkringstagare ligger således i linje med utvecklingen på det övriga finansiella tjänsteområdet. Det ligger också i allmänhetens intresse att det genom ett garantisystem markeras att staten inte tar ansvaret för en konkurs i ett försäkringsbolag, vare sig det rör sig om skade- eller livförsäkring

Vilka försäkringstagare skall omfattas?

Försäkringstagare i ett skadeförsäkringsbolag är i huvudsak antingen enskilda individer (konsumenter) eller företag. Med hänsyn till att det är konsumentintresset som styr lagstiftningen på försäkringsområdet vore det önskvärt att avgränsa omfattningen så att företagen inte kan göra anspråk på ersättning från garantisystemet. De flesta företag kan förväntas ha kunskap och resurser att göra relevanta bedömningar vid val av försäkringsbolag. Till konsumentintresset kan ibland små företag räknas. En avgränsning skulle därför kunna avse konsumenter och mindre företag. För att inkludera de små företagen i systemet måste det dock gå att göra en avgränsning mot medelstora och stora företag. Det är emellertid näst intill omöjligt att på ett någorlunda rättvist sätt ange en sådan gräns.

Ett sätt att begränsa garantisystemets omfattning är att låta garantisystemet omfatta samtliga försäkringstagare men göra begränsningar i ersättningsnivån. I ett sådant system skulle en övre ersättningsnivå få bestämmas med hänsyn till konsumenten och inte företagaren. Det är dock svårt att motivera att större företag omfattas av ett system som är avsett att skydda konsumenter. En annan variant för att avgränsa företagare är att dra skiljelinjen mellan fysiska och juridiska personer. I Storbritannien finns en sådan avgränsning. I Sverige behöver man dock inte ha någon juridisk person för att driva näringsverksamhet utan detta kan ske som "enskild näringsidkare". En sådan kan ha en omfattande verksamhet, medan t.ex. ett handelsbolag kan ha en verksamhet av betydligt mindre omfattning.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att garantisystemet skall omfatta enbart försäkringar tecknade av konsumenter. Fråga uppkommer då hur begreppet konsumentförsäkring skall bestämmas. Man kan låta vissa slag av försäkringar, som är typiska för konsumenter, omfattas av systemet. Att ansluta till den uppräknings av vissa försäkringsformer som finns i konsumentförsäkringslagen kan inte komma ifråga, eftersom denna lag sannolikt kommer att ersättas av en ny försäkringsavtalslag om något år och denna nya lag kommer inte, såvitt kan bedömas idag, att innehålla någon liknande uppräknings. Att anknyta till de försäkringsklasser för vilka bolagen får koncession kan också ställa till

problem, eftersom vissa klasser innehåller både risker som bör uteslutas och risker som bör omfattas. Utredningen har valt att anknyta till det konsumentförsäkringsbegrepp som sannolikt kommer att ingå i en ny försäkringsavtalslag. Garantisystemet kommer då att omfatta försäkringsersättningar som grundar sig på försäkringar som tecknas av konsument för huvudsakligen enskilt ändamål och får således inte avse försäkringstagarens affärs- eller näringsverksamhet. I detta sammanhang jämförs ett dödsbo med konsument. En försäkring som täcker vanlig hobbyverksamhet kommer med denna definition att omfattas, men däremot inte en försäkring tecknad av t.ex. en schackklubb som drivs i en ideell förening.

Ansvarsförsäkringar

Vid ansvarsförsäkring bör försäkringsersättningen alltid omfattas av garantin, om den skadelidande är en fysisk person, dvs. helt oberoende av vem som tecknat försäkringen. Här kan samma skyddsvärde åberopas som anses föreligga för konsumenter som försäkringstagare. Även den situationen att den skadelidande är företagare och försäkringstagaren privatperson omfattas, eftersom den sistnämnde annars riskerar att bli skadeståndsskyldig vid försäkringsbolagets konkurs. Situationen får anses skyddsvärd då det är just risken för skadeståndsskyldighet som man försäkras sig mot. Om däremot både försäkringstagaren och den skadelidande är företagare, finns inget skyddsintresse som är starkt nog för att belasta garantisystemet.

Trafikskadeersättning – Ds 1993:35

Det föreslagna garantisystemet omfattar även försäkringsersättning som grundar sig på en trafikförsäkring. Systemet ersätter således det förslag som lades fram i Ds 1993:35 (Skydd för skadelidandes anspråk på trafikskadeersättning vid försäkringsgivares insolvens) och som avsåg en separat lösning i händelse av en trafikförsäkringsanstalts konkurs.

Vilka försäkringsfall ersätts?

Om ett försäkringsbolag går i konkurs, kan försäkringstagaren förlora dels den inbetalda premien, dels eventuella skadeersättningar som inte är utbetalda eller hänförliga till skador som hinner inträffa innan ett nytt försäkringsskydd är ordnat. En konkurs i ett skadeförsäkringsbolag är dock i de flesta fall relativt okomplicerad för den enskilde. Försäkringstagaren kan genom en enkel procedur ordna ett nytt försäkrings-

skydd i ett annat bolag. Den som råkat ut för en skada men som inte kan erhålla försäkringsersättning på grund av att bolaget försatts i konkurs skall vara berättigad till ersättning från garantin.

Förutom vid konkursbeslutet oreglerade skador omfattar garantin endast försäkringsfall som inträffar inom tre månader från dagen för beslutet om konkurs. Det ger försäkringstagaren rimlig tid att informera sig om konkursen och hinna teckna en ny försäkring i annat bolag. Systemet innehåller en självrisk (se mer härom i avsnitt 4.4), vilket gör att en lägsta ersättningsnivå stipuleras. Tanken med det är bl.a. att ersättningar för alla mindre skador undantas, vilket är en fördel ur administrativ synvinkel. Den nedre gränsen för ersättningar från garantin föreslås bli ett fjärdedels basbelopp, dvs. drygt 9 000 kronor för 1998.

Den på förhand inbetalda men ej tillgodogjorda premien ersätts inte av garantisystemet.

Garantin bör också ha en övre gräns för de ersättningar som betalas ut för att minimera belastningen på systemet. Den övre gränsen föreslås bli 100 basbelopp, dvs. cirka 3,6 miljoner kronor för 1998. Beloppet avser att inrymma en normal konsuments högsta beräknade skadeersättning, t.ex om en villa brunnit ner.

I vissa fall kan det förekomma att den ersättningsberättigade kan få ersättning för samma skada från en försäkring som är tecknad i ett annat bolag än det fallerade. Det kan t.ex ske om ny försäkring tecknats i ett annat bolag efter konkursbeslutet. I ett sådant fall skall den ersättningsberättigade i första hand använda sig av den nya försäkringen.

Bestämmelserna om självrisk och högsta belopp för ersättning gäller inte för tredje man som drabbas av skada. Denne kan inte påverka i vilket bolag försäkringen köpes. Den ersättning som betalas ut till en skadelidande på grund av en ansvarsförsäkring skall således inte ha några beloppsbegränsningar. För liv- och sjukräntor är det mer ändamålsenligt att tillämpa de regler som gäller för livförsäkringsersättning.

Förmånsrätt för skadeförsäkringsfordringar

En förutsättning för garantisystemet bör vara att försäkringstagarna har en förmånsrätt i de tillgångar som registerförts till täckande av de försäkringstekniska avsättningarna. Enligt gällande regler är det endast livförsäkringstagarna som har en sådan förmånsrätt. Om de registerförda tillgångarna inte i första hand används för att täcka försäkringstagarnas fordringar i en konkurs, kan det innebära att dessa tillgångar används för att ersätta även andra fordringsägare, prioriterade eller oprioriterade. De medel som sedan uttaxeras från övriga försäkringsbolag till garantisystemet kan då sägas ersätta även andra skulder i konkursboet

än försäkringstagarnas, vilket innebär en ökad belastning för systemet. Det förslag som lagts fram i Ds 1993:101 (Förmånsrätt för försäkringsfordringar), nämligen att den särskilda förmånsrätten skulle omfatta även alla skadeförsäkringsfordringar och gälla för alla ersättningsberättigade, inte bara för försäkringstagarna, bör därför genomföras tillsammans med ett garantisystem. Detta överensstämmer också med ett förslag till EG-direktiv från år 1987 om samordning av regler rörande tvångslikvidation av försäkringsföretag.

4.4 Självrisk

Utredningens förslag: Garantin föreslås innehålla en självrisk.

När det gäller en försäkringsgaranti finns det skäl att försäkringstagarna är med och direkt bär en del av systemets kostnader, och så är också praxis internationellt. Framför allt bidrar en självrisk till att minska problemet med moral hazard. Försäkringstagarens incitament att teckna försäkringar med villkor som kan förefalla alltför frikostiga, och som särskilt kan erbjudas av bolag i ett ekonomiskt trängt läge, minskar då försäkringstagaren är med och bär en del av risken.

Konsumenten kan inte förväntas att göra bedömningar av försäkringsbolagens kreditvärdighet och finansiella styrka, vilket är ett viktigt motiv för införandet av en försäkringsgaranti. Däremot anser utredningen att en försäkringstagare bör kunna bedöma huruvida försäkringsvillkoren är realistiska eller inte i jämförelse med andra alternativ. Ett sådant övervägande skiljer sig inte nämnvärt från beslut som konsumenterna måste fatta när de köper tjänster eller produkter inom andra områden. En självrisk är också viktig för att i viss utsträckning minska belastningen på garantisystemet vid en konkurs och därmed bidra till dess trovärdighet.

I propositionen om en insättningsgaranti för banker³⁶ menade regeringen att en självrisk kunde påskynda att medel tas ut från bankerna och därmed skapa en kris när bankens överlevnad inte är hotad. En självrisk i ett garantisystem för försäkringsersättningar har inte motsvarande nackdel, eftersom försäkringsfordringarna inte är lika likvida.

³⁶ Prop. 1995/96: 60

Utredningen föreslår mot denna bakgrund en självrisk på 10 procent för ersättningar som grundar sig på en livförsäkring innebärande att 90 procent av försäkringsersättningarna är garanterade. Nivån är densamma som tillämpas i Storbritannien och får anses lämplig. I skadeförsäkring föreslås en självrisk på en fjärdedels basbelopp vilket motsvarar ca 9000 kronor.

5 Garantisystemets administration, m.m.

Utredningens förslag: Garantisystemet skall administreras genom ett privaträttsligt organ i form av en ideell förening. Samtliga försäkringsgivare som omfattas av systemet skall vara medlemmar i föreningen för att få driva verksamhet.

Ordföranden och ytterligare en ledamot av föreningens styrelse skall utses av regeringen.

5.1 Statlig myndighet eller privaträttsligt organ?

Av utredningsdirektiven framgår att regeringen, i likhet med Försäkringsutredningen,³⁷ anser att en frivillig lösning med självreglering är olämplig. Det finns då risk för att vissa försäkringsbolag inte ansluter sig till systemet och Försäkringsutredningen påpekar också att konflikter kan uppstå med konkurrenslagen. Sammanfattningsvis sägs i direktiven att ett garantisystem bör vara obligatoriskt och regleras i lag.

En fråga är om ett garantisystem skall administreras genom en statlig myndighet eller genom ett privat organ som i viss omfattning omgärdas av en offentlig reglering. Till en början får undersökas om det är möjligt att administrera det föreslagna garantisystemet i privat regi med hänsyn främst till bestämmelserna i regeringsformen. Om detta är möjligt, får bedömas vilket alternativ som är lämpligast.

I förhållande till bestämmelserna i regeringsformen är den fråga som gör sig gällande huruvida den föreslagna lagregleringen innebär att normgivningsmakt överlämnas till det privaträttsliga organet.

I regeringsformens mening kan normgivningsmakt utövas endast av riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndigheter, kommuner och kyrkliga organ. Någon delegering av normgivningsmakt till enskilda rättssubjekt kan inte komma i fråga. Däremot kan förvaltningsuppgifter överlämnas till t.ex. bolag och föreningar enligt 13 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen. Av denna bestämmelse framgår också att sådana uppgifter kan innefatta myndighetsutövning. Regeringsformen

³⁷ Se SOU 1995:87 s. 248 f.

skiljer mellan normgivning och beslutsfattande i enskilda fall. Regler av generell karaktär kan emellertid uppställas även genom avtal och andra privata rättshandlingar. Sådana regler betraktas inte som normer i regeringsformens mening. Ett kriterium för att en norm skall utgöra offentlig normgivning och behöva grundlagsstöd är att den har karaktär av ett ensidigt diktat. Frågorna om vad som menas med normgivning och när det krävs grundlagsstöd härför skall inte utvecklas närmare här.³⁸

I den föreslagna lagregleringen för garantisystemet är det bestämmelserna om uttaxering av avgifter från försäkringsbolagen som är av intresse i detta sammanhang. Bolagen deltar inte frivilligt i garantisystemet utan detta är obligatoriskt och bolagen är tvingade att betala de avgifter som den föreslagna föreningen bestämmer. Om det skulle överlåtas på föreningen att bestämma kriterierna för uttaxering av avgifter, skulle detta kunna sägas innefatta att offentlig normgivning delegerades till föreningen.

Reglering avseende tvångsavgifter finns i bl.a. lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar och lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem. För sådana anläggningar kan även ett enskilt rättssubjekt vara huvudman. Enligt dessa bestämmelser skall huvudmannen fastställa en taxa genom vilken avgifterna bestäms. I respektive lag finns endast ett allmänt kriterium att avgifterna skall fördelas "efter skälighets och rättvis grund". Dessa bemyndiganden till anläggningarnas huvudmän har ansetts innebära grundlagsstridig delegation av normgivningsmakt.³⁹

Bestämmelserna om finansieringen i den föreslagna regleringen för garantisystemet innefattar regler om vad som skall utgöra underlag för uttag av avgifter. Vidare finns en bestämmelse som anger det högsta uttag som får göras under ett år. Föreningen har att bedöma hur stora kostnaderna för systemet blir i det aktuella fallet och att ta reda på hur stort underlaget för uttagningen är. Detta ger den uttagsprocent som skall användas på det i lagen angivna underlaget. Dessa regler innefattar således ingen delegering av normgivningsmakt till föreningen. Ej heller i övrigt innefattar de föreslagna reglerna sådan delegering.

En rätt att tvångsvis ta ut avgifter föreligger även vid de obligatoriska trafik- och patientförsäkringarna.⁴⁰ Försäkringsgivare som meddelar sådana försäkringar skall vara medlemmar i Trafikförsäkringsförening-

³⁸ Se t.ex. Strömberg 1976 s. 52 ff, Strömberg 1983 s. 27 ff och Marcusson 1989 s. 64 ff

³⁹ Se Marcusson 1989 s. 324 ff och 390. Jämför Strömberg 1983 s. 29 och 104 f.

⁴⁰ Betr. trafikförsäkringen se bl.a. 16 och 30-31 §§ trafikskadelagen (1975:1410). Betr. patientförsäkringen se bl.a. 14-16 §§ patientskadelagen (1996:799) och prop. 1995/96:187 s. 58 ff.

en respektive Patientförsäkringsföreningen, som båda är att betrakta som ideella föreningar. I de fall en försäkringspliktig inte tecknat försäkring svarar försäkringsgivarna i respektive förening solidariskt för den försäkringsersättning som skulle ha lämnats, om försäkring funnits, och föreningarna har rätt att ta ut avgift från den försäkringspliktige.

Sammanfattningsvis kan sägas att den föreslagna regleringen inte strider mot bestämmelserna i regeringsformen, vare sig beträffande överlämnande av normgivningsmakt eller i annat avseende.

Frågan är då om det är lämpligast att administrera ett garantisystem i offentlig eller i privat regi.

Garantisystemet skall inte till någon del finansieras över statsbudgeten. Det åtagande som ligger i systemet skall inte vara en statlig utan en enskild uppgift. Detta ligger i linje med att det ansetts att den statliga verksamhetens omfattning bör begränsas.⁴¹

Om det blir aktuellt att ta garantisystemet i anspråk före en konkurs, kommer affärsrättsliga beslut att få tas bl.a. vad gäller överlåtelse av försäkringsbestånd. En viktig utgångspunkt vid beslutsfattandet är att minimera kostnaderna totalt sett för systemet. Garantisystemet kan ses som en del av försäkringsverksamheten och risktagandet i denna. Det är också från försäkringsbranschen som nödvändiga medel kommer att tas för att finansiera de åtgärder som blir aktuella. Det krävs i den styrelse som skall fatta de avgörande besluten att det finns ledamöter med ett stort kunnande från försäkringsbranschen. Dessa ledamöter kan naturligtvis inte stå obundna av olika partsintressen. Om en förvaltningssmyndighet skall administrera garantisystemet får ledningen bestå av en styrelse med ansvar inför regeringen.⁴² Ledamöterna i en sådan styrelse skall vara obundna av partsintressen⁴³ och det kan inte anses tillfredsställande att styrelsen skaffar sig nödvändig sakkunskap genom att anlita konsulter från försäkringsbranschen, eftersom dessa inte själva står som ansvariga för besluten. Detta är omständigheter som talar för att låta garantisystemet administreras av ett privat organ som företräds av försäkringsbranschen.

Av avsnitt 7 om finansieringen framgår att även om administrationen sker genom ett privaträttsligt organ kan garantisystemet få en finansiell kapacitet som får anses ge systemet en stor trovärdighet.

Den finansieringsform som föreslås innebär att det inte kommer att finnas några fonderade medel att förvalta. Man får också ha som utgångspunkt att det kan gå ett antal år mellan de tillfällen då det blir aktuellt för garantisystemet att träda i funktion. Även om myndigheter

⁴¹ Se SOU 1994:147 s. 13 f.

⁴² Se Prop. 1993/94:185 s. 15.

⁴³ Se Prop. 1993/94:s. 14.

med verksamhet under liknande betingelser lär finnas talar det ändå närmast för att administrera systemet i privat regi.

Försäkringsutredningens förslag innebär ändrade förutsättningar för att driva försäkringsverksamhet framöver och garantisystemet måste vara anpassat för att möta sådana ändrade verksamhetsförutsättningar. Det skall också vara konkurrensneutralt. Såväl ett privat alternativ som ett system i offentlig regi kan tillmötesgå dessa krav.

Det är utredningens bedömning att övervägande skäl talar för att ett garantisystem skall administreras genom ett privaträttsligt organ.

5.2 Ideell förening

Utredningen föreslår att systemet administreras genom en ideell förening. Antalet medlemmar som är anslutna till systemet kommer att växla från tid till annan och detta skall kunna ske utan att stadgarna skall behöva ändras. Detta talar för att det är föreningsformen som skall användas. Föreningen kommer, i likhet med Trafikförsäkringsföreningen och Patientförsäkringsföreningen, att få ställning av en ideell förening och inte en ekonomisk förening.

För de ideella föreningarna saknas särskilda lagregler. Det finns således inte någon lag om ideella föreningar. Svar på uppkommande frågor får man söka i andra normer. Härvid gäller bl.a. de stadgar som antagits för föreningen och paralleller kan också dras från såväl lagen om ekonomiska föreningar⁴⁴ som allmän associationsrättslig eller avtalsrättslig reglering. För att en ideell förening skall anses bildad och erhålla status som juridisk person krävs att det vid ett konstituerande sammanträde antas stadgar och utses en styrelse. Ideella föreningar upphör i regel genom likvidation men det saknas regler om tvångslikvidation.

Offentlighetsprincipen hos myndigheter gäller i tillämpliga delar också handlingar hos vissa organ som anges i en särskild bilaga till sekretesslagen. De i bilagan angivna organen skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndighet. Regleringen är avsedd att omfatta enskilda rättssubjekt med förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och är tillämplig även på vissa ideella föreningar. Den verksamhet som föranleds av att garantisystemet träder i funktion innehåller affärsmässiga inslag där det föreligger behov av sekretess⁴⁵

⁴⁴ Jämför dock rättsfallet NJA 1958 s. 438 där HD framhöll att paralleller från vad som gäller i fråga om ekonomiska föreningar måste dras med försiktighet.

⁴⁵ Jämför den bestämmelse om sekretess som infördes i 9 kap. 25 § sekretesslagen i samband med tillkomsten av insättningsgarantilagen.

och det kan inte anses aktuellt att i något avseende införa föreningens verksamhet i den nämnda bilagan till sekretesslagen.

Förutom de föreslagna lagreglerna får föreningens verksamhet regleras i stadgar för föreningen. Dessa stadgar bör inte fastställas av regeringen, eftersom det ger föreningen en halvt offentlighetsrättslig karaktär. Det kan dessutom inte anses nödvändigt med en sådan fastställelse av stadgarna. För att skapa en tillfredsställande insyn i verksamheten och därigenom tillgodose bl.a. försäkringstagarintressen bör ordföranden och ytterligare en styrelseledamot utses av regeringen. Övriga ledamöter utses av föreningen och kommer företrädesvis att hämtas från försäkringsbranschen.

Styrelseledamöterna kan sägas vara förtroendemän för garantisystemet. Det är viktigt att ledamöterna agerar opartiskt. De får inte delta i avgöranden som på ett påtagligt sätt berör dem direkt eller indirekt. Samtidigt ligger det i garantisystemets natur att styrelsen skall fatta beslut, t.ex. om uttaxering från försäkringsbolagen, där intressekonflikter uppstår för styrelseledamöter som är verksamma i bolag som berörs av besluten. Detta kan naturligtvis inte hindra ledamöterna från att delta i sådana beslut. Om däremot en ledamot i något avseende företräder det bolag som råkat i ekonomiska svårigheter och som är föremål för agerande från garantistytrelsen, bör denne inte delta i styrelsens beslut.

Styrelseledamöterna har tystnadsplikt på så sätt att de inte får till andra lämna ut uppgifter så att föreningen därigenom lider skada.

Föreningens verksamhet kommer inte att vara sådan att det är aktuellt att ställa föreningen under tillsyn av Finansinspektionen.

5.3 Negativ föreningsfrihet

Medlemskap i den ideella föreningen skall vara en förutsättning för bedrivande av viss försäkringsrörelse. I detta sammanhang måste diskuteras om detta kan anses strida mot den negativa föreningsfriheten. Med negativ föreningsfrihet menas rätten att stå utanför en förening. Varje medborgare är tillförsäkrad föreningsfrihet, dvs. frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, enligt 2 kap. 1 § regeringsformen. I 2 § tas upp frågor om bl.a. negativ föreningsfrihet men bestämmelsen avser endast ett skydd mot tvångsanslutning i främst politiska sammanslutningar och trossamfund.

I FN:s universella deklaration om de mänskliga rättigheterna⁴⁶ sägs i artikel 20 att "ingen må tvingas att tillhöra en sammanslutning". Någon motsvarande bestämmelse har inte tagits in i Internationella konventio-

⁴⁶ Antagen den 10 december 1948.

nen om medborgerliga och politiska rättigheter⁴⁷ där föreningsfriheten nämns i artikel 22. I Europakonventionen⁴⁸ behandlas föreningsfriheten i artikel 11 men inte heller här finns någon uttrycklig bestämmelse om negativ föreningsfrihet. I ett par mål vid Europadomstolen rörande skyldighet att vara medlem av viss sammanslutning har principfrågan om den negativa föreningsfriheten ställts men inte behövt besvaras, eftersom de sammanslutningar det gällde ansågs vara av offentligrättslig art och artikel 11 därför inte tillämplig. Ett sådant mål gällde det svenska kårobligatoriet och ett annat skyldigheten för belgiska läkare att ansluta sig till det belgiska läkarsamfundet.

För några år sedan uttalade emellertid Europadomstolen att rätten till föreningsfrihet inbegriper rätten till att inte vara medlem av en förening. Målet gällde frågan om det var förenligt med artikel 11 att endast den som var medlem av en förening av taxiförare kunde erhålla licens att driva taxirörelse på Island. Europadomstolen ansåg att taxiföraren förvägrats rätten att inte vara medlem av en förening, och det hade inte visats föreligga några omständigheter som gjorde denna inskränkning godtagbar enligt punkt 2 i artikel 11.

En inskränkning i föreningsfriheten är tillåten enligt punkt 2 i artikel 11 i Europakonventionen om inskränkningen är föreskriven i lag och nödvändig med hänsyn till bl.a. förebyggandet av brott, skyddandet av hälsa och moral eller annans fri- och rättighet.

Skyddet för föreningsfriheten enligt artikel 11 gäller även juridiska personer, vilket Europadomstolen slagit fast i tidigare avgöranden.

Hur långt den negativa föreningsfriheten går är inte helt klart. Ett mål från Sverige, som avgjordes 1996, gällde stridsåtgärder vidtagna av ett fackförbund för att förmå en arbetsgivare att träffa kollektivavtal. Domstolen ansåg att det inte förelåg något brott mot den negativa föreningsfriheten med hänsyn till syftet med stridsåtgärderna, nämligen att skydda fackföreningens och medlemmarnas intresse.

Det är svårt att säga hur Europadomstolen skulle ställa sig till det tvingande medlemskapet i Försäkringsgarantiföreningen. Det kan påpekas att reglering om olika slags tvång att tillhöra en sammanslutning finns inom en rad områden. Förutom de tidigare nämnda Trafik- och Patientförsäkringsföreningarna finns t.ex. skyldighet att tillhöra vägsamfällighet, samfällighet för gemensamhetsanläggning och att delta i jaktvårdsområden. Vidare kan nämnas att endast medlem i Sve-

⁴⁷ Antagen den 16 december 1966.

⁴⁸ Konventionens fullständiga titel är Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Från och med den 1 januari 1995 gäller konventionen som lag här i landet.

rige Advokatsamfund får utöva advokatycket och endast börsmedlem får ombesörja köp och försäljning vid Stockholms fondbörs.

5.4 Domstolsprövning

Föreningens beslut kan inte överklagas på samma sätt som om garantisystemet administrerats av en statlig myndighet. Om den som är berättigad till ersättning från garantisystemet är missnöjd med beslutet, får talan väckas vid domstol för att få frågan prövad. Tiden för att väcka sådan talan bör begränsas till en månad från det att den ersättningsberättigade mottog beslutet från styrelsen.

Domstolsprövning kan också bli aktuell i tvister mellän. såväl föreningen och dess medlemmar som föreningen och styrelsens ledamöter. Även klander av stämmobeslut kan tänkas förekomma.

The following information was obtained from the records of the American Medical Association:

MEMBERSHIP LIST

Members of the American Medical Association are listed in the following order: (1) Regular members, (2) Life members, (3) Associate members, (4) Honorary members, (5) Corresponding members, (6) Emergent members, (7) Deceased members, (8) Suspended members, (9) Expelled members, (10) Withdrawn members.

6 När skall garantisystemet tas i anspråk?

Utredningens förslag: En garanti träder in då ett försäkringsbolag försätts i konkurs. I syfte att öka systemets flexibilitet och minska dess nettokostnader, föreslås också Försäkringsgarantiföreningen få rätten att uttaxera medel för att kunna vidta åtgärder redan innan ett konkursbeslut. Vid konkurs skall föreningen betala ut berättigad ersättning inom tre månader direkt till försäkringstagaren. Konkursförvaltaren skall, liksom hittills, göra en skadevärdering och utreda vilken försäkringsersättning som försäkringsavtalet berättigar till.

6.1 Inledning

Att garantisystemet skall tas i anspråk när ett försäkringsföretag har försätts i konkurs är naturligt. Garantin är avsedd att tillse att försäkringstagarna får ersättning enligt ingångna avtal. Försäkringsbolagen, däremot, är inte garanterade. I finansiella institut kan det emellertid vara en fördel att försöka hantera en obeståndssituation utan att institutet försätts i konkurs. Om de finansiella marknaderna är instabila kan det i ett bolag med huvuddelen av tillgångarna i finansiella instrument ibland vara svårt att bilda sig en uppfattning om det verkliga värdet av verksamheten. Det kan då vara en fördel att avvakta händelseutvecklingen och göra bedömningar som ligger utanför konkursinstitutet. På banksidan är det internationellt sett mycket vanligt att ingripa före en konkurs om banken har hamnat på obestånd. I amerikansk lagstiftning finns det relativt detaljerade regler för hur ett sådant ingripande kan gå till. Banklagskommittén (Fi 1995:09) har i uppdrag att utreda möjligheterna att låta den svenska insättningsgarantin få gripa in före en konkurs.

Enligt direktiven till denna utredning skall det övervägas om garantisystemet i syfte att minska kostnaderna skall kunna tas i anspråk även i andra situationer än vid ett försäkringsföretags obestånd. På försäkringsområdet är konkurserna i allmänhet mindre kostsamma och mindre problematiska än i banker. Exempelvis är osäkerheten om värdet av ett försäkringsbolag på obestånd inte lika stor som i bank, eftersom tillgångarna i försäkringsbolaget till stor del prissätts på en marknad. Dock kan komplicerade finansiella situationer uppkomma. Särskilt

bland livbolag, där en obeståndssituation ofta kan konstateras i förväg, kan det bli mindre kostsamt för ett garantisystem om resurser sätts i ett tidigt skede. Erfarenheter från USA och Storbritannien talar också för att det är billigare att hantera bolag i ett tidigare skede av en kris än om de försätts i konkurs. I dessa länder är hanteringen före konkurs knuten till särskild rekonstruktionslagstiftning vilket gör förfarandet något enklare. Försäkringsbolagen omfattas inte av den svenska lagen om företagsrekonstruktion. Trots detta anser utredningen att möjligheter bör skapas för systemet att tas i anspråk utan att ett försäkringsbolag har försatts i konkurs.

Ett ingripande före en konkurs får inte kunna utnyttjas för att rädda olönsamma bolag. Ingripandet skall istället betraktas som en alternativ ersättningsform där lösningarna kan vara mer flexibla än om konkursinstitutet har trätt in. Möjligheten som föreslås för att ingripa före en konkurs kommer sannolikt bara att utnyttjas under speciella omständigheter.

6.2 Finansinspektionens möjligheter till ingripande enligt bestämmelser i försäkringsrörelselagen

Som det redovisades i avsnitt 2.1.1 har Finansinspektionen i händelse av att ett försäkringsbolag har fått ekonomiska problem långtgående möjligheter att ingripa i bolagets verksamhet och kan helt ta över driften av bolaget. Ingripandet från inspektionen sker stegvis genom förelägganden. Om bolaget inte uppfyller kraven på solvensmarginal skall en plan upprättas för att återställa en sund finansiell ställning. Om bolaget har hamnat i en situation där kapitalbasen understiger en tredjedel av solvensmarginalen eller understiger garantibeloppet skall en plan för kortfristig finansiering upprättas. Planerna skall på förhand godkännas av Finansinspektionen. Regeringen skall underrättas om bolagen inte följer dessa förelägganden.

Finansinspektionen har också, under vissa förutsättningar, den långtgående möjligheten att ingripa i ett bolags verksamhet genom att inskränka bolagets fria förfoganderätt över dess tillgångar i Sverige eller t.o.m. att helt förbjuda bolaget att förfoga över tillgångarna. Så kan t.ex. ske om bolaget inte följer gällande bestämmelser om skuld-täckning, dvs. om matchningen mellan bolagets tillgångar och åtaganden inte är tillfredsställande. Så kan också ske om kapitalbasen understiger en tredjedel av solvensmarginalen eller uppställda krav på garantibelopp inte uppfylls. Vidare kan inspektionen ingripa i bolagets verk-

samhet om kapitalbasen understiger solvensmarginalen och det finns särskilda skäl att anta att bolagets finansiella ställning ytterligare kommer att försämrats. Därtill kommer att regeringen under vissa förutsättningar kan förklara koncessionen förverkad. Om det bedöms vara nödvändigt för att skydda de försäkrades intressen vid ett sådant beslut, kan inspektionen därvid också förfoga över bolagets tillgångar. Det är inspektionen som beslutar om hur verksamheten skall bedrivas efter ett beslut som inskränker ett bolags förfoganderätt över sina tillgångar.

Av det ovanstående framgår att det inte finns några formella hinder för inspektionen att agera kraftfullt om ett försäkringsbolag missköter sin verksamhet. Detta är till gagn för garantisystemet. Ju tidigare problemen kan upptäckas och åtgärdas desto mindre är risken för ett fallissemang.

Försäkringsutredningen förordar i sitt slutbetänkande att inspektionen koncentrerar sina resurser på försäkringsområdet till en bevakning av försäkringsgivarnas möjligheter att fullfölja ingångna försäkringsavtal. Tillsynen bör således, enligt utredningen, inriktas på kontroll av försäkringsbolagens riskhantering och kapitalstyrka. Denna inriktning av tillsynen torde förbättra inspektionens möjligheter att i tid upptäcka om bolag riskerar att hamna i en obeståndssituation.

6.3 Garantisystemets funktion före en konkurs

Finansinspektionens långtgående befogenheter för ingripanden i bolag med ekonomiska svårigheter innebär ett ansvar för att hantera bolag med ekonomiska problem. Utredningen anser inte att det finns någon anledning att föreslå ändringar i dessa regler. Finansinspektionen saknar emellertid kapital som skulle kunna användas för att - om det vore önskvärt - ingripa före en konkurs. Försäkringsgarantiföreningen har å andra sidan ekonomiska resurser.

En förutsättning för att föreningen skall kunna agera är att det nödlidande bolaget vänder sig till föreningen med begäran om hjälp. Föreningen, som är ett privat organ, kan dock inte påtvinga något bolag stöd och inte heller tvingas att betala ut ersättning före en konkurs.

Om föreningen väljer att sätta in åtgärder före en konkurs kan den komma att skjuta till kapital, t.ex som medskick i en försäljning av beståndet. Det kan också finnas andra affärsmässiga överväganden bakom föreningens agerande. Marknadsläget kan t.ex vara sådant att en försäljning av beståndet inte är lämplig eller att det inte finns några köpare vid det tillfälle beståndet skall säljas. Föreningen kan då agera för att

bolaget skall kunna fortsätta sin verksamhet och avvakta en avyttring. Det finns fler tänkbara lösningar på problemen i en obeståndssituation. Det viktiga för systemet är dock att föreningen inte är förhindrad att försöka minimera kostnaderna genom en god hantering av både tillgångssidan och skuldsidan av det nödlidande bolagets balansräkning. Det går inte att i lag binda upp föreningen vid ett bestämt agerande före en konkurs. Några principer för hur den får agera bör dock lagfästas. En förutsättning för att föreningen skall kunna motivera ett ingripande är att det bedöms vara billigare för garantisystemet än att vänta till dess bolaget försätts i konkurs. En annan förutsättning är att de tidigare aktieägarnas kapital är förbrukat. En rekonstruktion kan ske genom att föreningen eller andra parter tar över aktierna innan kapital tillförts bolaget. Villkoren för ett ekonomiskt stöd bör också utformas så att det så långt möjligt är förenat med en återbetalningsskyldighet. Föreningen måste alltid agera mot bakgrund av att det är försäkringstagarna som i slutändan via höjda premier kan komma att betala kostnaderna för fallissemang.

Det är emellertid inte alltid uppenbart att föreningens eller branschens intresse sammanfaller med försäkringstagarnas. Föreningen, som är ett privat organ med en styrelse som har branschfolk i majoritet (även om ordföranden utses av regeringen) kan ha ett incitament att dela upp beståndet i obeståndsbolaget emellan solventa aktörer och därmed undanröja en konkurrent på marknaden. Föreningen kan av samma anledning avstå från att agera före en konkurs för att medvetet tvinga fram den. Ur försäkringstagarnas synvinkel är detta inte önskvärt, eftersom konkurrensen på marknaden riskerar att minska genom ett sådant agerande. Det kan i och för sig hävdas att ett bolag som har hamnat i sådana svårigheter att det ansöker om stöd från föreningen är i så dåligt skick att det inte bör finnas kvar på marknaden. Föreningen måste emellertid alltid, för att dess agerande skall vara trovärdigt och i överensstämmelse med skyddsintresset, ha försäkringstagarnas intresse för ögonen i sitt agerande.

Försäkringsgarantiföreningen måste kunna få tillgång till den information som krävs för att den skall kunna bilda sig en uppfattning om i vilken situation ett nödlidande bolag som begärt stöd befinner sig. Föreningen bör kunna ställa som villkor för att agera i ärendet tillgång till relevant information. Finansinspektionen bör här inte vara förhindrad att lämna över information under förutsättning av att den har bolagets tillåtelse.

6.4 Garantisystemets funktion efter en konkurs

Vid konkurs i ett försäkringsbolag är det viktigt att de som väntar på ersättning från bolaget eller löpande erhåller ersättning kan få tillgång till sina medel så fort som möjligt. Idag saknas regler som tillförsäkrar de ersättningsberättigade detta. Om ett garantisystem införs, är det emellertid rimligt att detta används även för sådant ändamål. En konkurs kan befaras pågå under lång tid. Konkursförvaltaren kan visserligen betala ut förskott innan utdelning äger rum i konkursen. Det kan emellertid ta relativt lång tid innan en sådan förskottsbetalning kan äga rum och reglerna innebär inte någon garanti för att de ersättningsberättigade erhåller ersättning inom vad som kan bedömas som skälig tid. För att undvika dröjsmål bör i stället garantisystemet träda in i konkursboets ställe och inom en i lagen angiven period betala försäkringsersättningarna med de begränsningar som anges för garantin i form av bl.a. självrisk.

Det kommer att ta viss tid för Försäkringsgarantiföreningen att få del av de uppgifter som är nödvändiga som underlag för att betala ut försäkringsersättningar. Föreningen behöver också tid för att skaffa medel för utbetalningarna. Samtidigt är försäkringstagarna så snart som möjligt få tillgång till sina berättigade försäkringsersättningar. Tre månader kan bedömas som en skälig tid inom vilken föreningen skall ha ombesörjt utbetalningen. Om synnerliga skäl föreligger bör föreningen kunna förlänga perioden ytterligare. För det fall att konkursförvaltaren fortsätter utbetalningen av t.ex. löpande pensionsförsäkringar, om än med reducerat belopp, kan föreningen svara för skillnaden mellan vad förvaltaren ersätter och vad garantisystemet skall ersätta enligt gällande regler. Ett exempel på utbetalning i ett livbolag är att konkursförvaltaren ersätter försäkringstagarna med 70 procent av deras anspråk. Garantisystemet får då betala 20 procent för att den totala ersättningen till försäkringstagarna skall uppgå till garanterade 90 procent. Utbetalningarna från garantisystemet skall ske direkt till de ersättningsberättigade och inte till konkursboet. I takt med utbetalningarna tar föreningen över de ersättningsberättigades fordringar i konkursen. Utdelning i konkursen utöver det garanterade beloppet skall givetvis tillfalla de ersättningsberättigade. Den förmånsrätt som dessa har tas över av föreningen då fordran övertas, vilket följer av 3 § förmånsrättslagen. Föreningen kommer då att ha en förmånsrätt som konkurrerar med försäkringstagarnas förmånsrätt till den del dessa inte erhållit betalning från föreningen men bevakat sin fordran i konkursen.

Enligt nuvarande bestämmelser i 7 kap. 13 § konkurslagen skall konkursförvaltaren i ett livförsäkringsbolags konkurs lämna uppgifter om försäkringstagarna och deras fordringar i samband med att boupp-teckning upprättas. Denna uppgiftsskyldighet bör gälla även vid ett skadeförsäkringsbolags konkurs. När sådana uppgifter lämnas, skall de ersättningsberättigade inte behöva bevaka sina fordringar i konkursen.

Utredningen om vilken försäkringsersättning som skall betalas ut skall även fortsättningsvis handhas av konkursförvaltaren. Det är denna utredning som sedan kommer att utgöra underlaget för vad som skall betalas ut genom garantin.

7 Finansiering

Utredningens förslag: Garantisystemet skall finansieras genom att avgifter tas ut, när kostnader för systemet är kända. Avgifter tas ut separat för liv- resp. skadeförsäkringsbolag. Avgiften får tas ut med högst en procent årligen på medeltalet av de senaste tre årens bruttopremieinkomst (livbolag) resp. bruttopremieintäkt (skadebolag).

7.1 Sannolikheten för ett fallissemang och systemets kostnader

Som bakgrund till en diskussion om finansieringen finns det anledning att göra en allmän bedömning av sannolikheten för ett fallissemang i ett försäkringsbolag och för kostnaderna vid ett sådant. Med nuvarande lagstiftning är sannolikheten för fallissemang i ett livförsäkringsbolag liten. Försäkringsutredningens förslag ökar emellertid risken för obestånd i livbolagen. Även med en ny lagstiftning kommer det dock att finnas en rad regler som på olika sätt minskar risken för fallissemang och därmed begränsar belastningen på garantin. Principerna om diversifiering och matchning tillförsäkrar att bolagen har en adekvat riskspridning av sina tillgångar, och att de inte kan lova mer till försäkringstagarna än vad de kan infria. Finansinspektionen skall se till att dessa regler efterlevs och har goda möjligheter att ingripa om så inte är fallet. Vidare skall Finansinspektionen föreskriva den maximiränta som får användas vid beräkning av försäkringstekniska avsättningar. Det garanterar i och för sig inte att bolagen debiterar en korrekt beräknad premie och att tillräckligt med medel för att täcka skulderna flyter in till bolaget. Ränteföreskriften ser emellertid till att de försäkringstekniska avsättningarna hålls på en rimlig nivå. Om inte premien kan täcka reservsättningen får bolaget på annat sätt avsätta erforderliga medel. Solvensreglerna som föreskriver att bolagen skall upprätthålla en viss kapitalbas är också en reglering som syftar till att öka bolagens stabilitet.

Förmånsrätten som gäller för livförsäkringsfordringar, och som utredningen föreslår även skall gälla för skadeförsäkringsfordringar, ger försäkringstagarna särskild prioritet till de tillgångar som motsvarar de försäkringstekniska avsättningarna. Sådan förmånsrätt saknas i de flesta andra länder med garantisystem. Ur ett garantiperspektiv är denna förmånsrätt till fördel eftersom ju mer av försäkringstagarnas ford-

ringar som kan säkerställas med hjälp av förmånsrätten desto mindre kommer belastningen att vara på garantin.

Begränsningar i systemets åtaganden minskar systemets kostnader i händelse av fallissemang. Självrisken innebär en sådan väsentlig minskning av systemets åtagande. På livsidan ersätter systemet 90 procent av avtalade försäkringsförmåner. På skadesidan begränsas systemets åtagande till att gälla tre månader efter konkursen. Självrisken undantar alla mindre skador. Dessutom omfattar inte systemet fordringar från företagsförsäkringar.

Erfarenheten av konkurser i försäkringsbolag är liten vilket försvårar en uppskattning av systemets förväntade kostnader i händelse av fallissemang. Konkurser på den svenska marknaden har inte rört bolagskategorier som kommer att omfattas av garantisystemet. I Storbritannien har konkurser inträffat vilket redovisades i kapitel 3. Dessa ger vid handen att det är endast en konkurs (som uppstod av mycket speciella omständigheter) som krävt full uttaxering av bolagen. I USA är erfarenheter från konkurser något större. Det hänger samman med att försäkringsmarknaden där är mer diversifierad, än i med Europa. Belastningen på systemen i USA varierar från delstat till delstat men har tidvis varit stor. Det genomsnittliga avgiftsuttaget är dock långt under en procent av premieinkomsten per år. Även i Kanada har avgiftsuttaget varit långt under en procent av den årliga premieinkomsten. I Sverige motsvarar en procent av premieinkomsten på livbolagen ca 270 miljoner kronor. Motsvarande belopp för de svenska skadebolagen är ca 300 miljoner kronor.

Ett räkneexempel illustrerar vad som skulle kunna hända i ett livbolag om tillgångarna minskade varaktigt i värde med 20 procent, eller om en aktuariell felberäkning kräver motsvarande justering av åtagandena. Fall i tillgångsvärden som är större än 20 procent kan förekomma under kortare perioder, men att det skulle ske varaktigt är högst osannolikt. Ett nedskrivningsbehov av tillgångsvärden på 20 procent förutsätter också att något annat problem finns i bolaget. Ett bolag är känsligare för fall i tillgångsvärdena ju högre andelen tillgångar som motsvarar de försäkringstekniska avsättningarna är av bolagets samtliga tillgångar. För att ett bolag skall vara extra känsligt för fall i tillgångsvärdena kan vi utgå från att de fria medlen bara utgör 10 procent av de försäkringstekniska avsättningarna. Bolaget antas ha gått relativt dåligt under några år och därmed minskat sina övervärden samtidigt som en stor del av åtagandena är garanterade. Det största svenska livbolaget har sammanlagt ca 110 miljarder kronor i försäkringstekniska avsätt-

ningar och i återbäringsfonden.⁴⁹ I detta exempel skulle övervärdena eller buffertkapitalet vara 11 miljarder kronor. Då är tillgångarna 121 miljarder kronor. Om dessa tillgångar varaktigt måste skrivas ned med 20 procent skulle endast 97 miljarder kronor återstå till att täcka försäkringstagarnas medel. Då är även det egna kapitalet förbrukat och bolaget skulle således vara insolvent. Garantisystemet garanterar 90 procent av försäkringstagarnas berättigade ersättningar dvs. 99 miljarder kronor. Bristen, 2 miljarder kronor, är således den summa som skulle behöva täckas av garantisystemet.

Kostnaderna för konkurser i skadebolag bedöms inte bli stora. Systemet ersätter bara skador som inträffar under en tremånadersperiod efter konkursen och de försäkringsfall som ännu inte är reglerade vid konkurstillfället. Grovt räknat motsvarar det bolagens avsättning för oreglerade skador. Bolagen ska ha tillgångar med liten finansiell risk som borde täcka större delen av kostnaderna vid ett fallissemang. Även om det största svenska skadebolaget går omkull bedöms inte kostnaden överstiga 1 miljard kronor.⁵⁰

I jämförelse med de avgifter banker betalar till insättningsgarantin kan beräkningen av kostnaderna för ett fallissemang i ett försäkringsbolag synas låg. Där debiterades avgifter för kalenderåret 1997 som uppgick till 2 miljarder kronor. Erfarenheter både från hemmamarknaden och utomlands talar dock för att kostnaderna för fallissemang i försäkringssektorn är betydligt lägre än inom bank. Förutsägbarheten av en konkurs gör också att kostnaderna kan minimeras. Även självrisker bidrar väsentligen till finansieringen. I exemplet motsvarar självrisker en nedsättning av värdet på försäkringsavsättningarna med 11 miljarder kronor.

Reglerna som omgärdar försäkringsbolagen gör att utredningen bedömer att sannolikheten för en konkurs i ett försäkringsbolag är låg. Förmånsrätten, de internationella erfarenheterna, den långsamma utvecklingen av obeståndssituationer i ett livbolag och begränsningar i systemets åtaganden gör att utredningen bedömer att kostnaden vid en konkurs är förhållandevis låg. Systemets finansiering bör konstrueras därefter.

⁴⁹ Garantisystemet garanterar enbart de försäkringstekniska avsättningarna, men i den lagstiftning som Försäkringsutredningen föreslår kommer dessa troligen att öka. I praktiken är även återbäringsfonden att betrakta som medel som tillhör försäkringstagarna.

⁵⁰ Avsättningen för oreglerade skador i det största skadebolaget är ca 13 miljarder kronor varav ungefär hälften motsvarar konsumentförsäkringar. Försäkringsbolagen har mer än väl tillgångar motsvarande denna reserv som kan realiseras vid underskott.

7.2 Garantisystemets beredskap för att möta ersättningsfall

I direktiven nämns att systemet kan finansieras genom att företagen betalar dess kostnader i efterskott, eller genom att på förhand fondera medel som sedan kan användas när kostnader för systemet uppkommer.

En fondering bygger på samma princip som en vanlig försäkring. Premier debiteras på förhand för att kunna möta förväntade försäkringsfall. På samma sätt skulle systemet debitera premier från försäkringsbolagen för att möta förväntade ersättningsfall inom ramen för garantisystemet.

Medel för insättningsgarantin för banker är insatta på ett konto i Riksgäldskontoret, vilket bl.a kan motiveras av att betalningssystemet kan störas om inte medlen finns omedelbart tillgängliga. Inom försäkring är inte behovet av likviditet lika framträdande eftersom avtalen med kunderna är långfristiga till sin karaktär. Balansräkningens tillgångssida i ett försäkringsbolag innehåller dessutom en mängd snabbt realiserbara tillgångar som gör att försäkringsbolagen inte behöver hamna i en likviditetskris, även om de skulle drabbas av stora återköp av försäkringar.

Genom att fondera medel i förväg och låta avgiften spegla risken i verksamheten, kan man hävda att en del av de problem med moral hazard som nämns i kapitel 1 kan undvikas. Tanken är att det bolag som ökar risken i verksamheten skall betala högre avgifter till garantisystemet för att kompensera för den ökade risken av att ett fallissemang inträffar. Riskrelaterade avgifter är dock svåra att bestämma på ett tillfredsställande sätt, vilket gjort att de, trots att de är principiellt tilltalande, inte kommit till användning internationellt.

En typ av fondering är att föreskriva att bolagen skall reservera medel i sina balansräkningar till förmån för garantisystemet. Om det är fria medel blir det ingen större skillnad jämfört med att debitera avgifter i efterhand, förutom själva avsättningen i balansräkningen. Om medlen behandlas som en försäkringsteknisk avsättning till garantisystemet, utgör de inte en andel av det egna kapitalet i bolaget. Det gör att medlen i så fall skulle vara intakta efter en konkurs och att även det fallerade bolaget i princip skulle vara med och betala för systemets kostnader.

En annan lösning, som innebär en mindre belastning på bolagen, är att försäkringsbolagen ställer garantier för att finansiera sin andel av systemets kostnader. Med en sådan lösning är det bolag som fallerat också med och betalar en del av systemets kostnader. Garantin är ställd

till garantisystemet och dess värde blir beroende av hur stor utdelning det blir i konkursen.

En nackdel med att fondera medel i förväg är att det är svårt att beräkna systemets kostnader och därmed att fastställa premierna i förskott. Fallissemangen är knappast tillräckligt frekventa för att utgöra en statistisk bas för aktuariella kalkyler. Avgiften till ett fonderat system får därför ett betydande element av godtycke. Därför är den vanligaste modellen internationellt att avgiften betalas i efterskott.

Avgifter i efterskott förutsätter att systemets förväntade kostnader inte bedöms bli alltför stora eftersom allmänheten annars kan ifrågasätta systemets kapacitet att möta åtagandena. Med avgifter i efterskott kan det också hävdas att det bolag som orsakat en kostnad för systemet inte är med och betalar sin andel av konkursen. Ur principiell synvinkel kan det naturligtvis vara stötande att de välskötta företagen måste betala för de mindre välskötta. Kostnaderna för ett garantisystem förs dock i slutändan över till försäkringstagarna i form av högre premier. Innebörden av det är att kollektivet av försäkringstagare i andra bolag än det fallerade får bära kostnaden. Eftersom systemet innehåller en självrisk får också det drabbade bolagets försäkringstagare vara med och betala, eftersom den ersättning de blivit förespeglade inte betalas ut till fullo.⁵¹

Utredningen anser att garantisystemet skall finansiera sina kostnader genom att ta ut avgifter, när kostnader har uppstått för systemet. En fondering utanför bolagen eller som en reservering i bolagens balansräkningar är inte nödvändig mot bakgrund av systemet förväntas bli utnyttjat i liten omfattning. Av samma skäl är heller inte en ställd garanti till systemet nödvändig. Vidare skulle avgiftssättningen vid en fondering bli godtycklig, eftersom det inte går att fastställa systemets kostnader. Det finns heller inga skäl att tro att försäkringsbolagen inte kommer att klara systemets kostnader när dessa väl uppkommer. I de flesta länder med motsvarande garantisystem har man valt en lösning med avgifter som debiteras i efterhand.

Om marknadsstrukturen eller andra förhållanden skulle ändras så att påfrestningen på systemet bedöms öka kan en fonderad finansiering införas vid senare tillfälle.

⁵¹ Se också Nyberg och Viotti (1994) s.245.

7.3 Avgifter

Försäkringsbolagen skall betala systemets kostnader via en avgift. Den bör vara rättvisande så att bolagen betalar till systemet i förhållande till den belastning de kan tänkas utsätta systemet för. Här antas att ju större ett bolag är desto högre kan kostnaderna för ett fallissemang förväntas bli. Det är i och för sig inte säkert att de största bolagen orsakar de största kostnaderna för systemet. En riskfylld verksamhet i ett mindre bolag skulle kunna medföra stora kostnader för systemet (risktagandet är dock begränsat av andra regler som det redovisades i inledningen av detta kapitel). Ett sätt att avspegla detta förhållande skulle kunna vara att relatera avgiften till risknivån i bolaget. Syftet med en riskrelaterad avgift är att de försäkringsbolag som har en låg risk i sin verksamhet skall betala lägre avgifter och de som har en hög risk i verksamheten skall betala högre avgifter. Det är emellertid högst osäkert om en riskbaserad avgift kan konstrueras med avsedd verkan. En viss riskrelatering i avgiften skulle uppnås genom att sätta den i relation till det egna kapitalet i rörelsen. Ju högre eget kapital (buffertkapital) desto lägre avgift. Det är dock ett otillfredsställande mått eftersom ett bolag med mycket buffertkapital kan ha en undermålig matchning. Det är matchningen mellan tillgångar och åtaganden som är det väsentliga i ett försäkringsbolags riskhantering. Möjligen skulle en avgift som speglar graden av matchning i så fall vara mer lämplig. En sådan avgift anser utredningen emellertid vara alltför svår att i praktiken konstruera på ett tillfredsställande sätt.

I likhet med andra länder som har ett garantisystem föreslås istället att avgiften sätts i relation till försäkringsbolagens premieinkomster. Därmed bidrar bolagen med avgifter som står i proportion till deras affärsvolym, vilket får anses vara en tillfredsställande fördelning av avgiften. Avgifterna bör debiteras separat för liv- och skadeförsäkringsbolag.

För livförsäkringsbolag skall avgiften vara en procentuell andel av medlemsbolagets premieinkomst utan avdrag för återförsäkring. För skadeförsäkring skall avgiften sättas i relation till bolagets premieintäkt. Anledningen till att avgiften sätts i relation till premieinkomsten i livförsäkringsbolagen är att den är det redovisningsmässigt relevanta begreppet i livförsäkring. Skadebolagens rutin är att redovisa premieintäkten snarare än premieinkomsten. I skadeförsäkring skall enbart den del av premieintäkten (utan avdrag för återförsäkring) som kommer från konsumentförsäkringar utgöra beräkningsunderlag. Skälet till det är att systemet inte ersätter företagsförsäkringar. Konsumentförsäkringar redovisas normalt inte separat i bolagen varför det kan vara svårt att få ett exakt underlag för avgiftsdebiteringen. Efter kontakter med bola-

gen och Finansinspektionen bedömer utredningen dock att det är möjligt att få fram ett tillfredsställande underlag för debitering. Utredningen har övervägt möjligheten att avgifterna tas ut för nettopremien dvs. efter avgiven återförsäkring. Ett problem med denna lösning är att den kan ge upphov till omdisponeringar av återförsäkringsskyddet i syfte att bringa ned bidraget till garantisystemet. I Storbritannien har man erfarenheter av detta och har därför ändrat avgiftsuttaget till att omfatta hela premiesumman samtidigt som den maximala avgiften sänktes från 1,0 procent till 0,8 procent av premieinkomsten.

Avgiften bör baseras på ett genomsnitt av underlaget under de tre senaste åren som bolaget varit verksamt före avgiftsuttaget. Genom att sprida underlaget på detta sätt undviks i viss mån att fluktuationer i premieintäkten/inkomsten får stort utslag vid avgiftsinhämtandet. De bolag som är upptagna som medlemmar i föreningen vid tidpunkten för utdebitering skall vara med och betala föreningens kostnader. Om man undantar nya medlemmar som kommer till efter det att systemet har drabbats av en skada, kommer de att få en konkurrensfördel gentemot de som omfattas av avgifter till systemet. Systemet är en del av förutsättningarna för att driva försäkringsrörelse enligt svensk lag. Det är därför rimligt att alla försäkringsbolag som är verksamma på marknaden är med och finansierar systemets kostnader.

Vid konkurstillfället för ett bolag kan underskottet och därmed systemets åtagande vara betydligt större än vad den lagstadgade avgiftsnivån förmår att på kort sikt generera till systemet. I ett sådant läge kan avgiften betraktas som en finansiering för att betala räntekostnader på lån som tas upp för att täcka systemets utbetalningar. Möjligheten att ta upp lån för föreningen behöver inte regleras i lag.

Det är försäkringsbolagen som ingår i systemet som skall betala dess kostnader, inte staten. Konsumentintresset tillgodoses genom regler för när ersättningar till försäkringstagarna skall utbetalas. Hur och i vilken takt föreningen debiterar medlemmarna avgifter är i grunden en branschintern fråga, som beror på hur branschen vill periodisera sina kostnader. När kostnader för ett fallissemang kunnat bestämmas kan det också fördelas mellan bolagen och skuldföras i dessas balansräkningar. Ju högre avgift föreningen debiterar bolagen, desto snabbare betalas skulden av.

Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om ett högsta avgiftsuttag från föreningen behöver regleras i lag. Viljan och förmågan att betala av skulder kan emellertid variera mellan bolagen. Utredningen har därför valt att skriva in en högsta avgift i lagen. Den har bestämts till en procent per år vilket är en nivå som visat sig vara fullt tillräcklig i andra länder. Försäkringsbolagen är oförhindrade att under en period göra ett högre uttag under förutsättning att bolagen i föreningen enas om detta.

För att föreningen snabbt skall kunna ersätta försäkringstagarna är det viktigt att den på kort tid kan erhålla finansiering från medlemsbolagen. Underlaget för avgiftsdebitering skall därför årligen fastställas av föreningen.

8 Individuellt pensionssparande

Utredningens förslag: Försäkringsgarantin är inte lämplig för att skapa ett skydd för det individuella pensionssparandet. Insättningsgarantin bör i stället utvidgas till att omfatta sparformen inlåning på konto i bank. Sparande i form av andelar i värdepappersfond eller i enskilda värdepapper inom ramen för det individuella pensionssparandet bör åtnjuta samma skydd som Investerarskyddsutredningen föreslår. Därvid bör beaktas att skyddet för individuellt pensionssparande så långt möjligt kommer att motsvara det skydd som skapas för pensionssparande i försäkringsbolag.

Det individuella pensionssparandet omfattas inte av insättningsgarantin. När privat pensionsförsäkring kommer att omfattas av ett skyddssystem, finns det risk att konkurrensen mellan sparformerna kan komma att snedvridas på ett oönskat sätt. Direktiven ger därför utredaren i uppdrag att överväga om inlåning i bank inom ramen för det individuella pensionssparandet skall omfattas av försäkringsgarantin alternativt av insättningsgarantin.

8.1 Beskrivning av det individuella pensionssparandet

Det individuella pensionssparandet⁵² är ett sparande som har samma skattegynnande regler som traditionellt pensionssparande men det saknar försäkringsinslag. I propositionen till det individuella pensionssparandet anges att syftet med sparandet är att dels stimulera till att den enskilde skall spara till sin pension, dels till att befrämja konkurrensen om allmänhetens sparmedel. Föredragande statsråd ansåg att det inte fanns några avgörande skäl som talar för att endast försäkringssparande bör gynnas av de särskilda skatteregler som finns för pensionssparande i P-försäkringar. Genom att införa ett pensionssparande utan försäkringsanknytning men med bibehållande av befintliga skattestimulanser skapas enligt statsrådet en mer pluralistisk sparmiljö. Systemet får inte förmedlas av försäkringsbolag, eftersom de enligt 1 kap. 3 § FRL inte får driva annan rörelse än försäkringsrörelse. I propositionen var före-

⁵² Prop. 1992/93:187, bet.SkU 1992:45, rskr. 92/93:359.

dragande statsråd inte beredd att ändra denna grundläggande förutsättning för försäkringsverksamhet. Denna ståndpunkt intogs mot bakgrund av att försäkringslagstiftningen var föremål för en genomgripande översyn av Försäkringsutredningen. Utredningen har inte föreslagit någon förändring på denna punkt.

Sparandet kan således efter särskilt tillstånd från Finansinspektionen förmedlas av värdepappersinstitut, dvs. av banker och värdepappersbolag. Ett institut med tillstånd att förmedla sparandet kallas pensions-sparinstitut. För att delta i det individuella pensionssparandet ingår spararen ett pensionssparavtal med ett pensionsparinstitut. Sparmedlen placeras efter spararens önskemål i de sparformer institutet erbjuder. Sparandet kan ske i tre olika sparformer:

- Andelar i värdepappersfonder
- Enskilda värdepapper
- Inlåning på konto

Sparformen inlåning på konto får bara ske i bank. Skälet till det är att endast banker anses ha de finansieringsmöjligheter som krävs för att hantera denna sparform. Pensionsmedlen får nämligen flyttas mellan olika pensionsparinstitut och sådana omflyttningar kan röra sig om stora belopp som bara bankerna anses kunna hantera. Medlen som den enskilde spararen avsätter för det individuella pensionssparandet måste stanna inom ramen för systemet. Vid flytt av sparandet från ett pensionsparinstitut till ett annat följer pensionssparavtalet med.

8.2 Beskrivning av insättningsgarantin

Ett system för skydd av insättningar i bank - insättningsgarantin - trädde ikraft den 1 januari 1996. Syftet med insättningsgarantin är att stärka konsumentskyddet för insättningar i bank och därmed också erbjuda allmänheten en säker form för placering av likvida medel. Insättningsgarantin kompletterar bankernas övriga skyddsreglering och bidrar också till stabiliteten på kreditmarknaden. Garantin omfattar också vissa värdepappersbolag. Sverige är som medlem av den Europeiska unionen skyldiga att införa ett system för att garantera insättningar i kreditinstitut i enlighet med ett EG-direktiv (94/19/EG).

Konsumentskyddet är utgångspunkten för garantins utformning. Garantin skyddar allmänhetens insättningar på konto i bank och vissa värdepappersbolag upp till 250 000 kronor per insättare och institut. Med insättning menas ett tillgodohavande som är nominellt bestämt och tillgängligt för insättaren med kort varsel. De kunder som gjort insättning-

ar på bank och värdepappersbolag har rätt till ersättning i händelse av att något av instituten försätts i konkurs eller då en behörig utländsk myndighet förklarar att insättningarna i en bank, vars filial anslutit sig till det svenska garantisystemet, är indisponibla. Inga insättarkategorier undantas. Således omfattas även stora företag av insättningsgarantin.

Systemet finansieras av bankerna och värdepappersföretagen. De betalar årligen en avgift som sätts in på ett konto i Riksgäldskontoret. Banksystemet som helhet betalar f.n. en avgift som uppgår till 0,5 procent av det garanterade insättningsbeloppet. För räkenskapsåret 1996 motsvarade det 2 miljarder kronor. Avgiftsuttaget skall pågå till dess att behållningen uppgår till 2,5 procent av det garanterade insättningsbeloppet. Därefter sänks avgiften för banksystemet till 0,1 procent av det garanterade insättningsbeloppet. Den enskilda bankens avgift är relaterad till risken för att den fallerar. Systemet har en upplåningsrätt som kan användas vid ett ersättningsfall. Vid eventuella fallissemang får insättarna all ersättning genom insättningsgarantin, vilket innebär kostnader för systemet. belastas systemet först av kostnader för att insättare skall kunna få sin ersättning. I takt med att konkursförfarandet sedan fortskrider tillfaller eventuella utbetalningar i konkursen systemet. Insättningsgarantin administreras av en särskilt inrättad myndighet, Insättningsgarantinämnden.

8.3 Skall det individuella pensionssparandet omfattas av insättningsgarantin eller av garantisystemet för försäkringsersättningar?

Det kan hävdas att när ett garantisystem för försäkringsersättningar införs så får pensionssparande i bank ett sämre skydd än pensionssparande via försäkringsbolag. Av de tre sparalternativen inom det individuella pensionssparandet är det sparformen inlåning på konto som är mindre skyddat i jämförelse med annat sparande. De två andra sparalternativen, andelar i värdepappersfonder och sparande i enskilda värdepapper, omfattas än så länge inte av något skyddssystem.⁵³ Ur konsumentskyddsynpunkt och av konkurrensskäl förefaller det omotiverat att den som väljer att pensionsspara i bank har ett sämre skydd än den som väljer att pensionsspara via försäkringsbolag.

⁵³ En investerare har enligt nu gällande reglering ett starkt sakrättsligt skydd gentemot ett värdepappersinstitut. Se Investerarskyddsutredningen (SOU 1997:125).

För både insättningsgarantin och försäkringsgarantin är det konsumentskyddet som är det avgörande motivet till att inrätta ett garantisystem. I viss mån har insättningsgarantin också en stabiliserande funktion i betalningssystemet, eftersom garantin kan förväntas hindra att allmänheten av oro skulle göra omfattande uttag av insatta medel. Försäkringsgarantins funktion i detta avseende är försumbar. Eftersom riskerna och motiven för lagstiftning inom bank skiljer sig på ett inte oväsentligt sätt från försäkring, påverkar det också utformningen av skyddssystemen. Vid en jämförelse av skyddssystemens utformning framgår också en del skillnader, t.ex att medel för att täcka systemets kostnader tas ut i förväg i insättningsgarantin, medan försäkringsgarantin debiterar avgifter i efterhand.

Det individuella pensionssparandet förknippas ibland med försäkringsbolagens produkter, eftersom sparandet är ett pensionssparande. Av denna anledning finns det skäl att överväga om det individuella pensionssparandet skall omfattas av garantisystemet för skydd av försäkringsersättningar. Det kan vara naturligt om allt pensionssparande omfattas av samma system. Vidare kan pensionssparande inom det individuella pensionssparandet eller i försäkringsbolagen ofta se likadana ut. Beloppen kan vara lika stora och produkterna i vissa enstaka fall likvärdiga. Det finns nämligen försäkringsprodukter med ett minimum av försäkringsinslag. Det individuella pensionssparandet bör dock i stället betraktas som en sparform med de skattefördelar som pensionsparande åtnjuter. Sparformerna som erbjuds inom det individuella pensionssparandet är desamma som vid vanligt sparande. Spararen förfogar över sina tillgångar och de är prissatta på en marknad. Försäkringssparande är ett mer kollektivt sparande där utfallet av sparandet till viss del är beroende av den försäkringsmässiga utvecklingen. Det individuella pensionssparandet innehåller inte något försäkringsmoment och har därför ingen egentlig koppling till försäkring. Däremot har de likartade regler om skattefördelar t.ex avdragsrätten och därmed sammanhängande regler om utbetalning. Som nämnts får heller inte försäkringsbolagen förmedla det individuella pensionssparandet.

Det individuella pensionssparandet är en produkt som distribueras av värdepappersinstitutet. Då är det också naturligt att de skyddssystem som finns för bankernas och värdepappersbolagens kunder också omfattar det individuella pensionssparandet. Om detta sparande i stället skulle omfattas av försäkringsgarantin måste bankerna inkluderas i systemets konstruktion. En sådan lösning skulle innebära att det system som är konstruerat för försäkringsersättningar då skulle komma att beröras av fallissemang inom banksystemet. Systemet för försäkringsersättningar är konstruerat utifrån ett försäkringsperspektiv. Insättningsgarantin är konstruerat mot bakgrund av de förhållanden som råder in-

om bank. Eftersom inlåning på konto inom ramen för det individuella pensionssparandet är en ren sparprodukt som distribueras av bankerna och dessutom liknar andra insättningar på bank, bör sparformen omfattas av insättningsgarantin. En lösning med att låta garantisystemet för försäkringsersättningar även omfatta det individuella pensionssparandet riskerar att ge upphov till konflikter och svåra avgränsningar mellan bank och försäkring beträffande insyn och inflytande i de svåra situationer som uppkommer vid en konkurs.

De skäl som regeringen angav för att inte låta insättningsgarantin omfatta inlåning på bank inom ramen för det individuella pensionssystemet har mindre bäring idag. I systemets nuvarande utformning är kravet för att insättningar skall omfattas av garantin att de skall vara nominellt bestämda och tillgängliga för insättaren med kort varsel. I propositionen till insättningsgarantin⁵⁴ anförde regeringen att medel som utgör insättningar på konto i bank inom ramen för det individuella pensionssparandet visserligen är likvida i den meningen att uttag kan göras, men endast för omplacering inom sparsystemets ram. Vidare ansåg regeringen det vara tveksamt om pensionsmedel på inlåningskonto skall garanteras samtidigt som pensionsmedel inom fondförsäkringssystemet inte åtnjuter skydd. Eftersom pensionsmedel inom fondförsäkringssystemet kommer att skyddas, faller det argumentet. Beträffande kravet på att medlen skall vara likvida i inlåningsbegreppets mening borde det gå att göra ett undantag med hänvisning till att sparformen skall skyddas på samma sätt som annat pensionssparande.

Om det individuella pensionssparandet skall omfattas av insättningsgarantin, måste reglerna ändras med hänsyn till de särskilda skatteregler som gäller för denna typ av sparande. Vid en konkurs får sparandet överföras till ett annat pensionssparinstitut. Ersättningsnivån på 250 000 kronor är inte tillräcklig för att motsvara den ersättning som i många fall kan bli aktuell för försäkringsgarantisystemet. Det är troligt att endast en mindre del av pensionsspararens behållning är placerade på konto eftersom de två andra alternativa sparformerna normalt ger högre avkastning. Stora belopp på konto kan dock inte uteslutas. En lösning på detta problem är att låta ersättningen för det individuella pensionssparandet vara högre än för övriga insättningar. Den nivå som f.n. gäller är något högre än den som föreskrivs av EG-direktivet för insättningsgarantin. Direktivet föreskriver en miniminivå på 20 000 ecu (f.n. ca 170 000 kronor). Någon gräns uppåt finns inte. I åtskilliga länder tillämpas högre nivåer, åtminstone för vissa slag av konton.⁵⁵ Det torde inte vara något hinder att även i Sverige ha olika ersättningsnivåer

⁵⁴ Prop. 1995/96:60 s.57.

⁵⁵ Prop. 1995/96:60 s. 61, Insättningsgaranti.

beroende på vilket konto som skyddas. Ett alternativ till olika ersättningsnivåer är att spararen själv sprider risken genom att ha sparande i flera olika pensionssparinstitut.

Av det sagda framgår att utredningen anser att inlåning på konto inom det individuella pensionssparandet bör omfattas av insättningsgarantin. Ett enkelt sätt att åstadkomma en sådan förändring skulle vara att införa en ny paragraf i lagen om insättningsgaranti med innebörden att dylik inlåning på konto skall omfattas av garantin och samtidigt låta den nuvarande definitionen på insättning stå kvar. En sådan förändring skulle emellertid innebära att olika bestämmelser i lagen kommer att delvis stå i strid med varandra. Om en ändring av lagen skall övervägas, som innebär att garantin kommer att omfatta det individuella pensionssparandet, bör det först göras en förutsättningslös översyn av insättningsbegreppet för att se om det även kan täcka pensionssparmedel i bank. Det är knappast möjligt att tolka direktiven till denna utredning på ett sådant sätt att den kan genomföra en sådan översyn. Det är inte heller möjligt att hinna med ett sådant arbete inom stipulerad tidsram. Därtill kommer att sammansättningen av sakkunniga och experter i utredningen inte är anpassad för att göra en sådan översyn som framförallt berör bankväsendet.

8.4 Investerarskyddsutredningens förslag

Investerarskyddsutredningen (SOU 1997:125) föreslår att tillgångar inom ramen för det individuella pensionssparandet skall skyddas i något av de ersättningssystem som kommer att finnas på de finansiella marknaderna. De menar att det inte finns några starka skäl som utesluter det ena eller det andra systemet, men förordar ändå att det system som är tänkt för försäkringsersättningar, skall omfatta det individuella pensionssparandet.

Investerarskyddsutredningen anser i frågan om vilket system som skall skydda spararen i det individuella pensionssparandet att under inga förhållanden bör indelning eller val av skyddssystem ske efter bransch. Det skulle exempelvis gå stick i stäv mot de indelningsgrunder som tillämpas för insättningsgarantin som ju omfattar insättningar i både banker och värdepappersbolag. För såväl insättningsgarantin som investerarskyddet sker således en indelning efter de tjänster som instituten tillhandahåller. Enligt utredningen bör därför bedömningen av vilket ersättningssystem som det individuella pensionssparandet skall hänföras till, göras antingen utfifrån sparandet som sparform eller efter de olika placeringsformerna. Sparformen bör i så fall hänföras till området pensionssparande, medan de placeringsformer som finns för det

individuella pensionssparandet i så fall bör hänföras till insättningsgarantin resp. investerarskyddet.

Investerarskyddsutredningen anger i huvudsak fyra argument för att det individuella pensionssparandet helst bör omfattas av garantisystemet för försäkringsersättningar. För det första menar de att förfarandet med en utbetalning till täckande av förluster i det individuella pensionssparandet blir speciellt, eftersom det inte blir frågan om en utbetalning, utan en överföring till ett annat institut. Det andra argumentet är att beloppsgränsen måste ändras, eftersom 250 000 kronor är den maximala ersättningen inom både investerarskyddet och insättningsgarantin. Det tredje argumentet är att om man valde att administrera skyddet för tillgångarna i det individuella pensionssparandet tillsammans med investerarskyddet och insättningsgarantin skulle det kräva omfattande särreglering. Det fjärde och sista argumentet är att det skulle vara nödvändigt med ett särskilt avgiftssystem för det individuella pensionssparandet.

Försäkringsgarantiutredningen anser att det individuella pensionssparandet skall omfattas av insättningsgarantin för placeringsformen inlåning på konto och investerarskyddet för placeringsformerna fondandelar och innehav av enskilda värdepapper. Skälen till att insättningsgarantin skall omfatta inlåning på konto inom ramen för det individuella pensionssparandet framgår av det ovanstående. Beträffande investerarskyddet borde det inte vara någon skillnad på att förvara värdepapper eller ha förvaltarregistrerade fondandelar inom ramen för det individuella pensionssparandet mot att förvara motsvarande egendom för sparandeändamål. Eventuell ersättning vid en konkurs kan inte betalas ut kontant men borde kunna betalas till det nya pensionssparinstitutet för kundens räkning. Lämpliga ersättningsnivåer kan tas från garantisystemet för försäkringsersättningar. Utredningen håller inte med om att denna förändring kräver en omfattande särreglering. Det individuella pensionssparandet skiljer sig bara i skattehänseende. Ersättningen bör kunna beskattas på samma sätt som ersättningen beskattas inom

resp. system. Det är svårt att se varför det skulle behövas ett särskilt avgiftssystem för det individuella pensionssparandet. Även om det skulle finnas skäl för ett särskilt system är sparandet för litet för en särskild finansiering.⁵⁶ Om det individuella pensionssparandet skulle omfattas av försäkringsgarantin, skulle däremot banker behöva delfinansiera det system som administreras av, och till största delen omfattar, försäkringsbolagen.

⁵⁶ Per den 31 mars 1997 var värdet på det individuella pensionssparandet 8,1 miljarder kronor, varav 1,1 miljard var placerat på sparkonto.

9 Informationsskyldighet, skattefrågor och ekonomiska konsekvenser

9.1 Informationsskyldighet

Utredningens förslag: Samtliga försäkringsgivare som driver försäkringsverksamhet i någon form i Sverige skall informera sina försäkringstagare om försäkringsgarantin, dess åtagande, ersättningsnivåer och formerna för utbetalning av ersättning.

Försäkringsgarantins omfattning är begränsad. Den har begränsningar både avseende försäkringstagare och försäkringsgivare. För att det inte skall råda några oklarheter om vilka försäkringstagare och vilka försäkringar som omfattas av garantin är det av vikt att information om garantin når fram till försäkringstagarna. Detta regleras i lag eftersom information om garantins giltighet är en viktig del i systemet. Lagregleringen gör också att Finansinspektionen får möjlighet att via sin tillsyn ställa krav på informationen.

Samtliga försäkringsgivare i landet skall informera om försäkringsgarantin. Detta gäller således även försäkringsgivare från andra EES-länder, som driver verksamhet i Sverige, trots att dessa inte omfattas av garantin. Informationen skall ges till alla som tecknat eller avser att teckna en försäkring. För att undvika missförstånd skall även de som redan innehar en försäkring vid införandet av försäkringsgarantin bli underrättade om garantin. Informationen skall vara saklig och begriplig samt innehålla de ersättningsnivåer som gäller för garantin och formerna för utbetalning. Det är av vikt att även de försäkringstagare som inte omfattas av systemet får en sådan information. Särskilt viktigt är det att småföretagare nås av informationen eftersom de i många avseenden kan betraktas lika skyddsvärda som konsumenter.

Kontrollen av att försäkringsbolagen fullgör informationsskyldigheten ingår i Finansinspektionens tillsynsverksamhet. Enligt 15 § marknadsföringslagen (1995:450) får en näringsidkare som vid sin marknadsföring låter bli att lämna sådan information som är särskild betydelse från konsumentsynpunkt åläggas att lämna sådan information. Frågan om att meddela ett informationsföreläggande prö-

vas vid Stockholms tingsrätt utom i fall av mindre vikt då konsumentombudsmannen kan utfärda sådant föreläggande. Denna bestämmelse gäller även för försäkringsbolagen. Det kan emellertid inte anses påkallat att i lagregleringen för garantisystemet påminna om nämnda bestämmelse i marknadsföringslagen.

9.2 Skattefrågor

Utredningens förslag: En ersättning som utbetalas på grund av garantin skall betraktas som en ersättning från försäkringsbolaget.

En ersättning som utbetalas på grund av garantin skall betraktas som ersättning från försäkringsbolaget i konkurs. För detta ändamål skapas - enligt modell från insättningsgarantin - en särskild lag. Därmed påverkas inte försäkringstagarens skattesituation till följd av garantisystemet. Om ersättningen från Försäkringsgarantiföreningen till viss del avser upplupen ränta, skall denna i inkomstbeskattningen behandlas som inkomstränta. Om ersättning från garantisystemet skall återbetalas till systemet, kommer ev. mottagen ränta att jämföras med ränteutgift då den återbetalas.

Föreningen är skyldig att lämna kontrolluppgifter avseende utbetalda ersättningar och räntor.

Enligt 20 § första stycket kommunalskattelagen (1928:370) blir avgiften till garantisystemet avdragsgill, eftersom den är att betrakta som en kostnad för att bedriva försäkringsrörelse.

Om det blir aktuellt med kontant utlösen av livförsäkringar, kommer troligen reglerna om ackumulerad inkomst att bli tillämpliga på utbetalningen till försäkringstagaren. Denna fråga uppkommer inte med anledning av garantins tillkomst utan finns redan i dag vid ett livbolags konkurs.

9.3 Ekonomiska konsekvenser m.m.

Införandet av försäkringsgarantin förbättrar försäkringstagarnas situation i jämförelse med nuvarande ordning där de är oskyddade.

I kapitel 1 berörs närmare att det idag finns en implicit statlig garanti för ersättningar till försäkringstagarna. Med införandet av garantisystemet klargörs att det inte är staten som har ansvaret om ett försäkringsbolag hamnar på obestånd. Annorlunda uttryckt kan sägas att sta-

ten på detta sätt avhänder sig en dold skuldpost på sin balansräkning. Det är en fördel för staten att fallissemang inom försäkringssektorn inte kommer att belasta statsbudgeten. Detta är inte en besparing men en potentiell utgiftspost undviks.

Det system som föreslås kommer att administreras av ett privat organ och finansieras av de försäkringsbolag vars försäkringsersättningar täcks av systemet. Därmed behöver inte någon myndighet tillskapas som kräver budgetmedel. Visserligen skulle en sådan myndighet sannolikt finansiera sina kostnader genom avgifter från de bolag som meddelar försäkringar som omfattas av garantisystemet. En myndighet måste dock behandlas i budgetprocessen och drar enbart på grund därav resurser. Alla administrativa kostnader i form av bildande av förening och löpande kostnader kommer med utredningens förslag att ligga på försäkringsbranschen. Sett till systemets totala kostnader är dock såväl uppbyggnads- som löpande administrativa kostnader sannolikt små.

Om en försäkringstagare anser sig felbehandlad av garantisystemet, kan talan väckas vid allmän domstol. I händelse av ett större bolags konkurs kan flera civila processer bli aktuella. Det kan också tänkas att medlemmarna i föreningen kan komma att tvista om bl.a avgiftsdebiteringen. Utredningen bedömer dock att dessa kostnader över tiden kommer att bli små. Några extra resurser till Domstolsverket bedöms inte vara nödvändiga.

Några regionalpolitiska eller jämställdhetspolitiska konsekvenser av förslagen finns inte. Av det ovanstående framgår också att något offentligt åtagande inte är aktuellt.



10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om garantisystem för försäkringsersättningar

1 § Av paragrafen framgår att det införs en garanti för att vissa försäkringsersättningar skall betalas ut, om en försäkringsgivare försätts i konkurs. Därutöver kan det bli aktuellt med vissa åtgärder för en försäkringsgivare som har finansiella svårigheter men som inte är försatt i konkurs.

Garantisystemet skall administreras av en förening, som är att betrakta som en ideell förening.

2 § I paragrafen anges på vilka försäkringsgivare lagen är tillämplig. Denna fråga har utvecklats närmare i avsnitt 4.2. En grundläggande avgränsning av garantisystemet är att lagen är tillämplig på försäkringsgivare som står under tillsyn av Finansinspektionen. Bestämmelser om sådan tillsyn finns i 1 § fjärde stycket FRL och 5 § andra stycket LUF. För de utländska försäkringsföretagen omfattar inspektionens tillsyn endast verksamheten här i landet och det är också denna verksamhet som omfattas av garantisystemet.

Verksamhet i Sverige av försäkringsgivare med säte i ett annat EES-land omfattas av tillsynen från hemlandets tillsynsmyndighet och inte av Finansinspektionens tillsyn.

Begreppet försäkringsföretag i LUF har ansetts omfatta endast försäkringsgivare som är juridiska personer. I begreppet ingår således inte försäkringsgivare som verkar i en sammanslutning som inte är en juridisk person (se Prop. 1992/93:257 s. 133). Försäkringssammanslutningar, som exempelvis Lloyd's i London, kan inte få koncession i Sverige utan kan verka här i landet endast med stöd av bestämmelserna i lagen (1993:1302) om EES-försäkringsgivares verksamhet i Sverige. Detta innebär att försäkringssammanslutningar inte kan komma att omfattas av garantisystemet. Vad som menas med en försäkringssammanslutning framgår av 1 kap. 1 § fjärde stycket nyss nämnda lag.

Beträffande ömsesidiga bolag se avsnitt 4.2.2.

3 § En förutsättning för att rätten till ersättning enligt garantin skall inträda är att den bakomliggande försäkringsgivaren är på obestånd och har försatts i konkurs. Detta gäller för svenska bolag enligt första

stycket. För utländska försäkringsföretag är det svårt att närmare ange vad för slags beslut som krävs och vilka förutsättningar som skall föreligga för detta beslut. Innebörden skall emellertid vara detsamma som för ett konkursbeslut i Sverige. Det får ankomma på rättstillämpningen att avgöra huruvida ett beslut av utländsk myndighet är sådant att rätten till ersättning enligt garantin inträder.

Det kan här påpekas att lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion inte gäller för försäkringsbolag.

4 § Av paragrafens *första stycke* framgår att en ytterligare förutsättning för att en skadeförsäkringsersättning skall omfattas av garantin är att risken är belägen inom EES. I lagen (1993:645) om tillämplig lag för vissa försäkringsavtal har tillämpningsområdet för avtal om skadeförsäkring bestämts bl.a. till fall där den försäkrade risken är belägen i en EES-stat. Samma begränsning kan användas för att ange vilka skadeförsäkringsersättningar som skall ersättas genom garantin. I 3 § nämnda lag anges vad som avses med att risken är belägen i en EES-stat. Detta är beroende av vilket slags försäkring det gäller.

Huvudregeln är att den EES-stat där risken är belägen är den stat där försäkringstagaren, om han är en fysisk person, har sin vanliga vistelseort eller, om försäkringstagaren är en juridisk person, den stat där det driftställe som försäkringsavtalet gäller för är beläget. Undantag från huvudregeln gäller när försäkringsavtalet avser byggnad och dess innehåll, registreringspliktiga fordon, eller risker i samband med resor eller semester under förutsättning att avtalet gäller under högst fyra månader. I dessa fall är risken belägen i den EES-stat där fastigheten finns, där fordonet har registrerats respektive där försäkringstagaren tecknade försäkringen.

Det är en fördel om begreppet "EES-stat där risken är belägen" kan användas i samma betydelse som i annan redan gällande försäkringslagstiftning. Därför har knytningen till "försäkringstagaren" behållits även om det kan tyckas mer relevant att använda "den ersättningsberättigade". I praktiken lär skillnaden bli mycket begränsad, eftersom garantin endast omfattar försäkringsersättning som grundas på konsumentförsäkring. Ett fall där gränsdragningen får betydelse och som inte omfattas av garantin är då ett företag utanför EES tecknar en ansvarsförsäkring, i ett bolag på vilken denna lag är tillämplig, och en skadelidande är hemmahörande inom EES.

Av *andra stycket* framgår att vid livförsäkringsersättning begränsas tillämpningsområdet genom kravet på att försäkringstagaren, om han är fysisk person, skall ha sin vanliga vistelseort inom EES. För det fall att försäkringstagaren är en juridisk person krävs i stället att det driftställe som avtalet gäller för är beläget inom EES. Sistnämnda fall kan t.ex.

gälla en företagare som tecknat en livförsäkring för sina anställda. Även för livförsäkring har anknyttits till tillämpningsområdet för lagen (1993:645) om tillämplig lag för vissa försäkringsavtal.

Den avgörande tidpunkten för bestämmandet av den vanliga vistelseort blir när avtalet ingås. (Jämför Prop. 1992/93:222 s. 40 f.)

Med uttrycket driftställe i paragrafen avses ett företags huvudkontor, agentur eller filial. Det avgörande är i vilken EES-stat den rörelse bedrivs som försäkringsavtalet gäller. Det har ingen betydelse var bolaget har sitt säte.

Det kan också anmärkas att i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning i försäkringsföretag (FFFS 1996:29) används samma definitioner vid bestämningen till vilket land en risk eller ett åtagande skall hänföras.

5 § Av paragrafens första stycke framgår att för skadeförsäkring omfattar garantin försäkringsersättning som grundas på en konsumentförsäkring. I avsnitt 4.3.2 har skälen för denna gränsdragning närmare utvecklats. Begreppet konsumentförsäkring har bestämts på det sätt som det idag kan antas att detta begrepp kommer att definieras i en ny försäkringsavtalslag (se Ds 1993:39 s. 134 f och 217 f).

Av förslaget till en ny försäkringsavtalslag framgår också att en gruppförsäkring för en grupp konsumenter anses som en konsumentförsäkring, även om den tecknas av en företagare eller en organisation. En sådan bestämning av begreppet konsumentförsäkring ter sig tveksam. Garantin bör omfatta konsumenter, i egenskap av försäkrade, oberoende av huruvida gruppförsäkring är frivillig eller obligatorisk. Vid obligatorisk gruppförsäkring är det inte konsumenten som är försäkringstagare och i lagtexten har därför särskilt angetts att gruppsskadeförsäkring omfattas av garantin om den försäkrade är en konsument eller ett dödsbo.

Med uttrycket konsument åsyftas en enskild fysisk person eller med andra ord en försäkringstagare som uppträder som privatperson. Beträffande konsumentbegreppets behandling i tidigare lagstiftningsärenden se bl.a. Prop. 1979/80:9 (Konsumentförsäkringslag) s. 186 ff och Prop. 1989/90:89 (Ny konsumentköplag) s. 59. Angående begreppet konsument kan också hänvisas till artikel 13 i Brysselkonventionen och EG-domstolens förhandsavgörande i mål C-269/95 (Francesco Benincasa mot Dentalkit Srl).

Skadeförsäkring som är kollektivavtalsgrundad tecknas av arbetsgivare och det förekommer därvid att denne kan teckna sådan försäkring även avseende sig själv. I sistnämnda fall kan företagaren möjligen betraktas som konsument och i lagtexten får därför tas in ett uttryckligt undantag beträffande sådan försäkring. Beträffande en definition på

vad som är att anse som kollektivavtalsgrundad försäkring hänvisas här till Kollektivförsäkringsutredningens betänkande SOU 1998:7 Skälen till att undanta försäkringsersättning som grundas på kollektivavtalsgrundad försäkring framgår av avsnitt 4.3.1.

I *andra stycket* anges i vilka fall en försäkringsersättning som grundas på en ansvarsförsäkring omfattas av garantin. När den skadelidande är en privatperson, skall försäkringsersättningen ubetalas genom garantin oberoende av vem som är försäkringstagare. När såväl försäkringstagaren som den skadelidande är "företagare" (annan än konsument eller dödsbo), föreligger inget privat skyddsintresse och försäkringsersättningen anses inte skyddsvärd på ett sådant sätt att den bör omfattas av garantin.

Det fallet att försäkringstagaren är en privatperson och den skadelidande en "företagare" omfattas av *andra stycket* 1. I denna situation hade "företagaren", om försäkringsbolaget försatts i konkurs och försäkringsersättningen inte omfattats av garantin, fått rikta ett skadeståndskrav mot försäkringstagaren. Eftersom det är risken att drabbas av ett sådant skadestånd som man försäkrar sig emot genom en ansvarsförsäkring, får också detta fall anses skyddsvärd och skall omfattas av garantin även om den skadelidande är en "företagare".

Obligatoriska försäkringar är som regel ansvarsförsäkringar. Som exempel på författningar som innefattar bestämmelser om skyldighet att teckna försäkring kan nämnas trafikskadelagen (1975:1410), lagen (1976:357) om motortävlingsförsäkring, lagen (1989:58) om försäkringsmäklare, fastighetsmäklarlagen (1995:400), lagen (1995:528) om revisorer och patientskadelagen (1996:799). Obligatoriska försäkringar tecknas ofta av juridiska personer medan de skadelidande ofta är fysiska personer och försäkringsersättningar som grundas på sådana försäkringar omfattas således av garantin. I de fall dessa försäkringar innefattar annat än ett ansvarsskydd, t.ex. förarskydd vid trafikförsäkring, skall de särskilda bestämmelser i denna lag som avser ansvarsförsäkring tillämpas endast på försäkringens ansvarsmoment.

Det kan noteras att i Ds 1993:39 (Ny försäkringsavtalslag) föreslås att den skadelidande vid ansvarsförsäkring skall få rikta krav direkt mot försäkringsbolaget på den ersättning som skall betalas på grund av försäkringsavtalet. Bolaget föreslås bli skyldigt att på den skadelidandes begäran lämna upplysning om ansvarsförsäkringen.

6 § I paragrafen anges de två fall då skadeförsäkringsersättning omfattas av garantin. Om ett försäkringsfall inträffat men försäkringsersättningen inte betalats ut före konkursbeslutet, omfattas ersättningen av garantin. För att en försäkringstagare skall få möjlighet att teckna ny försäkring efter det att han fått besked om att försäkringsbolaget för-

satts i konkurs omfattas även ersättning avseende försäkringsfall som inträffar viss tid efter konkursbeslutet. Enligt 26 § 1 mom. första stycket lagen (1927:77) om försäkringsavtal upphör skadeförsäkringsavtalet att gälla tre månader efter konkursbeslutet. Samma tid har ansetts skälig för att försäkringstagarna skall hinna skaffa nytt försäkringsskydd. Av nämnda lagrum framgår att fordran som uppkommer genom ett försäkringsfall som inträffar under en konkurs har betalningsrätt i denna.

7 § Skälen till införandet av självrisk har utvecklats i avsnitt 4.4. En fjärdedels basbelopp motsvarar 9 100 kronor för år 1998. Ersättning motsvarande detta belopp betalas således inte ut genom garantin. Den ersättningsberättigade kan i stället bevaka beloppet som en fordran i konkursen.

Eftersom garantin omfattar även ersättning från försäkringsfall som inträffar efter konkursbeslutet, skall självrisken inte beräknas på det basbelopp som gällde då detta beslut meddelades utan på det basbelopp som gäller när ersättningen enligt garantin bestäms.

8 § Den försäkringsersättning som omfattas av garantin är begränsad till 100 basbelopp, vilket motsvarar drygt 3,6 miljoner kronor för år 1998. Detta innebär att det stora flertalet villafastigheter ryms till hela sitt värde inom garantin.

Beträffande frågan vilket basbelopp som skall användas se kommentaren under 7 §.

9 § För sjukränta och livränta skall garantin ha samma omfattning som enligt 12 § gäller för livförsäkring, dvs. 90 procent av avtalade försäkringsförmåner. Bestämmelserna om självrisk och ett högsta belopp för ersättningen gäller således inte i dessa fall.

Enligt andra stycket gäller inte bestämmelserna om självrisk och andra begränsningar vid ersättning som skall betalas ut på grund av ansvarsförsäkring.

10 § Garantin är tänkt som en sista utpost för att kunna få ut försäkringsersättningen. Om denna ersättning kan betalas ut på grund av en annan försäkring än den som tecknats i det konkursdrabbade bolaget skall denna möjlighet först utnyttjas. Om det föreligger dubbelförsäkring eller om en ny försäkring tecknats efter konkursbeslutet, skall således en sådan försäkring i första hand ersätta skadan. Detta gäller dock inte för s.k. summaförsäkring, som vid skadeförsäkring förekommer framförallt vid olycksfalls- och sjukförsäkring. Summaförsäkring är en försäkring där det belopp som skall betalas ut är på förhand fastställt i

försäkringsavtalet och där det således vid ett försäkringsfall inte sker någon prövning av beloppets storlek.

11 § Vid livförsäkring omfattar garantin försäkringsersättning och åtaganden som grundas på alla former av sådan försäkring. Detta uttrycks i lagtexten genom en hänvisning, utan angivande av några undantag, till den bestämmelse i försäkringsrörelselagen som anger för vilka försäkringsklasser eller risker som koncession för direkt livförsäkringsrörelse kan beviljas. Vilka risker som hänförs till de olika försäkringsklasserna framgår av 3 § i Finansinspektionens föreskrifter om försäkringsklasser (FFFS 1994:1).

Ersättning som grundas på kollektivavtalsgrundad livförsäkring omfattas inte av garantin och skälen härför har angetts i avsnitt 4.3.1.

12 § Enligt paragrafen skall garantin vid livförsäkring omfatta 90 procent av de avtalade försäkringsförmånerna. De tio procent som inte erätts genom garantin är att betrakta som en självrisk. Skälen för att införa en sådan självrisk har redovisats i avsnitt 4.4. Beloppet kan den ersättningsberättigade bevaka som en fordran i konkursen.

För fondförsäkring utgör de avtalade förmånerna värdet på fondandelarna då försäkringen utfaller. Vid bestämmandet av garantins omfattning för sådan försäkring får 90 procent räknas på antalet fondandelar. Beträffande fondförsäkring se vidare avsnitt 4.3.1. Beträffande begreppet avtalade försäkringsförmåner i övrigt se avsnitt 4.3.1 under rubriken Vad ersätter garantisystemet?

Begreppet avtalade försäkringsförmåner kan inte anses innefatta det fall att det under en konkurs sker kontantutlösen av livförsäkringarna (jämför 14 kap. 27 § FRL). Denna situation har därför nämnts särskilt i andra stycket.

13 § Bestämmelserna i denna lag innebär inte att föreningen i något avseende tar över konkursförvaltarens uppgifter. Utredningen om vilken försäkringsersättning som den försäkrade är berättigad till skall även fortsättningsvis ligga på konkursboet. Det är denna försäkringser-sättning som utgör grunden för beräkningen av vad som skall betalas ut genom garantin. Det måste emellertid finnas ett utrymme för föreningen att göra en egen bedömning huruvida konkursboet gjort en riktig beräkning av försäkringsersättningen. Föreningen kan exempelvis anse att den inträffade skadan inte är ersättningsgill enligt det bakomliggande försäkringsavtalet eller att den beräknade försäkringsersättningen klart avviker från en gängse skadevärdering. I en sådan situation kan föreningen bestämma den ersättning som skall betalas ut genom garantin på grundval av en egen skadebedömning. Detta kan leda till att den

som anser sig berättigad till viss ersättning genom garantin får väcka talan mot föreningen för att få frågan prövad.

14 § Enligt paragrafens första stycke skall föreningen till den som är berättigad att erhålla ersättning genom garantin betala ett belopp som motsvarar hela försäkringsersättningen med beaktande av de begränsningar, exv. självrisk, som finns i lagen. I normalfallet skall således den ersättningsberättigade inte behöva vända sig till såväl konkursboet som föreningen för att få ut den ersättning som maximalt kan erhållas genom garantin. Belopp motsvarande självrisk och vad som ligger över högsta ersättningsnivå får emellertid bevakas som fordran i konkursen.

Att försäkringstagaren skall kunna få hela ersättningen utbetald genom föreningen får inte medföra att konkursförvaltaren inte utnyttjar de möjligheter till förskottsbetalningar som finns enligt konkurslagen. För den ekonomiska belastningen av garantisystemet är det angeläget att en konkurs handläggs skyndsamt och att förskottsbetalningar sker i den mån det är möjligt.

Uttrycket den ersättningsberättigade i första stycket får i detta sammanhang anses innefatta även den till vilken en fordran mot föreningen har överlåtit.

Enligt andra och tredje styckena är en förutsättning för ersättning att krav framställs till föreningen men att detta kan underlåtas om föreningen erhåller erforderliga uppgifter från konkursboet. I normalfallet skall den ersättningsberättigade inte behöva framställa något sådant krav. Om föreningen erhållit uppgift att en person är berättigad till ersättning men i något avseende saknar uppgifter, får normalt krävas att föreningen begär in kompletterande uppgifter.

15 § Av paragrafen framgår att konkursförvaltaren skall tillställa föreningen uppgifter som den behöver för sin verksamhet. Därtill skall konkursförvaltaren informera försäkringstagarna om vad som gäller för att få ut ersättning från garantin.

16 § Vid konkursbeslutet kommer vissa försäkringsfall att vara utredda och försäkringsersättningarna bestämda. I andra fall kommer sådana utredningar att pågå då bolaget försätts i konkurs. Garantin omfattar också försäkringsfall som inträffar viss tid efter konkursbeslutet. Utbetalning från föreningen kan inte ske förrän det är klarlagt vilken försäkringsersättning som den försäkrade är berättigad till. Från denna tidpunkt, alternativt från konkursbeslutet eller motsvarande beslut för de utländska företagen, har föreningen en utbetalningsfrist om tre månader. De hänsyn till konsumentskyddet som ligger bakom införandet av ett garantisystem motiverar att ersättningen betalas ut så snart som

möjligt. Utbetalning bör ske inom denna tid även om konkursbeslutet inte har vunnit laga kraft.

Tidsfristen på tre månader får överskridas, om det kan anses föreliggande synnerliga skäl. Denna möjlighet skall användas restriktivt och den närmare innebörden av kravet på synnerliga skäl får bestämmas i rättstillämpningen.

17 § I paragrafen anges att ersättning som betalats ut felaktigt skall återbetalas. Paragrafen har utformats efter förebild i 18 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.

Återbetalningsskyldigheten kan efterges helt eller delvis, om det föreligger särskilda skäl. Vad som utgör sådana skäl får även här överlämnas till rättstillämpningen att avgöra.

18 § Paragrafen har utformats efter förebild i 19 § insättningsgarantilagen och innehåller en bestämmelse om övertagande av fordran (subrogation). Föreningen övertar den försäkrades krav mot försäkringsgivaren i den omfattning som föreningen betalat ut ersättning och utdelning i konkursen motsvarande detta belopp tillfaller föreningen.

19 § I paragrafen anges när rätten till ersättning enligt garantin till följd av en försäkringsgivares konkurs preskriberas. Bestämmelsen tar närmast sikte på konkurs i ett svenskt försäkringsbolag och det får i rättstillämpningen avgöras hur regeln skall användas vid motsvarande situation för ett utländskt försäkringsföretag.

Av 11 kap. 7 § andra stycket konkurslagen (1987:672) följer att utdelning i en konkurs för en fordran förutsätter att denna fordran bevakats eller efterbevakats, då bevakningsskyldighet har förelagat, senast då utdelningsförslag upprättas av konkursförvaltaren. Utdelningsförslaget skall överlämnas till rätten, som skall kungöra att ett utdelningsförslag har upprättats. När tiden för att framställa invändningar mot förslaget har gått ut, skall rätten fastställa utdelningen i konkursen och därmed anses denna avslutad. Rätten till ersättning enligt garantin preskriberas enligt paragrafen, när rättens beslut om fastställelse vinner laga kraft.

20 § Paragrafen innebär att alla som driver försäkringsverksamhet här i landet har skyldighet att informera om garantin. Detta gäller såväl svenska som utländska försäkringsgivare och oberoende av vilken etableringsform som föreligger. Skyldigheten gäller även för den gränsöverskridande verksamheten. Särskilt viktigt är att informationen kommer fram till dem vars försäkringsersättningar inte omfattas av ga-

rantin, vilket gäller t.ex. mindre företagens skadeförsäkringsersättningar.

21 § Åtgärder före konkurs förutsätter att försäkringsgivaren som har finansiella svårigheter ansöker om detta hos föreningen. Åtgärderna bygger således på ett frivilligt deltagande från försäkringsgivaren och kan ifrågakomma endast för de bolag som meddelar försäkringar som kan grunda rätt till ersättning från garantin.

Åtgärder enligt paragrafen är, i motsats till garantin, inget obligatorium. Det är föreningen som i varje särskilt fall avgör om åtgärder kan och bör bli aktuella. Vissa förutsättningar nämns i paragrafen och frågan har utvecklats närmare i avsnitt 6.3.

22 § För att handlägga frågor enligt denna lag skall en förening bildas. Medlemskap i föreningen är obligatoriskt för de försäkringsgivare som meddelar försäkringar på vilka ersättning från garantin kan grundas. Detta framgår också av 1 kap. 1 § första stycket FRL där medlemskap uppställs som krav för att driva försäkringsverksamhet. Med hänsyn till att garantin omfattar all försäkringsersättning och alla åtaganden som härleds från livförsäkring kommer samtliga livförsäkringsgivare som står under Finansinspektionens tillsyn att vara medlemmar i föreningen. Beträffande skadeförsäkringsgivarna är det avgörande för medlemskap om bolaget meddelar sådana försäkringar som ersättning från garantin kan grundas på. Ett bolag som beviljats koncession för konsumentförsäkringar men som inte driver sådan verksamhet behöver alltså inte vara medlem i föreningen.

23 § Av paragrafen framgår att två ledamöter av föreningens styrelse, varav den ena skall vara styrelsens ordförande, skall utses av regeringen. De regler som i övrigt behövs för föreningens verksamhet får tas in i stadgarna för föreningen.

24 § I paragrafen anges grunderna för finansieringen av garantistystemet. Avgifter skall tas ut från de försäkringsgivare som är medlemmar i föreningen; se kommentaren till 22 §. Den avgörande tidpunkten är när utdebiteringen äger rum och det är således från de försäkringsgivare som då är medlemmar som uttaxering skall ske. Avgifterna skall täcka redan uppkomna kostnader och finansieringen bygger alltså på en uttaxering i efterhand och inte på en fondering i förhand. För att hålla tidsfristen som anges i 16 § kan föreningen få uppta lån intill dess att uttaxerade avgifter blir tillgängliga för föreningen.

I andra stycket ges en möjlighet att ta ut avgifter redan innan kostnader uppkommit. För att utnyttja denna möjlighet bör det vara näst

intill klarlagt att kostnader kommer att uppkomma inom den allra närmsta tiden.

25 § Det är föreningen som bestämmer hur stor avgift varje medlem skall betala. Grunderna för beräkning av avgifterna får emellertid föreningen inte själv bestämma utan dessa framgår av denna lag.

26 § Finansieringen av garantisystemet skall ske separat för kostnader som härrör från livförsäkringsverksamhet respektive skadeförsäkringsverksamhet. Detta innebär att man såvitt gäller finansieringen kan tala om två olika system. Detta står väl i överensstämmelse med de skillnader som finns mellan liv- och skadeförsäkringsrörelse; se avsnitt 1.5.1. Dessa båda verksamheter får inte heller drivas i samma bolag annat än under mycket begränsade omständigheter enligt 1 kap. 3 § FRL och i så fall skall verksamheterna hållas åtskilda i bolaget.

27 § I paragrafen anges grunderna för hur avgiften skall beräknas. Det är premieintäkten, utan avdrag för återförsäkring, som utgör underlaget för beräkningen såvitt avser skadeförsäkring och på motsvarande sätt premieinkomsten såvitt avser livförsäkring. Det är av redovisningstekniska skäl som premieintäkt respektive premieinkomst valts. Skillnaden i ekonomisk innebörd mellan begreppen är liten och saknar betydelse för finansieringen av systemet.

Den premieintäkt/-inkomst som är aktuell skall avse sådana försäkringar som kan föranleda kostnader för garantisystemet, dvs. i huvudsak konsumentförsäkringar och livförsäkringar, såvida riskerna finns inom EES.

Beträffande sådan ansvarsförsäkring som anges i 5 § andra stycket 2 kan premieintäkten inte avläsas på samma sätt som för annan skadeförsäkring, eftersom det avgörande för huruvida premieintäkten skall medräknas är vem som lidit skada. I dessa fall får respektive bolag göra en uppskattning av aktuell premieintäkt.

För att utjämna speciella förhållanden som kan uppkomma under något år skall underlaget för avgiftsberäkningen vara medeltalet för de tre senaste årens premieintäkter/-inkomster. Har premier från aktuella verksamhetsgrenar uppburits endast för kortare tid än tre år får medeltalet för denna kortare tid beräknas. Om rörelsen börjat drivas under det verksamhetsår som utdebiteringen sker, får avgiften räknas på den uppburna premieintäkten/-inkomsten. För utländska försäkringsgivare skall endast premieintäkten/-inkomsten här i landet beaktas.

För att underlätta en uttaxering av avgifter skall underlaget fastställas årligen av föreningen.

28 § I paragrafen anges att den högsta avgift som för ett år får tas ut från en medlem är en procent på underlaget för uttaxeringen. Avgiftsuttag kan ske under det antal år som behövs för att kostnaderna för garantisystemet skall bli täckta.

29 § Enligt paragrafen ankommer det på medlemmarna att lämna det underlag på vilket avgifterna skall beräknas. För livförsäkringsrörelsen skall detta inte medföra några problem, eftersom premieinkomsten för all livförsäkring utgör underlaget. För skadeförsäkringsrörelsen är den redovisning som sker till Finansinspektionen inte anpassad för att kunna ge besked om premieintäkten för konsumentförsäkring. Av verksamhetsgrenarna innefattar några enbart konsumentförsäkring och vissa enbart företagsförsäkring medan andra omfattar båda slagen av försäkring. Den bedömning som gjorts är att försäkringsgivarna ändå med tämligen stor noggrannhet skall kunna lämna uppgift om den premieintäkt som skall utgöra underlag enligt 27 §.

30 § Om en försäkringsgivare inte fullgör sina åligganden enligt lagen, är sanktionerna för detta en fråga som faller under Finansinspektionens tillsynsansvar. Härvid är det främst 19 kap. 11 § FRL och 25 § LUF som blir tillämpliga och som även ger regeringen möjlighet att som yttersta åtgärd förklara koncessionen förverkad.

31 § Om någon är missnöjd med den ersättning som betalats ut från föreningen, kan man få föreningens beslut prövat genom att väcka talan mot föreningen vid allmän domstol. Tiden för att väcka sådan talan är enligt lagförslaget begränsad till fyra veckor från delgivning av beslutet.

Föreningens styrelse kommer sannolikt att ha sitt säte i Stockholm. Av forumreglerna i 10 kap. 1 § rättegångsbalken följer att en talan mot föreningen skall väckas vid rätten i den ort där styrelsen har sitt säte. Med hänsyn till att lagens syfte är att skapa ett skydd för konsumenterna bör talan kunna väckas vid rätten i den egna hemorten.

Ersättning från garantin kan bli aktuell även till personer bosatta utomlands, om den försäkrade risken är belägen inom EES. Det ter sig emellertid rimligt om tvister avseende ersättning enligt denna paragraf prövas vid svensk domstol. Sådana tvister kan inte betraktas som försäkrings- eller konsumenttvister i den mening som avses i Bryssel- och Luganokonventionerna. Dessa konventioner torde därför inte utgöra något hinder för att begränsa möjligheten för käranden (den ersättningsberättigade) att väcka talan på hemorten till de fall då denna finns i Sverige.

Förutom det fall som avses i paragrafen kan tvister bl.a. mellan föreningen och dess medlemmar underställas domstols prövning.

32 § Informationen bör i första hand utformas av försäkringsgivarna själva. Det bör emellertid ges möjlighet för Finansinspektionen att meddela föreskrifter i frågan.

10.2 Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713)

1 kap.

1 § I paragrafens första stycke har som ytterligare förutsättning för att få driva försäkringsrörelse införts krav på medlemskap i Försäkringsgarantiföreningen enligt lagen om garanti för vissa försäkringsersättningar. Hänvisningen till denna lag innebär att medlemskap inte krävs för alla försäkringsgivare utan endast för dem på vilka lagen är tillämplig och som meddelar sådana försäkringar som kan föranleda kostnader för garantisystemet.

7 kap.

11 a § Förmånsrätten skall omfatta anspråk på grund av avtal om såväl liv- som skadeförsäkring. Förslaget innebär således att förmånsrätten utökas till att omfatta även skadeförsäkring och med anledning härav kan lagtexten förenklas. De register som nämns i 11 § skall föras av både liv- och skadeförsäkringsbolag och förmånsrätten kommer att omfatta de tillgångar som finns upptagna i dessa register.

Liksom tidigare har förmånsrätt för fordran på grund av direkt försäkring företräde framför förmånsrätt avseende återförsäkringsfordringar.

14 kap.

7 § Ändringen är en följd av att förmånsrätten utökas till att avse även skadeförsäkringsfordringar. Enligt paragrafens nuvarande lydelse skall Finansinspektionen alltid förordna en likvidator, när ett livförsäkringsbolag trätt i likvidation. Avser likvidationen ett skadeförsäkringsbolag skall förordnande ges bara om behov finns. Förslaget innebär att inspektionen skall förordna likvidator vid varje likvidation.

21 § Ändringen är en följd av att förmånsrätten utökas till att avse även skadeförsäkringsfordringar. Enligt paragrafens nuvarande lydelse skall Finansinspektionen alltid förordna ett allmänt ombud, när ett livförsäkringsbolag försatts i konkurs. Avser konkursen ett skadeförsäkringsbolag kan ett sådant ombud förordnas. Förslaget innebär att inspektionen skall förordna ett allmänt ombud vid varje försäkringsbolags konkurs. Enligt 24 § skall ett allmänt ombud se till att försäkringstagarna kommer i åtnjutande av den förmånsrätt som följer med försäkringsavtalen.

19 kap.

11 § I paragrafens åttonde stycke anges när regeringen kan förklara en koncession förverkad. Förslaget innebär att ytterligare en punkt införs enligt vilken koncessionen kan förklaras förverkad om bolaget inte uppfyller kravet på medlemskap i Försäkringsgarantiföreningen.

Försäkringsutredningen har föreslagit att andra stycket 1 skall ändras på det sätt som upptagits i förslaget till ändring av denna paragraf. Denna ändring är nödvändig även för införandet av en lag om försäkringsgaranti. Finansinspektionen kan då ingripa med föreläggande om rättelse, om en försäkringsgivare åsidosätter bestämmelser i denna lag.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige

1 b § I paragrafen, som är ny, har som ytterligare förutsättning för att utländska försäkringsgivare skall få driva försäkringsrörelse införts krav på medlemskap i Försäkringsgarantiföreningen enligt lagen om garanti för vissa försäkringsersättningar. Hänvisningen till denna lag innebär att medlemskap inte krävs för alla försäkringsgivare utan endast för dem på vilka lagen är tillämplig och som meddelar sådana försäkringar som kan föranleda kostnader för garantisystemet.

15 § Förslaget överensstämmer i allt väsentligt med ändringarna i 7 kap. 11 a § FRL och här hänvisas till kommentaren till denna paragraf.

25 § Förslaget överensstämmer i allt väsentligt med ändringarna i 7 kap. 11 § FRL och här hänvisas till kommentaren till denna paragraf.

10.4 Förslaget till ändring i förmånsrättslagen (1970:979)

4 a § I paragrafen har klargjorts att förmånsrätten följer inte bara med försäkringstagares utan också med andra ersättningsberättigades fordringar som grundas på försäkringsavtalet. Detta gäller bl.a. försäkrad tredje man vid skadeförsäkring och skadelidande som kan ställa direktkrav mot bolaget vid ansvarsförsäkring samt förmånstagare vid livförsäkring.

10.5 Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

7 kap.

13 § Enligt paragrafens nuvarande lydelse skall i ett livförsäkringsbolags konkurs till bouppteckningen eller borgenärsförteckningen bifogas uppgift om försäkringstagarna och deras fordringar. Med hänsyn till att förmånsrätten föreslås bli utsträckt till att omfatta även skadeförsäkringsfordringar skall nämnda uppgiftsskyldighet gälla också vid skadeförsäkringsbolags konkurs. Bestämmelsen i 14 § lagen om garanti för vissa försäkringsersättningar, att krav inte skall behöva framställas till föreningen om erforderliga uppgifter erhålles från konkursförvaltaren, innebär också att det finns ett behov av att uppgiftsskyldigheten finns även vid skadebolags konkurser. I dessa fall skall uppgift lämnas om anmälda skadefall som inte är slutreglerade.

I paragrafen har klargjorts att uppgift skall lämnas även avseende andra ersättningsberättigade än försäkringstagaren.

9 kap.

5 § Förslaget innebär att bevakning inte erfordras för en försäkringsfordran i något försäkringsbolags konkurs, om uppgift lämnats enligt 7 kap. 13 § fjärde stycket konkurslagen. Se även kommentaren till detta lagrum.

10.6 Förslaget till lag om skatteregler för ersättning från försäkringsgaranti

Lagen innehåller bestämmelser om den skattemässiga behandlingen av den ersättning som utbetalas av Försäkringsgarantiföreningen på grund av garantin enligt lagen om garanti för vissa försäkringsersättningar. Ersättningen skall behandlas som försäkringsersättning som betalats ut av det bolag som meddelat den bakomliggande försäkringen.

Om ersättningen till någon del avser upplupen ränta, skall den behandlas som inkomstränta enligt andra stycket.

I tredje stycket anges hur återbetald ersättning skall behandlas.

10.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgift

3 kap.

14 § Ändringen innebär att jämte försäkringsgivare så skall Försäkringsgarantiföreningen lämna kontrolluppgift i vissa fall.

18 § Ändringen innebär att skattemyndighet kan förelägga Försäkringsgarantiföreningen att lämna kontrolluppgift.

22 § Ändringen innebär att Försäkringsgarantiföreningen skall lämna kontrolluppgift om bl.a. inkomstränta.

25 a § Ändringen innebär att Försäkringsgarantiföreningen skall lämna kontrolluppgift om utgiftsränta.

10.6 The general form of the solution

The general form of the solution is given by $y = y_h + y_p$, where y_h is the homogeneous solution and y_p is a particular solution. The homogeneous solution is found by solving the homogeneous equation $y'' + p(x)y' + q(x)y = 0$. The particular solution is found by the method of variation of parameters or the method of undetermined coefficients.

10.7 The method of variation of parameters

The method of variation of parameters is used to find a particular solution y_p of the inhomogeneous equation $y'' + p(x)y' + q(x)y = r(x)$. It involves assuming a form for y_p that is similar to the homogeneous solution, but with the constants replaced by functions of x . The method is particularly useful when the inhomogeneous term $r(x)$ is a polynomial, exponential, or trigonometric function.

Kommittédirektiv

Garantisystem för försäkringsfordringar

Dir. 1996:88

Beslut vid regeringssammanträde den 1996-11-07

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda hur ett svenskt system för garanti för försäkringsfordringar bör utformas.

Utredaren skall

- undersöka skyddssystem i andra jämförbara länder,
- överväga vilka försäkringsfordringar som bör skyddas,
- överväga vilka försäkringsgivare som bör omfattas,
- överväga om ett eller flera garantisystem skall införas och om de
- skall bedrivas i offentlig eller privat regi,
- överväga under vilka förutsättningar garantisystemet skall tas i anspråk,
- överväga hur stora fordringsbelopp som skall skyddas,
- analysera och föreslå metoder för finansiering av garantisystemet,
- överväga hur ersättningen från garantisystemet skall samordnas med försäkringstagarnas förmånsrätt,
- överväga frågor om sekretess, former för utbetalning av ersättning, samt tillsyn över att försäkringsföretag fullgör sina skyldigheter enligt skyddssystemet, och
- lämna förslag till den lagreglering som behövs.

Utredarens arbete skall vara slutfört före utgången av år 1997.

Bakgrund

Försäkringstagares skydd enligt nuvarande ordning

Försäkringsföretagens verksamhet skall bedrivas på ett sådant sätt att bolagen kan fullgöra sina förpliktelser mot försäkringstagarna. Detta synsätt ligger till grund för regelsystemet på försäkringsområdet och för Finansinspektionens tillsynsverksamhet. Reglerna på området syftar

i stor utsträckning till att förhindra konkurser i försäkringsföretag. Som exempel kan nämnas regler om minsta konsolideringskapital (kapitalbas), tekniska avsättningar och placering av tillgångar samt granskning av priser och produkter och restriktioner för bolagens hantering av överskott i rörelsen.

Om ett försäkringsföretag försätts i konkurs finns dessutom en förmånsrätt för försäkringstagare till livförsäkringar och långvariga skadeförsäkringar. Enligt försäkringsrörelselagen (1982:713), FRL, och lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige, LUF, skall medel som svarar mot försäkringstekniska avsättningar placeras enligt regler som grundas på principer om matchning och riskspridning. Försäkringstagarna har i fråga om livförsäkringar och långvariga skadeförsäkringar till säkerhet för sina fordringar mot försäkringsgivaren en särskild förmånsrätt i tillgångar som motsvarar de försäkringstekniska skulderna. Försäkringstagare med fordringar som inte avser livförsäkring eller långvarig skadeförsäkring befinner sig emellertid i samma ställning som andra oprioriterade fordringsägare.

Det skydd som följer av förmånsrätten eliminerar inte risken för att försäkringsfordringarna inte infrias fullt ut. Vid en konkurs kan det värde som går att utvinna ur de tillgångar som omfattas av förmånsrätt understiga försäkringstagarnas fordringar. Det kan bero på att försäkringsföretaget misskött sina placeringar eller att försäkringsföretaget investerat i tillgångar som finns i andra länder där det landets rättsordning inte erkänner förmånsrätt för försäkringstagare i de aktuella tillgångarna.

System för garanti för insättningar

Enligt rådets direktiv (94/19/EG) om system för garanti av insättningar skall EU:s medlemsländer införa ett system för garanti för insättningar i kreditinstitut. Ett sådant system är i kraft i Sverige sedan 1 januari 1996 och regleras genom lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Enligt den lagen utbetalas ersättning med högst 250 000 kr per insättare och bank. Garantisystemet tas i anspråk när en bank försatts i konkurs eller då en behörig utländsk myndighet förklarat att insättningarna i en bank, vars filial anslutit sig till det svenska garantisystemet, är indisponibla. Garantisystemet omfattar också insättningar som finns på konto hos värdepappersbolag. Alla banker och berörda värdepappersbolag omfattas av ett och samma system som drivs i offentlig regi.

De institut som omfattas av garantisystemet svarar för finansieringen av det genom avgifter. De årliga avgifterna för systemet som helhet uppgår till ett belopp som för närvarande motsvarar 0,25 procent av det

garanterade insättningsbeloppet. I prop. 1996/97:1 Förslag till statsbudget för budgetåret 1997, m.m. föreslås dock att avgiften höjs till 0,5 procent. Avgifterna fördelas mellan instituten efter hur stor risken är för att envar av dem skall belasta garantisystemets resurser. En sådan differentiering av avgifterna ger systemet en ökad marknadsmässighet. En sund utveckling främjas genom att institut med hög risknivå betalar högre avgifter. Kapitaltäckningsgraden har valts som fördelningsgrund för denna avgiftsdifferentiering. Medlena som betalats till systemet placeras på räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Systemet har dessutom rätt att låna i Riksgäldskontoret om de fonderade medlen inte räcker till för utbetalning av ersättning.

System för ersättning till investerare

Ett förslaget till EG-direktiv om system för ersättning till investerare, KOM(94) 585, innehåller minimiregler för nationella system för ersättning till investerare när ett företag som tillhandahåller investeringstjänster - värdepappersföretag och kreditinstitut - inte är stånd att betala tillbaka pengar eller återlämna finansiella instrument som tillhör investerare och som det handhar för investerares räkning. Direktivförslaget innehåller endast grundläggande bestämmelser om systemets huvudkomponenter. Exempelvis skall skyddet uppgå till minst 20 000 ecu per investerare och omfatta investerares samlade krav mot ett företag. Vidare skall systemet finansieras av de anslutna företagen. Med några få undantag finns det system för ersättning till investerare i andra EU-länder. Sverige saknar emellertid i dag ett sådant system. En särskild utredare har tillkallats för att lämna förslag om hur ett svenskt system för ersättning till investerare bör utformas (dir. 1996:63). Utredarens arbete skall vara slutfört före utgången av maj månad 1997.

Behovet av att utreda ett garantisystem för försäkringstagare

Försäkringsutredningen har i sitt slutbetänkande, (SOU 1995:87) Försäkringsrörelse i förändring 3, föreslagit en genomgripande reformering av försäkringsrörelselagstiftningen. Förslaget syftar till ekonomiskt effektivare regler och ökad konkurrens samtidigt som konsumentskyddet upprätthålls. Bland annat föreslås att förbudet att dela ut vinst i livförsäkringsrörelse avskaffas och att reglerna om pris- och produktkontroll liberaliseras. Enligt utredningen kommer de föreslagna reformerna försäkringstagarna till godo genom att ökad konkurrens ger bolagen incitament att erbjuda billigare produkter som är bättre anpassade till kundernas behov.

Ökad konkurrens kan emellertid öka risken för att försäkringsföretag kommer på obestånd. Detta är enligt Försäkringsutredningen ofrånkomligt. Ineffektiva bolag bör inte garanteras överlevnad utan skall kunna försättas i konkurs. En annan ordning förhindrar en effektiv resursanvändning samt omvandling och förnyelse i försäkringsbranschen. En ökad risk för konkurser i försäkringsföretag motiverar enligt utredningen en förändring av skyddsordningen för försäkringstagare. Utredningen framhåller att en framtida skyddsordning kan se ut på olika sätt och redogör för ett garantisystem av det slag som finns i bl.a. Storbritannien och som tryggar försäkringstagarnas fordringar vid obestånd. Utredningen föreslår att den tekniska utformningen av ett nytt skyddssystem skall utarbetas av en särskild utredningsman.

Regeringen anser att en utredning om ett garantisystem för försäkringsfordringar ligger väl i linje med utvecklingen på övriga finansiella tjänsteområden. Inlåning i bank omfattas numera av en insättningsgaranti och det finns ett förslag till ett EG-direktiv om system för ersättning till investerare som är kunder till företag som driver värdepappersrörelse. En utredning har också tillsatts för att utforma ett svenskt förslag till ett sådant investerarskydd. Mot denna bakgrund anser regeringen att det bör uppdras åt en utredare att överväga hur ett garantisystem för försäkringsfordringar bör utformas.

Uppdraget

En särskild utredare skall överväga och föreslå ett garantisystem för försäkringsfordringar.

Allmänna utgångspunkter

En allmän utgångspunkt för utredningsarbetet är att den svenska lagstiftningen skall vara förenlig med EG:s regler på försäkringsområdet. Arbetet skall bedrivas från ett samhällsekonomiskt perspektiv och så långt möjligt bidra till att upprätthålla konkurrensneutraliteten på försäkringsmarknaden.

Utredaren skall undersöka hur skyddssystem i andra jämförbara länder utformats, inte bara de som valt ett garantisystem som lösning utan även de som har andra skyddssystem vid sidan av de skyddsregler som obligatoriskt följer av EG-direktiven. Undersökningen bör också omfatta de erfarenheter dessa länder har av tillämpningen av sina system.

Vilka försäkringsfordringar bör skyddas?

Risken för spridningseffekter inom försäkringsbranschen till följd av obestånd i ett försäkringsföretag får anses vara betydligt mindre än vid fallissemang inom banksektorn. Försäkringskunderna kan inte på samma sätt som bankkunder dra tillbaka sitt inbetalda sparande med instabilitet i institutet som följd. Inte heller är risken för instabilitet i betalningssystemet lika stor vid ett försäkringsföretags konkurs som vid en banks konkurs. Risken för att solvensproblem i ett försäkringsföretag skall sprida sig till det finansiella systemet i stort är alltså relativt liten.

Det huvudsakliga motivet för att införa ett garantisystem för försäkringsfordringar är i stället att skydda försäkringstagarna. Ett försäkringsföretags fallissemang skulle kunna få allvarliga ekonomiska och sociala konsekvenser för många personer. Försäkringstagare saknar i regel möjligheter att bedöma risken i försäkringsföretagen. Dessutom finns det som nyss nämnts bara begränsade möjligheter för försäkringstagaren att byta försäkringsbolag om försäkringsföretaget får ekonomiska problem. Det sagda har störst betydelse för livsfallsförsäkringar och vissa långvariga skadeförsäkringar.

Konsekvenserna av obestånd i ett försäkringsföretag är särskilt svåra för dem som pensionssparat i det bolaget under en lång period eftersom ett stort sparbelopp kan gå förlorat. Dessutom har dessa personer relativt små möjligheter att åter bygga upp ett sparande eftersom de kan befinna sig nära pensionsåldern. Särskilt drabbas givetvis dem som redan uppbär pension. De riskerar att få sin levnadsstandard varaktigt sänkt. Det är därför naturligt att utgångspunkten för reformen är att den enskilde försäkringstagaren skall skyddas vid ett försäkringsföretags obestånd.

Intresset att skydda försäkringstagarna är särskilt framträdande vad gäller livsfallsförsäkringar. Det är därför naturligt att garantisystemet omfattar sådana försäkringar. Utredaren skall även överväga i vilken utsträckning konsumentskyddsintresset för skadeförsäkring är så starkt att även sådan försäkring bör omfattas av ett garantisystem.

Individuellt pensionssparande omfattas inte av insättningsgarantisystemet men har också stora likheter med privat pensionsförsäkring. Om detta sparande ej omfattas av något av skyddssystemen kan konkurrensen med andra sparformer snedvridas på ett oönskat sätt. Utredaren skall överväga om inlåning i bank inom ramen för individuellt pensionssparande skall omfattas av garantisystemet för försäkringsfordringar alternativt av insättningsgarantin.

Försäkringsutredningen menar att det kan diskuteras om en skyddsordning skall omfatta även obligatorisk försäkring, som exempelvis trafikförsäkring. I en departementspromemoria, Skydd för skadelidan-

des anspråk på trafikskadeersättning vid försäkringsgivarens insolvens (Ds 1993:35), föreslås lagstiftning om utökat skydd för de skadelidandes krav på trafikersättning i händelse av att en trafikförsäkringsanstalt blir insolvent. Förslaget har inte lett till lagstiftning. Utredaren bör överväga de frågor som tas upp i nämnda promemoria och ta ställning till dess förslag.

Vilka försäkringsgivare bör omfattas?

Enligt Försäkringsutredningen bör utgångspunkten för den nya skyddsordningen vara att alla försäkringsgivare som är verksamma på den svenska marknaden, oavsett om de är svenska eller utländska, bör behandlas på ett enhetligt sätt och därmed omfattas av garantisystemet. Därmed skulle konkurrensneutralitet uppnås. Det faktum att behovet av konsumentskydd torde vara lika stort oavsett vilket bolag som tillhandahåller försäkringen talar också för att utländska företag bör omfattas av garantisystemet.

Utredaren skall överväga om, och i så fall på vilket sätt, skyddsordningen skall omfatta utländska försäkringsgivare. I samband därmed skall utredaren föreslå en lämplig ordning för förhållandet mellan ett svenskt system och motsvarande skyddssystem i andra länder.

Utredaren skall också ta ställning till om garantisystemet skall vara frivilligt för ömsesidiga försäkringsföretag som enligt sin bolagsordning kan företa uttaxering av försäkringstagarna och i vilken mån understödsföreningar skall omfattas.

Dessutom skall utredaren överväga hur kollektiva avtalsförsäkringar på arbetsmarknaden skall behandlas i ett garantisystem.

Ett eller flera garantisystem i offentlig eller privat regi?

En central fråga är om garantisystemet skall administreras i offentlig eller privat regi. En annan fråga är om liv- och skadeförsäkringar skall omfattas av samma eller skilda garantisystem. Vid övervägandena i dessa frågor skall utredaren beakta vilka uppgifter och befogenheter som det ansvariga organet lämpligen bör ges för att kunna ansvara för garantisystemet.

I likhet med Försäkringsutredningen anser regeringen att en frivillig lösning med självreglering är olämplig, eftersom det då finns en risk att inte alla försäkringsföretag ansluter sig till systemet. Försäkringsutredningen framhåller dessutom att en sådan ordning kan komma i konflikt med den nya konkurrenslagen. En skyddsordning bör således vara obligatorisk och regleras i lag.

Mot denna bakgrund kan det finnas skäl för att införa endast ett system som drivs i offentlig regi. Ett annat alternativ är att staten anger riktlinjer för hur systemet skall drivas och att en privat aktör, t.ex. en sammanslutning av försäkringsföretagen, ges stor frihet att utforma verksamheten. Att garantisystemet måste omgärdas av regler är inte avgörande för frågan om systemet skall vara i offentlig eller privat regi.

Utredaren skall väga det offentliga och privata alternativets fördelar och nackdelar mot varandra och är fri att föreslå att garantisystemet bedrivs i privat eller offentlig regi.

Garantisystemet skall under alla förhållanden vara trovärdigt genom att ha tillräcklig finansiell kapacitet. Systemet skall vidare vara flexibelt så att det kan anpassas till ändrade verksamhetsförutsättningar. Systemet skall också vara konkurrensneutralt. Deltagande försäkringsföretag, inkl. nytilkommen aktörer, bör behandlas lika.

Under vilka förutsättningar skall garantisystemet tas i anspråk?

Försäkringsutredningen har ansett att ett garantisystem i första hand bör inriktas på att se till att försäkringstagarna vid ett försäkringsföretags obestånd får ersättning enligt ingångna avtal. Garantisystemet skall således tas i anspråk först då försäkringsföretaget försatts i konkurs.

Enligt Försäkringsutredningen bör ett garantisystem även kunna tas i anspråk och ge stöd när ett bolag är i ekonomiska svårigheter om detta bedöms bli mindre kostsamt än att upplösa bolaget genom konkurs. Endast livskraftiga bolag bör kunna erbjudas sådant stöd. Stödet bör kombineras med vissa villkor, t.ex. att aktiekapitalet skall skrivas ned eller att bolaget fusioneras med ett annat. Dessutom skall utgångspunkten vara att det gynnade bolaget skall återbetala stödet i framtiden.

Utredaren skall överväga om garantisystemet, i enlighet med Försäkringsutredningens förslag, skall tas i anspråk även i andra situationer än vid ett försäkringsföretags obestånd i syfte att undvika konkurser i livskraftiga bolag för att minska garantisystemets nettokostnader. Om utredaren finner det lämpligt att garantisystemet ges sådana uppgifter, skall utredaren lämna förslag till regler för garantisystemets funktion i situationer där försäkringsföretag hamnat i ekonomiska svårigheter. Det bör beaktas att försäkringsföretag inte omfattas av lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion.

Hur stora fordringsbelopp skall skyddas?

Utredaren skall överväga hur stora ersättningar som högst skall kunna betalas av garantisystemet. En möjlighet är att fastställa det garanterade värdet som ett högsta belopp per försäkringstagare, försäkringstyp och

bolag. Ett alternativ är att skydda en procentsats av övertäga om det är lämpligt att låta systemet innefatta en självrisk.

Försäkringsutredningen framhåller att en självrisk skulle ge kunderna ökade incitament att granska försäkringsgivarnas ställning innan de ingår avtal. Insättningsgarantin har ingen självrisk. Skälen för detta är bl.a. att de flesta insättare har relativt svårt att göra bedömningar av bankernas kreditvärdighet.

Om utredaren anser att olika försäkringsformer skall omfattas av skilda garantisystem står det utredaren fritt att föreslå olika typer av ersättningsnivåer för de skilda garantisystemen.

Garantisystemets finansiella uppbyggnad

Utbetalningar från ett garantisystem kan bli omfattande. Oavsett om systemet drivs i privat eller offentlig regi behövs det en beredskap för att möta dessa utbetalningar samt vissa mindre driftkostnader. Det innebär att det måste bestämmas hur systemet skall finansieras. En utgångspunkt är därvid att garantisystemet skall finansieras av de försäkringsföretag som omfattas av det.

Ett alternativ är att systemet utformas så att företagen betalar systemets kostnader i efterskott. Detta kan innebära att alla försäkringsgivare skall ställa garantier för utbetalningar från garantisystemet. Problemet med denna lösning är att det finns risk för att en stor del av garantierna inte kan infrias. Om ett företag kommer på obestånd kan även andra företag ha ekonomiska svårigheter. En sådan ordning skulle därigenom kunna öka risken för instabilitet i försäkringssektorn.

Ett annat alternativ är att alla försäkringsgivare förskottsbetalar avgifter som fonderas för att användas för täckning av utbetalningar i händelse av ett ersättningsfall. Storleken på dessa avgifter skulle lämpligen kunna relateras till storleken på företagens respektive försäkringsåtaganden. Ett sådant system skulle emellertid leda till att företag med ett relativt högt risktagande subventioneras av relativt säkra bolag. Detta kan i sin tur bli ett incitament för bolagen att höja risken i verksamheten. En lösning på det problemet är att avgifterna relateras till risken i bolagen. Det är emellertid svårt att åstadkomma eftersom det saknas säkra metoder för att mäta riskerna.

Ett system som bygger på fondering av förskottsbetalda avgifter kan även ha andra nackdelar. Ett skäl att avvika från lösningen för insättningsgarantin är att försäkringsfordringars likviditet är genomsnittligt mycket låg, medan insättningar i bank är helt likvida. Dessutom måste de förskottsbetalda garantiavgifterna hanteras och administreras, vilket är förenat med kostnader.

Utredaren skall väga de olika finansieringsformernas fördelar och nackdelar mot varandra och föreslå en lämplig modell för finansiering av garantisystemet.

Utredaren skall också överväga om garantisystemet bör ha en upplåningsrätt, om fonderingen av de förskottsbetalda medlen inte räcker till för utbetalning av ersättning till de garanterade försäkringstagarna. Om systemet skall drivas i offentlig regi, kan en lämplig ordning vara att i likhet med insättningsgarantin ge systemet en upplåningsrätt i Riksgäldskontoret. Om utredaren finner att ett privat arrangemang är mest ändamålsenligt, bör utredaren föreslå en alternativ lösning eller lämna frågan oreglerad.

Förmånsrätt för de försäkringstagare som omfattas av systemet samt för garantisystemet

Utredaren skall bestämma vilken prioritet garantisystemet skall ges i en konkurs i ett försäkringsföretag. En möjlig ordning är att garantisystemet tar över de garanterade försäkringstagarnas förmånsrätt i konkursen. Utredaren bör alltså överväga hur ett garantisystem skall samverka med den nuvarande förmånsrätten för försäkringstagare. Utredaren är oförhindrad att föreslå de ändringar i förmånsrättsreglerna som behövs. Utredarens ställningstaganden i denna fråga hänger samman med de överväganden som görs i frågorna om vilka försäkringsfordringar som bör skyddas samt om ett eller flera garantisystem skall upprättas.

Övriga frågor

Utredaren skall föreslå en lämplig ordning för utbetalning av ersättning från garantisystemet. De skattemässiga förutsättningarna för en återanskaffning av försäkring bör klarläggas. Utredaren bör lämna förslag till de ändringar i skattereglerna som krävs för att återanskaffning skall möjliggöras.

Utredaren skall även beakta frågor om tillsyn över att försäkringsföretag fullgör sina skyldigheter enligt skyddssystemet samt frågor om sekretess.

Utredningsarbetet

Utredaren skall samråda med Banklagskommittén (Fi 1995:09) och utredningen om system för ersättning till investerare (Fi 1996:09).

Vid de överväganden som utredaren skall göra gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om prövning av

offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:121), om kraven på regelformulering (Ds 1992:99 avsnitt 4.4) samt om redovisning av konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredarens uppdrag skall vara slutfört före utgången av år 1997.

(Finansdepartementet)

Referenser

Litteratur och tidskrifter

- Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter, 5 uppl. Stockholm 1992
- Danelius, Hans, Europadomstolens domar 1991 - 1993, Svensk Juristtidning 1994 s. 376-377
- Hanseus, Kjell, Livförsäkringsrätt En introduktion, Stockholm 1986
- Hemström, Carl, Organisationernas rättsliga ställning, Uppsala 1996
- Hörngren, Lars och Viotti, Staffan, Försäkringsmarknaden, Stockholm 1994
- Hodgin, R.W., Protection of the Insured, Lloyd's of London Press Ltd. 1989
- Insurance Insolvency Guarantees, Stewart Economics, Chapel Hill NC, 1990
- Kaufman, Restructuring the American Financial System, Norwell, Massachusetts, 1990
- Marcusson, Lena, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, Uppsala 1989
- Milgrom, Paul och Roberts, John, Economics, Organization and Management, Prentice Hall International Editions, New Jersey 1992
- Nial, Håkan och Johansson, Svante, Svensk associationsrätt i huvuddrag, 6 uppl. Rosersberg 1995
- Nyberg, Lars och Viotti, Staffan, Försäkringslagstiftningen - ett fall för ekonomer, i Ekonomisk politik, En vänbok till Assar Lindbeck, Stockholm 1995

Petrén, Gustaf och Ragnemalm, Hans, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1980

Policy Issues in Insurance, OECD, Paris 1993

Ragnemalm, Hans, Regeringsformen 11:6, Förvaltningsrättslig tidskrift 1976 s. 105-145

Strömberg, Håkan, Några reflexioner om normgivningsmakten i nya regeringsformen, Förvaltningsrättslig tidskrift 1976 s. 51-77

Strömberg, Håkan, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, Lund 1983

Svensk Försäkringsårsbok 1997, Svenska försäkringsföreningen

Walén, Gösta och Rydin, Bengt, Förmånsrättslag, lönegaranti, kvittning mot lön m.m., 3 uppl. Lidingö 1992

Offentligt tryck

Ds 1989:35	Livförsäkring med fondanknytning
Ds 1993:35	Skydd för skadelidandes anspråk på trafikskadeersättning vid försäkringsgivares insolvens
Ds 1993:39	Ny försäkringsavtalslag
Ds 1993:57	Placeringsregler för försäkringsbolag
Ds 1993:101	Förmånsrätt för försäkringsfordringar
SOU 1977:84	Konsumentförsäkringslag
SOU 1986:56	Personförsäkringslag
SOU 1989:88	Skadeförsäkringslag
SOU 1991:89	Försäkringsrörelse i förändring 1
SOU 1994:147	Former för statlig verksamhet
SOU 1992:30	Kreditförsäkring - Några aktuella problem
SOU 1995:44	Aktiebolagets organisation
SOU 1995:87	Försäkringsrörelse i förändring 3
SOU 1996:81	Skydd för sparande i sparkasseverksamhet
SOU 1997:38	Myndighet eller marknad
SOU 1997:125	Ett svenskt investerarskydd

Prop. 1973:90:	Ny regeringsform
Prop. 1978/79:170	Lag om finansbolag
Prop. 1979/80:9	Konsumentförsäkringslag
Prop. 1989/90:34	om ändringar i försäkringsrörelselagen, m.m.
Prop. 1989/90:89	Ny konsumentköplag
Prop. 1992/93:135	om åtgärder för att stärka det finansiella systemet
Prop. 1992/93:187	Individuellt pensionssparande
Prop. 1992/93:222	om ändringar i svensk försäkringsavtals rättmed anledning av EES-avtalet
Prop. 1992/93:257	Ändrad lagstiftning för försäkringsverk samhet med anledning av EES-avtalet
Prop. 1994/95:184	Genomförande av EG:s tredje skade- re spektive livförsäkringsdirektiv
Prop. 1995/96:60	Insättningsgaranti

Försäkringsbolagen under 1996, Statistiska meddelanden

Danmark

Lov om forsikringsvirksomhed, 1996

Norge

NOU 1983:52 Forsikring i Norge

Lov om forsikringsvirksomhet, 19 juni 1988 nr. 39

Forskrift om skadeforsikringsselskapenes garantiordning, 8 sep. 1989 nr.
929

NOU 1995:25 Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av
finansinstitusjoner

Ot prp nr 63 (1995-96) Om lov om sikringsordninger for banker og
offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner

Storbritannien

Policyholders Protection Act 1975, Chapter 75, London

Policyholders Protection Act 1997, Chapter 18, London

A review of the Policyholders Protection Act 1975, Department of Trade
and Industry 1994

Report and Accounts, Policyholders Protection Board (1994, 1995 och
1996)

USA

Post-assessment property and liability insurance guaranty association model act, NAIC 1996

Life and health insurance guaranty association model act, NAIC 1994

Kanada

Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation, Comp-Corp, By-Law no 1 1993

Övrigt

NOLHGA and the Evolution of the state guaranty association system, The Association of Life Insurance Counsel, Washington 1997

Congressional Budget Office, CBO, The Economic Impact of a Solvency Crisis in the Insurance Industry, April 1994.

United States General Accounting Office, INSURER FAILURES:

Life/Health Insurer Insolvencies and Limitations of State Guaranty Funds, March 1992, (GAO/GGD-92-44).

Differences in Property/casualty Guaranty Fund Protection and Funding Limitations, March 1992, (GAO/GGD-92-55BR).

Regulators Failed to Respond in Timely and Forceful Manner in Four Large Life Insurer Failures, September 1992, (GAO/T-GGD-92-43)

Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation, CompCorp, Annual Report 1996

Duncan, Michael P.,J.D., CPCU, Property-Liability Post- Assessment Guaranty Funds, Issues in Insurance volume II, American Institute For Property and Liability Underwriters 1987.



Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
 2. Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
 3. Välfärdens genusansikte. A.
 4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
 5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
 6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
 7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
 8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
 9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
 10. Campus för konst. U.
 11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
 12. Självdeklaration och kontrolluppgifter
– förenklade förfaranden. Fi.
 13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
 14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
 15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
 16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötandet av personer med funktionshinder. S.
 17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
 18. En gräns – en myndighet? Fi.
 19. IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. K.
 20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
 21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
 22. Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
-

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]

Socialdepartementet

Tänder hela livet

– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]

Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och

Systembolagets produkturval. [8]

När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötandet av personer med funktionshinder. [16]

Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.

120 exempel från Sveriges län. [19]

IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]

Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet.

Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]

Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]

Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]

Självdeklaration och kontrolluppgifter

– förenklade förfaranden. [12]

E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]

En gräns – en myndighet? [18]

Försäkringsgaranti.

Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]

Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]

Män passar alltid? Nivå- och organisationspecifika processer med exempel från handeln. [4]

Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]

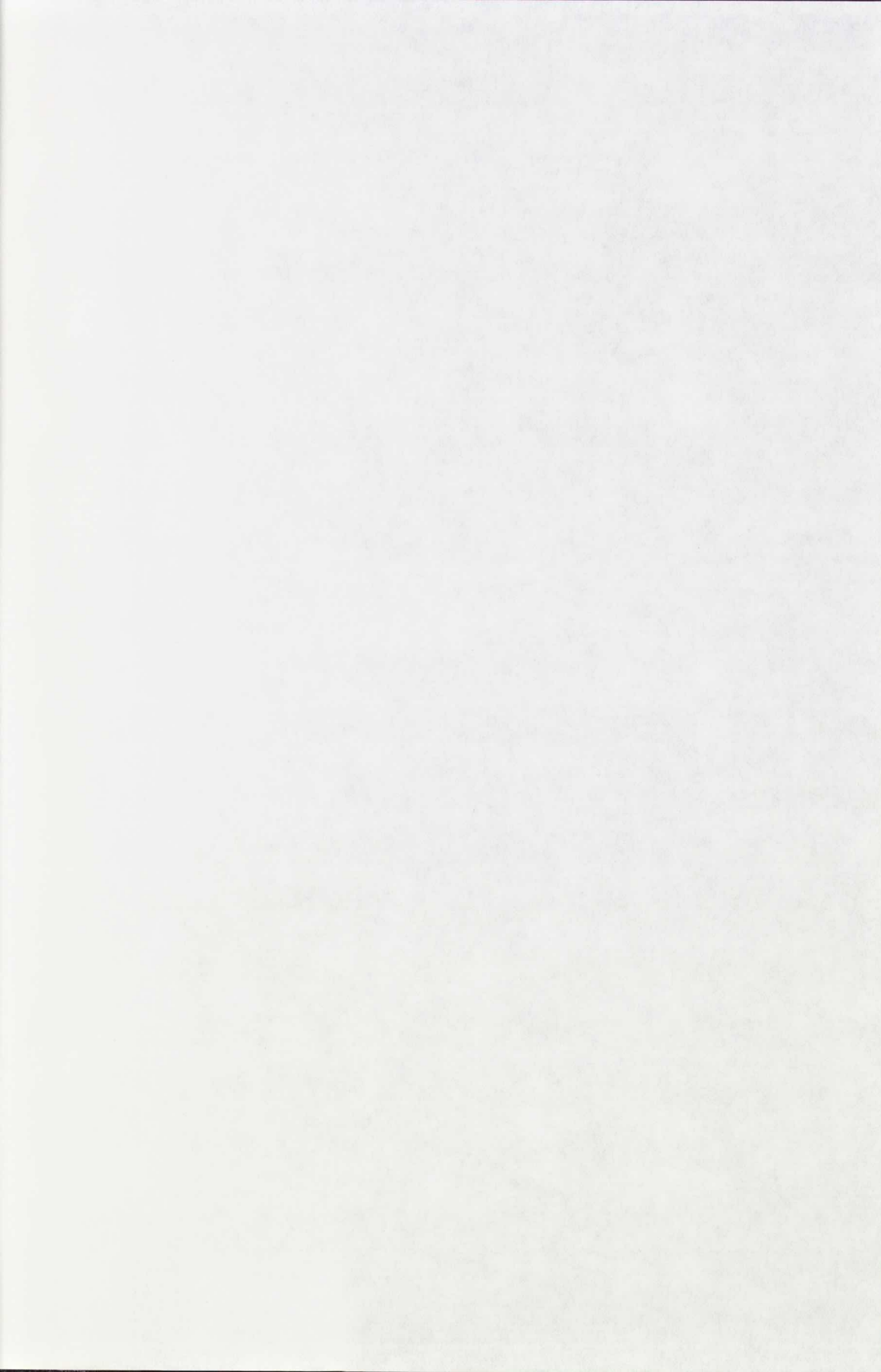
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]

Kulturdepartementet

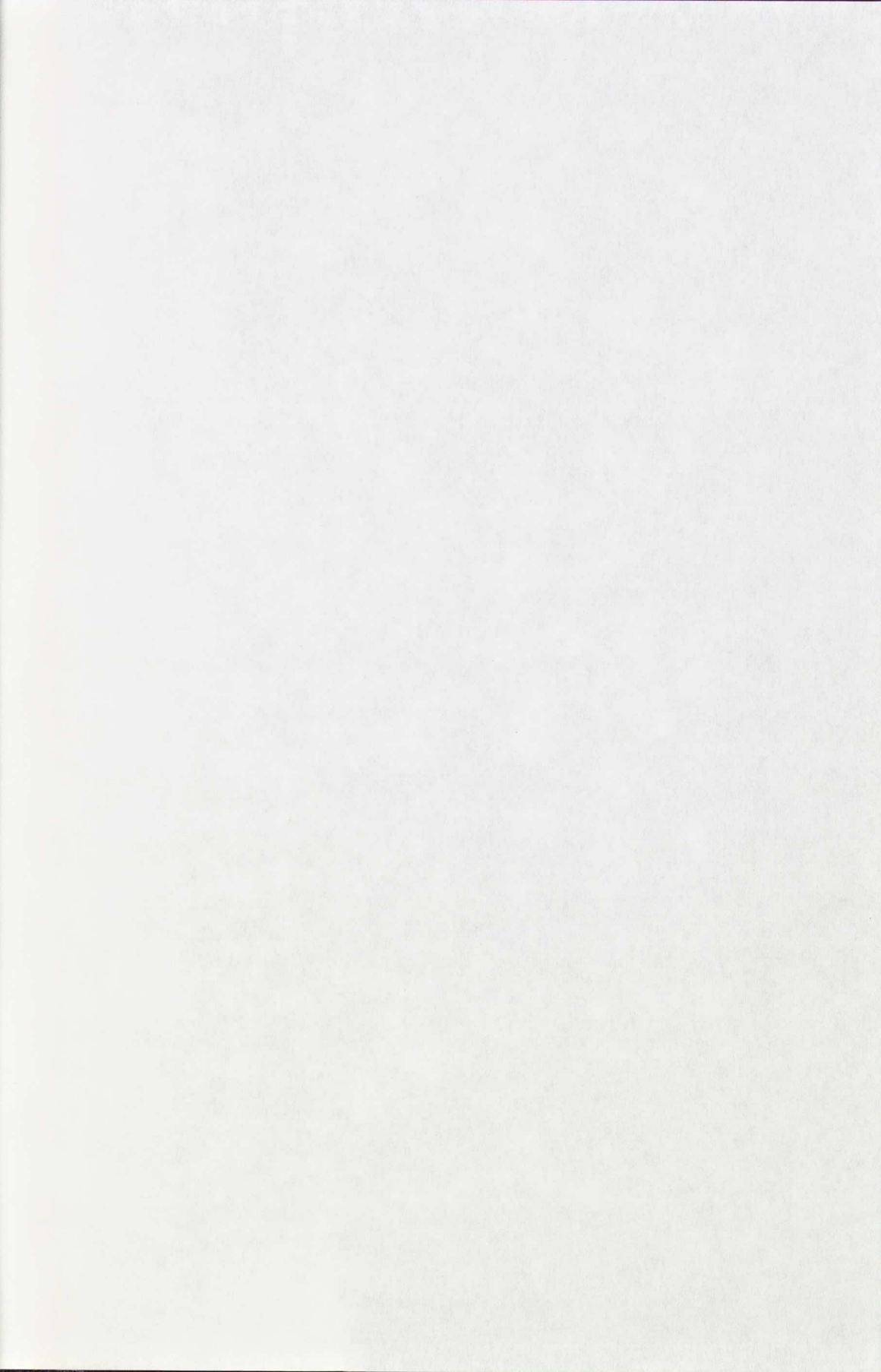
Samordning av digital marksänd TV. [17]

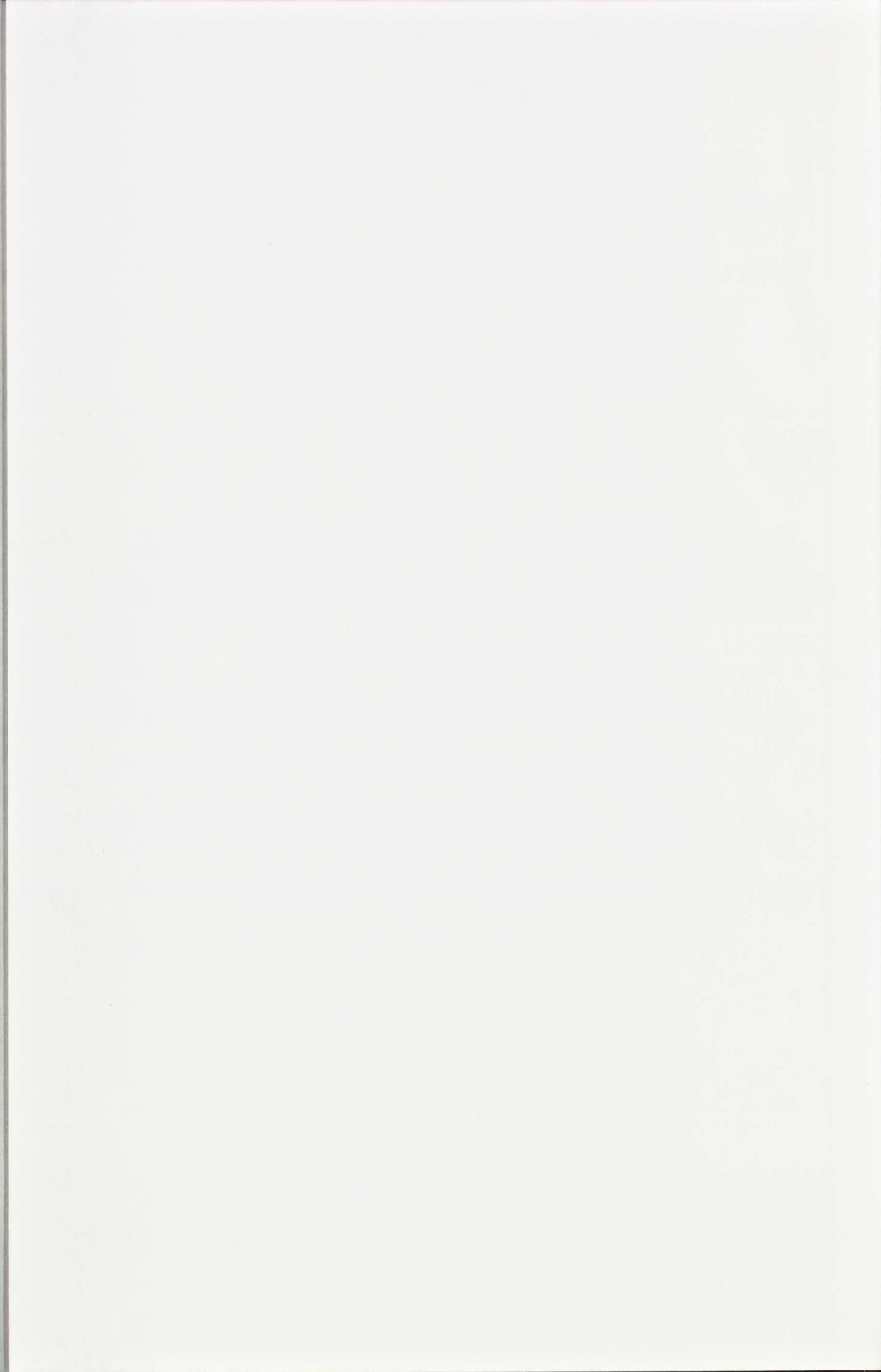
Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]









FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91. TELEFON:08-690 91 90
E-POST: fritz.es.order@liber.se
FRITZES INTERNETBOKHANDEL: www.fritz.es.se

ISBN 91-38-20838-5
ISSN 0375-250X