

GRUNDNOTAT TIL
FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

15. september 2010

**Kommissionens hvidbog om forsikringsgarantiordninger –
KOM(2010) 0370 af 12. juli 2010**

Resumé

Som opfølgning på den finansielle krise ønsker Kommissionen, at der skal indføres forsikringsgarantiordninger i de enkelte EU-medlemslande. Kommissionens hvidbog om forsikringsgarantiordninger indeholder et forslag til udformningen af garantiordningerne. Initiativet skal ses i parallel til både investorgarantiordningerne og indskudsgarantiordningerne, som foreslås harmoniseret på EU-plan. Forsikringsgarantiordningerne skal ifølge Kommissionens forslag gælde for alle livs- og skadesforsikringssselskaber, men skal ikke omfatte pensionskasser og genforsikrings-selskaber. Formålet er at sikre en fuldstændig og ensartet behandling af forsikringstagere og begunstigede i Europa.

1. Baggrund og indhold

I Kommissionens hvidbog om forsikringsgarantiordninger opstiller Kommissionen et forslag til udarbejdelsen af en harmoniseret ramme for forsikringsgarantiordninger på EU-plan. Det er tanken, at forsikringsgarantiordningerne indenfor en given fastlagt frist skal yde erstatninger til forsikringstagere og begunstigede, for de tab de lider i forbindelse med et forsikrings-selskabs konkurs. Det skal danne udgangspunkt for oprettelsen af forsikringsgarantiordninger i alle EU-medlemsstaterne samt sikre en ensretning af de eksisterende nationale forsikringsgarantiordninger i EU.

I øjeblikket eksisterer der generelle forsikringsgarantiordninger i 12 af de 30 EU- og EØS lande. Men dækningsgraden og udformningen af de enkelte landes forsikringsgarantiordninger er meget forskellige.

Kommissionen forventer at fremsætte et direktivforslag, som skal opstille en sammenhængende og retligt bindende ramme for forsikringsordninger i EU. Kommissionens forventede forslag vil som udgangspunkt være et minimumsharmoniseringsdirektiv. De enkelte EU-lande vil derfor kunne yde

en bedre beskyttelse, end den der vil blive stillet krav om i et eventuelt direktiv.

Dækning – policer, geografi og kreditorer

I det skitserede forslag til udformningen af en harmoniseret ramme for forsikringsgarantiordninger foreslår Kommissionen, at ordningen skal dække alle livs- og skadesforsikringselskaber, herunder selskaber, som tilbyder begge produkttyper. Ordningen skal ikke dække pensionskasser, som omfattet i direktiv 2003/41/EF¹ eller genforsikringselskaber.

Årsagen til, at livsforsikring ifølge Kommissionens forslag skal omfattes af forsikringsgarantiordningen, er, at et livsforsikringselskabs konkurs kan føre til store økonomiske problemer for forsikringstagerne. Dette skyldes til dels det relativt store tab, der kan være forbundet med den enkeltes opsparring, men dels også at det kan være svært for forsikringstagere at opnå en tilsvarende dækning på en ny livsforsikringsordning. Dette hænger sammen med, at forudsætningerne for præmieberegningen i forbindelse med en livsforsikringsordning ændrer sig løbende (fx forsikringstagernes alder og helbred).

Kommissionen lægger endvidere op til, at alle typer af skadesforsikring inkluderes i garantiordningerne, så der ikke opstår for mange delordninger i forsikringsgarantiordningen.

I forhold til den geografiske dækningsgrad så fremgår det af hvidbogen, at de harmoniserede forsikringsgarantiordninger skal følge det såkaldte hjemlandsprincip. Dette betyder, at forsikringsgarantiordningen i forsikringselskabets hjemland dækker, såfremt selskabet bliver insolvent. Forsikringsgarantiordninger baseret på hjemlandsprincippet dækker således både policer udstedt af hjemlige forsikringselskaber samt policer udstedt af filialer af hjemlige forsikringselskaber etableret i andre EU-medlemsstater.

Kommissionen fremhæver, at ordningerne bør være hjemlandsbaserede, eftersom tilsynet med forsikringselskaberne også er hjemlandsbaseret. Hjemlandstilsynet skal herunder overvåge, om et forsikringselskab bliver insolvent, og forsikringsgarantiordningen skal træde i kraft.

Det er tanken, at forsikringsgarantiordningerne indenfor en given fastlagt frist skal yde erstatninger til forsikringstagere og begunstigede, for de tab de lider i forbindelse med et forsikringselskabs konkurs. Det understreges imidlertid i hvidbogen, at det kan blive uforholdsmæssigt dyrt, hvis alle fysiske og juridiske personer skal dækkes af forsikringsgarantiordningerne. Derfor foreslås det, at ordningerne begrænses til udelukkende at dække fysiske personer og udvalgte juridiske personer som fx små virksomheder og mikrovirksomheder. Kommissionen fastlægger imidlertid ikke nogen for-

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/41/EF af 3. juni 2003 om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers aktiviteter og tilsynet hermed

mer for udvælgelseskriterier i hvidbogen for hvilke juridiske personer, der skal omfattes af ordningerne.

Finansiering

Det foreslås, at forsikringsgarantiordningerne skal finansieres på baggrund af ex-ante bidrag fra forsikringsselskaberne, eventuelt suppleret af ex-post finansieringsarrangementer, hvis de bidrag, som allerede er givet til garantiordningerne, ikke er tilstrækkelige til at dække omkostningerne i forbindelse med et selskabs konkurs.

Kommissionen foretrækker en ex-ante finansieret ordning, eftersom Kommissionen ønsker, at også de selskaber, der bliver insolvente, skal bidrage til forsikringsgarantiordningen.

Kommissionen anfører i hvidbogen, at det skal overvejes at indføre harmoniserede lofter eller grænser for de årlige bidrag til en ordning. Det kan eksempelvis være 1,2 % af de tegnede bruttopræmier, hvilket over 10 år vil resultere i et årligt bidrag på 0,12 % af de tegnede bruttopræmier fra hvert bidragende medlem.

Kommissionen fremhæver endvidere, at der skal fastsættes en harmoniseret fordelingsnøgle, som tager udgangspunkt i en risikovægtning af, hvad de enkelte selskaber forventes at koste ordningen. Risikovægtningen fastsættes i forhold til blandt andet præmievolumen, tekniske hensættelser og antal policer.

I forhold til finansieringen opstilles der imidlertid ikke nogen endelig model for, hvordan Kommissionen forventer, at beregningerne bag finansieringen af forsikringsgarantiordningerne skal foretages.

Kommissionen nævner også muligheden for at indføre harmoniserede erstatningsgrænser og andre ydelsesnedsættelser, så længe der sikres en passende dækning af forsikringstagere og begunstigede. Ligeledes nævnes også, at Kommissionen overvejer introduktionen af en mulighed for, at de enkelte nationale ordninger kan låne fra hinanden i tilfælde af en konkurs. Disse to emner uddybes imidlertid ikke yderligere i hvidbogen.

Baggrunden for indførelse

Målsætningen med indførelsen af en fælleseuropæisk ramme for forsikringsgarantiordninger er at sikre en ligebehandling af tjenesteydere, således at forsikringsselskaber kan konkurrere på lige vilkår, uanset hvilket EU-land de har hjemme i. Herudover er målet at sikre en ligebehandling af de europæiske forsikringstagere, således at forsikringstagerne kan være sikre på at få dækket en vis grad af deres tab, såfremt et forsikringsselskab går konkurs. Dette vil ifølge Kommissionen også være med til at skabe større tillid til systemet og mere stabilitet på det finansielle marked.

Videre arbejde

Hvidbogen er Kommissionens foreløbige oplæg til udformningen af en fælleseuropæisk ramme for udformningen af forsikringsgarantiordninger i Europa.

Hvidbogen er i høring frem til den 30. november 2010, hvorefter Kommissionen vil gennemgå de tilbagemeldinger, som Kommissionen modtager. Herefter vil Kommissionen igangsætte arbejdet med udarbejdelsen af et direktivforslag på området, der forventes fremsat medio 2011.

2. Europa-Parlamentets holdning

Der foreligger endnu ikke oplysninger om Europa-Parlamentets holdning. Da der er tale om en hvidbog, er det op til Europa-Parlamentet at beslutte, om det ønsker at afgive en udtalelse.

3. Nærhedsprincippet

Der er alene tale om en hvidbog, der derfor ikke umiddelbart kan vurderes i forhold til nærhedsprincippet.

4. Gældende dansk ret

I Danmark er der etableret en garantiordning på skadesforsikringsområdet (Garantifonden for skadesforsikringsselskaber).

Garantifonden for skadesforsikringsselskaber blev oprettet ved bekendtgørelse af lov om en garantifond for skadesforsikringsselskaber i 2003, efter at Plus Forsikring A/S i 2002 var gået konkurs.

Ved konkurs sikrer Garantifonden udelukkende forsikringsselskabets privatkunder. Garantifonden omfatter ikke erhvervskunder. Fonden dækker erstatningskrav, der er opstået før konkursen og indtil 4 uger efter, at kurator har givet meddelelse til fordringshaverne om forsikringsselskabets konkurs. Indbetalte præmier for perioden efter konkursen bliver tilbagebetalt – dog fratrukket en selvrisiko på 1.000 kr. pr. forsikring. Derudover udbetales også eventuelle erstatninger, som forsikringstageren måtte have krav på.

Garantifonden dækker direkte tegnende skadesforsikringsselskaber, der er etableret i Danmark. Det omfatter selskaber, der vedtægtsmæssigt har hjemsted i Danmark, og filialer i Danmark af udenlandske skadesforsikringsselskaber. Garantifonden dækker ikke skadeforsikringsvirksomhed, der udøves i Danmark via grænseoverskridende tjenesteydelsesvirksomhed.

I henhold til loven skal Garantifonden opbygge en formue på mindst 300 mio. kr. Denne formue skal tilvejebringes ved opkrævning af bidrag fra skadesforsikringsselskaberne på motor-, familie-, husejer- og sundhedsforsikringerne. Fonden er hidtil blevet finansieret ved en årlig opkrævning af 10 kr. pr. forsikringspolice hos forsikringstagerne. Siden udgangen af 2009

er opkrævningen af bidrag til Garantifonden imidlertid blevet sat i bero. Dette skyldes, at fondens formue opfylder lovens krav om en formue på mindst 300 mio. kr. med bidragsopkrævningen for 2009. Økonomi- og erhvervsministeren kan dog stille krav om, at fondens formue skal være større end 300 mio. kr.

På livsforsikringsområdet indeholder lov om forsikringsvirksomhed regler, der skal sikre forsikringstagerne i tilfælde af, at et livsforsikringselskab går konkurs. Ifølge reglerne skal livsforsikringselskaberne øremærke aktiver, der svarer til det tilgodehavende, som de forsikrede har hos selskabet.

Hvis selskabet går konkurs, skal Finanstilsynet påse, at der bliver udpeget en administrator. Administrator vil herefter administrere forsikringerne og de øremærkede aktiver, indtil de kan overdrages til et andet livsforsikringselskab.

5. Høring

Hvidbogen har været fremsendt til EU-specialudvalget for den finansielle sektor. På baggrund heraf er modtaget følgende bemærkninger:

Dansk Aktionærforening (DAF) tilslutter sig Kommissionens forslag om at indføre forsikringsgarantiordninger i alle EU-medlemsstaterne. Samtidig anbefaler DAF, at forslaget udvides til også at omfatte pensionsfonde og -selskaber. Dette skyldes, at strukturen på pensionsområdet er meget forskellig i medlemsstaterne i forhold til både arbejdsmarkedspensioner og private pensioner. DAF finder herudover, at det vil være et vigtigt led i at virkeliggøre det indre marked, idet det vil kunne øge konkurrencen på tværs af landegrænser og dermed give pensionsopparere bedre valgmuligheder.

DAF støtter, at der i det danske høringssvar lægges vægt på, at den valgte finansiering af forsikringsgarantiordningerne ikke bliver for dyr set i forhold til behovet for forsikringsgarantiordningen.

Forsikring & Pension (F&P) sætter spørgsmålstegn ved behovet for en indførelse af kapitalafdækkede garantifonde på forsikringsområdet og anfører, at Kommissionen ikke har taget tilstrækkelig højde for, at der fra 2013 indføres nye solvensregler på forsikringsområdet (Solvens II).

F&P støtter, at der i det danske høringssvar lægges vægt på, at den valgte finansiering af forsikringsgarantiordningerne ikke bliver for dyr set i forhold til behovet for forsikringsgarantiordningen. Det anføres endvidere af F&P, at eventuelle garantiordninger bør etableres uden forudfinansiering, og at behovet for forudfinansiering bør vurderes efter en årrække, når Solvens II har fungeret nogle år i praksis.

F&P lægger herudover vægt på, at garantiordningerne for hhv. livs- og pensionsforsikring holdes adskilt. Derudover lægger F&P vægt på, at en garantiordning indenfor livsforsikringsområdet kommer til at omfatte alle livsforsikrings- og pensionsordninger i det danske marked – herunder også arbejdsmarkedspensionsordninger.

Derudover lægger F&P vægt på, at motorforsikring bør holdes udenfor et eventuelt direktiv om garantiordninger på forsikringsområdet, da området allerede i dag er reguleret på EU-plan.

F&P finder ikke, at der skal være en lånemulighed mellem forsikringsgarantiordninger på tværs af landegrænser.

F&P finder, at hvidbogen ikke tager tilstrækkeligt højde for eksisterende ordninger, produktforskelle og herunder forskelle i forsikringsforpligtelserne i de enkelte medlemslande.

F&P nævner desuden, at modregningsmuligheden ikke bør begrænses, som der lægges op til i EU-kommissionens forslag.

Herudover har F&P anført, at der er behov for yderligere afklaringer i relation til hvidbogen vedrørende:

- De forskellige behov for hurtig og tilstrækkelig erstatning til forbrugerne i tilfælde af et sammenbrud i et forsikringsselskab afhængigt af selskabets risikoprofil.
- Hvornår en eventuel garantifond skal aktiveres.
- Hvorvidt garantifondene skal bidrage til eventuel krisehåndtering med henblik på undgåelse af økonomiske sammenbrud i forsikringsselskaber.
- Afgrænsning af hvilke erhvervsdrivende, der skal ind under garantiordningen
- Fordelingsnøgle for de enkelte selskabers bidrag til en garantifond

6. Andre landes holdninger

De øvrige medlemslande holdning til hvidbogen kendes endnu ikke.

7. Foreløbig dansk holdning

Danmark støtter generelt Kommissionens overvejelser om etablering af nationale forsikringsgarantiordninger i EU-medlemslandene for både livs- og skadesforsikringsselskaber. Det skal dog bemærkes, at der stadig er store usikkerheder omkring indholdet af Kommissionens eventuelle konkrete forslag set i forhold til blandt andet finansiering af garantiordningerne.

Det er i det videre arbejde på området vigtigt for Danmark, at den valgte finansiering af forsikringsgarantiordningerne ikke bliver for dyr set i forhold til behovet herfor. Der bør i den sammenhæng tages hensyn til de skærpede

kapitalkrav til forsikringselskaber, der træder i kraft med Solvens II direktivet.

Danmark vil endvidere foretrække, at der på livsforsikringsområdet kan etableres en ex post finansieringsform, kombineret med en administrations-selskabsmodel, der minder om den nuværende løsning på det danske marked. Derudover er der i loven fastsat krav om, at selskaberne skal hensætte aktiver, der svarer til selskabets forpligtelser for at sikre, at forsikringstager-nes midler er sikret. Kravet til hensættelserne er blevet yderligere skærpet med vedtagelsen af Solvens II direktivet.

Kommissionen lægger op til, at forsikringsgarantiordningerne udelukkende skal dække forsikringselskaber, og dermed ikke dække arbejdsmarkedspensionskasserne. Dette betyder, at etableringen af harmoniserede forsikringsgarantiordninger i EU kun vil have en begrænset betydning for danske forhold på livsforsikringsområdet, da størstedelen af de danske livsforsikringsordninger tegnes hos arbejdsmarkedspensionskasserne. Grundet organiseringen af det danske marked, skal det imidlertid overvejes, at der kan være et behov for at undtage nogle danske livsforsikringselskaber fra garantiordningen. Alternativt skal også arbejdsmarkedspensionskasser omfattes af initiativet.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Der er tale om en hvidbog, der derfor ikke umiddelbart har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

I det omfang, der bliver tale om konkrete initiativer på baggrund af hvidbogen, vil Kommissionen offentliggøre konsekvensanalyser og vurderinger af omkostningseffektivitet i forbindelse med disse tiltag.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Der er tale om en hvidbog, der derfor ikke umiddelbart har administrative konsekvenser.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.