



EUROPAPARLAMENTET

2009 - 2014

Plenarhandling

A7-0243/2011

21.6.2011

BETÄNKANDE

om försäkringsgarantisystem
(2011/2010(INI))

Utskottet för ekonomi och valutafrågor

Föredragande: Peter Skinner

RR\871290SV.doc

PE456.981v02-00

SV

Förenade i mångfalden

SV

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	3
MOTIVERING	9
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR DEN INRE MARKNADEN OCH KONSUMENTSKYDD	14
RESULTAT AV SLUTOMRÖSTNINGEN I UTSKOTTET	18

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om försäkringsgarantisystem (2011/2010(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av kommissionens meddelande av den 12 juli 2010 med titeln ”Vitbok om försäkringsgarantisystem” (KOM(2010)0370),
- med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II)¹,
- med beaktande av Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten)²,
- med beaktande av sin resolution av den 4 juli 2006 om krisen i försäkringsbolaget Equitable Life³,
- med beaktande av sin undersökningskommittés slutrapport av den 23 maj 2007 beträffande krisen i bolaget Equitable Life Assurance Society (A6-0203/2007),
- med beaktande av artikel 48 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för ekonomi och valutafrågor och yttrandena från utskottet för rättsliga frågor och utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd (A7-0243/2011), och av följande skäl:
 - A. Den finansiella krisen har visat att konsumenternas förtroende för det finansiella systemet snabbt kan undergrävas om det inte finns fullgoda förfaranden för att ersätta konsumenterna för deras förluster när finansinstitut går i konkurs.
 - B. Försäkringsgarantisystem kan vara ett värdefullt verktyg genom att minska riskerna för försäkringstagarna eller, i förekommande fall, förmånstagarna om ett försäkringsföretag går i konkurs.
 - C. Behovet av försäkringsgarantisystem, deras funktionssätt och systemens uppbyggnad är annorlunda än för insättningsgarantisystem eller system för ersättning till investerare eftersom försäkringsföretagen använder en annan affärsmodell och konsumenternas riskexponeringsgrad är en annan om ett försäkringsföretag går i konkurs.

¹ EUT L 335, 17.12.2009, s. 1.

² EUT L 331, 15.12.2010, s. 48.

³ Antagna texter. P6_TA(2006)0293.

- D. Försäkringsgarantisystemen i medlemsstaterna är mycket olikartade och erbjuder varierande grad av konsumentskydd för olika slags produkter på grundval av varierande finansieringsmodeller.
- E. Den finansiella krisen har inte medfört några nämnvärda förluster för försäkringstagarna eller, i förekommande fall, förmånstagarna och den europeiska försäkringsbranschen har tagit sig igenom krisen relativt oskadd.
- F. Genom Solvens II införs stegvis skärpta tillsynsinslaganden för att minimera risken att ett försäkringsföretag går i konkurs och det därav följande avbrottet för försäkringstagarna eller, i förekommande fall, förmånstagarna.
- G. Införandet av Solvens II och försäkringsgarantisystem kommer att bidra till lika konkurrensvillkor på den europeiska försäkringsmarknaden och till att den inre marknaden fullbordas.
- H. Enligt Solvens II är försäkringstagarnas eller, i förekommande fall, förmånstagarnas fordringar skyddade om ett försäkringsföretag blir insolvent (dvs. när försäkringsföretaget inte uppfyller sitt solvenskapitalkrav), och löper endast risk om försäkringsföretaget går i konkurs (dvs. när dess tillgångar inte räcker för att täcka skulderna).
- I. Tillhandahållande av försäkringstjänster över nationsgränserna förekommer än så länge i liten utsträckning i EU men kommer sannolikt att öka efter införandet av Solvens II på grund av de kapitalfördelar som en branschbaserad alleuropeisk struktur erbjuder.
- J. Avsaknaden av harmoniserade försäkringsgarantisystem på europeisk nivå och skillnaderna mellan de olika system som tillämpas i medlemsstaterna har resulterat i ett ineffektivt och ojämnt skydd för försäkringstagare och har hämmat verksamheten på försäkringsmarknaderna genom att snedvrída den gränsöverskridande konkurrensen.
- K. För att upprätthålla konsumenternas förtroende för den inre marknaden för finansiella tjänster måste konsumentskyddsnivån vara densamma oavsett varifrån tjänsteleverantören kommer, i första hand genom en konsekvent tillämpning av sunda tillsynsregler och effektiv övervakning genom Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och, i förekommande fall, nationella behöriga myndigheter.
- L. Skattebetalarnas exponering när finansinstitut går i konkurs måste minimeras genom effektiv och proportionell tillsyn från de nationella och europeiska tillsynsmyndigheterna.
1. Europaparlamentet konstaterar att den nya tillsynsordningen och den kommande Solvens II-ramen kommer att förbättra konsumentskyddet ytterligare.
 2. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att, med hänsyn till reglerna och definitionerna i Solvens II och den nya tillsynsramen, lägga fram förslag till ett direktiv om gränsöverskridande standardisering som upprättar ett enhetligt, konsekvent och gränsöverskridande regelverk för försäkringsgarantisystem i alla medlemsstater vilket uteslutande skulle vara sista utvägen för att skydda konsumenter när försäkringsbolag inte förmår uppfylla sina kontraktsenliga skyldigheter på grund av insolvens.

3. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att snarast lägga fram förslaget till direktiv om försäkringsgarantisystem för att komplettera insättningsgarantisystem, system för ersättning till investerare och Solvens II.
4. Europaparlamentet medger att möjligheten att olika konkurrensvillkor kan uppstå, skulle kunna orsaka regelarbitrage, vilket skulle påverka försäkringsgarantisystemen. Kommissionen uppmanas att undersöka samspelet mellan harmoniseringen och tillämpningen av system från hela EU och hemstatsprincipen för att klarlägga huruvida en betydande snedvridning av marknaden uppstår eller inte. Denna översikt bör genomföras tre år efter att Solvens II till fullo genomförts.
5. Europaparlamentet medger att Solvens II-direktivet varken garanterar att försäkringsbolag aldrig kommer att riskera att gå i konkurs eller skyddar konsumenter från förluster i händelse av att ett försäkringsbolag skulle gå i konkurs. Parlamentet uppmanar därför kommissionen att se till att det gemensamma försäkringsgarantisystem som ska antas är konsekvent och samstämt med Solvens II-direktivet.
6. Europaparlamentet stöder tillämpningen av hemlandsprincipen – varigenom försäkringsavtal som tecknas av ett försäkringsföretag täcks av försäkringsgarantisystemet i dess hemland, oavsett var försäkringen säljs – eftersom parlamentet är medvetet om följande: a) Under Solvens II kommer tillhandahållandet av försäkringstjänster över nationsgränserna att öka. b) När ett försäkringsföretag går i konkurs kommer detta att kopplas till bristande tillsyn från tillsynsmyndigheten i hemlandet och ansvaret för konkursen bör således bäras av försäkringsgarantisystemet i hemlandet, som skulle vara en sista utväg för att skydda konsumenterna uteslutande när försäkringsbolagen inte förmår uppfylla sina kontraktssenliga skyldigheter på grund av insolvens. Kommissionen uppmanas att prioritera genomförandet av en konsekvensbedömning och ett offentligt samråd med intressenterna om att inkludera livförsäkringar och huruvida det är praktiskt möjligt att inkludera skadeförsäkringar i ett gränsöverskridande försäkringsgarantisystem för att garantera en lämplig nivå på konsumentskyddet och lika konkurrensvillkor mellan medlemsstaterna. En resonerande förklaring bör upprättas av kommissionen och Eiopa för att tillse att extrakostnaderna för ett försäkringsgarantisystem vägs mot konsumentskyddsmålet. EU:s nuvarande lagstiftning om insättningsgarantisystem och system för investerarskydd täcker bara sparprodukter.
7. Europaparlamentet insisterar på att finansieringsmodellen för de nationella försäkringsgarantisystemen ska falla under subsidiaritetsprincipen och därmed återspegla hemlandsprincipen för tillsyn och de varierande modeller som används i de befintliga försäkringsgarantisystemen. Parlamentet uppmanar bestämt kommissionen att inte enbart förespråka förhandsfinansiering eftersom det saknas övertygande argument för ett sådant tillvägagångssätt och på grund av de störningar det kan orsaka.
8. Europaparlamentet insisterar på att medlemsstaterna ska se till att deras försäkringsgarantisystem testas och att de blir informerade om de behöriga myndigheterna upptäcker problem i ett försäkringsbolag som sannolikt leder till att ett försäkringsgarantisystem kommer att utnyttjas. Sådana tester bör genomföras förslagsvis minst vart tredje år eller när omständigheterna så kräver. Dessutom bör Eiopa regelbundet

genomföra kollegiala granskningar (peer reviews) för att utvärdera systemens finansiella hållbarhet på lång sikt och påkalla förbättringar när så krävs.

9. Europaparlamentet är medvetet om att tillämpningen av subsidiaritetsprincipen vid valet av förhands- eller efterhandsfinansiering kan leda till snedvridningar av konkurrensen mellan medlemsstaterna. Parlamentet anser att sådana snedvridningar har lika stor inverkan på såväl konsumenternas som skattebetalarnas skydd och att kommissionen bör välja ett försiktigt och långsiktigt sätt att ta itu med sådana snedvridningar.
10. Europaparlamentet inser att det finns olika sätt att skydda konsumenterna:
 - Ersättning: förluster för försäkringstagare eller förmånstagare när ett försäkringsbolag blir insolvent ersätts direkt efter en process för reglering av ersättningskrav.
 - Fortsättning: fortsättning av försäkringsavtalet garanteras genom portföljöverföring till de kvarvarande försäkringsbolagen på marknaden eller till en särskild enhet som inrättas för detta syfte.

Parlamentet rekommenderar att båda modellerna tillåts inom den kommande ramen för försäkringsgarantisystem, med tanke på de nationella marknadernas skiftande storlek, koncentration, produktutformning och försäkringsprodukter.

11. Europaparlamentet insisterar på att informationen till konsumenterna när ett försäkringsföretag hamnar på obestånd bör vara lättillgänglig, fullständig och lättförståelig, med tydliga anvisningar om vilken myndighet konsumenten bör vända sig till med fordringar och frågor. Parlamentet är övertygat om att ett inrättande av en enda kontaktpunkt för alla system för ekonomisk garanti eller ersättning skulle garantera att den befintliga lagstiftningen verkligen gagnar konsumenterna, särskilt när det gäller tillhandahållande av information och underlättande av gränsöverskridande kontakter och betalningar.
12. Europaparlamentet betonar att tillämpningen av hemlandsprincipen för försäkringsgarantisystemen endast kan bli trovärdig för konsumenterna om dessa möts av ett enhetligt förfarande för försäkringsgarantisystemets båda funktioner (portföljöverföring och försäkringstagarnas ersättningskrav). Parlamentet uppmanar kommissionen att föreskriva en samlad process på det egna språket och en enda kontaktpunkt för konsumenterna hos deras nationella tillsynsmyndighet för alla försäkringsgarantiersättningskrav oberoende av i vilket hemland försäkringsgarantisystemet finns. Parlamentet rekommenderar att Eioa utvecklar en harmoniserad och transparent metod som bygger på enkelhet och bästa praxis och, om nödvändigt, genom bindande tekniska standarder.
13. Europaparlamentet understryker att konsumenternas kunskap och kännedom om finansiella tjänster och de risker som förknippas med dessa bör förbättras. Parlamentet föreslår därför att en mekanism snarlik det europeiska standardiserade informationsformuläret införs för försäkringskontrakt, och att detta formulär innehåller tydliga och obligatoriska riskvarningar om komplicerade försäkringsrelaterade investeringsprodukter och information om försäkringsgarantisystem anknutna till

specifika nationella myndigheter, i syfte att underlätta för försäkringstagare att förstå försäkringsprodukter och få tillgång till all relevant information.

14. Europaparlamentet anser att tillsynsmyndigheterna i hemlandet och värdlandet bör samarbeta helt och fullt med det berörda försäkringsgarantisystemet och inom den europeiska tillsynsramen för att minimera avbrottet för försäkringstagarna eller, i förekommande fall, förmånstagarna i ett värdland om ett försäkringsföretag går i konkurs. De bör agera via tillsynskollegiet under medverkan och kontroll av Eiopa för att se till att enhetliga tillvägagångssätt används för systemen.
15. Europaparlamentet begär att kommissionen klargör vilken roll som försäkringsgarantisystemen har i förhållande till förmedlare.
16. Europaparlamentet anser att om ett omfattande och kontinuerligt skydd för försäkringstagare och förmånstagare ska kunna garanteras, bör kommissionen bevara och ta hänsyn till andra skyddsmekanismer och lagstiftningsbestämmelser som redan finns på plats. Försäkringsgarantisystemet bör aktiveras när andra skyddsmekanismer har misslyckats.
17. Europaparlamentet framhåller att en ny EU-lagstiftning inte får tjäna till att urvattna det skydd som erbjuds genom befintliga försäkringsgarantisystem i medlemsstaterna och att konsumenterna inte bör drabbas av förluster på grund av bristande tillsyn över försäkringsföretag. Kommissionen uppmanas därför att se till att ett EU-regelverk för försäkringsgarantisystem fungerar som en sista utväg genom att ge berättigade försäkringstagare (eller, i förekommande fall, förmånstagare) ersättning för förluster i största möjliga grad eller möjlighet till portföljöverföring inom en rimlig tid i den händelse ett företag skulle förklara sig insolvent.
18. Europaparlamentet anser att försäkringsbolagen är ansvariga för sina anställdas förvaltning och att förmedlare måste ha en yrkesansvarsförsäkring. Bedrägerier behandlas inom ramen för straffrätts- och skadeståndslagstiftningen. Ett försäkringsgarantisystem som omfattar bestämmelser för vilseledande försäljning och bedrägerier kunde göra tillsynsinstanserna mindre uppmärksamma och mindre villiga att utnyttja sina tillsynsbefogenheter, och på så vis skapa moralisk risk.
19. Europaparlamentet konstaterar att det inte finns någon rättsligt bindande EU-definition av vad som utgör småföretag eller mikroföretag, och eftersom sådana företag ändrar karaktär över tiden bör tillämpningsområdet för förslaget till direktiv om försäkringsgarantisystem begränsas till fysiska personer, och att fysiska personer som är direkt kopplade till det konkursdrabbade försäkringsbolaget, t.ex. direktörer, högre chefer eller styrelseledamöter med rösträtt vars yrkesmässiga ansvarsområde har samband med orsakerna till insolvensen, inte bör ingå i gruppen konsumenter. Parlamentet begär därför att kommissionen på nytt granskar frågan om att inbegripa vissa juridiska personer så snart man kommit överens om en rättsligt bindande definition. Parlamentet betonar att enskilda medlemsstater, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, kan välja att låta sina nationella försäkringsgarantisystem omfatta juridiska personer.
20. Europaparlamentet är medvetet om att problem som orsakas av marknadskoncentrationer kan anstränga ett försäkringsgarantisystems förmåga att klara alla försäkringstagares,

eller, i förekommande fall, förmånstagares ersättningskrav efter en konkurs av ett eller flera försäkringsföretag. Parlamentet anser att man måste undvika bestämmelser för försäkringsgarantisystem som skulle kunna lägga ytterligare bördor på koncentrerade marknader.

21. Parlamentet förutser att Eiopa får en tillsynsroll i samordningen av de nationella myndigheternas marknadsspecifika stresstestning och i genomförandet av alleuropeisk stresstestning av försäkringsgarantisystemen och utfärdar rekommendationer när så är lämpligt samt genomför regelbundna kollegiala utvärderingar (peer reviews) för att möjliggöra utbyte av metoder som bygger på bästa praxis.
22. Europaparlamentet konstaterar att på små och koncentrerade marknader kan inrättandet av ett försäkringsgarantisystem utan tillräcklig finansiering ge upphov till systemrisker genom att öka graden av sammanlänkning mellan försäkringsbolagen, vilket skulle leda till olika villkor för små och stora marknader, eftersom små marknader skulle ha större problem med att klara av kostnaderna. Dessa problem måste beaktas så att man undviker att lägga ytterligare bördor på koncentrerade marknader. Kommissionen uppmanas att överlåta åt medlemsstaterna att själva anpassa finansieringsbestämmelserna och andra aspekter av utformningen av försäkringsgarantisystemen till de nationella marknadernas specifika behov.
23. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.

MOTIVERING

Försäkringsgarantisystem anses vara ett värdefullt verktyg för att minska riskerna för försäkringstagarna om ett försäkringsföretag går i konkurs. Europaparlamentet har upprepade gånger visat att det stöder övervägandet av en lösning på EU-nivå (Solvens II, artikel 242; Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten, artikel 26), och föredraganden stöder i princip de förslag som Europeiska kommissionen lagt fram i sin vitbok om ett direktiv om försäkringsgarantisystem (offentliggjord i juli 2010), och anser inte minst att de är betydelsefulla för att Solvens II-direktivet ska bli framgångsrikt.

Frågan om försäkringsgarantisystem är komplex på grund av variationsbredden i befintliga system i EU-medlemsstaterna och samspelet mellan försäkringsgarantisystemet och andra frågor som för närvarande övervägs på EU-nivå, framförallt det förestående införandet av Solvens II.

Motiveringen inleds med en analys av argumenten för en EU-lösning, därefter följer en översikt över föredragandens preferenser.

Behövs det en EU-dimension?

Från och med 2013 kommer Solvens II att på ett genomgripande sätt förändra den europeiska försäkringsbranschen. Statistiskt sett kommer de riskbaserade kraven i Solvens II att minska risken för att försäkringsföretag går i konkurs till ett fall vart 200:e år. Med konkurs avses en situation då ett försäkringsföretag inte har tillräckligt med kapital för att täcka sina skulder. I en sådan situation kan försäkringstagare som har utestående försäkringsfordringar riskera att göra förluster.

Enligt Solvens II finns emellertid en ”trappstege” av tillsynsinsatser innan en konkurs kan inträffa. ”Trappstegen” tas formellt i bruk när ett försäkringsföretag inte uppfyller sitt solvenskapitalkrav. I en sådan situation ålägger den behöriga tillsynsmyndigheten försäkringsföretaget att inom en viss tidsfrist återställa sitt kapital så att det överstiger dess solvenskapitalkrav. Om kapitalnivån fortsätter att försämrats till den grad att försäkringsföretaget inte uppfyller sitt minimikapitalkrav är försäkringsföretaget fortfarande ett fungerande bolag som klarar att lösa in försäkringsanspråk, men kommer att omfattas av stränga tillsynsåtgärder, inbegripet förbud mot att teckna nya försäkringar och/eller att tvingas avyttra sina försäkringsbestånd och/eller andra tillgångar. I praktiken förväntas försäkringsföretag inneha kapital som överstiger dess solvenskapitalkrav.

Givet denna situation ser föredraganden fyra områden där det behövs en EU-dimension för försäkringsgarantisystemen.

1) För att garantera konsumenterna skydd om ett försäkringsföretag går i konkurs.

Det är visserligen osannolikt men ändå möjligt att ett (gränsöverskridande) försäkringsföretag går i konkurs, vilket medför att försäkringstagare med försäkringsanspråk som förfaller till betalning kan göra förluster om det inte finns något försäkringsgarantisystem.

2) *För att garantera samma konsumentskydd oberoende av försäkringsföretagets hemland.*
Försäkringsverksamheten över nationsgränserna kommer troligen att öka under kommande år när flera alleuropeiska försäkringsföretag går över från en affärsmodell med filialer till en branschbaserad modell för att kunna utnyttja de kapitalfördelar som en sådan struktur erbjuder enligt Solvens II. När det således blir troligare att konsumenterna köper sina försäkringar från företag som drivs från marknader med ett annorlunda försäkringsgarantisystem eller inget system alls, innebär bristen på enhetlighet i konsumentskyddet uppenbara problem.

3) *För att garantera konsumenterna skydd vid bedrägerier och vilseledande försäljning*
Vilseledande försäljning eller bedrägerier från försäkringsföretagets eller förmedlarens sida kan leda till att försäkringstagarna får lägre avkastning och/eller gör förluster av andra skäl än att försäkringsföretaget har gått i konkurs. För att upprätthålla konsumenternas förtroende för finansiella tjänster bör ett försäkringsgarantisystem också täcka ersättning till konsumenterna vid bedrägerier eller vilseledande försäljning eftersom det från konsumentens synpunkt inte är någon skillnad mellan försäkringsförluster på grund av försäkringsföretagets konkurs eller på grund av vilseledande försäljning eller bedrägeri – i samtliga fall är det i grund och botten en följd av att tillsynen brustit.

4) *För att garantera skattebetalaren skydd om ett försäkringsgarantisystem havererar*
På vissa marknader där ett enda eller ett fåtal försäkringsföretag dominerar i fråga om tecknade försäkringspremier, kan en konkurs leda till att skattebetalarna får täcka kostnaden för försäkringsutbetalningarna även om det finns ett försäkringsgarantisystem. I europeiskt perspektiv är detta ett särskilt problem om ett försäkringsföretag som gått i konkurs genom ett tillstånd exporterar försäkringspremierna till något annat ställe inom EU. Risken att skattebetalarna ska drabbas av att ett försäkringsgarantisystem havererar bör så långt som möjligt begränsas.

Huvuddragen i ett EU-direktiv om försäkringsgarantisystem

Enligt föredragandens mening kan de fyra ovannämnda politiska målen uppfyllas tillräckligt väl genom ett direktiv med minimikrav om harmonisering, som garanterar konsumenterna samma skyddsnivå oberoende av var försäkringsföretaget tecknar försäkringsavtalet och som begränsar skattebetalarnas exponering för ersättningskrav på marknader där ett eller flera försäkringsföretags storlek i förhållande till hela marknaden är sådan att en konkurs skulle riskera att försäkringsgarantisystemet inte klarar att lösa in försäkringstagarnas anspråk. Inom dessa ramar – som beskrivs närmare nedan – bör utformningen av systemet enligt föredragandens mening omfattas av subsidiaritetsprincipen. Föredraganden erkänner att risken för snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden återstår att hantera, men anser att det är ett problem som lättare kan lösas på ett senare stadium när andra lagändringar har konsoliderats och det primära målet att skydda konsumenter och skattebetalare har säkerställts.

Försäkringsgarantisystemets geografiska räckvidd bör bygga på hemlandsprincipen

När det gäller att skapa likvärdiga förutsättningar och skydda konsumenterna finns det fördelar med att utgå från världlandet i avsaknad av harmoniserade konsumentskyddsbestämmelser på EU-nivå. Det kan dock leda till att kostnaderna fördubblas för alleuropeiska försäkringsföretag som tvingas delta i flera nationella system, men framför allt strider det mot betoningen i Solvens II på att den ledande tillsynsmyndigheten i hemlandet

i sista hand ska avgöra tillsynsfrågor. Om ett försäkringsföretag går i konkurs är detta således i grund och botten förknippat med att hemlandets tillsynsmyndighet har brustit i tillsynen, och ansvaret för att ersätta de försäkringstagare som drabbas av denna underlåtenhet bör därför bäras av hemlandets försäkringsgarantisystem.

Försäkringsgarantisystemet bör täcka alla giltiga försäkringsanspråk fullt ut för alla slags försäkringar, och konsumenterna bör möta ett enhetligt förfarande för att begära ersättning.

Föredraganden är övertygad om att det främsta syftet med en EU-lösning för försäkringsgarantisystem bör vara att ge konsumenterna en enhetlig skyddsnivå för alla försäkringsprodukter om ett försäkringsföretag går i konkurs, eller vid vilseledande försäljning eller bedrägeri från förmedlarens sida. Detta är nödvändigt för att upprätthålla konsumenternas förtroende för såväl försäkringsbranschen som den inre marknaden för finansiella tjänster. Ny EU-lagstiftning bör inte leda till ett minskat konsumentskydd i medlemsstater som redan har ett försäkringsgarantisystem (varav flera redan erbjuder skydd för alla kategorier av försäkringar och/eller full ersättning). EU:s konsumenter bör därför kunna förlita sig på att alla slags försäkringsprodukter som de köper täcks av ett försäkringsgarantisystem, att detta system garanterar att de får full ersättning inom en fastställd tid och att samma sak gäller i hela EU.

För att göra hemlandsprincipen trovärdig från konsumentsynpunkt måste konsumenterna mötas av ett enhetligt förfarande när de kräver ersättning från försäkringsgarantisystemet oberoende av försäkringsföretagets hemland. Det är viktigt att det finns en enda kontaktpunkt hos den nationella tillsynsmyndigheten som kan hjälpa konsumenterna med deras ersättningskrav, oavsett om det riktas mot det inhemska försäkringsgarantisystemet eller ett försäkringsgarantisystem i en annan medlemsstat. Inte minst bör de kunna få ordentlig hjälp med att förstå ersättningsförfarandet och kunna kräva ersättning på sitt eget språk. Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten bör utarbeta en harmoniserad metod för försäkringstagarnas ersättningskrav som bygger på enkelhet och bästa praxis, om så krävs genom bindande tekniska standarder. Tillsynsmyndigheterna i hem- och värdlandet bör samarbeta fullt ut för att garantera minsta möjliga avbrott för försäkringstagarna i ett värdland vid en konkurs.

På det här stadiet bör försäkringsgarantisystemet endast gälla fysiska personer, men för de nationella systemen kan man välja att även ta med juridiska personer.

Det finns ett värde i att låta mikroföretag och småföretag omfattas av ett försäkringsgarantisystem med tanke på den inre marknaden, men det är en grannliga uppgift att fastställa kriterier för att identifiera sådana företag. Föredraganden konstaterar att även om det finns en EU-definition av små- och medelstora företag (*kommissionens rekommendation 2003/361/EG*) tillämpas denna definition inte konsekvent i hela EU. Att sådana företag ändrar karaktär över tiden är ytterligare en komplikation. Följaktligen bör varje framtida direktiv om försäkringsgarantisystem begränsas till fysiska personer men vid antagandet av en rättslig definition av små och medelstora företag för hela EU och när ett försäkringsgarantisystem för enbart konsumenter har konsoliderats, bör kommissionen ompröva argumenten för ett försäkringsgarantisystem som även täcker ett urval juridiska personer. I överensstämmelse med den uppläggning med minsta möjliga harmonisering som

genomgående förespråkas i betänkandet anser föredraganden att enskilda medlemsstater som så önskar bör få lov att inbegripa juridiska personer i sina nationella försäkringsgarantisystem.

Modellen för finansiering av försäkringsgarantisystemet bör omfattas av subsidiaritetsprincipen. Försäkringsgarantisystemet bör vara tillräckligt stabilt, och hemlandets tillsynsmyndighet bör under överinseende av Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten tillämpa trovärdiga tillsynsstandarder för att undvika att skattebetalarna finansierar ersättningskraven.

Befintliga försäkringsgarantisystem avspeglar de särskilda förhållandena på nationella marknader och är mycket olika till sin uppbyggnad. Förutsatt att konsumenter och skattebetalare kan garanteras ett enhetligt skydd finns det därför enligt föredragandens mening för närvarande inte något värde i att anta en harmoniserad europeisk metod för finansieringen av försäkringsgarantisystemet.

I synnerhet förordar föredraganden inte att man gör förhandsfinansiering obligatoriskt i ett direktiv om minimikrav för harmonisering. Det kanske kan vara lämpligt i enskilda medlemsstater av historiska skäl men generellt sett är det oklart varför EU ska kräva att en förhandsfinansieringsfond ska finnas. Skälen till detta är följande:

- Även under finanskriser tenderar försäkringsföretag – till skillnad från banker – inte att gå i konkurs i stort antal, vilket beror på deras annorlunda finansieringsprofil och avsaknaden av systemkopplingar.
- Ett försäkringsföretags insolvens eller konkurs leder inte till omedelbara finansieringskrav. Försäkringskrav är till skillnad från privata banksättningar mycket illikvida i konsumentperspektiv.
- Trots påståendena om att medlemskap i förhandsfinansierade system dämpar alltför stor risktagning, finns det inga belägg för att försäkringsföretag som är verksamma under befintliga förhands- eller efterhandsfinansierade system i Europa har skilda riskprofiler.
- På makronivå är det tveksamt om ett förhandsfinansierat system skulle vara tillräckligt stort för att kunna bidra till att minska de procykliska konsekvenserna av en kris.

Föredraganden är dock medveten om att det finns ett litet antal marknadskoncentrationer där en konkurs för ett eller flera försäkringsföretag skulle medföra en betydande påfrestning på försäkringsgarantisystemets förmåga att täcka alla ersättningskrav som görs innan tillsynsmyndigheterna kan omstrukturera företaget och/eller sälja det eller dess försäkringsbestånd vidare. Detta kan till sist leda till att skattebetalarna får betala räkningen för att täcka kostnaden för ersättningskraven. I en sådan situation anser föredraganden att det åligger den ansvariga tillsynsmyndigheten i hemlandet att se till att den extra risk som förekomsten av ett eller flera stora försäkringsföretag medför för ett nationellt försäkringsgarantisystem hanteras genom extra tillsynsstandarder. Detta kan ske genom en allmän förhandsfinansiering, ytterligare kapitalkrav för dessa stora försäkringsföretag enligt Solvens II (under pelare 2 eller ett mer strikt internt modellgodkännande), bidrag från försäkringsexportörer till ett visst förhandsfinansierat system, vilket kräver att det enskilda försäkringsföretaget reserverar ytterligare medel på ett depositionskonto, eller genom någon annan metod. Med hänsyn till konsekvenserna för marknadsförtroendet i hela Europa om ett nationellt försäkringsgarantisystem havererar bör de nationella tillsynsmyndigheterna under

samordning av Eiopa genomföra marknadsspecifika och Europaomfattande stresstester av nationella försäkringsgarantisystem för att försäkra sig om att de klarar påfrestningen om ett eller flera försäkringsföretag går i konkurs och lämna rekommendationer om modellerna för försäkringsgarantisystemen befinns vara otillräckliga. Detta bör åtföljas av inbördes utvärderingar för att garantera ett utbyte av bästa praxis i fråga om metoderna för försäkringsgarantisystem.

14.4.2011

YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR DEN INRE MARKNADEN OCH KONSUMENTSKYDD

till utskottet för ekonomi och valutafrågor

över försäkringsgarantisystem
(2011/2010(INI))

Föredragande: Louis Grech

FÖRSLAG

Utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd uppmanar utskottet för ekonomi och valutafrågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

- A. Den senaste konjunkturedgången har lagt i dagen en rad allvarliga brister och ojämlikheter i den inre marknaden som alla bidrar till att undergräva konsumenternas och medborgarnas förtroende. För att skydda konsumenternas rättigheter och återvinna deras förtroende för finansmarknaderna måste EU vidta brådskande åtgärder och vederbörligen beakta konsumenternas intressen i alla nuvarande och framtida initiativ.
- B. Avsaknaden av harmoniserade försäkringsgarantisystem på europeisk nivå och skillnaderna mellan de olika system som tillämpas i medlemsstaterna har resulterat i ett ineffektivt och ojämnt skydd för försäkringstagare och har hämmat verksamheten på försäkringsmarknaderna genom att snedvrیدا den gränsöverskridande konkurrensen.
 1. Europaparlamentet anser att antagande av ett gemensamt försäkringsgarantisystem på EU-nivå och anpassning av de olika befintliga försäkringsgarantisystemen i medlemsstaterna skulle vara ett effektivt sätt att öka förtroendet bland medborgarna, skydda konsumenters och skattebetalares rättigheter och öka marknadens stabilitet, inom försäkringssektorn i synnerhet samt när det gäller den inre marknaden och finansiella tjänster i allmänhet. Parlamentet välkomnar därför kommissionens initiativ att införa en ram för minimal harmonisering av försäkringsgarantisystem.
 2. Europaparlamentet medger att Solvens II-direktivet varken garanterar att försäkringsbolag aldrig kommer att riskera att gå i konkurs eller skyddar konsumenterna från förluster i

händelse av att ett försäkringsbolag skulle gå i konkurs. Parlamentet uppmanar därför kommissionen att se till att det gemensamma försäkringsgarantisystem som ska antas är konsekvent och samstämt med Solvens II-direktivet.

3. Europaparlamentet medger att den mest realistiska och användbara strategin i nuläget skulle vara att införa en samstämd och rättsligt bindande ram för skydd genom försäkringsgarantisystem som bygger på en minimal harmonisering och som inte bör urholka det skydd som redan finns i några medlemsstater. Parlamentet medger att på längre sikt bör målet vara harmoniserade bestämmelser för viktiga konsumentfrågor, exempelvis hemmedlemsstatsprincipen, ersättningstak och andra liknande frågor. Parlamentet anser att när väl den rättsliga ramen för försäkringsgarantisystem träder i kraft, bör kommissionen genomföra expertutvärderingar för att fastställa huruvida lagstiftningens huvudsakliga mål och syften har uppnåtts. Parlamentet instämmer i åsikten att försäkringsgarantisystemets lagstiftningsstruktur bör baseras på ordentliga konsekvensbedömningar.
4. Europaparlamentet anser att om ett omfattande och kontinuerligt skydd för försäkringstagare och förmånstagare ska kunna garanteras, bör kommissionen bevara och ta hänsyn till andra skyddsmekanismer och lagstiftningsbestämmelser som redan finns på plats. Försäkringsgarantisystemet bör aktiveras när andra skyddsmekanismer har misslyckats.
5. Europaparlamentet anser att framtida försäkringsgarantisystem bör bygga på hemmedlemsstatsprincipen, särskilt för gränsöverskridande försäkringsbranscher, förutsatt att medlemsstaterna erbjuder ett höggradigt och likvärdigt konsumentskydd för alla fysiska personer – oavsett om de är försäkringstagare eller andra förmånstagare – som täcks av någon typ av försäkringsavtal som gäller konsumenter (livförsäkring eller skadeförsäkring).
6. Europaparlamentet konstaterar att medan det inte finns något garantisystem för pensioner inom den andra pelaren som förvaltas av pensionsfonder, skulle försäkringsbolag som tillhandahåller pensioner omfattas av ett försäkringsgarantisystem. Parlamentet insisterar därför på att pensionsprodukter inom den andra pelaren måste omfattas av särskilda och separata system som säkerställer att alla pensionärer erhåller ett likvärdigt skydd.
7. Europaparlamentet insisterar på att informationen till konsumenterna när ett försäkringsföretag hamnar på obestånd bör vara lättillgänglig, omfattande och lättförståelig, med tydliga anvisningar om vilken myndighet konsumenten bör vända sig till med fordringar och frågor. Parlamentet är övertygat om att ett inrättande av en enda kontaktpunkt för alla system för ekonomisk garanti eller ersättning skulle garantera att den befintliga lagstiftningen verkligen gagnar konsumenterna, särskilt när det gäller tillhandahållande av information och underlättande av gränsöverskridande kontakter och betalningar.
8. Europaparlamentet understryker att konsumenternas kunskap och kännedom om finansiella tjänster och de risker som förknippas med dessa bör förbättras, och föreslår därför att en mekanism snarlik det europeiska standardiserade informationsformuläret införs för försäkringskontrakt, och att detta formulär innehåller tydliga och obligatoriska riskvarningar om komplicerade försäkringsrelaterade investeringsprodukter och

information om försäkringsgarantisystem anknutna till specifika nationella myndigheter, i syfte att underlätta för försäkringstagare att förstå försäkringsprodukter och få tillgång till all relevant information.

9. Europaparlamentet anser att för att säkra ett gott konsumentskydd i händelse av att ett försäkringsbolag går i konkurs, bör ett europeiskt regelverk för försäkringsgarantisystem föreslå två alternativ, nämligen att ekonomisk ersättning utgår för förluster och att försäkringsavtal vidmakthålls genom portföljöverföring, och att det senare bör vara det alternativ som föredras, samtidigt som det garanteras att försäkringstagaren under alla omständigheter inte förlorar några av sina rättigheter och privilegier enligt försäkringen. Parlamentet rekommenderar att man överväger att upprätta ersättningstak för icke-obligatoriska försäkringar, medan man garanterar maximal ersättning för obligatoriska försäkringar.
10. Europaparlamentet konstaterar att på ett antal försäkringsmarknader inom EU överensstämmer inte ersättningstaket för investeringsprodukter från försäkringsbolag med ersättningstaket för liknande bankprodukter. Parlamentet anser att i sådana fall bör kommissionen se till att samma skyddsnivå som gäller för banktillgodohavanden och investeringsfonder också gäller för innehavare av försäkringsrelaterade investeringsprodukter som saluförs av försäkringsbolag.
11. Europaparlamentet anser att finansieringen av försäkringsgarantisystem bör grundas både på förhandsfinansiering, som blir föremål för grundliga konsekvensbedömningar, och på efterhandsfinansiering, och att en bredare debatt på europeisk nivå behövs för att säkerställa att en rimlig procentnivå på förhandsfinansieringen fastställs, vilket kommer att gynna konsumenten utan att försäkringsbolaget utsätts för alltför stora påfrestningar. Parlamentet medger att förhandsfinansiering av oförutsedda utgifter skulle vara till fördel för försäkringsbolagen, eftersom den skulle ge upphov till god affärsriskhantering.
12. Europaparlamentet uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att stödja effektiv förvaltning och tillsyn av försäkringsgarantisystemen genom medlemsstaternas behöriga myndigheter och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa), och att stärka samarbetet mellan de nationella myndigheterna och Eiopa i syfte att säkerställa samstämmighet i försäkringsgarantisystemens tillvägagångssätt. Parlamentet insisterar på att inhemska tillsynsorgan bör, med Eiopas godkännande, kontrollera om försäkringsgarantisystemen skulle klara av att ett eller flera försäkringsbolag går i konkurs. Tillsynsorganen bör också underlätta utbyte av information och bästa praxis.
13. Europaparlamentet är medvetet om att problem som orsakas av marknadskoncentrationer kan anstränga ett försäkringsgarantisystems förmåga att klara alla försäkringstagares ersättningskrav efter en konkurs av ett eller flera försäkringsföretag. Parlamentet anser att bestämmelser om försäkringsgarantisystem som skulle kunna leda till ytterligare påfrestningar på koncentrerade marknader måste undvikas.

RESULTAT AV SLUTOMRÖSTNINGEN I UTSKOTTET

Antagande	13.4.2011
Slutomröstning: resultat	+: 34 -: 0 0: 3
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Pablo Arias Echeverría, Adam Bielan, Lara Comi, Anna Maria Corazza Bildt, António Fernando Correia De Campos, Jürgen Creutzmann, Christian Engström, Evelyne Gebhardt, Louis Grech, Małgorzata Handzlik, Iliana Ivanova, Philippe Juvin, Sandra Kalniete, Eija-Riitta Korhola, Edvard Kožušník, Kurt Lechner, Toine Manders, Mitro Repo, Robert Rochefort, Zuzana Roithová, Heide Rühle, Matteo Salvini, Christel Schaldemose, Andreas Schwab, Eva-Britt Svensson, Róza Gräfin von Thun und Hohenstein, Kyriacos Triantaphyllides, Emilie Turunen, Bernadette Vergnaud, Barbara Weiler
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Ashley Fox, María Irigoyen Pérez, Constance Le Grip, Pier Antonio Panzeri, Konstantinos Poupakis, Sylvana Rapti, Olle Schmidt

RESULTAT AV SLUTOMRÖSTNINGEN I UTSKOTTET

Antagande	15.6.2011
Slutomröstning: resultat	+: 37 -: 0 0: 1
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Sharon Bowles, Udo Bullmann, Pascal Canfin, Nikolaos Chountis, George Sabin Cutaş, Leonardo Domenici, Diogo Feio, Elisa Ferreira, Ildikó Gáll-Pelcz, José Manuel García-Margallo y Marfil, Jean-Paul Gauzès, Sven Giegold, Sylvie Goulard, Liem Hoang Ngoc, Gunnar Hökmark, Wolf Klinz, Jürgen Klute, Philippe Lamberts, Werner Langen, Astrid Lulling, Arlene McCarthy, Ivari Padar, Alfredo Pallone, Anni Podimata, Antolín Sánchez Presedo, Olle Schmidt, Edward Scicluna, Peter Simon, Peter Skinner, Theodor Dumitru Stolojan, Ivo Strejček, Kay Swinburne, Marianne Thyssen, Ramon Tremosa i Balcells, Corien Wortmann-Kool
Slutomröstning: närvarande suppleanter	David Casa, Ashley Fox, Thomas Mann