

Gränsöverskridande handel med försäkringar – ur ett konsumentperspektiv

av Marie Brommesson och Helena Flack



Marie Brommesson

På försäkringsområdet har gemenskapslagstiftningen efter införandet av den inre marknaden till stor del inriktats på en kontinuerligt ökad etableringsfrihet för försäkringsföretag. Den rättsliga uppbyggnaden har inriktats på en kontroll av företagets soliditet, harmonisering av bokföringen samt på de principer som avser hemlandstillsyn, ömsesidigt erkännande, minimiharmonisering och frihet för försäkringsbolag att erbjuda tjänster i andra



Helena Flack

medlemsstater.¹ På grund av den inre marknads genomförande strider det numera mot gemenskapsrätten att förbjuda bolag att bedriva sin verksamhet i andra medlemsstater än den, i vilken bolaget är etablerat.²

Till följd av den inre marknads införande har den svenska försäkringsmarknaden förändrats. De svenska konsumenterna har genom den europeiska integrationen fått tillgång till ett större utbud och kan idag välja en försäkring som är anpassad till den enskildes behov. Konsumenterna har emellertid, trots tredje generationens försäkringsdirektiv³, endast total tillgång till försäkringar i det land där de är bosatta eller har medborgarskap. Målsättningen är dock att utbudet skall bli tillgängligt i samtliga medlemsstater och att en försäkringstagare, oberoende av ställning, storlek eller vilket slags risker försäkringen gäller, skall kunna att anlita det försäkrings-

bolag vars utbud bäst motsvarar hans behov.⁴

Den ökade integreringen kan leda till att konsumenterna påverkas negativt. Det främsta problemet torde vara att avgöra vilken lag som är tillämplig på det ingångna försäkringsavtalet. Då tillsynen av bolagen dessutom ej sker av de nationella myndigheterna i den medlemsstat där tjänsten erbjuds, kan detta eventuellt leda till ett svagare konsumentskydd. Generellt kan sägas att en viss osäkerhet om vilka bestämmelser som skall tillämpas kan uppstå.

Artikeln är en förkortad version av en magisteruppsats i Handelsrätt vid Internationella Högskolan i Jönköping maj 2000.

Målsättningen med denna artikel är att konkretisera de problem som finns samt att påvisa vilka regler som skall tillämpas.

Problem på den europeiska försäkringsmarknaden

På dagens europeiska försäkringsmarknad finns fortfarande betydande skillnader i de nationella rättsordningarna, trots att ett omfattande harmoniseringsarbete har genomförts. Hos de enskilda medlemsstaterna tycks finnas en motvilja mot att tillnärma lagstiftningarna på vissa områden. Detta gäller bland annat för försäkringsavtal och regleringar rörande konsumentskydd. Det tycks även saknas tilltro till att andra länders konsumentskydd är lika bra som det egna landets. Andra hinder för att uppnå en gemensam försäkringsmarknad är exempelvis statsfinansiella intressen och brist på skatteharmonisering.

I ett yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén⁵ nämns ett antal skäl till oro för konsumenterna med anledning av den inre marknaden för försäkringar. De problem som beskrivs är främst att avtalens innehåll skiljer sig åt, att informationen från försäkringsgivaren kan vara knapphändig, att räckvidden av begreppet allmänintresse är oklar samt att olikheter inom skatteområdet försvårar en jämförelse av utfallet då en försäkring tecknas i en annan medlemsstat. Vi anser att problem även kan uppstå då det av försäkringsavtalet inte klart framgår vilket lands lag som skall tillämpas eller vem som är den faktiska avtalsparten.

Resultatet av att försäkringsmarknadens regler skiljer sig åt i medlemsstaterna är att osäkerheten, för så väl försäkringsgivare som försäkringstagare, blir stor. De faktorer som orsakar tveksamhet hos marknadsaktörerna är bland annat att⁶

- begreppet allmänintresse medför tolkningsvårigheter. Dessa tolkningsvårigheter har resulterat i att marknadsaktörerna känner

en stor osäkerhet om vilka regler som skall tillämpas vid utövandet av försäkringsverksamhet.

- vissa områden fortfarande kräver harmonisering för att en inre försäkringsmarknad skall kunna skapas. Främst är det avtals- och skatterätten som behöver harmoniseras. När det gäller skatterätten har dock ECJ nyligen utvecklat en praxis, vilken har minskat osäkerheten på området. Exempelvis har det fastslagits att fysiska personer har rätt att göra avdrag för pensioner och försäkringsavgifter oavsett var tillhandahållaren är etablerad. Detta underlättar väsentligt för utökandet av den gränsöverskridande handeln, men problemen kvarstår dock till viss del eftersom praxis inte kan anses vara en fullgod ersättning för harmoniserade gemenskapsregler. Inom avtalsrätten får mångfalden av regler för internationell privaträtt, vilka gäller för den inre marknaden, kompensera frånvaron av en harmoniserad försäkringsavtalsrätt. Resultatet av detta är att den gränsöverskridande verksamheten är svår att genomföra i praktiken eftersom den är kostsam och rättsligt intrikat.
- medlemsstater implementerar lagstiftningen felaktigt, vilket utgör ytterligare ett hinder för att den inre försäkringsmarknaden skall fungera. Detta problem kräver dock tid och uppmärksamhet för att kunna åtgärdas.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns en stor rättslig spridning på gemenskapsnivå. Aktuella direktiv ändras och upphävs efter hand, vilket medför problem för såväl förståelse som tillämpning. Detta har lett till att en kodifiering på området efterfrågas. Förvirringen vad gäller direktivens tillämpning ger upphov till svårigheter för både försäkringsgivare och konsumenter.⁷

Harmonisering av försäkringsmarknaden

Nedan följer en kort överblick över det harmoniseringsarbete EU har bedrivit inom försäkringsområdet. Åtgärdena för att uppnå en tillnärmning av medlemslänternas lagstiftning har främst bestått av ett antal direktiv, varav de mest framträdande är de tre skadeförsäkringsdirektiven, som har utfärdats både på liv- och skadeförsäkringsområdet.

Det första steget mot en fri inre marknad för försäkringar var ett direktiv⁸ om återförsäkring och retrocession. Detta direktiv avskaffade en rad inskränkningar i etableringsfriheten och rätten att fritt tillhandahålla tjänster då det gällde återförsäkring och retrocession. 1973 antog rådet det första skadeförsäkringsdirektivet⁹. Detta var av stor betydelse på området då det ställde upp villkor för auktorisation, krav för etablering samt angav regler angående tekniska reserver och solvensmarginalberäkning. Ett motsvarande direktiv¹⁰ på livförsäkringsområdet antogs av rådet 1979.

Andra skadeförsäkringsdirektivet¹¹ gjorde det möjligt för försäkringsbolag att utan tillstånd sälja skadeförsäkringar inom gemenskapen utan att vara etablerad i det medlemsland där försäljningen ägde rum. Undantag gjordes då det gällde så kallade massriskor, för vilka värlandet behöll rätten att kräva tillstånd. Det andra direktivet¹² angående livförsäkringar kom 1990 och angav att tillstånd för att tillhandahålla tjänster avseende livförsäkring ej behövdes då kunden själv tagit kontakt med försäkringsföretaget i fråga. Ytterligare ett steg mot harmonisering kom genom rådets direktiv¹³ angående redovisning för försäkringsföretag som gäller både skade- och livförsäkringsbolag. 1992 antog rådet de så kallade tredje generationens försäkringsdirektiv, ett på skadeförsäkringsområdet¹⁴ och ett på livförsäkringsområdet¹⁵. I dessa antogs principerna om hemlandauktorisering och hemlandstillsyn fullt ut.

Något som gör gemenskapsrätten på försäkringsområdet svårtillgänglig är att de tre generationerna av försäkringsdirektiv gäller parallellt. De första var grunddirektiv, medan de andra fungerar både som grund- och ändringsdirektiv. Således är de första direktiven allttjämt gällande i den mån de inte har blivit ändrade genom de senare direktiven. Detta bidrar i hög grad till att försäkringsrätten på EG-nivå är mycket svåröverskådlig.

Icke-harmoniserat område

Ett område som ännu inte har harmoniserats är, vilket tidigare nämnts, försäkringsavtalsområdet. Gemenskapen har i sina försök att skapa en europeisk försäkringsavtalsrätt inte kommit särskilt långt och inte heller nått fram till det önskvärda resultatet. 1979 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv angående försäkringsavtal avseende skadeförsäkring. Detta ändrades 1980 och togs slutligen tillbaka 1993. Att direktivförslaget togs tillbaka var ett resultat av uttalanden i tredje generationens försäkringsdirektiv, som innebär att det inte längre ansågs vara nödvändigt med en gemensam försäkringsavtalsrätt för att uppnå en inre marknad på försäkringsområdet. Det framhölls vidare att den möjlighet som finns för medlemsstaterna att föreskriva att nationella lagar skall tillämpas på försäkringsavtal, vilka gäller för risker belägna inom deras respektive territorium, torde ge ett tillräckligt skydd för utsatta försäkringstagare. För att en sådan reglering skall kunna fungera förutsätts dock ett införande av lämpliga internationella privaträttsliga regler. Arbetet som numera bedrivs på området är därför inriktat på att införa sådana bestämmelser.¹⁶

Samarbete inom det civilrättsliga området är enligt EG-fördraget begränsat. För att åtgärder inom detta område skall komma till stånd krävs det att de har gränsöverskridande följd och är nödvändiga för att den inre marknaden skall fungera. I det fall då alla medlemsstater tillämpar samma internationella

nella privaträttsliga regler på försäkringsområdet uppstår visserligen ingen harmonisering av försäkringsavtalsrätten, men resultatet blir ändå att skillnaderna i ländernas materiella rättsregler framträder tydligare. Blir de internationella privaträttsliga reglerna svåra att tillämpa kan detta leda till en harmonisering av de materiella reglerna.¹⁷

Konsumentskydd inom EU

På försäkringsrättens område har de tre generationernas försäkringsdirektiv uppställt ett antal regler för att skydda konsumenternas intressen. Dessa regler ställer krav bland annat på¹⁸

- en obligatorisk minsta mängd information avseende avtalet, utförlig för livförsäkringar och mer begränsad för andra försäkringar.
- fastställande av vilken lag som är tillämplig på försäkringsavtal, vilket varierar beroende på vilken slags försäkring som avses, hur stor risken är och var den försäkrade eller försäkringsobjektet befinner sig.
- begreppet allmänintresse, vilket rättfärdigar undantag i form av nationella tvingande bestämmelser som avviker från principerna om etableringsfrihet och fritt utbud av tjänster.

Förutom specifika regler inom försäkringsrätten har kommissionen på området för finansiella tjänster lagt fram en grönbok¹⁹, vilken behandlar konsumentaspekter. I en uppföljning av denna grönbok behandlas problem rörande det fria tillhandahållandet av tjänster samt reaktioner från berörda parter. Ett av de problem som uppmärksammas, vad gäller finansiella tjänster på den inre marknaden, är att näringsidkare i vissa fall vägrar tillhandahålla tjänster till personer som inte bor i det land där näringsidkaren är aktiv. Andra problem som nämns är bristande kvalitet på tjänster som tillhandahålls över gränserna, otillräcklig information samt den verk-

samhet som utövas av mellanhänder utan auktorisation.

Det krävs, enligt organisationer som företräder konsumentintressen, ytterligare reglering av området för att uppnå fullgott skydd för konsumenterna inom unionen. De nu gällande reglerna måste genomföras korrekt och därefter följas för att det skall kunna råda konkurrens på lika villkor. Viss stabilitet och trovärdighet har redan skapats genom flera direktiv på området. Detta anser de aktuella organisationerna dock ej vara tillräckligt.²⁰ Det behövs således ökade möjligheter för en konsument att få rättelse vid problem vid gränsöverskridande handel.²¹

Kommissionen anser att den inre marknaden redan nu har främjat konkurrensen och ökat konsumenternas valmöjligheter, men pekar dock på att det inte är ovanligt med eftersläpningar vid implementering av gemenskapsdirektiv och att detta har en hämmande effekt. 1997 hade endast 85 procent av försäkringsdirektiven införlivats på ett tillfredsställande sätt, dessa var dock avsedda att implementeras senast 1 juli 1994.

Gränsöverskridande handel

Gränsöverskridande handel med försäkringar kan ske på två sätt, nämligen genom etablering eller tillhandahållande av tjänst. Enligt LUF gäller svensk lag vid både tillhandahållande av tjänst och vid etablering. De olika alternativen utgör därför ingen skillnad för konsumenterna. Vi anser dock att negativa konsekvenser för konsumenterna kan uppstå i de fall då hemlandsmyndigheten inte ställer samma krav på solvens m m. Detta skulle nämligen kunna leda till att bolagen inte har tillräcklig marginal för att täcka sina försäkringsåtaganden. Risken för detta är särskilt stor i de fall korrekt implementering inte har skett.

Valet mellan etablering och tillhandahållande av tjänst medför däremot olika följder

för försäkringsbolag. Vid etablering uppställer lagen om utländska filialer m m. ett antal krav rörande bland annat anmälan till PRV, separat bokföringsskyldighet samt avregistreringsmöjligheter vid underlåtenhet att följa i lagen uppställda krav. Vid tillhandahållande av tjänster är dessa skyldigheter inte lika långtgående. För den sist nämnda typen av verksamhet tillämpas bestämmelserna i LUF.

I de fall en mellanhand är inblandad i avtalslutandet kan det ibland vara svårt för en konsument att avgöra med vem avtalet faktiskt sluts. Det kan dessutom vara oklart att det är en mellanhand som tecknar avtalet. I dessa fall är det viktigt att den egentliga avtalsparten klargörs. Allmänna Reklamationsnämnden, ARN, har i ett avgörande²² från 1998 behandlat frågan om vem som är att betrakta som motpart i ett försäkringsförhållande. I fallet hade V antagit ett erbjudande att, genom Försäkringsbolaget, ansluta sig till sin makes fackförbunds sjukförsäkring som medförsäkrad. När V begärde ersättning ur försäkringen gjorde Försäkringsbolaget gällande att det endast agerade som förmedlare av försäkringen för ett schweiziskt bolags räkning. Försäkringsbolaget ansåg sig således ej som försäkringsgivare i det aktuella ärendet.

ARN uttalade i frågan att Försäkringsbolagets agerande medförde att det uppfattades som försäkringsgivare, eller i vilket fall i förening med det schweiziska bolaget. Det kan dock konstateras att det var det schweiziska bolaget som var ensam försäkringsgivare. ARN anförde att då Försäkringsbolaget hade till uppgift att upphandla och förmedla försäkringar samt i det aktuella fallet hade utfört i det närmaste all administration vid tecknandet av försäkringen, måste detta vara att anse som ett ombud för det schweiziska bolaget. På grund av det aktuella förhållandet ansåg ARN att de uppgifter som Försäkringsbolaget lämnat till den svenska försäkringstagaren var bindande för det schwei-

ziska bolaget. Vidare uttalade ARN i beslutet att förhållandet mellan Försäkringsbolaget och det schweiziska bolaget borde ha uttryckts på ett tydligare sätt i försäkringsbrevet för att försäkringstagaren helt säkert skulle ha vetat vem motparten i avtalsförhållandet var. ARN gjorde en likartad bedömning i sitt avgörande 1997-09-23.²³

Vi anser, i enlighet med vad som framkommit ovan, att den faktiska avtalsparten utgörs av det bakomliggande bolaget. För att dennes specifika försäkringsvillkor skall bli tillämpliga krävs att det av försäkringsbrevet klart framgår dels att det är en utländsk försäkringsgivare som är motpart, dels att dennes villkor skall tillämpas på avtalet. För att utländsk lag skall bli tillämplig krävs däremot att risken avtalet avser är belägen i det aktuella landet. Här bör nämnas att i ovanstående avgörande hade det aktuella försäkringsbolaget sitt säte i ett tredje land, Schweiz. Vi anser att avgörandets utfall dock ej torde ha blivit annorlunda då fallet hade involverat ett bolag med säte inom den Europeiska unionen. Ytterligare en aspekt som bör påpekas är att den aktuella försäkringen inte utgör en konsumentförsäkring enligt den svenska definitionen i KFL. Den aktuella försäkringen bör dock ändå kunna anses vara en konsumentförsäkring i ett vidare perspektiv.

Principer på den europeiska försäkringsmarknaden

Genom rådets direktiv och EG-domstolens praxis har ett antal principer framkommit, vilka är av stor vikt för försäkringsmarknaden och dess aktörer. Dessa inverkar i hög grad på konsumenternas rättigheter och kommer nedan närmare att belysas.

Principen om en auktorisation

Efter utfärdandet av tredje generationens försäkringsdirektiv krävs numera, för etablering samt för gränsöverskridande verksamhet inom

försäkringsbranschen, endast en officiell auktorisation. Denna utfärdas av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där försäkringsföretaget har sitt huvudkontor. Myndigheten har rätt att vägra att utge en auktorisation om de anser situationen vara sådan att försäkringsföretagets ledning ej är sund och ansvarsfull.²⁴ De i direktiven uppställda kraven rör främst prövning av ägare och verkställande direktör, startkapital samt prövning av organisationsstruktur och verksamhetsinriktning. Genom auktorisationen har företaget rätt att bedriva verksamhet inom hela gemenskapen med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.²⁵ Principen om en auktorisation underlättar således etablering inom unionen genom att företagen slipper genomgå flera auktorisationsprövningar då de vill etablera sig i flera medlemsstater. De krav försäkringsdirektiven ställer upp vid auktorisation är i stort sett likartade med de som gäller för övriga finansiella institutioner.

Återkallelse av auktorisationen kan göras då denna inte utnyttjas eller då ett bolag ej längre uppfyller de uppställda kraven. Återkallelse kan även ske på grund av ekonomiska skäl, om företaget ej vidtagit nödvändiga åtgärder inom föreskriven tid eller då bolaget allvarligt åsidosatt sina skyldigheter.²⁶ En sådan återkallelse skall genomföras av den myndighet som en gång godkände auktorisationen. När en auktorisation återkallas eller upphör skall den behöriga myndigheten i företagets hemland meddela detta till aktuella myndigheter i övriga medlemsstater, vilka skall vidta åtgärder för att förhindra att företaget inleder ny verksamhet inom deras territorier.²⁷

Förutsatt att de i direktiven uppställda minimikraven vid auktorisation upprätthålls bör de svenska konsumenterna vara försäkrade om att en korrekt bedömning av bolagen sker. Risker uppkommer dock vid bristfällig implementering eller tillämpning av direktiven.

Vi anser att principen om en auktorisation utgör en positiv faktor på den europeiska försäkringsmarknaden samt att den utgör en förutsättning för att den inre marknaden skall kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt. Förutsättningen är dock att medlemsstaterna på ett korrekt sätt tillämpar de relevanta bestämmelserna i de tre generationernas försäkringsdirektiv.

Hemlandstillsyn

För de flesta typer av finansiella tjänster gäller numera även principen om hemlandstillsyn.²⁸ På försäkringsområdet framkommer denna princip i tredje generationens försäkringsdirektiv. Principen om hemlandstillsyn innebär att det är den behöriga myndigheten i företagets hemland som har huvudansvaret för den verksamhet bolaget bedriver såväl inom landet som i andra medlemsländer genom filial eller direkt genom tillhandahållande av tjänster. Det är således denna myndighet som prövar och beviljar auktorisation. Denna konstruktion kräver långtgående samarbete och samordning av information mellan de nationella tillsynsorganen. För att möjliggöra en effektiv tillsyn har hemlandsmyndigheten möjlighet att utföra inspektioner i det land där företaget i fråga har etablerat sig eller tillhandahåller sina tjänster. Världlandets tillsynsmyndighet skall dock underlättas då hemlandsmyndigheten avser att genomföra en sådan inspektion.

Världlandet har viss möjlighet att utöva kontroll över de sekundäretableringar som upprättas inom landet även om det är hemlandsmyndigheten som har det yttersta ansvaret. Denna kontroll består bland annat av att tillse att företaget följer de nationella regler som följer av det allmänna bästa. Världlandet har rätt att anmoda det gästande bolaget att vidta rättelse vid överträdelse. Följs inte sådan anmodan kan världlandets tillsynsmyndighet begära hjälp från hemlandsmyndigheten. Yttersta påföljd vid dylika problem är att

företaget kan förbjudas utöva fortsatt verksamhet i värdlandet.²⁹

Heimlandet är ensamt ansvarigt för den finansiella tillsynen över försäkringsföretagen, även i fråga om den del av deras verksamhet som de utövar via filialer eller med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster. Den finansiella tillsynen innebär kontroll av försäkringsföretagens hela verksamhet, dvs kontroll av solvens, bildandet av tekniska avsättningar och de tillgångar som täcker dessa enligt de regler som heimlandet fastställt.³⁰ Myndigheterna måste ha de tillsynsmöjligheter som krävs för att säkerställa att försäkringsföretagen bedriver sin verksamhet på ett korrekt sätt. De måste även ha möjlighet att införa lämpliga skyddsåtgärder eller sanktioner i avsikt att förhindra oegentligheter och brott mot bestämmelserna om tillsyn över försäkringsverksamhet.³¹

Försäkringsdirektiven tillåter inte att den medlemsstat i vilken utövandet sker, oavsett om det sker med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster, kontrollerar att försäkringsbolaget följer de harmoniserade villkor enligt vilka heimlandet beviljat bolaget auktorisation. Dessa kontroller sker av aktuella myndigheter i heimlandet. Världstaten har vidare inte rätt att ifrågasätta beviljandet av auktorisationen.³² Betvivlar världstaten att villkoren följs kan den genom artikel 227 EG-fördraget uppmana kommissionen att vidta åtgärder för underlåtenhet enligt artikel 226.

Avseende principen om heimlandstillsynen uppstår frågan huruvida konsumenterna överhuvudtaget är medvetna om att denna existerar. Vi ställer oss frågande till om svenska konsumenter, som tecknar avtal med utländska försäkringsgivare i Sverige, är medvetna om att det är bolagets heimlandsmyndighet som skall se till att företaget upprätthåller kraven på solvens m m. Om konsumenterna har sådan kunskap uppkommer ändå frågan huruvida principens innebörd är tillräck-

ligt klar. Vi anser att bristfällig implementering även i detta fall kan medföra negativa konsekvenser för konsumenterna. Då en medlemsstat ej upprätthåller de i direktiven föreskrivna kraven, för till exempel avsättningar, kan resultatet bli att bolaget får en ekonomisk möjlighet att erbjuda försäkringar till en lägre premie. Denna konkurrensfördel lockar konsumenter att teckna försäkring med bolaget, vilket leder till att dessa kan utsättas för en högre risk. Vi anser dock att principen om heimlandstillsyn bör bevaras, eftersom det administrativa arbetet förenklas då samma myndighet svarar för såväl auktorisation som tillsyn. För att minska risken för konsumenterna anser vi dock att världstatens tillsynsmyndighet bör få större inblick i bolagets verksamhet samt att de båda myndigheterna bör ha ett nära samarbete.

Informationsplikt

Enligt tredje generationens försäkringsdirektiv har försäkringsgivaren en plikt att underätta försäkringstagaren om bestämmelserna i försäkringsavtalet. Därutöver är försäkringsgivaren skyldig att informera om vilket lands lag som skall tillämpas på avtalet samt hur försäkringstagaren skall handla vid eventuella klagomål.³³ Behovet av information anses särskilt stort vid livförsäkring, eftersom denna typ av åtagande varar under lång tid. Försäkringstagaren har rätt att, innan försäkringsavtalet ingås, få uppgifter om löptider, om hur premier skall betalas, hur återförsäkringen beräknas och fördelas samt hur avtalet kan avbrytas. Under avtalstiden skall försäkringsgivaren löpande informera om ändringar i de uppställda villkoren. Informationen skall vara klar och tydlig. Den skall vara skriftlig och uttryckt på ett officiellt språk i det medlemsland där avtalet ingåtts. Om försäkringstagaren så begär kan dock informationen lämnas på ett annat språk.³⁴

Som framgår av det ovan sagda innebär informationsplikten att konsumenter har rätt

till information som är nödvändig för att klargöra avtalets innebörd. Vi anser att det är av stor vikt att särskilt viktig information, exempelvis att det är en utländsk försäkringsgivare som är motpart eller att ett annat lands lag är tillämplig på avtalet, klart måste framgå av försäkringsbrevet, en informationsfolder eller på ett annat lämpligt sätt, dvs inte enbart genom de allmänna försäkringsvillkoren. Detta för att tydliggöra för konsumenten vilka bestämmelser som blir tillämpliga på det ingångna avtalet, vilket även ARN framhävde i sitt avgörande. De bestämmelser som framkommer i direktivet har i Sverige implementerats genom att FI har utfärdat föreskrifter och allmänna råd.³⁵

Det allmänna bästa

Det allmänna bästa³⁶ är ett begrepp som ECJ har utvecklat genom en rad avgöranden. Begreppet innebär att nationell lagstiftning har rätt att under vissa förutsättningar inskränka EG-fördragets grundläggande friheter. Någon exakt definition finns ej att tillgå, men vägledning får hämtas ur ECJs avgöranden. Det rättsliga begreppet, det allmänna bästa, genomgår således ständiga förändringar i samband med att ECJ möter nya utmaningar och utvecklar ny praxis. Införlivandet av ett sådant oerhört komplext begrepp i direktiv, vilka skall följas av marknadsaktörerna, medför stor osäkerhet inom branschen.

Till skydd för det allmänna bästa är det, enligt ECJs praxis, möjligt för medlemsstater att anta eller behålla vissa rättsregler, förutsatt att de inte på ett otillbörligt sätt inskränker etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster. Dessa bestämmelser måste dock tillämpas lika, oavsett vilket hemland företaget har.³⁷ Då ett finansiellt företag avser att etablera sig i ett annat medlemsland är värdlandet skyldigt att särskilt informera om de regler som inom landet är motiverade med det allmänna bästa. Detta kan vara regler rörande till exempel konsumentskydd, mark-

nadsföring eller beskattning.

Skilda tolkningar av begreppet allmänna bästa har gjort det möjligt för varje medlemsstat att försvara olika uppfattningar om friheten att tillhandahålla tjänster, vilket medför en konkurrensnedvridning som är till nackdel för såväl försäkringsbolagen som konsumenterna. Domstolen har ställt upp följande kumulativa krav för att en nationell bestämmelse, vilken syftar till att skydda det allmänna bästa, skall kunna inskränka etableringsrätten eller rätten att tillhandahålla tjänster³⁸:

- Bestämmelsen skall avse ett område som inte harmoniserats.
- Bestämmelsen skall vara av allmänt intresse.
- Bestämmelsen får inte vara diskriminerande.
- Bestämmelsen skall vara objektivt nödvändig.
- Bestämmelsen skall stå i proportion till det eftersträvade målet.
- Det får inte finnas andra bestämmelser i etableringsstaten som redan skyddar det allmänna bästa och som tjänstetillhandahållaren måste följa.

Begreppet måste tolkas restriktivt eftersom det är ett undantag från fördragets grundläggande princip om fri rörlighet. Skulle tvist uppstå åligger det den medlemsstat, vilken tillämpar bestämmelserna, att bevisa att villkoren har uppfyllts.³⁹ Enligt ECJ bör rättsramen vara mindre restriktiv och krävande för dem som tillhandahåller tjänster än för dem som är etablerade i en annan medlemsstat. Även av kommissionens tolkningsmeddelande framgår att en medlemsstat inte har rätt att kräva att företag som endast tillhandahåller tjänster måste uppfylla alla krav som ställs på bolag vilka är etablerat i landet, eftersom detta skulle undergräva syftet med EG-fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster. Reglerna som syftar till att skydda konsumenternas intressen bedöms dock på samma sätt oavsett i vilken form verksamheten bedrivs.⁴⁰

De svårigheter, avseende bland annat tolkning, som begreppet har medfört har lett fram till att ingen riktigt vet vilka regler som gäller inom försäkringsmarknaden. Konsekvensen av detta är att något som inledningsvis avsåg att skydda konsumenterna nu har blivit ett hinder dels för liberaliseringen av försäkringsmarknaden och dels för skapandet av en inre marknad på området.⁴¹

Konsumentskydd och det allmänna bästa

Begreppet det allmänna bästa syftar till att begränsa handlingsutrymmet endast då ett bolag, eller i vårt fall en försäkringsgivare, bryter mot betydande allmänna intressen. Skulle medlemsstaterna ställa upp strängare krav än de i direktiven uppställda minimikraven i syfte att skydda konsumenter, är dessa endast tillämpliga gentemot samtliga bolag under förutsättning att det är proportionerliga. I vilken utsträckning dylika krav kan tillämpas framgår av ECJs praxis. Av artikel 32.4 i direktiven⁴² följer att medlemsstaterna måste anmäla exakt vilka bestämmelser i den nationella lagen de anser utgöra skydd för ett allmänt intresse.

I brottmålet mot André Ambry⁴³ behandlas resenärers rätt till återbetalning av erlagda belopp samt hemtransport vid arrangörens eventuella obestånd eller konkurs. Den diskussion som är av intresse för vår utredning är huruvida medlemsstaterna kan föreskriva ett konsumentskydd, vilket är mer långtgående än vad syftet kräver. Den huvudsakliga frågan är huruvida en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster kan vara berättigad för att skydda konsumenternas intressen. Av målet framgår att den bestämmelse som reglerar rätten till återbetalning är utformad som en minimiskyldighet, vilket medför att medlemsstaterna har rätt att utöka skyddet för konsumenterna. Av fallet framgår dock att medlemsstaten kräver att, då en arrangör har ingått ett avtal med en garant i en annan med-

lemsstat för att säkerställa rätten till återbetalning, ytterligare ett avtal skall ingås med en garant i den förstnämnda medlemsstaten. Detta kompletterande avtal syftar till att skydda konsumenten. ECJ uttalade att artikel 49 hindrar nationell lagstiftning att kräva att ett sådant kompletterande avtal måste ingås trots att syftet är att skydda konsumenterna. Det krav som ställs upp antas nämligen ha en hindrande och avskräckande verkan dels för finansiella institut i andra medlemsstater och dels för arrangörerna att vända sig till dessa eftersom det kompletterande avtalet som krävs medför ytterligare kostnader. Resultatet blir att detta krav utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, vilken inte kan anses berättigad för att skydda konsumenterna.

Vi anser att i det ovan behandlade fallet har allmänintresset använts för att försöka skydda nationella intressen d.v.s. sådana intressen som de enskilda medlemsstaterna kan ha för att skapa ett förmånligare företagsklimat för nationella bolag. ECJ fastslog att dessa krav var alltför långtgående, ett beslut vi bedömer vara riktigt, då de båda begreppen måste skiljas åt. För att lättare kunna särskilja begreppen krävs klarare regler för hur det allmänna bästa skall tillämpas. En klarare reglering krävs också för att skapa större förutsägbarhet för försäkringsmarknadens aktörer.⁴⁴

Allmänt intresse kontra nationellt intresse

Begreppet allmänt intresse bör, som ovan framhållits, hållas väl åtskiljt från begreppet nationellt intresse och för att belysa denna gränsdragning kommer nedan det faktum att Frankrike upprätthåller ett krav på att försäkringsvillkor skall avfattas på franska att diskuteras.

Skandia bedriver skadeförsäkringsverksamhet i Frankrike med inriktning mot stora nordiska företag som målgrupp. Dessa försäkringstagare efterfrågar globala lösningar innehållande villkor som gäller i ett stort antal

länder. Det språk som föredras i dessa fall är engelska. Enligt den franska lagstiftningen skall dock, som ovan nämnts, alla försäkringsvillkor vara avfattade på franska oavsett partsvilja.

I ett yttrande⁴⁵ från Kommerskollegium bedömer kollegiet att de franska språkkraven på ett onödigt sätt ”försvårar och fördyrar” försäkringsverksamhet i Frankrike i de fall verksamheten är inriktad på stora företag. I förhållande till dessa anser kollegiet att ett upprätthållande av språkkravet icke är proportionerligt. Språkkravets förenlighet med EG-rätten ifrågasätts och kollegiet avser att kontakta kommissionen för bedömning av de aktuella språkkraven.

Kommissionen har i sitt tolkningsmeddelande angående frihet att tillhandahålla tjänster och det allmänna bästa inom försäkringsbranschen⁴⁶ uttalat att det knappast är förenligt med proportionalitetsprincipen för en värdestat att åberopa särregleringar som är avsedda att skydda det allmänna bästa då försäkringen avser stora risker eller då försäkringen tecknas av väl insatta eller yrkesmässigt verksamma försäkringstagare.⁴⁷ Vidare konstaterar kommissionen att konsumentskydd inte är ett giltigt argument för särreglering avseende stora risker, industriella risker eller handelsrisker, då denna typ av risker, enligt kommissionen, bör skiljas från massriskor.⁴⁸

Vi anser att i det fall då kommissionens tolkningsmeddelande får genomslagskraft bör inte Frankrike få upprätthålla sitt språkkrav i förhållande till den typ av risker Skandia har specialiserat sig på i landet. Hade bolagets verksamhet istället gällt konsumentförsäkringar torde dock situationen ha blivit en annan. Ur konsumentens synpunkt kan nämligen ett upprätthållande av språkkravet vara motiverat. I de fall försäkringstagaren är utländsk bör dock, enligt kommissionen, undantag från ett absolut språkkrav kunna göras eftersom försäkringstagaren troligen uppnår ett bättre

skydd då försäkringstagaren kan teckna avtal på sitt modersmål istället för språket i det land där denne bor eller risken är belägen.⁴⁹

Vi anser i likhet med kommissionen att ett krav på att försäkringsavtal skall avfattas på det nationella språket ej bör få upprätthållas i förhållande till stora risker, för vilka försäkring oftast tecknas av bolag. Dyliga språkkrav skyddar ett nationellt intresse och är därför, enligt vår uppfattning, inte är skyddsvärda ur gemenskapssynpunkt. Däremot bör sådana krav i de flesta fall få tillämpas gentemot inhemska konsumenter. Vi är av den åsikten att i det fall en harmonisering av försäkringsavtalsrätten genomförs kommer räckvidden av begreppet allmänintresse att begränsas, då en tillämpning av detta förutsätter att den skyddsvärda bestämmelsen avser ett icke harmoniserat område.

Minimiharmonisering

Då bestämmelserna i försäkringsdirektiven fastställer ett minimiskydd, får medlemsstaterna dock tillämpa strängare regler gentemot nationella bolag men ej mot utländska bolag. Följden av detta blir att hemlandets myndigheter kan fastställa striktare krav, vilka gäller för försäkringsbolag som är etablerade i en annan medlemsstat medan dessa regler då ej är tillämpliga på nationella bolag i den aktuella medlemsstaten.⁵⁰

Kommissionen anser att de bolag som bedriver verksamhet, antingen genom etablering eller genom tillhandahållande av tjänster, i en annan medlemsstat i enlighet med försäkringsdirektivens bestämmelser endast kan tvingas att anpassa sin verksamhet efter den aktuella medlemsstatens bestämmelser om verksamheten strider mot det allmänna bästa.⁵¹ Det faktum att generationsdirektiven utgör minimidirektiv innebär att skyddet för konsumenterna kan skilja sig åt mellan olika medlemsstater. Detta beror på att vissa länder i sin lagstiftning tillämpar striktare regler för nationella bolag. I de fall strängare krav fak-

tiskt tillämpas för nationella bolag kan detta innebära en konkurrensfördel för utländska bolag som är verksamma i den aktuella medlemsstaten. Konsekvenserna för konsumenterna kan i dessa situationer bli att ett svagare konsumentskydd föreligger då de tecknar försäkring med en utländsk försäkringsgivare. En annan risk i dessa fall är att konsumenterna inte alltid är medvetna om att mindre strikta regler gäller för de utländska bolagen, utan tar för givet att de strikta nationella reglerna gäller för alla aktörer på marknaden.

Vi anser att konsumenter skall garanteras ett tillräckligt skydd genom minimikraven. I de fall avtal tecknas med ett bolag, för vilket de striktare nationella reglerna inte skall tillämpas, bör detta klart och tydligt framgå av exempelvis försäkringsbrevet. Detta borde dock vara en självklarhet med tanke på den informationsplikt som åligger försäkringsgivaren. Det är först då konsumenten erhållit denna typ av information som denne kan göra ett medvetet val genom att väga de eventuellt lägre premierna mot de mindre strikta reglerna, vilka kan medföra ett svagare konsumentskydd.

Lagval

Frågan om vilket lands lag som är tillämplig på avtal är vid internationell handel mycket viktigt ur konsument synpunkt. Inom EU gäller 1980-års Romkonvention om tillämplig lag på avtalsrättsliga förpliktelser. Från denna undantas dock försäkringsavtal, däremot undantas ej återförsäkringsavtal. Den ökade internationaliseringen har gett upphov till ett ökat behov av konsumentskydd i form av klara och tydliga regler angående tillämplig lag. Regler för att uppnå detta återfinns i andra generationens försäkringsdirektiv. Reglerna har dock, avseende skadeförsäkring, i viss mån modifierats genom tredje generationens skadeförsäkringsdirektiv. Bestämmelserna har till syfte att skapa skydd för försäk-

ringstagare och tredje man, samt att motverka konkurrenssnedvridning. En förutsättning för att reglerna skall bli tillämpliga är att avtalet har anknytning till två eller flera EES-stater. I undantagsfall är det dock tillräckligt med anknytning till en stat inom det angivna området.⁵²

Till grund för den svenska regleringen på området ligger de ovan behandlade EG-direktiven. Den lag som är av avgörande betydelse är lag (1993:645) om tillämplig lag för vissa försäkringsavtal. I regleringen görs en åtskillnad mellan stora risker respektive massriskor. De förra avser avtal mellan i princip jämbördiga parter och dessa har enligt 9 § fullständig partsautonomi. Massriskor avser risker kopplade till privatpersoner eller mindre företag och regleringen kring dessa har till syfte att skapa skydd för försäkringstagaren som den svagare avtalsparten. Den aktuella bestämmelsen då det gäller massriskor är 6 § och denna skiljer på situationen då försäkringstagaren har sin hemvist eller centrala förvaltning i den EES-stat där risken är belägen och den situation då risken inte är belägen i samma stat som försäkringstagarens hemvist eller förvaltning. I det förra fallet skall lagen i det land där risken är belägen tillämpas. I det senare fallet kan parterna, enligt 7 §, avtala om en tillämpning av antingen lagen i det land där risken är belägen eller den stat där försäkringstagaren har sin hemvist eller sin centrala förvaltning.

Då parterna har avtalat om en tillämplig lag, men omständigheterna i avtalet har en tydlig anknytning till en annan EES-stat, skall lagen i det sist nämnda landet tillämpas.⁵³ I brist på avtal skall, i fall då risken och försäkringstagarens hemvist är samma land, 6 § tillämpas, vilket medför att det aktuella landets lag är tillämplig. Då dessa länder ej sammanfaller skall den stat till vilken avtalet har närmast anknytning tillämpas. Det anses vara förhållandena vid avtalets ingående som är avgörande för denna bedömning.⁵⁴ På liv-

försäkringsområdet är det enligt 5 § det land där försäkringstagaren har sin hemvist eller, då det rör sig om en juridisk person, där denne har sitt driftställe vid avtalets ingående som är avgörande för vilken lag som skall tillämpas. Då en försäkringstagare är medborgare i ett annat land än sitt hemvistland, kan dock detta lands lag tillämpas på avtalet.

I 13 § finns en specialreglering som tillåter tvingande svenska regler att slå igenom även då ett annat lands lag skall tillämpas på avtalet. Detta kan gälla till exempel tvingande regler angående konsumentskydd.

Tillämplig lag

I det tidigare behandlade avgörandet från ARN hade, i de försäkringsvillkor Försäkringsbolaget lämnat, uppgivits att lagen om försäkringsavtal och allmän lag i övrigt skulle tillämpas på avtalet. Då ARN i ärendet ansåg att Försäkringsbolaget var att anse som ett ombud för det schweiziska bolaget och således band det senare vid sitt agerande ansågs svensk rätt och FAL vara gällande för det aktuella avtalet. Som framgår av det ovan sagda hade situationen blivit en annan i de fall risken hade varit belägen i ett annat land. För att illustrera denna situation följer nedan ett exempel.

En konsument är bosatt i Sverige och avser att teckna en försäkring för en risk belägen i annan medlemsstat, låt säga Frankrike. Konsumenten vänder sig till ett försäkringsombud i Sverige. Ombudet förmedlar försäkringar åt ett franskt bolag, vilket medför att fransk rätt kan bli tillämplig på avtalet. Detta uppmärksammas dock inte av konsumenten då denne utgår från att ombudet är försäkringsgivare och tror således att svensk rätt är tillämplig på avtalet, trots att fransk rätt faktiskt kan bli tillämplig.

Vad som skiljer detta exempel från ARN:s avgörande är att utländsk lag kan bli tillämplig eftersom risken är belägen i försäkringsgivarens verksamhetsland. I dylika fall bör

större vikt läggas på försäkringsgivarens informationsplikt, eftersom tydlig och heltäckande information minimerar risken för att missförstånd uppstår. En mindre problematisk situation är då konsumenten vänder sig direkt till en utländsk försäkringsgivare för att teckna försäkring avseende en risk belägen i försäkringsgivarens verksamhetsland. I dessa fall torde det vara uppenbart att detta lands lag kan bli tillämplig på avtalet.

Den specialreglering som återfinns i 13 § lag om tillämplig lag för vissa försäkringsavtal har sitt ursprung i andra generationens försäkringsdirektiv⁵⁵, men torde, enligt vår bedömning, även vara tillåten enligt bestämmelserna för det allmänna bästa. Den svenska regleringen är visserligen avsedd att ge konsumenterna ett starkare skydd, men tillämpningen av denna kan ge motsatt effekt. Tillämpningen av bestämmelser motiverade med det allmänna bästa är oklar och detta kan leda till att bestämmelsen i vissa fall inte alls kan tillämpas. I de fall konsumenter förlitar sig på en sådan regel kan därför det utökade skyddet utebli, eftersom ett annat lands lag ändå kan bli tillämplig.

Problem i samband med lagval uppstår främst då avtal sluts med en mellanhand, eftersom det för konsumenten i dessa fall kan vara svårt att avgöra vem som är den egentliga avtalsparten. I synnerhet kan oklarheter uppstå då risken är belägen i den faktiska försäkringsgivarens hemland. Med stöd av det direktiv som behandlar oskäliga villkor i konsumentavtal, anser vi att en konsument bör kunna undvika dylika villkor och lita på att en likartad avtalstolkning sker oavsett vilket lands lag som är tillämplig på försäkringsavtalet.

Fungerande inre försäkringsmarknad

Sammanfattningsvis avser vi här att framföra våra slutsatser om den europeiska försäkringsmarknaden. Dessa redogör för hur kon-

sumenter påverkas av den europeiska regleringen, samt hur denna kan utvecklas för att underlätta för konsumenterna att företa gränsöverskridande transaktioner. För att den inre försäkringsmarknaden skall fungera och för att konsumenterna skall få ett fullgott skydd på en sådan marknad anser vi att det krävs:

- Korrekt implementering och tillämpning av de på området gällande direktiven.
- Harmonisering av försäkringsavtalsrätten och skatterätten inom gemenskapen.
- Klarare riktlinjer för särregleringar motiverade med det allmänna bästa.
- Införande av EMU.

Korrekt implementering

Ett problem som har uppmärksammats på konsumentområdet är att medlemsstater visar misstro inför andra medlemsstaters regleringar. Denna misstro innebär främst att vissa medlemsstater betvivlar att bestämmelser i de andra staterna leder till att konsumenter får ett lika starkt skydd som i det egna landet. Vi anser att detta problem överhuvudtaget inte borde föreligga på grund av införandet av de minimikrav som föreskrivs i direktiven, vilka syftar till att säkerställa konsumentskydd på en fungerande inre marknad. För att den inre marknaden skall fungera väl krävs tillit till att de regleringar som finns på området ger tillräckligt starkt konsumentskydd. I de fall då en medlemsstat inte anser att direktiven ger ett fullgott skydd finns möjligheten att yttra sig vid det tillfälle då förberedelser inför ett direktivs tillkomst sker. Kan dock inte ett enskilt lands vilja tillfredsställas måste detta land, som medlem i gemenskapen, trots detta acceptera ett majoritetsbeslut och därefter följa de bestämmelser som har upprättats.

Det finns dock orsak till oro i de fall direktiv implementeras felaktigt eller i vissa fall inte alls. Då detta uppmärksammas finns en möjlighet för medlemsstater att vända sig till kommissionen⁵⁶, vilken sedan kan utöva på-

tryckningar gentemot den medlemsstat som underlåtit att sköta sina förpliktelser, för att tillse att en korrekt implementering skall ske.

I Sverige upprätthålls ett krav på registrering av utländska försäkringsfilialer. Vi ställer oss frågande till om denna reglering är förenlig med gemenskapsrätten, vilken föreskriver att en auktorisation i hemlandet är tillräcklig för utövande av försäkringsverksamhet i andra medlemsstater. Eftersom auktorisationsprövning sker i hemlandet torde det inte vara tillåtet för en annan medlemsstat att föreskriva ytterligare krav på auktorisation eller registrering. Den svenska regleringen som fastslår att ett bolag avregistreras och således ej tillåts fortskrida med sin verksamhet, då bestämmelserna i lagen om utländska filialer m.m. ej uppfylls, torde därför vara oförenlig med EG-rätten. De aktuella bestämmelserna bör därför utmönstras eller omarbetas för att överensstämma med direktivens syfte.

Ytterligare en fråga som kan uppkomma i samband med den svenska implementeringen är huruvida det är tillräckligt att Finansinspektionen utfärdar föreskrifter och allmänna råd för att uppnå direktivens syfte, bland annat avseende försäkringsgivarens informationsplikt. Vi anser att detta sätt att implementera gemenskapsrätten torde vara tillfredsställande eftersom Finansinspektionens föreskrifter är utfärdade med stöd av försäkringsrörelseförordningen, vilket medför att de har samma dignitet som lag. Detta innebär att de är bindande gentemot bolagen, vilket i sin tur skapar ett gott skydd för de svenska konsumenterna. De allmänna råden, vilka utfärdas i samband med de föreskrifter som gäller inom ett specifikt område, har dock inte bindande verkan utan utgör endast en rekommendation för hur föreskrifterna skall tillämpas i praktiken.

Harmonisering

En gemensam försäkringsrätt har inte ansetts

nödvändig för tillskapandet av en fungerande inre marknad för försäkringar. Vi anser dock att upprättandet av en europeisk försäkringsavtalsrätt skulle underlätta för konsumenterna genom att skapa större förutsägbarhet på marknaden. En gemensam försäkringsavtalsrätt skulle reducera den osäkerhet som råder, vilket skulle underlätta för konsumenterna att genomföra gränsöverskridande transaktioner. Inom EU pågår nu en harmonisering av medlemsstaternas internationella privaträtt, vilken vi anser kommer att ha en positiv inverkan på försäkringsmarknaden. En sådan harmonisering tydliggör bland annat de regler som gäller för lagval och underlättar därmed för aktörerna på marknaden. Vi anser dock, trots detta, att en gemensam försäkringsavtalsrätt är nödvändig för att klargöra rättsläget för konsumenterna. Detta eftersom konsumenterna oftast har en viss kunskap om det egna landets konsumentskyddande lagar men, enligt vår uppfattning, ofta saknar kunskap om andra länders regleringar. På grund av detta föreligger en risk att konsumenterna har en föreställning om att utländska regleringar är uppbyggda på ett likartat sätt som de nationella. Genom harmonisering skulle denna förvirring kunna undvikas eftersom regleringarna i de olika medlemsstaterna då faktiskt skulle överensstämma. En harmonisering skulle även i övrigt underlätta gemenskaps-handeln.

Skapandet av en gemensam försäkringsavtalsrätt skulle kunna försvåras av de meningsskiljaktigheter medlemsstaterna har angående hur en sådan skall utformas. Skulle dessa meningsskiljaktigheter vara så stora att det är omöjligt att skapa en gemensam försäkringsavtalsrätt anser vi att en harmonisering av den internationella privaträtten torde vara enklare att genomföra, vilken även skulle medföra positiva effekter inte enbart för försäkringsrätten utan även för andra rättsområden. Denna reglering torde även underlätta utvecklingen av en framtida gemensam för-

säkringsavtalsrätt. Efter det att en gemensam privaträtt etablerats samt en samordning av generationsdirektiven har skett, vilket vi diskuterar nedan, torde medlemsländerna vara mer positivt inställda till en samordning även av försäkringsavtalsrätten. Vår förhoppning är att medlemsstaterna, under den tid då en harmonisering på detta område utarbetas, bygger upp ett förtroende för andra länders regleringar samt även en tillit till att direktiven på området implementeras och tillämpas korrekt.

En icke-harmoniserad försäkringsavtalsrätt anser vi torde kunna innebära en risk för att konkurrensfördelar uppstår. Denna risk föreligger i de fall utländska bolag, vilka är verk samma i Sverige, har en mindre restriktiv nationell lagstiftning, vilken medför möjligheter för dessa bolag att erbjuda lägre premier till de svenska konsumenterna. Å andra sidan kan en icke-harmonisering även medföra fördelar för de svenska bolagen, då osäkerheten på marknaden kan leda till att de svenska konsumenterna tvekar inför att teckna avtal med utländska försäkringsgivare. Vi anser att konkurrensen kan utjämnas genom skapandet av klara direktiv på området.

Som framgår av inledningen finns det inom gemenskapen en stor rättslig spridning på försäkringsområdet. Direktiven ändras och upphör efterhand, varför en tillämpning av dem ofta är intrikat. Detta resulterar i en stor osäkerhet, vilken har en negativ inverkan på marknadsaktörernas vilja att handla över gränserna. Detta problem måste åtgärdas för att uppnå en väl fungerande inre försäkringsmarknad. Vi anser att detta problem bäst kan lösas genom skapandet av ett gemensamt direktiv på området. Detta direktiv torde kunna vara heltäckande genom att de tre generationsdirektiven, för såväl livförsäkring som skadeförsäkring, sammanförs i ett direktiv. Vi anser att en sådan sammanslagning torde vara möjlig eftersom bestämmelserna för skade- respektive livförsäkring är likartade.

De specifika bestämmelser som dock finns på livförsäkringsområdet bör kunna införas i ett särskilt kapitel. Genom att skapa ett sammanfattande direktiv för hela försäkringsområdet elimineras den osäkerhet som råder inför tillämpningen av gemenskapsrätten på detta område. I ett sådant sammanfattande direktiv torde även klara riktlinjer för tillämpningen av det allmänna bästa med fördel kunna inarbetas. Vi anser emellertid att resultatet av den harmonisering på försäkringsavtalsområdet, vilken vi förespråkar, bör införas genom ett separat direktiv. Detta för att skapa större överskådlighet, då de två direktiven skulle behandla olika rättsområden.

En harmonisering av skatterätten skulle innebära ytterligare fördelar för försäkringsmarknadens aktörer, exempelvis skulle det underlätta för konsumenterna om utfallande försäkring beskattas på ett likartat sätt oavsett i vilket land försäkringen tecknas respektive utfaller. Som ovan nämnts kommer inte någon djupare analys på detta område att genomföras. Vi vill dock ändå påpeka vikten av att även detta område harmoniseras för att den inre marknaden skall kunna fungera fullt ut.

Utvecklingen av begreppet det allmänna bästa

Vi anser att det sätt på vilket det allmänna bästa tillämpas idag ger upphov till oförutsägbarhet för försäkringsmarknadens aktörer, vilket kan bidra till att hämma utvecklingen av den inre försäkringsmarknaden. På grund av detta anser vi att de bestämmelser som är nödvändiga för att skydda allmänintresset, däri inräknat bestämmelser avsedda att skydda konsumenter, bör regleras genom klara bestämmelser i form av direktiv. Dessa bör ej vara utarbetade som minimidirektiv, eftersom detta skulle leda till en likartad situation som den som råder idag.

För tillfället utnyttjas allmänintresset för att skydda nationella bestämmelser i alltför stor utsträckning. Vi anser att det nationella

och det allmänna intresset skulle separeras genom en klarare reglering. En sådan reglering bör, om en exakt reglering är alltför komplicerad att införa, åtminstone klargöra vilken typ av bestämmelser inom ett specifikt rättsområde som är skyddsvärda. Dessutom bör en tydlig definition av begreppet införas. Dagens särregleringar torde ge konsumenterna ett tillräckligt skydd. Vi anser dock att en förändring krävs för att skapa en klarare struktur där det inte råder några tvivel om vilka regler som skall tillämpas.

I dag finns sex kumulativa krav, vilka måste vara uppfyllda för att en nationell bestämmelse skall tillåtas inskränka etableringsrätten eller rätten att tillhandahålla tjänster. Ett av dessa krav är att den aktuella bestämmelsen skall avse ett rättsområde som inte harmoniserats. I det fall försäkringsavtalsrätten skulle harmoniseras torde utrymmet för att bevara särregleringar motiverade med det allmänna bästa vara begränsat. Detta eftersom stora delar av försäkringsrätten då skulle vara harmoniserad. Fram till dess att en sådan samordning genomförs anser vi dock att det krävs klara riktlinjer för en tillämpning av begreppet allmänintresse.

EMU

Innebörden av den valutaunion som skall tillskapas genom EMU är att alla medlemsländer skall ha en gemensam valuta och en gemensam centralbank, vilken kommer att ansvara för penningpolitiken inom unionen. Vi anser att det utan en gemensam valuta är svårt att fullt uppnå de fördelar som den inre marknaden är avsedd att ge. Detta beror bland annat på de transaktionskostnader som valutaväxlingar innebär. Det är även svårt att göra en god bedömning av jämförelsepriser mellan de olika länderna. En valuta skulle medföra en effektivare och lättare handel och på sikt även lägre priser för konsumenterna.

För försäkringsområdet skulle EMU innebära att den gränsöverskridande handeln vä-

sentligen underlättas. För konsumenterna ökar möjligheterna att vid en jämförelse av olika bolags premiesättning göra en bedömning av vilka priser som är mest förmånliga. Som ovan nämnts, blir det överhuvudtaget enklare att genomföra transaktioner inom gemenskapen.

Avslutningsvis tyder vår utredning på att konsumenterna torde ha ett relativt gott skydd genom de minimikrav som direktiven uppställer. För att ytterligare förstärka konsumentskyddet anser vi emellertid att de åtgärder vi har förslagit för att skapa en väl fungerande inre marknad bör genomföras.

Noter

- ¹ EGT nr C-95, 1998, s. 73.
- ² Rådets direktiv 92/96/EEG, ingressen p. 25.
- ³ Rådets direktiv 92/49/EEG och 92/96/EEG.
- ⁴ Rådets direktiv 92/49/EEG, ingressen p. 19.
- ⁵ EGT nr C-95, 1998.
- ⁶ The Single Market Review series, s. 2.
- ⁷ EGT nr C-95, 1998, s. 78.
- ⁸ Rådets direktiv 64/225/EEG.
- ⁹ Rådets direktiv 73/239/EEG.
- ¹⁰ Rådets direktiv 79/267/EEG.
- ¹¹ Rådets direktiv 88/357/EEG.
- ¹² Rådets direktiv 90/619/EEG.
- ¹³ Rådets direktiv 91/674/EEG.
- ¹⁴ Rådets direktiv 92/49/EEG.
- ¹⁵ Rådets direktiv 92/96/EEG.
- ¹⁶ Dufwa, 2000, s. 132-133.
- ¹⁷ Dufwa, 2000, s. 133.
- ¹⁸ EGT nr C-95, 1998, s. 76.
- ¹⁹ Finansiella tjänster: Att tillgodose konsumenternas förväntningar, KOM (96) 209.
- ²⁰ KOM (97) 309, s. 2.
- ²¹ KOM (97) 309, s. 6.
- ²² ARN:s avgörande 1998-03-09; 1997-3961.
- ²³ ARN:s avgörande 1997-09-23; 1996-4282.
- ²⁴ Rådets direktiv 92/49/EEG, artikel 8.
- ²⁵ Rådets direktiv 92/49/EEG, ingressen p. 6.
- ²⁶ Löfvendahl Briatte, 1999, s. 63.
- ²⁷ Rådets direktiv 92/49/EEG, artikel 14, vilken ändrar artikel 22 i rådets direktiv 73/239/EEG.
- ²⁸ Med hemland avses i detta sammanhang det land

i vilket bolaget har sitt säte.

- ²⁹ Löfvendahl Briatte, 1999, s. 50.
- ³⁰ Rådets direktiv 92/49/EEG, artikel 9.
- ³¹ Rådets direktiv 92/49/EEG, ingressen p. 9.
- ³² Jämför med 11/95 [1996] ECR 4115.
- ³³ Rådets direktiv 92/49/EEG, ingressen p. 21 st.
- ³⁴ Löfvendahl Briatte, 1999, s. 67.
- ³⁵ Föreskrifterna är bindande, dock ej de allmänna råden.
- ³⁶ Benämns även allmänintresse.
- ³⁷ Rådets direktiv 92/49/EEG, ingressen p. 24.
- ³⁸ Är något av dessa krav ej uppfyllt strider bestämmelsen mot gemenskapsrätten, Kommissionens tolkningsmeddelande, 2000, s. 21.
- ³⁹ Kommissionens tolkningsmeddelande, 2000, s. 21.
- ⁴⁰ Kommissionens tolkningsmeddelande, 2000, s. 25-26.
- ⁴¹ The Single Market Review series, s. 2.
- ⁴² 92/49/EEG samt 92/96/EEG.
- ⁴³ 410/96 [1998] ECR 7875.
- ⁴⁴ Allmänintresset kommer vidare att behandlas i kapitel 10.3.
- ⁴⁵ Dnr 313-1841-98, 99-12-14.
- ⁴⁶ Kommissionens tolkningsmeddelande, 2000.
- ⁴⁷ Kommissionens tolkningsmeddelande, 2000, s. 25.
- ⁴⁸ Kommissionens tolkningsmeddelande, 2000, s. 30.
- ⁴⁹ Kommissionens tolkningsmeddelande, 2000, s. 30.
- ⁵⁰ Kommissionens tolkningsmeddelande, 2000, s. 21-22.
- ⁵¹ Kommissionens tolkningsmeddelande, 2000, s. 20.
- ⁵² Pålsson, 1993, s. 45.
- ⁵³ 10 § lag om tillämplig lag för vissa försäkringsavtal.
- ⁵⁴ Pålsson, 1993, s. 56.
- ⁵⁵ Rådets direktiv 88/357/EEG, artikel 7.2.
- ⁵⁶ Artikel 226 och 227.