

Offentlig administration af forsikringselskaber

AIDA's nordiske kollokvium, Rungstedgaard d. 9.-11. marts 1994

Hovedreferent: Advokat **Jan Andresen**, Uni Storebrand

Co-referent: **Gustav Dahlberg**, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund

Redaktør: Lektor Ph.D. **Ivan Sørensen**. Ass.: Stud. jur. **Sonja Pedersen**

Inholdsfortegnelse

1	Hovedreferent Jan Andresen	3	Sammenfattende bemærkninger
1.1	Indledning	4	Diskussionen
1.2	De norske regler	4.1	Bo Von Eyben
1.2.1	Reglerne om offentlig administration af forsikringselskaber	4.2	Anders Beskow
		4.3	Kent Ekman
1.3	Krisen i Uni Storebrand	5	Sammenfatning og konklusion
1.4	Erfaringerne fra administrationsstyret		
2	Co-referent Gustav Dahlberg		
2.1	Indledning		
2.2	Retsreglerne i Finland		
2.3	Finske sager		

Bilag nr.1: Reglerne i den norske Forsikringsvirksomhedslov om offentlig administration af forsikringselskaber.

Bilag nr.2: "Nærmere regler om administrasjonsstyrets virksomhet i Uni Storebrand A/S under offentlig administrasjon" (Kredittilsynet).

Bilag nr.3: "Forskrift om administrasjon av morselskap i forsikringskonsern"

Bilag nr.4: Kredittilsynets utredning "Uni Storebrand AS under offentlig administrasjon" (1993)

1. Hovedreferent Jan Andresen

1.1. Indledning

Først vil jeg gennemgå de formelle regler. Dernæst vil jeg se nærmere på situationen for Uni Storebrand og enkelte af de problemstillinger vi har haft og de erfaringer vi har fået. Det var et problem i sig selv, at Uni Storebrand var det første selskab der var sat under offentlig administration under den nye norske lovgivning. Der opstod naturligvis en række praktiske og juridiske spørgsmål som vi måtte tage stilling til på meget kort tid.

1.2. De norske regler

Selve reglen om offentlig administration har man haft i Norge siden 1920'erne, men den har væsentligt været praktiseret for forretningsbanker og sparebanker og reglen er alternativ til konkurs- og gældsforhandling. Reglerne om gældsforhandling og konkursreglerne gælder for "almindelige" selskaber og ikke for banker og forsikringsselskaber. Ved offentlig administration sker der ikke nogen ændring af de økonomiske realiteter. Det er jo ikke sådan at myndighederne indskyder penge. Det der sker i dag er, at der ændres i de styrende organer på den måde at selskabets bestyrelse erstattes af et administrationsstyre som udnævnes af myndighederne. Selskabet gives med andre ord et "pusterum" således at man kan finde ud af selskabets fremtid.

I krisen i 1920'erne i Norge blev 47 forretningsbanker og 30 sparebanker sat under administration. Erfaringerne herfra var ikke gode, idet kun 10 af disse finansinstitutioner kom tilbage i fri virksomhed, med store tab for kreditorerne til følge. Vi skal frem til 1980 og 1990'erne for at se en tilsvarende krise i Norge. Denne krise blev ordnet på en anden måde end den i 1920'erne. Etableringen af Banksikringsfonden og Bankinvesteringsfonden gjorde at man fik en bedre orden end i 1920'erne. Banksikringsfonden tilførte ban-

kernes egen sikringsfond midler mens bankinvesteringsfonden skulle gå ind i mere kommerciel basis i de enkelte banker. Dette viste sig at være en stor succes særlig på grund af de gunstige makroøkonomiske forhold de senere år.

Den eneste bank der har været sat under offentlig administration er Norion Bank. Uden for bankvirksomhed har man herefter kun Uni Storebrand og Star Forsikring. Star Forsikring er så vidt vides under afvikling, mens Uni Storebrand er sat tilbage i fri virksomhed.

1.2.1. Reglerne om offentlig administration af forsikringsselskaber

Reglerne findes i forsikringsvirksomhedsloven (nr. 39 af 10/6-1988) i kap. 11 "Offentlig administration af forsikringsselskaber" (se bilag 1). Vilkårerne for at sætte et forsikringsselskab under offentlig administration er at selskabet ikke kan opfylde sine forpligtelser efterhånden som de forfalder. Selskabet har da pligt til at meddele dette til Kredittilsynet som så foretager en vurdering og udarbejder en indstilling til Finansdepartementet. Departementet træffer den endelige beslutning. Træffes der beslutning om offentlig administration træder generalforsamlingen, repræsentantskabet, kontrolkomiteén og styret og alle disse organer erstattes af et administrationsstyre udnævnt af myndighederne. Dette styre består af 3 personer.

I lovens kap. 11 findes også regler om fortrinsret for forsikringskrav og om tegning af nye forsikringer.

Et andet regelsæt som er aktuelt er Financesvirksomhedsloven (nr. 40 af 10/6-1988) der i kap. 5 indeholder regler om offentlig administration af holdingselskaber i en finanskoncern. Der findes en relevant bestemmelse i dette kapitel. Bestemmelsen er dog relativ vag og det forudsættes i lovmotiverne at bestemmelsen udfyldes med forsikringsvirksomhedslovens regler. Den 23/8-1992 blev der udarbejdet forskrifter om administration af

moderselskab i forsikringskoncerner. Disse forskrifter havde stort set til hensigt at udfylde den førnævnte bestemmelse. Det man gjorde var at gøre gældende en del af de regler der gælder for forsikringsvirksomhed og jfr. de bestemmelser der findes i konkursloven. Der er dog tale om et tyndt regelsæt når det gælder administration af holdingselskaber. Endvidere udstedte Kredittilsynet særlige regler for Uni Storebrand under administration. Disse regler er stort set de samme som findes i Forsikringsvirksomhedsloven, men der var dog en særlig bestemmelse om at alle væsentlige økonomiske transaktioner skulle godkendes af Kredittilsynet. Endvidere indeholdt reglerne rapporteringsrutiner for administrationstyret til Kredittilsynet. Endelig var der fastsat en frist på 1 år indenfor hvilket administrationsstyret skulle sende en anbefaling til Kredittilsynet om selskabets fremtid. Se bilag 2 og 3.

Det sidste jeg vil medtage her er ikke retskilder men er interessante alligevel - nemlig administrationsstyrets sagsbehandlingsregler. Disse indeholder bla. følgende regler: Når det gælder styret i Uni Storebrand Nye A/S fungerer dette i.h.t. aktielovens regler med det ansvar og den myndighed dette indebærer. Dette regelsæt forudsætter at det nye selskabs administrationsstyre på hensigtsmæssig måde kan instruere styret samt på ethvert tidspunkt vælge et nyt styre. Endvidere findes der en del regler om, hvorledes der skal rapporteres fra Uni Storebrands styre til administrationsstyret.

Herudover kan der henvises til Kredittilsynets redegørelse "Uni Storebrand AS under offentlig administrasjon" (se bilag 4).

1.3. Krisen i Uni Storebrand

Den 25/8-1992 blev Uni Storebrand sat under offentlig administration. Der var egentlig ikke tale om en krise i datterselskabet men i holdingselskabet. Holdingselskabet havde fore-

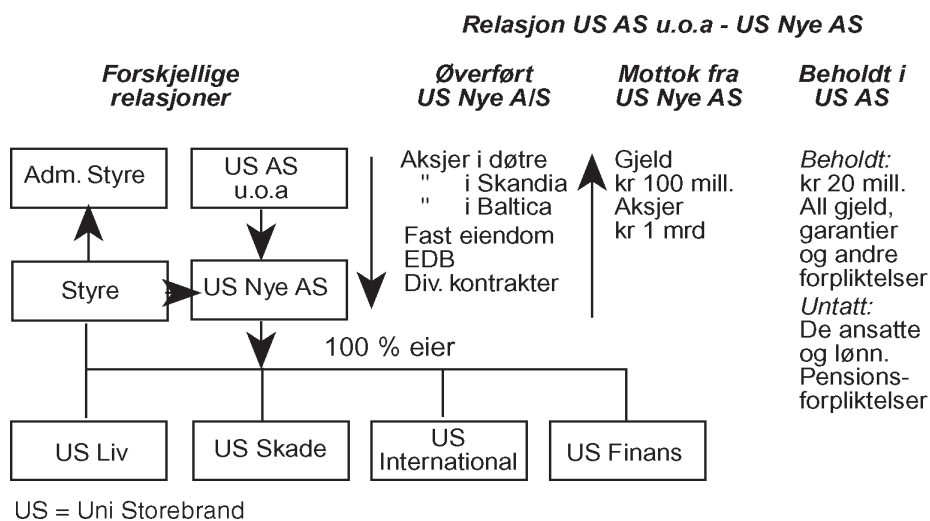
taget en investering i Skandia aktier som viste sig at være uheldig og som medførte en likviditetskrise i selskabet. Selskabet gjorde den fejl at det ikke investerede langsigtet men kortsigtet. Samtidig skulle selskabet betale disse kortsigtede investeringer og dette sammenholdt med den almindelige krise i det norske finansielle system og den uheldige udvikling i Hafnia (København) udløste krisen. Forinden selskabet blev sat under administration forsøgte man forskellige modeller, bla. emission af selskabet, hvilket dog ikke kom på banen, likviditet fra banker eller selskabets ejere men man sagde nej. Myndighederne ville heller ikke medvirke med likviditetsstøtte, idet man sagde at det ikke var en statsopgave at gå ind med midler i et privatejet Uni Storebrand. Man opfattede krisen i forsikringssektorerne som forskellig fra krisen i bankverdenen. Krisen i bankerne opfattedes således som en systemkrise, mens krisen i Uni Storebrand var et enkeltstående tilfælde.

På næste side vises skematisk, hvorledes konstruktionen så ud mens Uni Storebrand var under administration. Norges Nationalbank gav en likviditetsgaranti til dette system. Der blev aldrig trukket på den, men den var grundlaget for at selskabet Uni Storebrand Nye A/S (bla.) fik en en trækret hos Kreditkassen på 150 mill. NOK. Administrationsstyrets medlemmer fik en styregaranti på 50 mill. NOK pr. person til dækning af evt. erstatningskrav.

Der blev foreslået forskellige løsningsmodeller. En løsningsmodel forudsatte at gælden blev konverteret til aktier. Dette er dog ikke tilladt iflg. regelsættet. Man kan evt. få nedsat kravene men man kan ikke konvertere til aktier. Denne løsningsmodel kunne derfor ikke bruges.

Løsningsmodellen blev at der tilførtes en kapital på ialt 6,4 milliarder NOK fra finansmarkedet (der henvises til den offentlige redegørelse fra Kredittilsynet). Eksterne kredi-

TEMA AIDA



torer fik 4 milliarder NOK. Visse krav blev forrentet men ikke med den sædvanlige morarente som på daværende tidspunkt var 18% men med 11%. Denne procentsats blev fastsat af Finansdepartementet. Alle krav blev prøvet ligesom i et konkursbo. Slutresultatet blev en egenkapiatl på 900 mill. NOK.

Med virkning fra den 13/7-1993 blev Uni Storebrand fristillet.

1.4. Erfaringerne fra administrationsstyret

Tidselementet: Administrationstiden tog for lang tid. Det skader et selskabs image. Uni Storebrand mistede dog ikke markedsandele. Dette skyldes dels en vis træghed i systemet, men især det store arbejde de ansatte udførte.

Informationsværdien: Det er meget vigtigt at informere omverdenen om, hvad det er der sker. Dette skete igennem annoncer i dagspressen.

Kreditorer og aktionærer: Disse personers magt er faktisk sat ud af funktion under et administrationsstyre. Man havde dårlig kontakt med disse personer.

Forholdet til myndighederne: Administrationsstyret har stor kompetence, men i prak-

tisk er det ofte nødvendigt at indhente forhåndssamtykke hos myndighederne forinden en lang række funktioner udføres. Erfaringerne fra Uni Storebrand er positive - administrationsstyret gjorde et stort arbejde med at sætte sig ind i selskabets daglige sagsbehandling, og arbejdede godt med myndighederne.

Administrationsstyret: Det er vigtigt at vælge velkvalificerede personer, d.v.s. personer der før har prøvet at arbejde med afvikling af selskaber og som er bekendt med emissionmarkedet o.s.v.

Børsen: Det er vigtigt at man gør sig klart, hvilke regler der gælder. Er der informationspligt og da i hvilket omfang?

Således som reglerne er i Norge i dag må det konkluderes at de egner sig bedre til afvikling af selskaber end til fristilling. Uni Storebrand blev reddet af opsving i finansmarkedet og en faldende rente m.v.

2. Co-referent Gustav Dahlberg

2.1. Indledning

I det følgende fremstilles de finske regler på området samt gives nogle erfaringer fra sager med finske forsikringselskaber.

2.2. Retsreglerne i Finland

I.h.t. reglerne i Forsikringsvirksomhedsloven (kap. 5) kan et forsikringselskab sættes i likvidation enten ved beslutning af "selskabsstemmar" eller ved beslutning fra forsikringsinspektionen. Der skal da udvælges nogle "likvidationsmænd" som handler i stedet for styret og direktøren. Disse personer udvælges af Social- og sundhedsministeriet (forsikringsinspektionen).

Likvidationsudvalget har pligt til at forsøge at overføre forsikringsbestanden til et andet selskab. Lykkedes dette ikke inden et år skal der indkaldes til møde med samtlige forsikringstagere, hvor det skal foreslås at der oprettes et gensidigt forsikringselskab på grundlag af det "gamle" selskab. Lykkedes dette heller ikke skal man afvikle selskabet på bedst mulige måde.

2.3. Finske sager

I 1960'erne var der i Finland et kreditforsikringselskab der ejedes af byggefirmaer. Selskabet kom i økonomiske problemer og selskabets forsikringsbestand og gæld blev overtaget af Pohjola, uden indblanding af forsikringsinspektionen.

Man har for tiden en livlig debat i Finland om forsikringselskabernes moralske pligt til at hjælpe andre forsikringselskaber der er kommet i vanskeligheder. Tidligere havde man en "gentleman agreement" om at sørge for at intet selskab gik i likvidation, idet dette ville skade branchens rygte.

Den 22 december 1993 gik et andet selskab, Apollo, i likvidation på initiativ af forsikringsinspektionen. Der arbejdes for tiden på at afvikle dette selskab.

Det gensidige forsikringselskab Värma kom i økonomiske problemer sidst i 1980'erne. Bestyrelsen er aftrådt og forsikringsbestanden er overtaget af Pohjola. Et af de store problemer er de mange ansatte der står uden arbejde.

En anden mulighed end likvidation af et forsikringselskab er at sanere selskabet i.h.t. virksomhedssaneringsloven. Dette er tilfældet med Kansa A/S, hvor man for tiden forsøger at sanere/redde selskabet.

I Finland har man haft en "gentleman agreement", hvorefter forsikringselskaberne hæfter solidarisk når et selskab kommer i økonomiske vanskeligheder. I 1989 blev denne aftale fornyet og anbefales af Centralforbundet.

Der er forslag fremme om ved lovgivning at gennemføre solidarisk ansvar mellem forsikringselskaberne. Dette er vanskeligt at forstå, når bankerne ikke skal hæfte solidarisk. Der har jo været store økonomiske problemer i bankerne, hvor staten er trådt til og har betalt mange milliarder.

3. Sammenfatning

Den finansielle sektor har været hårdt presset i 1990'erne. Forsikringsbranchen som ellers har været kendt for at være kapitalstærk, har også mærket krisen. Referenternes indlæg rejser flere spørgsmål:

Skal man anvende de almindelige insolvensretlige regler når et forsikringselskab ikke kan betale sine forpligtelser? Skal man søge alternative løsninger som f.eks. offentlig administration? Hvilke mål har man — rekonstruktion eller afvikling af selskabet? Skal der ske en holdningsændring til forsikringselskaberne således at disse behandles på samme måde som bankerne, d.v.s. at der evt. stilles statsgarantier til rådighed? En række af disse spørgsmål må løses politisk. Der henvises iøvrigt til afsn. 5 nedenfor.

4. Diskussionen

4.1. Bo Von Eyben

Hovedproblemet er om der er et behov for en lovregulering af den rolle den offentlige myndighed (i Danmark Finanstilsynet) skal have som et alternativ til det insolvensretlige sys-

tem? Som hovedreferenten anførte kan den norske regel først iværksættes, når der foreligger insolvens. Hermed er det understreget, at der er tale om et alternativ til det insolvensretlige system. Erfaringerne fra Norge viser, at der også under et administrationsstyre er behov for regler om et kreditorudvalg og behov for regler om prøvelse af fordringer. Dette rejser spørgsmålet, at i højere grad man overfører regler som vi kender fra det almindelige insolvensretligesystem, hvad er da behovet for at etablere et særligt system som alternativ til det insolvensretlige system?

Fordelen ved den norske løsning er, at man får en klar rollefordeling, idet man udskifter alle ledelsesorganer med det særlige administrationsstyre. Erfaringerne fra Norge viser dog, at dette særlige system er bedre egnet til afvikling end rekonstruktion. Der vil derfor være mindre interesse for et sådant nyt regelværk. Desuden kan der rejses det spørgsmål, om det der er offentlighedens interesse varetages af disse regler?

4.2. Anders Beskow

I Sverige er der for tiden drøftelser om, hvorledes de skadelidte ved motoransvarsforsikring skal være stillet i tilfælde af at skadevolders forsikringsselskab ikke kan opfylde dets økonomiske forpligtelser. I Justitsdepartementet har det været foreslået, at alle selskaber, der har koncession til tegning af motoransvarsforsikringer, skulle hæfte kollektivt. Forsikringsbranchen har vendt sig mod dette forslag, idet man bla. mener, at det kunne føre til spekulation i at overtage usikre risiko - de anrde selskaber ville jo betale evt. skader.

4.3. Kent Ekman

For mig er det vanskeligt at se at den rekonstruktion som blev anvendt i Norge (jfr. hovedreferentens indlæg), hvor man overfører aktiverne til et nyt selskab uden for kreditorernes rækkevidde, er juridisk gyldig.

5. Sammenfatning og konklusion

Reglerne om offentlig administration af forsikringsselskaber, som de er beskrevet af hovedreferenten, er et alternativ til de insolvensretlige regler. Erfaringerne med Uni Storebrand viser dog at dette system er bedre egnet til afvikling end rekonstruktion af et nødlidende selskab. Systemet åbner dog mulighed for at de offentlige myndigheder kan gribe ind også i forhold til kreditorerne. Dette skete i Uni Storebrand-sagen, hvor departementet fastsatte renten af fordringerne til en væsentlig lavere rente end den der ellers skulle være betalt efter de almindelige renteregler.

Der foregår en del (politiske) drøftelser i de nordiske lande om, hvorledes forsikringsselskaber der måtte komme i økonomiske vanskeligheder skal behandles. Skal der lovreguleres eller skal man indgå "gentleman agreement" om f.eks. solidaransvar selskaberne imellem? Tendensen har hidtil været den at forsikringsselskaber selv må klare deres problemer evt. ved solidaransvar.

Til debatten om motorkøretøjsforsikring kan føjes at den danske ordning - som er af ældre dato - går ud på at samtlige de forsikringsselskaber der tegner lovpligtig ansvarsforsikring skal dække et nødlidende selskabs forpligtelser med indtil 500.000 DKR. Dette beløb er endnu ikke blevet opreguleret og må i dag anses for kun at have symbolsk værdi. Se hertil ovenfor afs. 4.1. om trafikforsikring og EU.

Som det fremgår af referatet gik diskussionen mest på, hvilke regelsæt eller systemer man skal anvende *når* et forsikringsselskab er insolvent. Det kunne have været interessant, hvis diskussionen også havde rejst spørgsmål om årsagerne til, at en række forsikringsselskaber (for første gang i historien), har så alvorlige økonomiske problemer som det er tilfældet i 1980'erne og 1990'erne!