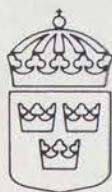


SLUTBETÄNKANDE FRÅN
FÖRSÄKRINGSVERKSAMHETSKOMMITTÉN

Försäkrings- väsendet i framtiden

SOU 1987:58



Statens offentliga utredningar

1987:58

Finansdepartementet

Försäkringsväsendet i framtiden

Slutbetänkande från
försäkringsverksamhetskommittén
Stockholm 1987

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30

Allmänna Förlagets bokhandel:
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5, Stockholm

Beställare som är berättigade till remissexemplar
eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 Stockholm
Tel. 08/763 23 20 Telefontid 8.10—12.00 (externt och internt)
08/763 10 05 12.00—16.00 (endast internt)

ISBN 91-38-10061-4
ISSN 0375-250X

Omslag ALLF/AD, Susan Nilsson
Produktion Allmänna Förlaget AB
Svenskt Tryck Stockholm 1987 728758

Till statsrådet Bengt K.Å. Johansson

Efter bemyndigande den 14 december 1978 tillkallades den 5 april 1979 en kommitté med uppdrag att se över lagstiftningen om försäkringsbolagens och försäkringsinspektionens verksamhet m.m. Som ledamöter förordnades fr.o.m. samma dag landshövdingen Erik Westerlind, ordförande, byråchefen Dan Fernlund, numera generaldirektören Edmund Gabrielsson, riksdagsledamoten Rune Gustavsson, dåvarande riksdagsledamoten Gördis Hörnlund, försäkringsdirektören Lars Lindwall och verkställande direktören Richard Schönmeyr, fr.o.m. den 21 januari 1981 dåvarande riksdagsledamoten Eric Rejdnell och fr.o.m. den 7 mars 1983 riksdagsledamoten Bengt Silfverstrand. Sedan Gördis Hörnlund begärt entledigande från uppdraget förordnades fr.o.m. den 20 oktober 1981 riksdagsledamoten Margareta Winberg, och sedan även denna begärt entledigande förordnades fr.o.m. den 23 november 1982 riksdagsledamoten Bengt Kronblad. Sedan Eric Rejdnell begärt entledigande från uppdraget förordnades fr.o.m. den 5 november 1984 numera riksdagsledamoten Britta Bjelle. Sedan Edmund Gabrielsson begärt entledigande från uppdraget förordnades fr.o.m. den 7 juni 1986 numera departementsrådet Thomas Utterström.

Att såsom experter biträda kommittén förordnades den 24 april 1979 fr.o.m. samma dag organisationsdirektören Lennart Brege, byrådirektören Jan Olby och numera departementsrådet Thomas Utterström t.o.m. den 6 juni 1986, fr.o.m. den 1 juli 1979 distriktskontorschefen Anders Olanders samt fr.o.m. den 27 januari 1981 professorn Sven-Erik Johansson och direktören Thomas Sköldborg. Fr.o.m. den 6 juni 1979 förordnades som expert ingående i sekretariatet numera direktören Bo Odelius. Sedan denne begärt entledigande från uppdraget förordnades som expert ingående i sekretariatet fr.o.m. den 1 juni 1981 direktören Hans von Heijne. Sedan Jan Olby begärt entledigande från uppdraget förordnades fr.o.m. den 26 augusti 1986 numera avdelningsdirektören Sven G. Svedberg. Fr.o.m. den 29 november 1985 förordnades direktörerna Urban Schyberg och Bengt Westergren att biträda kommittén, Schyberg rörande frågor om mäklare på försäkringsområdet och Westergren rörande frågor som speciellt berör utländska försäkringsföretag i Sverige. Sven-Erik Johansson entledigades fr.o.m. den 7 april 1986. Lennart Brege har inte deltagit i behandlingen av detta slutbetänkande.

Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 21 augusti 1979 numera kammarrättsassessorn Bo Lundgren. Som biträdande sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 juli 1979 civilekonomen Christina Callbo och fr.o.m. den 1 januari 1983 numera hovrättsassessorn Hans Frostell. Sedan Christina Callbo begärt entledigande från uppdraget förordnades fr.o.m. den 1 september 1983 numera avdelningsdirektören Carita Gundberg.

Kommittén har antagit arbetsnamnet Försäkringsverksamhetskommittén (FVK).

Kommittén har tidigare avgivit sex delbetänkanden, nämligen (Ds E 1979:8) Lekmannastyrelse för försäkringsinspektionen, (Ds E 1981:4) Handläggningen av konsumentskyddsfrågor inom försäkringsområdet, (SOU 1983:5) Koncession för försäkringsrörelse, (SOU 1985:34) Grupp-försäkring, (SOU 1986:8) Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten och (SOU 1986:55) Försäkringsmäklare i Sverige.

Kommittén får härmed överlämna sitt slutbetänkande med rubriken Försäkringsväsendet i framtiden, omfattande de övriga frågor som ingått i kommitténs översyn av försäkringsväsendet.

Reservationer har avgivits av ledamöterna Bjelle och Schönmeyr.

Särskilda yttranden har lämnats av experterna Olanders och Sköldborg.

Kommitténs utredningsuppdrag kommer att vara avslutat under november månad detta år, sedan kommitténs yttrande över försäkringsrättskommitténs delbetänkande (SOU 1986:56) Personförsäkringslag avgivits.

Stockholm den 6 oktober 1987

Erik Westerlind

Britta Bjelle

Dan Fernlund

Rune Gustavsson

Bengt Kronblad

Lars Lindwall

Richard Schönmeyr

Bengt Silfverstrand

Thomas Utterström

/Bo Lundgren

Hans Frostell

Carita Gundberg

Hans von Heijne

Innehåll

Författningsförslag	15
1 Förlag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713)	15
2 Förlag till lag om ändring i lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige	38
3 Förlag till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden	40
Sammanfattning	41
 Kap 1 Begränsningar i rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag m.m.	63
1 Uppdraget m.m.	63
2 Gällande lagstiftning och regler	64
2.1 Andra aktiebolag än försäkringsaktiebolag	64
2.2 Svenska försäkringsaktiebolag	66
2.3 Utländska försäkringsföretag i Sverige	68
2.4 Utländska rättsförhållanden	68
2.4.1 Storbritannien	68
2.4.2 Canada	69
2.4.3 Australien	70
2.4.4 Norge	71
2.4.5 Frankrike	73
2.5 Sveriges internationella åtaganden beträffande utländska rättssubjekts företagsförvärv	73
3 Övrig lagstiftning av betydelse	74
3.1 Valutalagen och valutaregleringen	74
3.2 Bulvanlagen	75

4	Tidigare och pågående utredningar m.m.	75
4.1	Koncentrationsutredningen	75
4.2	Kreditmarknadskommittén	76
4.3	Röstvärdeskommittén	77
4.4	Industridepartementets arbetsgrupp	78
4.5	Placeringsutredningen	79
4.6	Ägarutredningen	79
4.7	Bankinspektionens framställning beträffande bankaktier	80
5	Regeringsbeslut av betydelse för här behandlade frågor	83
5.1	Volvia-ärendet	83
5.2	Victoria-ärendet	85
5.3	Njord-ärendet	85
5.4	Sirius-ärendet	86
5.5	Freja-ärendet	87
6	De svenska försäkringsaktiebolagens nuvarande ägarförhållanden	87
6.1	Existerande försäkringsaktiebolag	87
6.2	Utvecklingen av ägarförhållandena inom de börsnoterade försäkringsaktiebolagen	89
6.3	Ägar- och rösträttsbegränsningar hos de börsnoterade försäkringsaktiebolagen	90
7	Kommitténs överväganden	91
7.1	Inledning	91
7.2	Utländska ägare	91
7.3	Svenska ägare	94
7.4	Kommitténs huvudförslag	98
7.5	Begränsning av rösträtt vid bolagsstämma	107
7.6	Försäkringsbolags rätt att förvärva aktier i försäkringsaktiebolag	108

Kap 2 Förbudet för försäkringsbolag att driva annan rörelse än försäkringsrörelse 111

1	Inledning	111
1.1	Kommitténs uppdrag	111
1.2	Försäkringsinspektionens skrivelse till regeringen	111
1.3	Försäkringsbolagens skrivelse till regeringen	113
2	Nu gällande lagbestämmelser	113
2.1	Försäkringsrörelselagen	113
2.2	Lagen om kreditpolitiska medel	115
2.2	Lagen om understödsföreningar	115

3	Verksamhetsbegränsningar för andra institutioner än försäkringsbolag	115
3.1	Banker	115
3.2	Löntagarfonder och fjärde AP-fonden	116
3.3	Aktiefonder	117
4	Bestämmelser i övriga länder	118
4.1	Danmark	118
4.2	Norge	120
4.3	Finland	126
4.4	Västtyskland	127
4.5	Storbritannien	128
4.6	Frankrike	129
4.7	Holland	130
5	Förarbeten	131
5.1	1903 års försäkringsrörelselag	131
5.2	1942 års försäkringsutredning och 1948 års försäkringsrörelselag	131
5.3	1945 års försäkringsutredning	136
5.4	1958 års försäkringssakkunniga och 1961 års lagändringar	137
5.5	Kreditinstitututredningen och värdesäkringskommittén	147
5.6	1968 års kapitalmarknadsutredning och 1979 års lagändringar	148
5.7	1977 års försäkringsrörelseutredning och 1982 års försäkringsrörelselag	158
5.8	Utredningar rörande utlåningsförbud	161
6	Övriga utredningar med anknytning till frågan om annan rörelse	163
6.1	Utredningen angående de små och medelstora företagens finansiella situation	163
6.2	Koncentrationsutredningen	164
6.3	Placeringsutredningen	165
6.4	Kreditmarknadskommittén	166
6.5	Ägarutredningen	166
6.6	Eko-kommissionen	166
7	Konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt	167
8	Försäkringsinspektionens tillsyn med avseende på annan rörelse	171
8.1	Medgivande till annan verksamhet genom bestämmelser i bolagsordningen	172
8.2	Tillstånd beträffande innehav och köp av fast egendom	172
8.3	Tillstånd till annan verksamhet genom dotteraktiebolag eller delägda aktiebolag	173

8.4	Avslagna ansökningar om tillstånd till annan verksamhet	174
8.5	Tillstånd för annan verksamhet utomlands	174
8.6	Tillstånd till innehav av andelar i aktiefonder	175
8.7	Främmande verksamhet i annan juridisk form än aktiebo- lag	175
8.8	Försäkringsinspektionens uttalande beträffande försäk- ringsbolags aktieinnehav	175
8.9	Inspektionens inställning till utlåningsverksamhet . . .	176
8.10	Försäkringsbolagens upplåning	177
8.11	Aktiefonder för anställda	178
9	Etiska meddelanden	180
10	Den allmänna inriktningen av försäkringsbolagens placering- ar	181
10.1	Allmänna bestämmelser	181
10.2	Placeringarnas fördelning på olika tillgångsslag	182
10.2.1	Aktier	184
10.2.2	Aktieinnehav i utländska företag	186
10.2.3	Fastigheter	186
10.2.4	Räntebärande värdepapper	188
10.2.5	Direkta lån	189
10.2.6	Förändringar i placeringsinriktningen	189
10.3	De fyra största bolagens kapitalplaceringar	192
10.3.1	Placeringsaktier	192
10.3.2	Fastigheter	195
10.3.3	Räntebärande värdepapper och direkta lån	196
10.3.4	Engagemang i holding- och investmentbolag samt i andra företagsbildningar	197
10.4	Försäkringsbolagens upplåning	200
11	Kommitténs överväganden och förslag	200
11.1	Inledning	200
11.2	Motiven för lagens principförbud mot annan rörelse . .	203
11.3	Analys av motivens innebörd för tillämpningen av lagens förbud mot annan rörelse	205
11.4	Hittillsvarande utveckling beträffande annan rörelse . .	214
11.5	Kommitténs slutsatser och förslag	218
11.5.1	Direkt reglering i lagtexten av annan rörelse . . .	218
11.5.2	Den egentliga försäkringsrörelsen och angränsande verksamhet	219
11.5.3	Allmänna principer för kommitténs gränsdragning	220
11.5.4	De konkreta placeringsområdena inom kapitalför- valtningen	230
11.5.4.1	Fastighetsplaceringar	230
11.5.4.2	Kapitalplaceringar i form av obligations- innehav och direktutlåning	239

11.5.4.3	Aktieplaceringar	249
11.5.5	Försäkringsbolagens upplåning	269
11.6	Vissa bestämmelser angående portföljförvaltares verksamhet	273
11.7	Övergångsbestämmelser	274
Kap 3	Kreditförsäkring och försäkring mot politiska risker	277
1	Direktiven	277
2	Avgränsning av kommitténs uppdrag	277
3	Bakgrund	279
4	Kreditförsäkring	284
4.1	Borgensförsäkring	285
4.2	Hypoteksförsäkring	285
4.3	Kundkreditförsäkring	286
4.4	Kreditförsäkring för tryggnad av pensionsutfästelser	287
4.5	Försäkringsbolag med koncession för direkt kreditförsäkring	287
4.6	Kreditförsäkringsrörelsen	290
4.7	Svenska Kredits försäkringsverksamhet	291
5	Försäkring mot politiska risker	295
5.1	Allmänt	295
5.2	Skyddets omfattning	296
5.3	Försäkringsgrenen Allmän försäkring mot förlust och kostnad	296
6	Jämförelser mellan kreditförsäkring och försäkring mot politiska risker	297
7	Exportkreditnämnden	298
8	Bankgaranti	299
9	Relationen mellan kreditförsäkring och bankgaranti	301
10	Koncessionsärenden	302
10.1	Allmänna Kredit	303
10.2	Folksam sak	307
10.3	Vegete Kredit	310
11	Kreditförsäkring i några europeiska länder	310
11.1	Europeiska Gemenskaperna (EG)	310
11.2	Norge	312

12	Överväganden och förslag	315
12.1	Inledning	315
12.2	Kreditförsäkring	317
12.3	Försäkring mot politiska risker	320
12.4	Separationsprincipen	321
12.5	Huvudprincipernas tillämpning på kreditförsäkring	324
12.6	Utländska försäkringsföretag	328
12.7	Tillsynsfrågor	329
12.8	Förhållandet mellan bankgaranti och försäkring	330

Kap 4 Försäkringstagarnas inflytande i försäkringsbolag 335

1 Kommitténs direktiv 335

2 Tidigare utredningar och lagstiftningsåtgärder 335

2.1	Förarbetena till 1948 års lag om försäkringsrörelse	336
2.2	Förarbetena till 1950 års ändringar i 1948 års lag om försäkringsrörelse	340
2.3	Förarbetena till 1961 års ändringar i 1948 års lag om försäkringsrörelse	343
2.4	Förarbetena till 1982 års försäkringsrörelselag	344

3 Representationssystemen i några ömsesidiga försäkringsbolag eller grupper av försäkringsbolag 344

3.1	Trygg-Hansakoncernen	344
3.2	Folksamkoncernen	346
3.3	Wasakoncernen	347
3.4	SPP	348
3.5	Länsförsäkringsbolagen	349

4 Försäkringstagarrepresentanter i försäkringsaktiebolagens styrelser 350

5 Försäkringsföretag med koncession i Sverige enligt lagen om utländska försäkringsföretag 350

6 Överväganden och förslag 351

6.1	Ömsesidiga försäkringsbolag	351
6.2	Försäkringsaktiebolag	355
6.3	Försäkringsföretag med koncession enligt lagen om utländska försäkringsföretag	358

Kap 5 Försäkringssekretessen 363

1 Utlämnande av personuppgifter från försäkringsbolags dataregister 363

2	Generell sekretessbestämmelse i försäkringsrörelselagstiftningen	367
3	Sekretessen på bankområdet	368
4	Försäkringsverksamhetskommitténs tidigare förslag i SOU 1986:8	372
5	Den nuvarande sekretessen inom det enskilda försäkringsväsendet	372
5.1	Allmänt	372
5.2	Gemensamma sekretessregler	373
5.3	De offentlighetsrättsliga sekretessreglerna	374
5.4	De privaträttsliga sekretessreglerna	374
5.4.1	Anställningsförhållanden	374
5.4.2	Uppdragsförhållanden	375
5.4.3	Annat avtalsförhållande	376
5.5	Den oreglerade försäkringssekretessen	376
5.5.1	Allmänt	376
5.5.2	Den oreglerade försäkringssekretessens omfattning	377
5.5.3	Rätt att ta del av sekretessbelagd information	378
6	Överväganden och förslag	379
6.1	Behovet av en allmän sekretessregel på försäkringsområdet	379
6.2	Försäkringssekretessens utformning och omfattning	382
Kap 6	Ömsesidiga svenska försäkringsbolags direktförsäkringsverksamhet i utlandet	387
1	Direktiven och bakgrunden till kommitténs uppdrag	387
2	Svenska försäkringsbolags internationella försäkringsverksamhet	389
3	Överväganden och förslag	390
Kap 7	Revisorer i försäkringsbolag	397
1	Gällande behörighets- och kvalifikationskrav	397
2	Borttagandet av kravet på svenskt medborgarskap för auktoriserade och godkända revisorer i allmänna aktiebolag	399
3	Frågan om särbestämmelser för revisorer i försäkringsbolag och banker	400

4	Ny banklagstiftning	401
5	Lag om näringsförbud	401
6	Försäkringsverksamhetskommitténs överväganden och förslag	402

Kap 8 Koncession för försäkringssammanslutningar 405

1	Inledning	405
2	Kort om försäkringssammanslutningen Lloyd's	408
2.1	Kort historik	408
2.2	Lloyd's uppbyggnad och särprägel	409
2.3	Meddelande av försäkring hos Lloyd's	410
2.4	Lloyd's informationsverksamhet	411
2.5	Lloyd's som försäkringsgivare i andra länder än Storbritannien	412
3	1965 års ändringar i den svenska lagen om utländska försäkringsföretag	412
4	Lloyd's framställning till kommittén	413
5	Kommitténs överväganden och förslag	415
5.1	Allmänna synpunkter	415
5.2	Generalrepresentantmodellen	418
5.3	Återförsäkringsmodellen	422
5.4	Kommitténs ställningstagande	425

Kap 9 Vissa övriga frågor 427

1	Överlåtelse av försäkringsbestånd	427
1.1	Inledning	427
1.2	Gällande bestämmelser	427
1.3	Kommitténs överväganden	428
2	Konkurrenslagens tillämpning på förvärv av aktier i försäkringsaktiebolag och på överlåtelse av försäkringsbestånd	430
2.1	Gällande bestämmelser	430
2.2	Kommitténs överväganden	431
3	Koncernbidrag till skadeförsäkringsaktiebolag	432
3.1	Gällande bestämmelser	432
3.2	Kommitténs överväganden	433

Kap 10	Försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet och organisation	435
1	Inledning	435
1.1	Kommitténs uppdrag	435
1.2	Huvuddragen i riksrevisionsverkets revisionsrapport (1977-06-29) och i försäkringsinspektionens genmäle (1977-10-24)	436
1.3	Förändringar i inspektionens verksamhet föranledda av RRV:s rapport	439
2	Försäkringsinspektionens nuvarande tillsynsverksamhet och organisation	439
3	Ändringar i försäkringslagstiftningen som berör inspektionens verksamhet	444
4	Inspektionens tillsynsområden	449
5	Arbetet inom försäkringsinspektionens byråer	449
5.1	Den försäkringsjuridiska byrån	451
5.2	Livförsäkringsbyrån	452
5.3	Skadeförsäkringsbyrån	454
6	Försäkringsinspektionens budget	455
7	Bankinspektionens organisation och tillsynsverksamhet	457
8	Överväganden och förslag	458
8.1	Förändringar i tillsynsuppgiften	458
8.2	Områden av grundläggande betydelse i inspektionens tillsynsverksamhet	461
8.2.1	Den egentliga försäkringsrörelsen	461
8.2.2	Kapitalförvaltningen	463
8.2.3	Konsumentskyddsfrågor	465
8.3	Tillsynsarbetet i övrigt	467
8.3.1	Löpande ärenden o.d.	467
8.3.2	Anskaffningsverksamheten	467
8.3.3	Premie- och kostnadsskäligheten	468
8.3.4	Beredskapsfrågor	469
8.4	Inspektioner hos bolagen	469
8.5	Insamling, bearbetning och publicering av olika uppgifter	470
8.6	Administrativa frågor	471
8.7	Inspektionens internationella kontakter	471
8.8	Inspektionens organisation och arbetssätt	472

Kap 11 Kommentar till författningsförslaget . . . 477

1 Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713) 477

2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige 499

3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden 500

Reservationer och särskilda yttranden 501

Reservation av ledamoten Britta Bjelle 501

Reservation av ledamoten Richard Schönmeyr 502

Särskilt yttrande av experten Anders Olanders 504

Särskilt yttrande av experten Thomas Sköldborg 505

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om försäkringsrörelselagen (1982:713)

dels att 12 kap. 13 § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 18 kap. 1 — 7 §§ skall betecknas 18 kap. 11 — 17 §§,

dels att 2 kap. 3, 5 och 13 §§, 3 kap. 2 §, 4 kap. 8 §, 5 kap. 1 och 2 §§, 7 kap. 17 och 20 §§, 9 kap. 3 §, 10 kap. 3 §, 12 kap. 12 §, 15 kap. 3 §, rubriken till 18 kap., 19 kap. 3 och 11 §§, samt 21 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 5 kap. 3 — 18 §§, 18 kap. 1 — 10 §§ och 21 kap. 3 § samt i 7 kap. under rubriken Allmänna bestämmelser en ny bestämmelse, 16 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. Bildande av försäkringsbolag

3 §

Stiftarna stadfästelse.

Regeringen prövar att bolagsordningen och grunderna överensstämmer med denna lag och med andra författningar samt om och i vad mån särskilda bestämmelser behövs med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet.

Regeringen prövar att bolagsordningen och grunderna överensstämmer med denna lag och med andra författningar samt om och i vad mån särskilda bestämmelser behövs med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet.

I fråga om försäkringsaktiebolag anger regeringen vidare vad som skall gälla om hur stor andel av det totala röstetalet och av aktiekapitalet i bolaget någon högst får teckna sig för.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Regeringen slut.
Vid förlängning av en koncession som har beviljats ett försäkringsbolag för bestämd tid gäller *första—tredje* styckena i tillämpliga delar.

Vid förlängning av en koncession som har beviljats ett försäkringsbolag för bestämd tid gäller *första, andra och fjärde* styckena i tillämpliga delar.

5 §

Bolagsordningen skall ange

.....
för ömsesidiga försäkringsbolag
.....

18. i vilken ordning garanterna skall betala in de tecknade garantibeloppen samt
19. om och i vilken ordning ränta skall betalas på garantikapitalet och vinst delas ut till garanterna och i vilken ordning garantikapitalet skall återbetalas.

18. vilken begränsning som skall gälla för annan försäkring än sjö- och transportförsäkring i fråga om risker i utlandet,
19. i vilken ordning garanterna skall betala in de tecknade garantibeloppen samt
20. om och i vilken ordning ränta skall betalas på garantikapitalet och vinst delas ut till garanterna och i vilken ordning garantikapitalet skall återbetalas.

13 §

Ett försäkringsbolag beviljats.
För registrering av ett försäkringsaktiebolag krävs

1. att det sammanlagda nominella beloppet av tecknade och tilldelade aktier efter avdrag för de aktier som enligt 15 § har förklarats förverkade och inte har övertagits av någon annan (bolagets aktiekapital) svarar mot aktiekapitalet eller minimikapitalet enligt bolagsordningen *och*
2. att de aktier som ingår i bolagets aktiekapital är helt betalda.

1. att det sammanlagda nominella beloppet av tecknade och tilldelade aktier efter avdrag för de aktier som enligt 15 § har förklarats förverkade och inte har övertagits av någon annan (bolagets aktiekapital) svarar mot aktiekapitalet eller minimikapitalet enligt bolagsordningen,
2. att de aktier som ingår i bolagets aktiekapital är helt betalda *och*
3. att villkor som avses i 2 kap. 3 § tredje stycket iakttagits.

Genom registrering ogiltiga.
För registrering har betalats.
Om inte försäkringsbolaget tredje meningen.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***3 kap. Aktier, aktiebrev och aktiebok m. m. i försäkringsaktiebolag****2 §**

Aktier kan fritt överlätas och förvärvas, om något annat inte följer av 3 § eller 18 kap. 1 § eller i övrigt av lag.

Aktier kan fritt överlätas och förvärvas, om något annat inte följer av 3 § eller 18 kap. 1 §, 11 § eller i övrigt av lag.

4 kap. Ökning av aktiekapitalet genom nyemission eller fondemission**8 §**

Beslutet om nyemission skall ange

..... tecknad aktie.

Tid enligt första stycket avstämningsbolag.

Om ett förbehåll enligt 3 kap. 1 § fjärde stycket eller 3 §, 6 kap. 8 § eller 18 kap. 1 § skall gälla för de nya aktierna, skall emissionsbeslutet innehålla en erinran om detta.

Om ett förbehåll enligt 3 kap. 1 § fjärde stycket eller 3 §, 6 kap. 8 § eller 18 kap. 11 § skall gälla för de nya aktierna, skall emissionsbeslutet innehålla en erinran om detta. 1 emissionsbeslutet skall också erinras om den inskränkning i rätten att förvärva aktier som föreskrivs i 8 kap. 1 och 9 §§.

5 kap. Upptagande av vissa penninglån*Allmänna bestämmelser***1 §**

Ett försäkringsbolag får inte ge ut konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning eller i övrigt ta upp ett penninglån på villkor att lånet skall betalas på något annat sätt än med ett nominellt penningbelopp eller med ett penningbelopp som bestäms med hänsyn till förändringar i penningvärdet.

Andra försäkringsbolag än skadeförsäkringsaktiebolag får inte ta upp lån mot obligationer eller andra skuldebrev med rätt till ränta, vars storlek är helt eller delvis beroende av utdelningen till aktieägare i bolaget eller bolagets vinst (vinstandels-

Ett försäkringsbolag får inte ta upp ett penninglån på villkor att lånet skall betalas på något annat sätt än med ett nominellt penningbelopp eller med ett penningbelopp som bestäms med hänsyn till förändringar i penningvärdet.

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande försäkringsinspektionen får utfärda närmare föreskrifter om försäkringsbolagens upplåning. Föreskrifterna måste innehålla att ett försäkringsbolag eller dess dotterbolag inte får ta upp ett penninglån annat än om det finns särskilda skäl för det.

Nuvarande lydelse

bevis). I fråga om skadeförsäkringsaktiebolag skall upptagandet av ett sådant lån beslutas av bolagsstämman eller, efter bolagsstämmans bemyndigande, av styrelsen.

Föreslagen lydelse

2 §

Bestämmelserna i 4 kap. 20–27 §§ om emissionsprospekt skall tillämpas när ett skadeförsäkringsaktiebolag, som enligt 10 kap. 4 § andra eller fjärde stycket är skyldigt att ha en auktoriserad revisor, eller innehavare av vinstandelsbevis som ett sådant bolag har utfärdat offentlighögör eller på annat sätt till en vidare krets riktar en inbjudan att förvärva vinstandelsbevis. Emissionsprospekt behöver dock endast upprättas om summan av de belopp som till följd av inbjudningen kan komma att betalas uppgår till minst en miljon kronor.

Efter medgivande från försäkringsinspektionen får ett skadeförsäkringsaktiebolag mot ersättning i pengar utge konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning. Sådana skuldebrev skall ställas till innehavaren eller till viss man eller order.

Konvertibla skuldebrev skall innehålla en utfästelse från försäkringsaktiebolaget om att borgenären har rätt att helt eller delvis byta ut sin fordran enligt skuldebreven mot aktier i bolaget. Skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning skall ge borgenären rätt att teckna aktier i bolaget mot betalning i pengar.

Villkoren för utbyte eller nyteckning av aktier skall bestämmas så att utbyte eller nyteckning kan ske utan att bolagsordningen ändras. Ersättningen för ett konvertibelt skuldebrev får inte understiga det nominella beloppet på aktie som lämnas ut vid utbyte, om inte mellanskillnaden täcks genom kontant betalning vid utbytet.

Optionsrätt till nyteckning kan knytas till optionsbevis som är fogade till skuldebrev. Borgenären får avskilja ett optionsbevis från ett skuldebrev och förfoga över beviset särskilt, om det inte i skuldebrevet föreskrivs att beviset får avskiljas först efter viss tid.

I fråga om försäkringsaktiebolag, som enligt lagen (1985:571) om värdepappersmarknaden utgör ak-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

tiemarknadsbolag, samt dotterbolag till sådana bolag gäller, förutom föreskrifterna i detta kapitel, bestämmelserna i lagen (1987:464) om vissa riktade emissioner i aktiemarknadsbolag, m. m.

3 §

Aktieägarna har företrädesrätt att teckna sig för förvärv av skuldebrev som om emissionen gällde de aktier som kan komma att träda i stället för skuldebreven eller nytecknas på grund av optionsrätt.

Förfarandet vid emissionen

4 §

Beslut om emission av skuldebrev fattas av bolagsstämman, om något annat inte följer av 9 eller 10 §. Behöver bolagsordningen ändras, skall beslut om detta fattas först. Ett beslut om emission får fattas innan ändringen stadfästs, om beslutet görs beroende av att stadfästelse meddelas. I fråga om förslag till beslut om emission och om kallelse till bolagsstämma skall 4 kap. 7 § tillämpas.

5 §

Beslutet om emission skall ange

1. emissionens belopp eller det högsta beloppet eller det lägsta och högsta beloppet för emissionen,
2. den företrädesrätt att delta i emissionen som tillkommer aktieägare eller någon annan eller vem som annars får delta i emissionen,
3. den tid inom vilken teckning av skuldebrev kan ske, när ett visst belopp eller ett lägsta belopp har bestämts för emissionen,
4. den tid inom vilken aktieägare kan använda sin företrädesrätt till teckning,

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

5. skuldebrevens nominella belopp, emissionskursen och räntefoten,

6. den tid inom vilken tecknade skuldebrev skall betalas samt den beräkningsgrund, enligt vilken vid övertäckning de skuldebrev som inte tecknats med företrädesrätt skall fördelas, om det inte föreskrivs att fördelningen skall bestämmas av styrelsen,

7. tiden och villkoren för utbytet eller nyteckningen,

8. den rätt som skall tillkomma borgenären eller innehavaren av optionsbevis för den händelse aktiekapitalet före utbytet eller nyteckningen ökas eller sätts ned eller nya konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning ges ut eller bolaget upplöses,

9. det belopp, varmed aktiekapitalet skall kunna ökas genom utbyte eller nyteckning,

10. det aktieslag vartill de nya aktierna skall höra, i de fall aktier av olika slag finns eller kan utges, samt

11. den rätt till utdelning som tillkommer de nya aktierna samt det räkenskapsår för vilket rätten till utdelning inträder.

Den tid inom vilken aktieägare kan använda sin företrädesrätt enligt första stycket 4 får inte vara kortare än en månad. Tiden räknas från

1. det kungörelse enligt 7 § första stycket första meningen skedde,

2. beslutet, när det gäller sådana fall som avses i 7 § fjärde stycket, eller

3. avstämningsdagen, när det gäller avstämningsbolag.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Om ett förbehåll enligt 3 kap. 1 § fjärde stycket eller 3 §, 6 kap. 8 § eller 18 kap. 11 § skall gälla för de nya aktierna, skall emissionsbeslutet innehålla en erinran om detta. I emissionsbeslutet skall också erinras om den inskränkning i rätten att förvärva aktier som föreskrivs i 18 kap. 1 och 9 §§.

Om en aktieägare skall ha företrädesrätt att delta i emissionen, gäller för avstämningsbolag att avstämningsdagen skall anges i emissionsbeslutet. Avstämningsdagen får inte sättas tidigare än tre veckor från det kungörelse enligt 7 § första stycket första meningen skedde.

Om ett skuldebrev skall bli föremål för handel vid Stockholms fondbörs, kan det i emissionsbeslutet tas upp ett bemyndigande för styrelsen eller den som styrelsen inom sig förordnar att innan teckningen påbörjas bestämma emissionens belopp, emissionskursen, räntefoten och villkoren för utbyte eller nyteckning. I fråga om avstämningsbolag skall dock nämnda villkor bestämmas senast på avstämningsdagen, om aktieägarna skall ha företrädesrätt att delta i emissionen.

6 §

Bestämmelserna i 4 kap. 3 § om kvittningsrätt gäller i tillämpliga delar vid emission av konvertibla skuldebrev.

7 §

Bolagsstämmans beslut om emission eller en redogörelse för det väsentliga innehållet i beslutet skall genast kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och den eller de ortstidningar som styrelsen bestämmer. Kungörs inte beslutet i sin helhet,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

skall det i kungörelsen lämnas uppgift om var beslutet hålls tillgängligt. Har bolagsstämman enligt 5 § femte stycket överlämnat åt någon annan att besluta om emissionens belopp, emissionskursen, räntefoten och villkoren för utbyte eller nyteckning, skall vad som beslutats om detta kungöras på motsvarande sätt.

Är försäkringsaktiebolaget inte ett avstämningsbolag, skall beslutet om emission genast sändas till de aktieägare, vilkas postadresser är kända för bolaget, om aktieägarna skall ha företrädesrätt att delta i emissionen.

I fråga om avstämningsbolag skall till emissionsbevisen, när dessa översänds, fogas de beslut av styrelsen, eller av den som styrelsen inom sig förordnar, som rör emissionens belopp, emissionskursen, räntefoten och villkoren för utbyte eller nyteckning.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte för annat försäkringsaktiebolag än avstämningsbolag, om samtliga aktieägare varit företrädde vid den bolagsstämma, som beslutat emissionen, och emissionsbeslutet inte innehåller bemyndigande enligt 5 § femte stycket.

8 §

Om ett visst belopp eller ett lägsta belopp för emissionen har bestämts, har beslutet om emissionen förfallit, om beloppet inte har tecknats inom teckningstiden. Detsamma gäller ett beslut om en sådan ändring av bolagsordningen som förutsätter att aktiekapitalet ökas. Vad som har betalats för de tecknade skuldebrevven skall i sådana fall genast betalas tillbaka. Bestämmelserna i 4

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

kap. 14 § gäller i tillämpliga delar vid emission av konvertibla skuldebrev.

Bestämmelserna om kvittning i 4 kap. 13 § gäller i tillämpliga delar vid emission av konvertibla skuldebrev.

När teckningen av skuldebreven avslutats, skall försäkringsaktiebolaget genast för registrering anmäla beslutet om emissionen och det nominella beloppet av det lån som tecknats, om beslutet inte har förfallit enligt första stycket. För registrering krävs att full betalning enligt registret erlagts för alla de aktier som ingår i det förut registrerade aktiekapitalet samt att behövliga ändringar av bolagsordningen har stadfästs.

Styrelsens beslut om emission

9 §

Styrelsen kan besluta om emission av skuldebrev och om avvikelser från aktieägares företrädesrätt under förutsättning av bolagsstämmans godkännande. Bestämmelserna i 5—7 §§ och 8 § första stycket skall därvid gälla i tillämpliga delar.

I fråga om styrelsens begäran om bolagsstämmans godkännande skall 4 kap. 7 § första stycket tillämpas. Vad som där sägs om förslag till emissionsbeslut skall i stället gälla styrelsens beslut.

Emissionsbeslutet skall anmälas för registrering enligt 8 § tredje stycket när det har godkänts av stämman och teckningen av skuldebreven har avslutats. Har en sådan anmälan inte gjorts inom ett år från styrelsens beslut om emission, är beslutet förfallet.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse**10 §*

Bolagsstämman kan bemyndiga styrelsen att fatta beslut om en emission som kan ske utan ändring i bolagsordningen och att därvid avvika från aktieägarnas företrädesrätt enligt 3 §.

Skall avvikelse från aktieägarnas företrädesrätt kunna göras, skall detta särskilt anges i bolagsstämmans bemyndigande. Bemyndigandet skall innehålla bestämmelser om den tid, längst till nästa ordinarie bolagsstämma, inom vilken styrelsens beslut skall fattas. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § om förslag till emissionsbeslut skall tillämpas på förslag till bemyndigande.

Bolagsstämmans beslut om bemyndigande skall genast anmälas för registrering. Innan registrering har skett, kan styrelsen inte fatta beslut om emission.

Bestämmelserna i 5—8 §§ gäller i tillämpliga delar när styrelsen beslutar om emission med stöd av ett bemyndigande.

*Emissionsbevis**11 §*

Bestämmelserna i 4 kap. 6 § om emissionsbevis skall tillämpas vid emission enligt detta kapitel.

*Utbyte och nyteckning**12 §*

När en fordran enligt ett skuldebrev byts ut mot en eller flera aktier, skall skuldebrevet förses med påskrift om utbytet. Aktien skall genom styrelsens försorg genast tas upp i aktieboken.

Vid nyteckning skall skuldebrevet

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

eller i förekommande fall optionsbeviset förses med påskrift om nyteckningen.

13 §

Vid nyteckning enligt detta kapitel skall aktierna tecknas på en teckningslista, som skall innehålla beslutet om emissionen. Avskrifter av bolagsordningen, den senaste årsredovisningen, försedd med anteckning om bolagsstämman beslut om bolagets vinst eller förlust, samt en avskrift av revisionsberättelsen för det år balansräkningen avser skall fogas till teckningslistan eller hållas tillgängliga för aktietecknarna på den plats som anges i listan.

Har teckningen skett i strid mot denna paragraf eller har aktier tecknats med villkor som inte stämmer överens med de villkor som anges i emissionsbeslutet, skall 2 kap. 8 § tillämpas.

Anser styrelsen eller den styrelsen inom sig förordnar att aktieteckningen är ogiltig enligt andra stycket, skall aktietecknaren genast underrättas om detta. I annat fall skall aktietecknaren tilldelas de tecknade aktierna. Aktierna skall genom styrelsens försorg genast tas upp i aktieboken.

14 §

Bestämmelserna i 2 kap. 14 och 15 §§ skall tillämpas vid inbetalning på grund av nyteckning enligt detta kapitel. Kvittning av en skuld på grund av aktieteckning mot en fordran hos bolaget får dock ske, om styrelsen medger det. Ett sådant medgivande får inte lämnas, om det skulle vara till skada för bolaget eller dess borgenärer.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Senast tre månader efter det att tiden för utbyte eller nyteckning av aktier har gått ut skall styrelsen för registrering anmäla hur många aktier som har utgivits i utbyte eller som har nytecknats och helt betalats. Om utbytestiden eller teckningstiden är längre än ett år, skall anmälan göras senast tre månader efter utgången av varje räkenskapsår under vilket utbyte eller nyteckning har skett.

För registrering krävs

1. vid utbyte, att bolaget på grund av emissionen har tillförts ersättning till ett värde som motsvarar minst det sammanlagda beloppet av de anmälda aktierna, och

2. vid nyteckning, att aktierna helt har betalats.

Genom registreringen är aktiekapitalet ökat med det sammanlagda nominella beloppet av de anmälda aktierna.

16 §

De nya aktierna skall medföra rätt till utdelning enligt vad som har bestämts om detta i beslutet om emission. Beslutet får dock inte innebära att en sådan rätt inträder senare än för räkenskapsåret efter det år under vilket aktierna skall vara helt betalda.

Vinstandelslån

17 §

Utan hinder av 1 § får skadeförsäkringsaktiebolag ta upp lån mot obligationer eller andra skuldebrev med rätt till ränta, vars storlek är helt eller delvis beroende av utdelningen till aktieägare i bolaget eller bolagets vinst (vinstandelsbevis).

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Upptagandet av ett sådant lån skall beslutas av bolagsstämman eller, efter bolagsstämmans bemyndigande, av styrelsen.

*Emissionsprospekt**18 §*

Bestämmelserna i 4 kap. 21–27 §§ om emissionsprospekt skall tillämpas när ett skadeförsäkringsaktiebolag, som enligt 10 kap. 4 § andra eller fjärde stycket är skyldigt att ha en auktoriserad revisor, eller aktieägare i sådant bolag eller innehavare av vinstandelsbevis som ett sådant bolag har utfärdat offentliggör eller på annat sätt till en vidare krets riktar en inbjudan att förvärva sådana av bolaget utgivna skuldebrev, optionsbevis eller vinstandelsbevis som avses i detta kapitel. Emissionsprospekt behöver dock inte upprättas om summan av de belopp som till följd av inbjudan kan komma att betalas understiger en miljon kronor.

7 kap. Rörelsen*Allmänna bestämmelser**16a §*

Ett försäkringsbolags tillgångar skall vara så fördelade mellan olika tillgångsslag att kravet på erforderlig riskspridning uppfylls och så att fördelningen av tillgångarna inte heller innebär att bolaget handlar i strid med förbudet i 1 kap. 3 § första stycket att driva annan rörelse än försäkringsrörelse.

*Allmänna bestämmelser**17 §*

Ett försäkringsbolag får inte utan försäkringsinspektionens medgivan-

*ett försäkringsbolag får inte äga
1. en större andel av aktierna i ett*

Nuvarande lydelse

de äga större andel av aktierna i ett svenskt eller utländskt aktiebolag än som svarar mot ett röstetal om högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier. Tillhör försäkringsbolaget en koncern, skall bestämmelsen gälla koncernen.

Ett försäkringsbolag får inte utan försäkringsinspektionens medgivande äga andelar i en aktiefond eller i annan juridisk person än aktiebolag.

Första stycket skall inte tillämpas på aktier eller andelar i försäkringsbolag eller i juridiska personer vars verksamhet uteslutande har till föremål att äga aktier i försäkringsaktiebolag, att tillskjuta garantikapital i ömsesidiga försäkringsbolag, att förvalta försäkringsbolagens fastigheter eller att biträda försäkringsbolag vid rörelsens bedrivande.

Föreslagen lydelse

aktiebolag, som inte är ett svenskt försäkringsaktiebolag, än som svarar mot högst åtta procent av röstetalet för samtliga aktier, dock högst tjugo procent av aktiekapitalet.

2. andelar i aktiefonder eller i andra juridiska personer än aktiebolag,

3. jordbruks- och skogsfastigheter eller aktier i aktiebolag som har till huvudsaklig verksamhet att förvalta sådana fastigheter eller

4. andelar av annan fast egendom.

Tillhör försäkringsbolaget en koncern skall vad nu sagts gälla koncernen.

Första stycket tillämpas inte på aktierna i ett helägt aktiebolag som enligt bolagsordningen uteslutande skall förvalta försäkringsbolagets eller koncernens egna fastigheter.

Föreligger särskilda skäl får försäkringsinspektionen medge undantag från bestämmelserna i första stycket.

Om försäkringsbolags förvärv av aktier i svenska försäkringsaktiebolag är stadgat i 18 kap. 1 §.

20 §

Om en personuppgift som anger att en försäkringstagare har vidtagit dispositioner beträffande i framtiden utfallande försäkringsbelopp till förmån för någon annan har införts i sådant personregister som avses i datalagen (1973:289), får uppgiften inte lämnas ut till denne.

Enskildas förhållanden till försäkringsbolag får inte obehörigen röjas.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

9 kap. Bolagsstämma

3 §

I ett försäkringsaktiebolag kan ingen rösta för egna och andras aktier för sammanlagt mer än *en fem-*

I ett försäkringsaktiebolag kan ingen rösta för egna och andras aktier för sammanlagt mer än *femton*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

tedel av de aktier som företräds på stämman, om inte något annat följer av bolagsordningen.

procent av röstetalet för de aktier som företräds på stämman.

Aktieägaren bolagets.

Bestämmelserna ombud.

Om två eller flera styrelser i allmänna pensionsfonden förvaltar aktier i ett visst försäkringsaktiebolag, anses varje styrelse för sig som aktieägare vid tillämpning av första och tredje styckena.

10 kap. Revision

3 §

Revisorerna skall vara svenska medborgare och bosatta i Sverige, om inte regeringen eller efter regeringens bemyndigande försäkringsinspektionen i särskilda fall tillåter något annat. Den som är omyndig eller i konkurs får inte vara revisor.

Revisorerna skall vara svenska medborgare och bosatta i Sverige, om inte regeringen eller efter regeringens bemyndigande försäkringsinspektionen i särskilda fall tillåter något annat. *Den som är auktoriserad eller godkänd revisor behöver dock inte vara svensk medborgare.* Den som är omyndig, i konkurs eller underkastad näringsförbud får inte vara revisor.

Revisorerna fullgörande.

Till revisorer kan även huvudansvarige.

Till revisor i dotterföretag moderbolagets revisorer.

12 kap. Vinstutdelning och annan användning av försäkringsbolagets egendom

12 §

Ett försäkringsbolag får inte lämna penninglån till styrelseledamöterna, verkställande direktören eller aktuarien i bolaget eller i något annat företag i samma koncern. Detsamma gäller i fråga om penninglån till

1. den som är gift med eller är syskon eller släkting i rätt upp- eller nedstigande led till en styrelseleda-

Ett försäkringsbolag får inte på andra villkor än sådana som bolaget normalt ställer upp lämna penninglån till

1. styrelseledamot, verkställande direktör eller aktuarie,

2. ställföreträdare som ensam eller i förening med annan får avgöra på styrelsen ankommande låneärenden,

Nuvarande lydelse

mot, verkställande direktören eller aktuarien,

2. den som är besvägrad med en sådan person i rätt upp- eller nedstigande led eller så att den ene är gift med den andres syskon, eller

3. juridisk person över vars verksamhet person som nämnts ovan har ett bestämmande inflytande.

Bestämmelserna i första stycket gäller ej om

1. gäldenären är företag i koncern i vilken det långivande bolaget ingår, eller

2. gäldenären driver rörelse och lånet betingas av affärsmässiga skäl samt är avsett uteslutande för gäldenärens rörelse.

Bestämmelserna i denna paragraf om förbud mot penninglån skall även tillämpas i fråga om ställande av säkerhet.

Vid tillämpning av denna paragraf likställs äktenskapsliknande samlevnad med äktenskap, om de sammanlevande tidigare har varit gifta med varandra eller har eller har haft barn gemensamt.

13 §

Bestämmelserna i 12 § första stycket utgör inte något hinder för försäkringsbolag att i enlighet med reglerna i grunderna lämna lån mot säkerhet i försäkringsbrev.

Försäkringsinspektionen kan medge undantag från 12 §, om det finns synnerliga skäl till detta.

Föreslagen lydelse

3. anställd som innehar en ledande ställning inom försäkringsbolaget,

4. annan aktieägare än staten med ett aktieinnehav som motsvarar minst tre procent av hela aktiekapitalet,

5. make eller sambo till person som avses under 1—4 eller

6. juridisk person i vilken en sådan person som avses under 1—5 har ett väsentligt ekonomiskt intresse i egenskap av delägare eller medlem.

Tillhör försäkringsbolaget en koncern skall vad nu sagts gälla koncernen.

Försäkringsinspektionen prövar om anställd har en sådan ledande ställning som avses i första stycket 3.

Bolagets styrelse och verkställande direktör skall i en förteckning föra in uppgifter om de lån som har beviljats personer eller företag som avses i första stycket. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, försäkringsinspektionen får utfärda föreskrifter om vilka uppgifter som skall antecknas i förteckningen.

Första — fjärde styckena tillämpas på motsvarande sätt beträffande lån mot säkerhet av borgen eller fordringsbevis som utfärdats av någon som avses i första stycket. Det samma gäller för en fordran som försäkringsbolaget förvärvar och för vilken någon som avses i första stycket är betalningsskyldig.

15 kap. Frivillig överlåtelse av försäkringsbestånd och inlösen av aktier i dotterbolag

3 §

Senast fyra månader efter det att beslutet om godkännande av avta-

Tillstånd att verkställa avtal om överlåtelse av försäkringsbestånd

Nuvarande lydelse

let om överlåtelse registrerats skall försäkringsbolagen ansöka om försäkringsinspektionens tillstånd att verkställa avtalet. Sådant tillstånd får inte ges om försäkringstagarnas rätt därigenom försämras.

Försäkringsinspektionen kan förelägga bolagen att komma in med den ytterligare utredning som är nödvändig för att inspektionen skall kunna fastställa att försäkringstagarnas rätt inte försämras.

Föreslagen lydelse

skall ges av regeringen. I sådana fall som inte är av principiell betydelse eller som i övrigt inte är av synnerlig vikt kan regeringen uppdra åt försäkringsinspektionen att i regeringens ställe meddela tillstånd till överlåtelse.

Regeringen eller försäkringsinspektionen kan förelägga bolagen att inkomma med den ytterligare utredning som är nödvändig för att inspektionen skall kunna fastställa att förutsättningar för överlåtelsen föreligger.

Ansökan om tillstånd att verkställa avtalet skall ges in till försäkringsinspektionen senast fyra månader efter det att avtalet om överlåtelse registrerats.

Tillstånd till överlåtelse av försäkringsbestånd får inte ges om överlåtelsen bedöms vara oförenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet. Utan synnerliga skäl får inte tillstånd ges om försäkringstagarnas ställning försämras med hänsyn till kraven på betryggande soliditet och på skälighet.

18 kap. *Bundna och fria aktier i försäkringsaktiebolag*

18 kap. *Begränsningar i rätten att förvärva aktier i försäkringsaktiebolag*

1 §

Ingen får förvärva så många aktier i ett svenskt försäkringsaktiebolag att genom förvärvet förvärvarens andel uppgår till mer än femton procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget eller till mer än tjugo procent av aktiekapitalet.

Första stycket gäller inte aktieförvärv

1. vid nybildning av försäkringsaktiebolag där aktieinnehaven varit

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

föremål för prövning i samband med koncession enligt 2 kap. 3 §.

2. i försäkringsaktiebolag vilkas försäkringsrörelse uteslutande avser kollektivavtalsgrundade försäkringar enligt 1 kap. 10 §.

3 i ett försäkringsaktiebolag som ingår i en försäkringskoncern, som avses i 1 kap. 9 §, såvitt det gäller förändringar av aktieinnehavens fördelning mellan de olika försäkringsbolagen i koncernen.

4. i ett inom en koncern bildat försäkringsaktiebolag som enligt koncessionen har till uppgift att försäkra övriga koncernbolags risker och där verksamheten är begränsad till att avse koncernen (captivebolag), såvitt det gäller förändringar av aktieinnehavens fördelning mellan de olika bolagen i koncernen.

2 §

Vid den beräkning som följer av 1 § skall varje aktie räknas med som tillhör

1. ett företag som ingår i samma koncern som förvärvaren, eller som ingår i en grupp av företag, om vilka enligt 1 kap. 9 § sista stycket förordnats att denna lags bestämmelser om koncerner skall tillämpas helt eller delvis,

2. ett företag över vilket förvärvaren har ett bestämmande inflytande,

3. förvärvarens make, sambo, barn, föräldrar eller syskon eller ett företag över vilket en sådan anhörig har ett bestämmande inflytande.

3 §

Bestämmelserna i 18 kap. 1 § första stycket är inte tillämpliga på förvärv genom bodelning, arv, testamente eller fusion enligt 14 kap. 8 § aktiebolagslagen (1975:1385).

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Vid förvärv av ett företag, som innehåller aktier i ett försäkringsaktiebolag, skall, såvitt gäller aktierna i försäkringsaktiebolaget, bestämmelserna i detta kapitel om förvärv av sådana aktier ha motsvarande tillämpning, om företaget efter förvärvet ingår i samma koncern som förvärvaren eller när någon genom förvärvet ensam eller tillsammans med i 2 § tredje punkten omnämnda personer erhållit ett bestämmande inflytande över företaget.

5 §

Som förvärv enligt detta kapitel skall också anses den ökning av ett aktieinnehavs röstetal som föranleds av en höjning av röstvärdet för de aktier som ingår i innehavet.

6 §

Om synnerliga skäl föreligger, kan regeringen meddela dispens för förvärv av aktier utöver de i 1 § första stycket angivna gränserna.

7 §

Dispens skall sökas före förvärvet.

Om omständigheterna varit sådana att dispens inte kunnat sökas före förvärvet, skall detta ske senast inom en månad från det förvärvet skedde.

Vid förvärv som avses i 4 § första stycket skall dispens sökas inom två månader från det förvärvet skedde.

Om dispens inte sökts inom föreskriven tid eller om dispens vägras gäller 9 § i tillämpliga delar.

8 §

Om dispensen avser ett framtida förvärv, skall viss tid för dispensens giltighet anges i beslutet.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

9 §

Ett förvärv är ogiltigt till den del de i 1 § första stycket uppställda gränserna överskrids genom förvärvet och dispens inte meddelats enligt 6 §. Om förvärvaren eller överlåtaren begär det skall emellertid hela förvärvet anses som ogiltigt.

Om ett sådant förvärv har skett på Stockholms fondbörs eller genom inrop på exekutiv auktion skall förvärvaren i stället inom sex månader avyttra den del av förvärvet genom vilket de i 1 § första stycket uppställda gränserna överskridits och dispens inte meddelats enligt 6 §.

Om förvärvaren underlåter att avyttra aktierna inom tid som nu sagts, skall utfärdas föreläggande att inom viss tid göra detta.

10 §

Frågor om föreläggande enligt 9 § prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

19 kap. Tillsyn

3 §

Styrelsen, verkställande direktören och andra befattningshavare i ansvarig ställning i försäkringsbolag är skyldiga att lämna försäkringsinspektionen de upplysningar om verksamheten som inspektionen anser behövliga.

Styrelsen och verkställande direktören skall ombesörja att det inom sju månader från föregående räkenskapsårs utgång till försäkringsinspektionen sänds in

- | | |
|---|---|
| 1. avskrifter av årsredovisningen och revisionsberättelsen, | |
| 2. en särskild redogörelse för bolagets verksamhet under räkenskapsåret och ställning balansdagen och | 2. en särskild redogörelse för bolagets verksamhet under räkenskapsåret och |

3. i fråga om livförsäkring, en redogörelse för beräkningen av premiereserven.

Nuvarande lydelse

Redogörelserna skall vara undertecknade, redogörelsen för bolagets verksamhet *och ställning av styrelsen och verkställande direktören* samt redogörelsen för beräkningen av premiereserven av aktuarien.

På avskriften av årsredovisningen skall finnas av styrelseledamot eller verkställande direktören undertecknat bevis, om balansräkningen har fastställts eller ej. Har fastställelse skett skall beviset även innehålla uppgift om bolagsstämans beslut beträffande bolagets vinst eller förlust enligt balansräkningen.

Föreslagen lydelse

Redogörelserna skall vara undertecknade, redogörelsen för bolagets verksamhet av verkställande direktören samt redogörelsen för beräkningen av premiereserven av aktuarien.

11 §

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

Försäkringsinspektionen skall förelägga bolaget eller styrelsen att inom viss tid vidta erforderliga åtgärder, om inspektionen finner att

1. avvikelse skett från denna lag, trafikskadelagen (1975:1410) eller lagen (1976:357) om motortävlingsförsäkring eller föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa lagar eller från bolagsordningen eller grunderna, om sådana finns,

2. bolagsordningen eller grunderna inte längre är tillfredsställande med hänsyn till omfattningen och beskaffenheten av bolagets rörelse,

3. *de tillgångar, i vilka försäkringstekniska skulder redovisas, inte är tillräckliga,*

3. *tillgångarna inte är eller kan förväntas vara tillräckliga för att en betryggande soliditet skall anses föreligga med hänsyn till omfattningen och beskaffenheten av bolagets rörelse, (SOU 1986:8)*

4. *tillgångarna inte är så fördelade mellan olika tillgångsslag att kravet på erforderlig riskspridning uppfyllts eller att fördelningen av tillgångarna innebär att bolaget handlat i strid med förbudet i 1 kap. 3 § första stycket att driva annan rörelse än försäkringsrörelse,*

4. försäkringsbeståndet inte är tillräckligt för erforderlig riskutjämning eller

5. försäkringsbeståndet inte är tillräckligt för erforderlig riskutjämning eller

5. det i övrigt finns allvarliga anmärkningar mot försäkringsbolagets verksamhet.

6. det i övrigt finns allvarliga anmärkningar mot försäkringsbolagets verksamhet.

Om ett föreläggande enligt andra stycket inte har följts inom den bestämda tiden och det anmärkta förhållandet inte heller på något annat

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

sätt undanröjts, skall försäkringsinspektionen göra anmälan om detta till regeringen. Om regeringen finner så svåra missförhållanden föreligga, att försäkringsverksamheten bör upphöra, kan regeringen förklara koncessionen förverkad.

21 kap. Straff och vite**1 §**

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som

4. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 kap. 12 § tredje stycket, 7 kap. 20 §, 8 kap. 10 § andra stycket andra meningen eller 11 § första stycket andra eller tredje meningen,

5. uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 12 kap. 12 §,

6. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 18 kap. 3 § första eller andra stycket, 5 § tredje stycket eller 7 §,

7. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 4 kap. 8 § tredje stycket såvitt *detta* lagrum rör förbehåll enligt 18 kap. 1 §.

I fall som avses i 10 kap. 14 § första stycket skall inte följa ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

4. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 kap. 12 § tredje stycket, 8 kap. 10 § andra stycket andra meningen eller 11 § första stycket andra eller tredje meningen.

6. uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter i ett ärende om förvärvstillstånd enligt 18 kap.

7. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 18 kap. 13 § första eller andra stycket, 15 § tredje stycket eller 17 §,

8. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 4 kap. 8 § tredje stycket eller 5 kap. 5 § tredje stycket såvitt *dess* lagrum rör förbehåll enligt 18 kap. 11 §.

I fall som avses i 7 kap. 20 § och 10 kap. 14 § första stycket skall inte följa ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Åtal för brott enligt första stycket 6. får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Den som har åsidosatt vitesföreläggande som avses i 2 § detta kapitel döms ej till ansvar för gärning som omfattas av förelägandet.

Utan hinder av 35 kap. 1 § brottsbalken får påföljd för brott enligt första stycket 5 mot 12 kap 12 § ådömas, om den misstänkte häktats eller erhållit del av åtal för brottet inom fem år från brottet.

3 §

Föreläggande enligt 18 kap. 9 § tredje stycket får förenas med vite.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Talan om utdömande av vite får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

Övergångsbestämmelser

I sådant försäkringsbolag som avses i 7 § lagen (1982:728) om införande av försäkringsrörelselagen (1982:713) kan bolagsstämman, då den myndigar styrelsen att fatta beslut om emission enligt 5 kap., även be-
myndiga styrelsen att i samband med emissionsbeslutet fatta beslut som medför en sådan ändring av bolagsordningen som berörs i denna para-
graf.

Såvitt gäller de aktier i andra aktiebolag än svenska försäkringsaktie-
bolag som vid denna tidpunkt ägs av försäkringsbolag skall de nya be-
stämmelserna i 7 kap. 17 § vara iakttagna senast den 1 januari 1991.

Dispens behövs inte för aktieförvärv enligt 18 kap. 1 § första stycket

1. om förvärvet skall ske genom giftorätt som åtnjutits enligt äldre
giftermålsbalken,

2. som grundas på lösningsrätt enligt 3 kap. 3 § försäkringsrörelselagen
som avtalats eller annan rättighet som förvärvats före den 1 januari 1988.

2 Förslag till

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

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige

dels att 29 och 35 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 4 a § och 20 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

4 a §

Försäkringsinspektionen får, om generalagenturen innehas av fysisk person, försäkringsbolag eller handelsbolag, när det anses nödvändigt, utse en person med uppgift att särskilt vaka över att försäkringstagarnas intresse i det utländska försäkringsföretaget beaktas. En sådan person får inte vara befattningshavare i det utländska försäkringsföretaget eller hos generalagenten.

Om generalagenturen innehas av ett svenskt aktiebolag som inte är ett försäkringsaktiebolag skall försäkringsinspektionen i stället förordna en styrelseledamot i aktiebolaget. Beträffande sådan ledamot skall bestämmelserna i försäkringsrörelselagen (1982:713) om sådan styrelseledamot som avses i 8 kap. 1 § andra stycket försäkringsrörelselagen tillämpas.

Den som erhållit förordnande av försäkringsinspektionen enligt första eller andra stycket har rätt till arvode av det utländska försäkringsföretaget. Arvodets storlek bestäms av inspektionen.

20 b §

Generalagenten får inte obehörigen röja enskildas förhållande till företaget.

Nuvarande lydelse

Utländskt försäkringsföretag *må med försäkringsinspektionens tillstånd* överlåta hela sitt till verksamheten här i riket hörande försäkringsbestånd eller del därav till svenskt försäkringsbolag eller utländskt försäkringsföretag, som erhållit koncession för det slag av försäkringsrörelse varom fråga är.

Föreslagen lydelse

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

29 §

Utländskt försäkringsföretag *får* överlåta hela sitt till verksamheten här i riket hörande försäkringsbestånd eller del därav till svenskt försäkringsbolag eller utländskt försäkringsföretag, som erhållit koncession för det slag av försäkringsrörelse varom fråga är.

Tillstånd till överlåtelse av försäkringsbestånd ges av regeringen eller, då överlåtelsen avser en mindre del av ett bestånd, av försäkringsinspektionen.

Ansökan om tillstånd äga motsvarande tillämpning

Det överlåtande försäkringsföretaget skall till det övertagande utländska försäkringsföretaget eller svenska försäkringsbolaget överföra en så stor del av de i det överlåtande försäkringsföretaget befintliga tillgångarna som svarar mot det överlåtande företagets förpliktelser mot försäkringstagarna i det överlåtna beståndet.

Bifalles ansökningen motsvarande tillämpning.

35 §

Till dagsböter eller fängelse i högst ett år dömes den som vilseledande uppgift.

I fall som avses i 20 b § skall inte följa ansvar enligt 20 kap 3 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa
bulvanförhållanden

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (1985:277) om
vissa bulvanförhållanden att i 1 § skall införas en ny punkt, 9, vilken skall
ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller när ett bulvanförhållande används för att kringgå ett
sådant hinder mot att förvärva eller behålla viss egendom eller rättighet
som uppställts i

.....

*9. 18 kap. försäkringsrörelsela-
gen (1982:713).*

Med ett räkning.

Vad som rättigheter.

Denna lag träder i kraft den

Sammanfattning

Försäkringsverksamhetskommitténs (FVK:s) utredningsuppdrag har spänt över så gott som hela fältet av principiella frågeställningar beträffande det enskilda försäkringsväsendet. Kommittén har tidigare avlämnat sex delbetänkanden med förslag inom vitt skilda områden. I detta slutbetänkande är huvudfrågan förbudet för försäkringsbolag att driva annan rörelse än försäkringsrörelse. Andra väsentliga frågor är begränsningar i rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag och försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet och organisation. Härutöver behandlas i slutbetänkandet återstående frågor som ansluter till kommitténs direktiv.

Begränsningar i rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag m.m.

Kommittén har enligt sina direktiv haft att behandla frågan om *utländska rättssubjekts* förvärv av aktier i svenskt försäkringsaktiebolag. Lagen om utländska förvärv av svenska företag gäller inte försäkringsaktiebolagen. Med tanke på den fundamentala roll som svenska försäkringsbolag genom sin kapitalförvaltning spelar på kapitalmarknaden och för utvecklingen av landets näringsliv och sysselsättning har kommittén funnit det vara inkonsekvent att inte utländska förvärv av aktier i svenska försäkringsaktiebolag regleras i lag. Även om det utländska ägandet i dagsläget inte har någon större omfattning framstår det som angeläget att lagstiftningen utbyggs med en bestämmelse som skapar möjlighet att kontrollera framtida utländska förvärv. Regleringen bör inte avse ett totalförbud utan endast syfta till att förhindra innehav av sådan storlek som ger ett inflytande som inte kan anses förenligt med svenska samhällsintressen och en sund utveckling av försäkringsväsendet.

Vad gäller *svenska rättssubjekt* föreligger det med nuvarande regler inte några hinder för att ett svenskt försäkringsaktiebolag ingår i en industrikoncern såsom dotterbolag eller att i övrigt ett industriföretag eller liknande har en dominerande ägarposition i ett försäkringsaktiebolag. När en större företagskoncern med sig införlivar ett försäkringsbolag torde detta dels bygga på en önskan att tillgodogöra sig den framtida finansiella styrkan hos ett försäkringsbolag och dels grundas på ett in-

tesse att utnyttja möjligheterna till koncernbidrag. Vissa svenska försäkringsaktiebolag är också redan i dag dotterbolag i industrikoncerner och liknande företagskonstellationer. Ett självständigt försäkringsbolag som är oberoende av dominerande ägargrupper innebär en större garanti för att hela bolagets verksamhet, dvs. såväl försäkringsrörelsen som kapitalförvaltningen, drivs med sikte på de egna försäkringstagarnas intresse. Betydande aktieposter i de svenska försäkringsaktiebolagen kontrolleras av skilda fysiska och juridiska personer. En tilltagande dominans av starka ägargrupper som verkar genom försäkringsbolag skulle kunna medföra att sådana ägargrupper indirekt kommer att förstärka sitt inflytande inom olika delar av det svenska näringslivet. Kommitténs överväganden har lett fram till att försäkringsaktiebolag inte bör vara dotterbolag till företag med annan verksamhetsinriktning eller i övrigt vara föremål för ett faktiskt dominerande inflytande från olika ägargrupper. Ett spritt ägande bör i stället vara målsättningen.

Kommittén har gjort en avvägning mellan, å ena sidan, intresset av en fast ägarförankring som ger stadga åt styrelsens långsiktiga ansvar för bolagens ledning liksom värdet av starka ägare som har möjlighet att tillskjuta kapital när så erfordras och, å andra sidan, intresset av att uppnå en lämplig ägarspridning och att motverka dominerande ägarinflytande.

Rösträttsbegränsningar vid bolagsstämman kan härvidlag inte anses vara tillräckliga eftersom ett stort aktieäggande i praktiken ändå ger ett stort inflytande på verksamheten. Kommittén anser därför att man inte kan undvara regler som tämligen starkt begränsar aktieförvärven. Det måste dessutom vara ett önskemål att härvidlag skapa likartade regler för svenska och utländska rättssubjekt.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att i försäkringsrörelselagen införs en bestämmelse att ingen, vare sig svenskt eller utländskt rättssubjekt, får äga mer än en viss andel av aktierna i ett försäkringsaktiebolag. En sådan begränsning bör gälla både andel av det totala *röstetalet* och andel av det totala *aktiekapitalet*. Om gränsen för andel av aktiekapitalet skulle sättas lika lågt som den procentuella gränsen för röstetalet skulle detta medföra en onödigt hård reglering av möjligheten till aktieförvärv. Detta skulle kunna vara till men för en väl fungerande marknad för försäkringsaktier och i vissa situationer försvåra möjligheten för försäkringsaktiebolagen att i önskvärd omfattning genom nyemission öka sitt riskvilliga kapital, särskilt från utlandet. I lagen uppställda fasta gränsvärden för högsta tillåtna röstetal resp. andel av aktiekapitalet motsvarar bättre kommitténs syften att skapa förutsättningar för önskvärd ägarspridning än en "trappstegsmodell" för tillståndsprövning för förvärv av det slag som finns i lagen om utländska förvärv av allmänna aktiebolag.

När synnerligen starka skäl föreligger skall försäkringsinspektionen kunna meddela *dispens* för större förvärv. Motiv för dispens bör endast anses föreligga då andra möjligheter inte står till buds för att skydda försäkringstagarnas intressen eller för att ernå en ändamålsenlig struktur inom försäkringsväsendet. Även internationella hänsynstaganden och

förvärv av aktier i rena återförsäkringsbolag kan utgöra motiv för dispens.

Kommittén har funnit, att en begränsning av rätten att förvärva försäkringsaktier till *15 procent* av röstetalet för samtliga aktier och till *20 procent* av aktiekapitalet representerar en lämplig avvägning. Vid uppställandet av denna gräns har kommittén sökt att, utan att ge avkall på huvudsyftet med begränsningen, i största möjliga utsträckning undvika störningar på aktiemarknaden med inte önskvärda kursreaktioner och spekulativa transaktioner som följd. I beräkningen av förvärvarens andel av röstetalet eller av antalet aktier skall inräknas företag som ingår i samma koncern som förvärvaren eller som förvärvaren har ett bestämmande inflytande över samt aktier som innehas av förvärvarens anhöriga eller av företag där dessa har ett bestämmande inflytande. En höjning av aktiernas röstvärde skall också anses som förvärv, liksom förvärv på indirekt väg genom fusion eller förvärv av företag som redan äger aktier i försäkringsaktiebolaget. Från förvärvsreglerna undantas captivebolag och försäkringsaktiebolag som meddelar enbart arbetsmarknadsförsäkringar.

Nu framlagda förslag berör endast förvärv av aktier i redan existerande försäkringsaktiebolag. I princip bör emellertid nyetablerade och redan befintliga försäkringsaktiebolag behandlas på ett likartat sätt när det gäller den direkta begränsningen av aktieförvärv. Kommittén föreslår av detta skäl att regeringen i beslutet om koncession för ett *nybildat* försäkringsaktiebolag får ge föreskrifter om hur stor andel av det totala röstetalet eller av aktiekapitalet i bolaget någon får teckna sig för. Utifrån kommitténs principiella inställning att en *vidare ägarspridning* bör eftersträvas kan det inte anses vara förenligt med en sund utveckling av försäkringsväsendet att, annat än i undantagsfall, nya försäkringsbolag tillkommer som uteslutande uppbärs av ett konsortium av ett fåtal enskilda intressenter. Någon lagändring i detta hänseende anser kommittén inte erforderlig eftersom redan enligt gällande lagstiftning en tillfredsställande ägarspridning kan ingå i regeringens bedömning i koncessionsprövningen.

Befintliga aktieinnehav berörs inte av de föreslagna lagreglerna. Vid en senare överlåtelse gäller däremot de nya reglerna.

Om förvärv av aktier sker utöver de i lagen uppställda gränserna, och dispens inte söks inom föreskriven tid, blir förvärvet ogiltigt till den del dessa gränser överskrids. Dispens skall normalt sökas före förvärvet.

Vidare föreslås att stadgandena i försäkringsrörelselagen om *rösträttsbegränsning vid bolagsstämma* ges tvingande innebörd, i stället för att som nu kunna sättas ur kraft genom en bestämmelse i bolagsordningen att begränsningen skall knytas till röstetalet av de vid stämman företrädade aktierna och att denna gräns sätts till *15 procent* av röstetalet för de vid stämman företrädade aktierna.

I ett särskilt avsnitt har kommittén behandlat frågan huruvida den föreslagna begränsningsregeln för förvärv av aktier i försäkringsaktiebolag även skall omfatta *försäkringsbolags* förvärv av aktier i försäkrings-

aktiebolag. Kommittén har ansett den ytterligare ägarkoncentration inom försäkringsväsendet som svenska och utländska försäkringsbolags förvärv av aktier i andra försäkringsaktiebolag kan innebära, bör bli underkastade samma begränsningsregel som föreslås för andra förvärvare. Förändringar i aktieinnehavets fördelning mellan de olika försäkringsbolagen i en koncern skall dock vara undantagna.

Förbudet för försäkringsbolag att driva annan rörelse än försäkringsrörelse

I direktiven till kommittén har departementschefen uttalat att förbudet för försäkringsbolag att driva annan rörelse än försäkringsrörelse skall bestå. I en skrivelse 27 april 1983 till regeringen begärde försäkringsinspektionen, att regeringen skulle uppdra åt försäkringsverksamhetskommittén att klargöra och tolka innebörden av förbudet för att ge inspektionen vägledning vid dess tillsyn. Skrivelsen har av regeringen överlämnats till kommittén för behandling av de frågor som tagits upp i skrivelsen.

Mot bakgrund av direktiven och försäkringsinspektionens skrivelse har kommittén analyserat och tolkat innebörden av förbudet mot annan rörelse och klargjort förbudets konsekvenser för de konkreta placeringsområdena.

Lagstiftningen har alltid innehållit ett uttryckligt förbud för försäkringsbolagen att driva annan rörelse än försäkringsrörelse, om det inte finns särskilda skäl för det. Det ursprungliga motivet härför var ett allmänt krav på att försäkringsbolagen skulle ha en betryggande soliditet. Lagstiftaren ville förhindra att bolagen placerade de förvaltade tillgångarna i riskfyllda och äventyrliga objekt eller överhuvud ökade konjunkturkänsligheten i sin rörelse genom verksamhet utanför försäkringsväsendets eget område, exempelvis industri- eller handelsrörelse. Kommittén har benämnt detta huvudmotiv *trygghetsmotivet*.

I takt med försäkringsväsendets utveckling har sedan ett ytterligare motiv för förbudet utkristalliserats, nämligen syftet att förebygga en inriktning på verksamhet utanför försäkringsväsendets eget område hos försäkringsbolagens ledningar. Försäkringsbolagens uppgift inom samhället har ansetts förutsätta en integritet och självständighet utan sådana från försäkringsrörelsen ovidkommande hänsynstaganden som ägarintressen och aktiva engagemang i affärsrörelser skulle kunna medföra. Försäkringsbolagens rörelse borde därför inte sammanblandas med verksamheten i det övriga näringslivet, utan borde vara fristående och avskild därifrån — *segregationsmotivet*.

Under de senaste årtiondena har motiven för förbudet även fått samhällsekonomiska och allmänpolitiska dimensioner. Dessa hänför sig till försäkringsbolagens kapitalförvaltning och den starka ställning som bolagen har fått på kapital- och kreditmarknaden, liksom deras inflytande på näringslivet i stort. Lagstiftaren har ansett det olämpligt att försäk-

ringsbolag skaffar sig ett för stort inflytande i det allmänna näringslivet — *det näringspolitiska motivet* för förbudet mot annan rörelse.

Kommittén har övervägt möjligheten att direkt i lagtexten ange gränsen mellan försäkringsrörelse och annan rörelse. I sitt betänkande Koncession för försäkringsrörelse (SOU 1983:5) fann kommittén, att det inte var möjligt att åstadkomma en klar, entydig och praktiskt användbar legal definition av begreppet försäkringsrörelse. Härav följer att det inte heller är möjligt att åstadkomma en legal definition för vad som är annan rörelse än försäkringsrörelse. Inte heller är det enligt kommitténs mening möjligt att i lagtexten närmare ange eller exemplifiera vilka särskilda skäl som kan ge anledning till medgivande för försäkringsbolagen att bedriva annan rörelse. Kommittén har därför på grundval av sin analys av de bakomliggande motiven för förbudet mot annan rörelse, redovisat sin tolkning av begreppet annan rörelse och sökt ge vägledning för tillämpningen av den i lagen givna möjligheten för försäkringsinspektionen att i särskilda undantagsfall tillåta sådan rörelse.

Fördelningen av försäkringsbolagens medel mellan olika tillgångsslag hänger nära samman med trygghetsmotivet. Kommittén har diskuterat det lämpliga i att ställa upp bestämda regler i form av relationsnormer, kvoter eller gränser i lagstiftningen. En sådan styrning av bolagens kapitalförvaltning skulle emellertid kunna sätta en hämsko på den nödvändiga flexibiliteten i försäkringsbolagens kapitalförvaltning och skulle kunna leda till att eventuella regler fortlöpande fick ändras i takt med utvecklingen.

Kommittén har därför avvisat kvoter, gränser eller dylikt i lagstiftningen, och förordar i stället att det i lagen införs ett principiellt krav på tillfredsställande fördelning av tillgångarna. Med stöd av det principiella lagstadgandet får inspektionen ingripa efter en bedömning i varje enskilt fall, utifrån det aktuella bolagets egen situation avseende bl.a. försäkringsrörelsens inriktning och tillgångarnas fördelning. När det gäller aktieplaceringar förordar kommittén att inspektionen såsom ett hjälpmedel i sin övervakning använder en varningssignal i form av en viss totalkvot (signalkvot) för ett försäkringsbolags aktieinnehav i förhållande till bolagets samtliga tillgångar. Signalkvoten bör utlösas när aktieinnehavet utgör 20 procent av bolagets samtliga tillgångar. Beträffande tillgångar i utlandet, föreslår kommittén att inspektionen utifrån varje försäkringsbolags situation sätter upp vissa signalkvoter som skall ge anledning till skärpt uppmärksamhet och mera noggrann undersökning av ett bolags placeringar.

Engagemang i *industrifastigheter* och "*udda*" *fastigheter*, såsom kraftverk, avfallshanteringsverk, hamnar o.d., bör inte betraktas såsom annan rörelse under förutsättning att bl.a. fastigheterna utarrenderas eller uthyrs åt seriösa och solida företag och institutioner. Fastigheternas utformning och belägenhet bör medge alternativ användning.

Försäkringsbolagens *sale and lease back-arrangemang* kan i och för sig inte anses oförenliga med förbudet mot annan rörelse. Sale and lease back-arrangemangen och den under senare tid förekommande fastig-

hetsrenting-verksamheten är emellertid, med hänsyn till återköpsklausulen i avtalen, skatteeffekter m.m., föremål för en allmän översyn. Hela frågan måste alltså lösas i ett vidare sammanhang. Det är därför i dagsläget inte möjligt för kommittén att uttala sig om försäkringsbolagens sale and lease back-arrangemang skulle kunna anses strida mot en sund utveckling av försäkringsväsendet.

Förvärv av *jordbruks- och skogsfastigheter* innebär obestriddligen annan rörelse, och fordrar därför medgivande av inspektionen. Detta gäller även om fastigheten brukas av annan än försäkringsbolaget. Medgivande till förvärv av skogsfastigheter bör dock i vissa fall och med stor återhållsamhet kunna lämnas om förvärvet avser redan institutionellt ägda fastigheter i den högsta storleksklassen, förutsatt att samhällets myndigheter inte ansett dem behövliga för andra ändamål och att förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen givits. Försäkringsbolag som innehar skogsfastigheter måste ha anställd personal med erforderlig kompetens, även om förvaltningen sköts av externa organ.

Försäkringsbolagens kapitalplaceringar i *fastighetsbolag* regleras i gällande lag av den generella bestämmelsen för aktieinnehav — den nuvarande femprocentsregeln. Över denna gräns fordras medgivande av inspektionen för såvitt det inte är fråga om aktiebolag som förvaltar försäkringsbolagens fastigheter. För innehav av andelar i andra juridiska personer än aktiebolag, t.ex. handelsbolag, krävs alltid inspektionens tillstånd.

Kommittén uttalar att medgivande till kapitalplaceringar i fastighetsbolag (aktiebolag eller handelsbolag) huvudsakligen bör avse majoritetssinnehav av minst storleksordningen 70 procent. Mindre ägarandelar, särskilt minoritetsposter, bör inte tillåtas annat än i klara undantagsfall då det finns särskilda skäl för ett mindre innehav. Beträffande fastighetsbolag som huvudsakligen äger jordbruks- och skogsfastigheter bör tillståndsprövningen vara restriktiv. Kommittén föreslår att nuvarande lagstadgande ändras så att alla innehav i sådana fastighetsbolag underkastas tillståndsprövning av inspektionen. Beträffande fastighetsaktiebolag vars verksamhet uteslutande har till föremål att förvalta försäkringsbolagens fastigheter, föreslår kommittén en lagändring av innebörd att inspektionens tillstånd skall erfordras för alla placeringar utom i fråga om av ett försäkringsbolag helägt bolag för förvaltning av försäkringsbolagets egna fastigheter.

För försäkringsbolagens kapitalplaceringar i *andelar av en fastighet*, föreslås ett tillägg i lagen innebärande att medgivande av försäkringsinspektionen alltid skall erfordras. En restriktiv bedömning skall därvid ske.

Försäkringsbolagens *engagemang på kreditområdet* — vare sig det gäller *räntebärande värdepapper eller direktlån* — skall ha en huvudinriktning som kännetecknas av långfristighet och höga säkerhetskrav. Mera omfattande kreditengagemang av kortfristig natur strider mot förbudet mot annan rörelse och innebär att försäkringsbolagen ägnar sig åt sådan allmän finansrörelse som utövas av banker och andra kredit- och finans-

institut. Försäkringsbolagens kreditengagemang ingår som ett led i förvaltningen av försäkringstagarnas medel. För banker och andra jämförliga institut är däremot allmän finansieringsverksamhet en primär uppgift.

Beträffande *direktutlåningen* innebär försäkringsbolagens verksamhet och dess koppling med utlåningen att vissa speciella frågor uppkommer. Kommittén fastslår att det inte är acceptabelt att ett försäkringsbolag på ett otillbörligt sätt använder möjligheten att låna ut pengar till att ställa krav på att försäkring tecknas eller vidmakthålls. Inte heller bör ett försäkringsbolag eller med detta samverkande finansinstitut marknadsföra själva försäkringsprodukterna med hjälp av låneerbjudanden. Försäkringsbolagens direktutlåningsverksamhet skall inte bara uppfylla de krav som inryms i försäkringsrörelselagstiftningen, utan också de krav som finns i olika konsumentskyddslagar som gäller på detta område. Verksamheten skall även ligga i linje med banklagstiftningen och dess regler och principer. I likhet med bankinspektionen bör också försäkringsinspektionen som *ett* led i tillsynen av försäkringsbolagens utlåningsverksamhet utfärda etikmeddelanden.

Beträffande *försäkringsbolags möjlighet att lämna penninglån till ledande befattningshavare i bolaget eller i något annat företag i samma koncern*, föreslås att nuvarande förbud upphävs och ersätts med en bestämmelse av i princip samma innebörd som på bankområdet. Detta innebär att krediter inte får beviljas till vissa särskilt angivna personer på andra villkor än sådana som bolaget normalt tillämpar i sin kreditgivning. Försäkringsbolagens styrelser åläggs därvid skyldighet att i en förteckning föra in uppgifter om de krediter som dessa personer har beviljats.

Ett försäkringsbolags möjlighet till placeringar i *aktier* är för närvarande i lagstiftningen begränsad bl.a. genom att ett försäkringsbolag inte utan försäkringsinspektionens medgivande får äga större andel av aktierna i ett svenskt eller utländskt aktiebolag än som svarar mot ett *röstetal* om högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier. Genom placeringar i aktier med lägre röstvärde kan ett försäkringsbolag, utan medgivande från försäkringsinspektionen äga aktier till ett samlat belopp som svarar mot en långt större andel av ett företags totala *aktiekapital* än fem procent. Vid innehav av uteslutande aktier med en tiondels röstvärde, kan ett försäkringsbolag i vissa fall komma att äga upp till i det närmaste 35 procent av det totala aktiekapitalet i ett företag.

Efter en avvägning mellan, å ena sidan, riskerna för en utveckling av försäkringsbolagens verksamhet som strider mot lagens förbud mot annan rörelse och, å andra sidan, önskemålen av en vidgad ram för försäkringsbolagens rätt att äga aktier i ett och samma företag, föreslår kommittén en *viss höjning av röstetalsgränsen*, parad med en *viss begränsning av den tillåtna andelen av det totala aktiekapitalet i ett företag*.

Varje höjning av gränsen för aktieinnehav innebär i och för sig att antalet fall ökar då en aktieplacering kan komma att kollidera med förbudet mot främmande rörelse. Förbudet mot annan rörelse är övergripande i förhållande till begränsningsregeln för aktieplaceringar. En aktie-

placering måste således *alltid* — även om den skett inom uppställda gränser — vara förenlig med förbudet mot annan rörelse. Presumtionen skall emellertid vara att aktieplaceringar inom uppställda gränser inte strider mot förbudet. I exceptionella fall måste emellertid försäkringsinspektionen ha rätt att ingripa. Under nu angivna förutsättningar föreslår kommittén att *den till röstetalet anknutna gränsen* höjs från nuvarande fem till åtta procent. Härutöver föreslås *en till andelen av företagets aktiekapital knuten begränsningsregel om 20 procent*.

Tillstånd till aktieförvärv utöver de föreslagna gränserna, föreslås kunna lämnas av försäkringsinspektionen om det finns särskilda skäl till det. Sådana särskilda skäl kan vara t.ex. då ett försäkringsbolag önskar genom dotterbolag bedriva sådan verksamhet som utgör ett naturligt utflöde av försäkringsrörelsen eller när det gäller förvärv av aktier i utländska försäkringsaktiebolag och i andra utländska aktiebolag vilkas rörelse har anknytning till försäkringsverksamheten. En liberal tillståndsprövning bör också kunna ske för placeringar i övriga utländska aktiebolag såvida placeringarna inte strider mot trygghets- och segregationsmotiven.

Ett försäkringsbolags möjlighet att äga aktier i ett *holdingbolag* som uteslutande har till syfte att äga aktier i andra försäkringsaktiebolag, kommer att få begränsad betydelse genom kommitténs förslag till regler för rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag. Som en konsekvens härav föreslås att den allmänna begränsningsregeln för aktieplaceringar också skall reglera försäkringsbolags aktieinnehav i holdingbolag.

Termen *investmentföretag* anknyter till den skatterättsliga lagstiftningen som bl.a. förutsätter viss ägarspridning. Visserligen kan det framstå som ändamålsenligt för ett försäkringsbolag att äga förvaltningsbolag som dotterbolag för att omhänderha förvaltningen av framför allt kapitalplaceringar i mindre och medelstora företag. Dotterbolagskonstruktionen kan emellertid medföra att förbindelsen mellan den egentliga försäkringsrörelsen och med dess ledning uttunnas och att dotterbolaget får karaktären av allmän finansinstitution. Kommitten föreslår mot denna bakgrund att ett försäkringsbolags rätt att äga aktier i bolag av nu beskriven art skall regleras av den allmänna begränsningsregeln för aktieplaceringar. Av delvis samma skäl föreslås den allmänna begränsningsregeln för aktieplaceringar och kravet på medgivande från inspektionen gälla även försäkringsbolags rätt att äga aktier i *bolag som bedriver kreditgivning för försäkringsbolagets räkning*.

Lagens förbud för försäkringsbolagen att *i egen regi* driva annan rörelse gäller även motsvarande verksamhet genom dotterbolag. Inte bara dotterbolagsbildningar utan även i övrigt omfattande engagemang på *penning- och kreditväsendets område och inom den finansiella sfären överhuvud*, kan i princip inte anses förenliga med lagstiftarens motiv för det i lagen övergripande förbudet mot annan rörelse. Försäkringsbolagens kapitalförvaltning får inte anta karaktären av *allmän finansrörelse*. I enlighet med segregationsmotivet bakom förbudet mot annan rörelse, mås-

te gränsen hållas klar mellan å ena sidan försäkringsbolagen och å andra sidan banker, finansbolag, kreditaktiebolag och liknande institutioner. Vid en utsuddning av denna gräns rycks grunden undan för den särställning och större frihet som lagstiftningen tilldelat försäkringsbolagen och de måste i så fall inrangeras under de regleringssystem och restriktioner för rörelsen som styr verksamheten på området för allmän finansrörelse.

Genom kommitténs förslag till regler om rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag begränsas möjligheterna för sådana företag som inte är försäkringsbolag att infoga försäkringsaktiebolag i *finansiella koncerner*. Ett försäkringsbolag bör inte heller självt genom större ägarengagemang kunna medverka i finansiella koncerner, banker och andra företag på området för finansiell rörelse, samt s.k. finanshus och finansiella supermarkets avsedda för allmän placeringsservice eller skatteplanering. Aktieplaceringar i den finansiella sektorn faller under den allmänna begränsningsregeln. Förbudet mot annan rörelse måste emellertid enligt kommitténs mening vara övergripande i förhållande till begränsningsregeln. Inspektionen har således möjlighet att i exceptionella fall inskrida mot finansiella aktieinnehav som understiger den generella i lagen fastlagda gränsen för aktieinnehav i allmänhet.

Uppkomsten av en ny *penningmarknad*, kännetecknad av stark expansion och moderna marknadsinstrument, har aktualiserat frågan om försäkringsbolagens uppträdande på denna marknad. Penningmarknadstransaktioner från försäkringsbolagens sida, vilka skulle kunna bedömas vara ett äventyrligt risktagande eller vilka har till syfte att utnyttja marknadsfluktuationerna från dag till dag för att inkassera räntevinster, är klart oförenliga med lagens förbud mot annan rörelse. Ett försäkringsbolag får endast utnyttja penningmarknaden för att där i viss utsträckning placera medel som hänför sig till normal kassahållning och likviditetsplanering för en löptid och med en omsättning som svarar mot rörelsens behov.

Beträffande behovet av regler för begränsning av *ett försäkringsbolags samlade kapitalengagemang — aktieinnehav och krediter — i ett och samma företag* anser kommittén att det inte finns anledning att föreskriva sådana regler. Det får anses vare en självklar förutsättning, att försäkringsbolagens ledningar i sin övervakning av att lagens soliditetskrav är uppfyllt, tillser att det inte sker någon olämplig medelskoncentration till ett enskilt placeringsobjekt. På det allmänna kreditväsendets området gäller principen att ägarrollen och funktionen som kreditgivare bör vara åtskilda. Till följd av försäkringsbolagens särställning och kapitalförvaltningens inriktning — inte minst kreditgivningens huvudinriktning till långfristiga bottenkrediter — är den nyssnämnda principen mindre tillämplig på försäkringsverksamheten. Inte heller anser kommittén det lämpligt att uppställa gränser för krediter till ett företag där försäkringsbolagets aktieinnehav är av viss storlek.

Försäkringsbolagens kapitalplaceringar har som uteslutande grund att förvalta det genom försäkringsrörelsen ackumulerade kapitalet och avkastningen på detta. Tillskott från andra källor genom olika åtgärder för

att öka de disponibla medlen för kapitalplaceringar, är däremot inte förenligt med förbudet mot annan rörelse. Det måste alltså betraktas som annan rörelse om ett försäkringsbolag genom *upplåning* vidgar place-ringsunderlaget. Detta gäller också beträffande tillfällig upplåning i oli-ka former. Kommittén föreslår, att ett principiellt förbud mot upplåning intas i försäkringsrörelselagen. Om det finns särskilda skäl, bör försäk-ringsinspektionen ha rätt att, efter prövning i varje enskilt fall eller i vissa fall genom generella föreskrifter, ge tillstånd till upplåning. Sådana skäl föreligger närmast vid övertagande av in-teckningslån vid fastighetsför-värv och i viss utsträckning i fråga om utnyttjande av det statliga bostads-stödet när försäkringsbolagen uppför bostadsfastigheter eller renoverar sådana.

Utan hinder av det nu föreslagna förbudet bör liksom hittills skadeför-säkringsbolag ha rätt att ta upp lån mot *vinstandelsbevis*. Kommittén föreslår att skadeförsäkringsaktiebolag också får möjlighet att utge *kon-vertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt*. Upplåningen får dock endast ske för att utveckla själva försäkringsrörelsen och således inte i syfte att förstärka underlaget för försäkringsbolagens medelsförvaltning.

I sammanhanget tar kommittén också upp behovet av bestämmelser för de anställda i försäkringsbolagen som svarar för de löpande place-ringarna på marknaden — *portföljförvaltare*. Kommittén har funnit att det inte skall vara tillåtet för portföljförvaltarna att göra kortfristiga affä-rer för egen räkning. Långfristiga placeringar bör anmälas för försäk-ringsbolagets ledning. Försäkringsinspektionen bör genom etikmedde-landen lämna vägledning för vad som kan anses vara god sed på detta område. Kommittén föreslår att lagstiftning i dessa avseenden som täck-er alla institutioner som opererar på penning- och kapitalmarknaden, tas upp till övervägande av finansdepartementet.

Kreditförsäkring och försäkring mot politiska risker

Försäkringsverksamhetskommittén skall enligt sina direktiv överväga om separationsprincipen, som innebär att samma företag inte får driva både livförsäkringsrörelse och annat slag av försäkringsrörelse, bör ut-vidgas att avse också kreditförsäkring.

I den svenska försäkringslagstiftningen finns det inte något förbud mot att i ett och samma bolag driva kreditförsäkringsrörelse tillsammans med annan skadeförsäkringsrörelse. Försäkringsinspektionen har emel-lertid i praxis, grundad på en överenskommelse från 1928, tillämpat se-parationsprincipen för kreditförsäkring. Bakgrunden till överenskom-melsen var att flera svenska försäkringsbolag som då drev kreditförsäk-ring vid sidan av brandförsäkring hade lidit stora ekonomiska förluster. Även i bl.a. Tyskland och England rådde vid den tidpunkten oro beträff-ande kreditförsäkring. I Norge och i Danmark har så sent som under 1970-talet kreditförsäkring skapat allvarliga soliditetsproblem.

Kommittén har vid sina överväganden funnit att händelser som utspe-lade sig för ett 60-tal år sedan, på en marknad där bolagen var små och

föga kapitalstarka, inte längre kan tillmätas någon avgörande vikt. Det centrala måste i stället vara huruvida den för kreditförsäkring utmärkande konjunkturkänsligheten och de särskilda risker som inryms i kreditförsäkring numera ger anledning att överväga en lagreglering.

En lagreglering skulle emellertid inrymma många praktiska problem, bl.a. sammanhängande med avgränsningen av kreditförsäkring gentemot andra likartade försäkringar. Därtill kommer att det i dagsläget finns en rad andra skadeförsäkringsformer som är minst lika riskfyllda som kreditförsäkring. Som exempel kan nämnas olika ansvarighetsförsäkringar, försäkring mot naturkatastrofer, försäkring av flygplan, satelliter, större fartyg och s.k. oljeriggar samt försäkring mot krigsrisk. Även mottagen återförsäkring har visat sig innehålla mycket stora riskmoment.

Mot den nu beskrivna bakgrunden finner kommittén inte sådana särskilda skäl föreligga som motiverar en fortsatt tillämpning av *separationsprincipen för direkt kreditförsäkring*. Kommittén avvisar därmed också tanken på att införa några särskilda lagregler för denna försäkringsgren. Denna slutsats gäller också för utländska försäkringsföretag med koncession enligt lagen om utländska försäkringsföretag. Samma depositionskrav bör ställas på utländska försäkringsföretag med svensk koncession för kreditförsäkring som för sådana företag med svensk koncession i andra försäkringsgrenar.

Från bankhåll har i vissa sammanhang redovisats en negativ inställning till att försäkringsbolag tillåts bedriva en försäkringsverksamhet med kreditförsäkring som direkt konkurrerar med bankernas egen verksamhet avseende bankgarantier. Kritiken har främst riktat in sig på den konkurrensolikhet som anses råda.

Enligt kommitténs mening föreligger ett klart behov av kreditförsäkring. Denna försäkringsform kompletterar snarare än konkurrerar med bankernas bankgarantiverksamhet. Det vore olyckligt om försäkringsbolagens kapacitet på detta område inte skulle få utvecklas fritt. Förhållandena i andra länder talar också för att försäkringsbolagen får möjlighet att komplettera bankernas verksamhet i detta avseende. Försäkringsverksamheten har därvid en styrka och egenart genom möjligheterna till riskspridning till stor del skapade genom ett välutvecklat internationellt återförsäkringssystem.

När det gäller den påstådda konkurrensolikheten mellan försäkringsbolag och banker, har diskussionen främst kommit att avse jämförelsen mellan försäkringsbolagens soliditetskrav och bankernas kapitaltäckningskrav. Enligt kommitténs uppfattning är det direkt olämpligt att tillämpa samma kapitalkrav på försäkringsbolag som meddelar kreditförsäkring som på banker som meddelar bankgarantier.

Försäkringstagarnas inflytande i försäkringsbolag

Ett *ömsesidigt försäkringsbolag* ägs av dess försäkringstagare. Nuvarande lagstiftning innehåller inga uttryckliga regler för hur ett ömsesidigt

försäkringsbolag skall utforma sitt system för delägarnas/försäkringstagarnas inflytande. Kommittén har funnit att den nuvarande ordningen, där lagstiftaren lämnar stor frihet till bolagen själva att utforma ändamålsenliga anordningar för inflytandet, bör bestå och föreslår härvidlag inte några förändringar.

De ömsesidiga bolagen har inte endast ett ansvar för att det representativa systemet i varje enskilt fall har en tillfredsställande principiell uppbyggnad. Bolagens ledningar bör också känna ett ansvar för att principen om försäkringstagarnas inflytande i största möjliga utsträckning får en verklig betydelse genom ett aktivt deltagande från försäkringstagarnas sida. Även försäkringstagarnas inflytande genom deltagande i nämnder, organ o.d. i bolagen, bör ytterligare utvecklas och fördjupas.

En betydelsfull faktor i sammanhanget är det nomineringsförfarande som måste finnas. Den valberedning som utses eller den organisation som skall nominera representanter får en nyckelroll. Det måste finnas klara regler för hur valberedningen skall utses. För den valberedning eller organisation som skall utse representanter i bolagen måste finnas utförliga instruktioner om de olika hänsyn som skall tas vid nomineringen. Exempel på förhållanden som bör beaktas är bl.a. att företrädare för olika yrkesgrupper nomineras, att nomineringarna fördelas mellan olika orter inom valdistriktet, att fördelning sker mellan olika kategorier av försäkringstagare och att nomineringarna fördelas jämnt mellan könen.

I ett *försäkringsaktiebolag* är det aktieägarna som är delägare i bolaget. Principen om försäkringstagarnas inflytande kommer beträffande dessa bolag till uttryck genom att minst en av styrelseledamöterna skall utses med uppgift att särskilt vaka över att försäkringstagarnas intressen beaktas. Inte heller beträffande försäkringsaktiebolagen föreslås någon förändring i lagstiftningen, utan nuvarande system bör bestå.

Viss tveksamhet synes råda om vem som är den egentlige uppdragsgivaren för försäkringstagarledamöterna i styrelserna. Kommitten vill klart fastslå, att det är försäkringstagarna i det aktuella bolaget som är uppdragsgivare, oberoende av vem som formellt utsett den särskilda styrelseledamoten. Några tillsynsuppgifter på samhällets eller försäkringsinspektionens vägnar skall således inte åvila denne. Den särskilda styrelseledamoten skall vara försäkringstagarnas företrädare i styrelsen och skall som sådan föra fram och anlägga försäkringstagens synpunkter på de ärenden som behandlas i styrelsen eller ta initiativ till att ärenden av särskilt intresse för försäkringstagarna där tas upp till behandling. Den särskilda ledamoten bör också vara beredd att motta klagomål och synpunkter från försäkringstagarna.

Arbetsformerna för ett försäkringsaktiebolags styrelse är av väsentlig betydelse för försäkringstagarledamotens arbete. Styrelsernas arbetsformer måste läggas upp på ett sätt som tar hänsyn till den särskilde styrelseledamotens ställning och uppdrag.

Försäkringstagarledamöterna bör ha vissa grundläggande kunskaper i försäkringsfrågor och kunskaper på det ekonomiska området. Försäkringsbolaget, och då främst bolagsledningen, har ett primärt ansvar för

de särskilda styrelseledamöternas information och kunskap. Även om bolagen själva har det primära ansvaret för information och utbildning av försäkringstagarledamöterna, förordar kommittén att försäkringsinspektionen tar initiativ till gemensamma sammankomster för ledamöterna. Syftet med dessa bör vara att lämna information i en rad olika frågor som berör försäkringsverksamheten. De bör också kunna underlätta och stimulera ledamotens arbete, samt kunna innebära värdefulla kontaktmöjligheter och erfarenhetsutbyten.

En koncession för ett *utländskt försäkringsföretag* att driva försäkringsrörelse i Sverige enligt *lagen om utländska försäkringsföretag*, medför bl.a. en rätt att genom en generalagent marknadsföra och utfärda försäkringar samt sköta skadereglering på det utländska försäkringsföretagets vägnar. Generalagenten själv bedriver således ingen självständig försäkringsrörelse i den meningen att han står den risk som övertagits från försäkringstagaren.

Principen om försäkringstagarnas inflytande kan alltså inte tillämpas såvitt avser utländska försäkringsföretag med svensk koncession. Där emot kan man skapa möjligheter till insyn i de svenska generalagenternas verksamhet. Det begränsade antalet utländska försäkringsföretag med svenska generalagenter, verksamhetens ringa omfattning i förhållande till svenska bolag och dess inriktning mot framför allt företags-, sjö- och transportförsäkring, gör att det för närvarande starkt kan ifrågasättas om det i detta fall finns något behov av att från samhällets sida skapa någon motsvarighet till principen om försäkringstagarnas inflytande. Av dessa skäl anser kommittén inte att det finns anledning att i *lagen om utländska försäkringsföretag* införa ett absolut krav på en försäkringstagarrepresentant. Kommittén vill emellertid föreslå att i *lagen* införs en bestämmelse som ger försäkringsinspektionen möjlighet att i särskilda fall utse en person (försäkringstagarrepresentant) som skall verka för att de svenska försäkringstagarnas intressen beaktas när det gäller generalagentens verksamhet.

Försäkringssekretessen

Försäkringsrättskommittén har under fullgörande av sitt uppdrag till försäkringsverksamhetskommittén överlämnat vissa frågor sammanhängande med den speciella sekretessbestämmelsen i 7 kap. 20 § försäkringsrörelselagen. Dessa frågor avser förbudet för försäkringsbolag att lämna uppgift om att ett förmånstagarförordnande eller en liknande disposition har gjorts eller om att något sådant förordnande inte har förekommit.

I försäkringsrörelselagen finns ingen allmän regel som uttryckligen föreskriver sekretess från försäkringsbolagens sida. Det finns emellertid i viss utsträckning en försäkringssekretess som vilar på i annan lagstiftning föreskriven tystnadsplikt. Det finns också en s.k. oreglerad försäkringssekretess bestående av tystnadsplikt som utan stöd av lag faktiskt iakttas av försäkringsväsendet. På bankområdet har däremot sedan

länge funnits en särskild regel om allmän banksekretess, grundad bl.a. på bankundernas intresse av att deras affärsförhållanden inte skall yppas för obehöriga.

Kommittén har diskuterat dels huruvida försäkringsbolagens verksamhet ur sekretessynvinkel på något avgörande sätt skiljer sig från verksamhet inom andra områden t.ex. bankområdet där lagstadgad sekretess gäller, dels huruvida något faktiskt behov av en allmän sekretessbestämmelse på försäkringsområdet föreligger.

Kommittén har därvid funnit att försäkringsbolagens verksamhet inte skiljer sig i sekreteshänseende på något avgörande sätt från den verksamhet som bedrivs t.ex. av banker. De uppgifter som förekommer hos försäkringsbolagen kan inte sägas vara mindre skyddsvärda än de inom bankväsendet; tvärtom förekommer på försäkringsområdet i betydligt större utsträckning än hos bankerna uppgifter som är av känslig personlig natur, och då främst hos livförsäkringsbolagen. Försäkringsbolagens och bankernas verksamhet är också likartad på så sätt att det i allmänhet är fråga om långvariga affärsförbindelser med fortlöpande kontakter, där uppgifter av olika slag successivt uppdateras. Kunder såväl hos bank som hos försäkringsbolag har därför ett starkt intresse av att deras affärsmässiga eller personliga förhållanden inte yppas för obehöriga. Verksamheternas stora likheter i sekreteshänseende talar alltså för att sekretessfrågan principiellt och lagstiftningsmässigt behandlas på likartat sätt.

En lagfäst allmän sekretess inom det enskilda försäkringsväsendet skulle klargöra för allmänhet och försäkringskunder att försäkringsbolagen, liksom bankerna, har en tystnadsplikt. Vidare skulle det också kunna underlätta arbetet för tjänstemännen i bolagen i olika avseenden. Genom en lagfäst försäkringssekretess skulle man också uppnå en större likformighet med andra områden där sekretessen redan är lagfäst. I sanktionshänseende skulle en lagfäst sekretess på försäkringsområdet slutligen medföra, att försäkringsinspektionen skulle kunna ingripa i konkreta fall mot bolag som inte iakttar tystnadsplikten.

Även om inga missförhållanden har påvisats, finner kommittén övertygande skäl tala för att försäkringssekretessen lagfästs inom det enskilda försäkringsväsendet. En lagbestämmelse om försäkringssekretess måste, i likhet med bestämmelserna i banksektorn, få en allmän och generell utformning. Kommittén föreslår därför att sekretessbestämmelsen på försäkringsområdet får samma utformning som för bankerna.

Den föreslagna bestämmelsen skall omfatta såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Alla relationer försäkringsbolag — kund kommer att omfattas av sekretessen. Sekretessen skyddar endast förhållanden till de kunder med vilka bolaget träder i affärsförbindelse i sin egenskap av försäkringsgivare eller vid sin finansförvaltning.

Sekretessen kan brytas för att tillgodose viktiga informations- och kontrollbehov för samhället. Försäkringssekretessen viker således gentemot försäkringsinspektionen och t.ex. mot domstolar, polis- och åklagarmyndigheter, taxeringsmyndigheter m.m.

Beträffande tillämpning och tolkning av den föreslagna försäkringssek-

retessen bör ledning hämtas från vad som gäller banksekretessen. Vissa för försäkringsrörelsen speciella frågeställningar finns dock:

Beträffande *förmånstagarförordnanden eller likartade dispositioner* bortfaller den nuvarande specialregleringen i lagstiftningen. Förmånstagarförordnandena kommer i stället att regleras av den allmänna regeln om försäkringssekretess. Efter försäkringstagarens dödsfall bör det vara möjligt att utlämna uppgifter, men även i vissa fall under försäkringstagarens livstid kan uppgifter få utlämnas.

Ett försäkringsbolag bör i viss utsträckning kunna *lämna ut uppgifter till någon annan som också är bunden av tystnadsplikt*. Detta kan främst bli aktuellt vad gäller andra försäkringsbolag och banker. En *bank* bör få ta del av upplysningar från ett försäkringsbolag endast om medgivande lämnats av försäkringskunden. Ett försäkringsbolag bör i princip endast få utlämna uppgifter till ett *annat försäkringsbolag* med försäkringskundens samtycke eller om försäkringskunden allvarligt försummat sina skyldigheter mot bolaget, trots att försummelsen inte fastställts av försäkringsinspektionen eller annan myndighet. Likaså bör försäkringsbolag kunna meddela annat försäkringsbolag att kund gjort sig skyldig till kriminellt eller annat otillbörligt förfarande (oriktiga uppgifter o.d.) mot bolaget.

Systemet med *återförsäkring* inom försäkringsverksamheten förutsätter att sekretessen får vika gentemot en återförsäkringsgivare, dock under förutsättning att uppgifterna är relevanta för det aktuella återförsäkringsavtalet.

De rättsliga sanktionerna vid brott mot försäkringssekretessen, skall i första hand kunna vara *skadestånd* för skada eller men. *Disciplinära* åtgärder inom det arbetsrättsliga området kan också komma ifråga. Härutöver kan *försäkringsinspektionen* ingripa mot försäkringsbolag som inte iakttar försäkringssekretessen.

Ömsesidiga försäkringsbolags direktförsäkringsverksamhet i utlandet

Ett *ömsesidigt försäkringsbolag* ägs av sina försäkringstagare. En viss personlig ansvarighet åvilar samtliga delägare/försäkringstagare med däremot svarande uttaxeringsrätt/uttaxeringsplikt inom ansvarets ram som yttersta medel att åstadkomma balans i bolagets totala affär. Ett *försäkringsaktiebolag* ägs emellertid av dess aktieägare, och någon plikt för dess försäkringstagare att tillskjuta medel för att täcka eventuella förluster i bolaget finns inte.

Utländska försäkringstagare som tecknar försäkring i ett svenskt ömsesidigt försäkringsbolag blir alltså delägare i bolaget. Frågan uppkommer då, huruvida försäkringstagare i Sverige kan tvingas tillskjuta medel för en olycklig utveckling av rörelsen i ett annat land och vice versa, huruvida uttaxeringskrav formellt och i praktiken kan göras gällande länder emellan och huruvida det går att konstruera ett realistiskt och

fungerande inflytande som bedöms lämpligt i det svenska bolaget för de utländska försäkringstagarna.

Kommittén anser att ömsesidiga svenska försäkringsbolag i första hand, där detta är möjligt, bör driva försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet genom dotterbolag. De bör dock även i fortsättningen inte hindras av svensk lagstiftning att *driva* försäkringsrörelse från fasta driftställen i utlandet och med koncession i respektive land. Oavsett om ömsesidiga försäkringsbolag driver försäkringsrörelse i utlandet eller ej bör de få utfärda försäkringar avseende risker i utlandet. För att säkerställa att huvudändamålet för det ömsesidiga försäkringsbolaget skall vara att bedriva direkt försäkringsrörelse i Sverige, föreslår kommittén emellertid att det i lagstiftningen införs ett krav på att bolagsordningen skall innehålla en begränsningsregel i vad avser ett ömsesidigt försäkringsbolags möjlighet att överhuvud utfärda försäkringar avseende risker i utlandet. Kravet föreslås inte omfatta försäkringsgrenarna sjö- och transportförsäkring.

Revisorer i försäkringsbolag

Genom 1948 års lag om försäkringsrörelse infördes ett *absolut krav* på att revisor i försäkringsbolag skulle vara i riket bosatt svensk medborgare. Genom ändringar i lagen 1961 fick regeringen möjlighet att meddela dispens från det absoluta kravet. I bl.a. aktiebolagslagen har numera kravet på svenskt medborgarskap för *auktoriserade och godkända revisorer* borttagits. Även i banklagstiftningen har motsvarande ändring gjorts.

Kommittén har inte funnit några skäl som talar för att restriktivare krav bör gälla på försäkringsområdet än på det allmänna affärsområdet och på bankområdet. I försäkringsrörelselagen föreslås därför ett tillägg av innebörd att den som är auktoriserad eller godkänd revisor i ett försäkringsbolag inte behöver vara svensk medborgare.

Koncession för försäkringssammanslutningar

Den svenska försäkringslagstiftningen är helt inriktad på att koncession endast kan komma i fråga för försäkringsbolag — försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag. Detta innebär, att försäkringsrörelse som bedrivs i andra associationsformer, av tekniska skäl inte kan bli föremål för koncession.

Internationellt förekommer det att försäkringsrörelse bedrivs i form av s.k. *försäkringssammanslutningar, försäkringsbörser eller försäkringsmarknader*. I dessa fall meddelas försäkring antingen genom enskilda "underwriters" eller flera sådana sammanslutna i syndikat, genom juridiska personer eller juridiska personer sammanslutna i syndikat. All försäkringsaffär kanaliseras till sammanslutningen genom försäkringsmäklare. Risker accepteras och försäkring utfärdas endast på en bestämd plats eller i en bestämd lokal efter förhandling mellan mäklare och s.k. underwriter (den som accepterar försäkringen och därmed övertar hela eller viss del av en risk).

Det främsta internationella exemplet på en försäkringssammanslutning är självfallet Lloyd's i London. För 1986 redovisade Lloyd's en premieinkomst på ca 85 miljarder sv. kr. Exempel på andra sammanslutningar är New York Insurance Exchange, Insurance Exchange of the Americas i Miami och Illinois Insurance Exchange i Chicago. Dessa är emellertid var för sig små i förhållande till Lloyd's.

En ordning där försäkringssammanslutningar fick svensk koncession skulle i olika avseenden vara till fördel för det svenska försäkringsväsendet och för försäkringstagarna — inte minst för små och medelstora svenska företag. Det skulle också ligga helt i linje såväl med de friare koncessionsregler som numera gäller i Sverige som med allmänna internationella strävanden på försäkringsområdet och övriga näringslivsområden samt harmoniseringssträvandena inom EG och OECD.

Kommittén har diskuterat två olika modeller för att göra det möjligt för utländska försäkringssammanslutningar att få svensk koncession. Den ena förutsätter reglering i lagen om utländska försäkringsföretag — generalrepresentantmodellen — och den andra en reglering i försäkringsrörelselagen — återförsäkringsmodellen.

Generalrepresentantmodellen innebär att lagen om utländska försäkringsföretag utbyggs med ett principiellt stadgande enligt vilket regeringen eller försäkringsinspektionen ges befogenhet att medge de avvikelser från lagen som kan erfordras till följd av associationsformen.

Sammanslutningen utser en generalrepresentant i Sverige. Denne skulle dock inte vara generalagent i lagens mening, eftersom han normalt inte skulle utfärda försäkring på sammanslutningens vägnar. För utländska försäkringsföretag med koncession enligt lagen om utländska försäkringsföretag gäller en rad olika förpliktelser för den rörelse som bedrivs här i riket genom generalagent. Bl.a. gäller skyldighet att lyda under svensk lag, svara inför svensk domstol och stå under tillsyn av försäkringsinspektionen. Vidare skall utländskt försäkringsföretag fullgöra depositionsskyldighet och betala skatt i Sverige. Basen för dessa senare skyldigheter är premieinkomsten av här i riket bedriven försäkringsrörelse, dvs. premieinkomsten för försäkringar utfärdade av den svenska generalagenten.

Om utländska försäkringssammanslutningar skulle kunna få svensk koncession, uppkommer frågan vad som skall anses hänförligt till försäkringsrörelsen bedriven i Sverige. Till skillnad från ett normalt generalagentförhållande, där i princip *all* försäkringsaffär från Sverige går genom generalagenten och denne också utfärdar försäkringar, skulle försäkringsaffär kunna tillföras utländsk försäkringssammanslutning på två olika sätt. Antingen skulle affär kunna tillföras sammanslutningen genom svenska försäkringsmäklares försorg eller genom att svenska försäkringstagare direkt eller genom försäkringsmäklare i utlandet tecknar försäkring i sammanslutningen.

För att få en tillfredsställande svensk kontroll över bl.a. vad som beträffande utländska försäkringssammanslutningar kan anses hänförligt till försäkringsrörelsen i Sverige, borde alla premier och skadeersättning-

är gå genom generalrepresentanten, i den mån betalningarna hänför sig till försäkringar meddelade efter förmedling av svenskregistrerade försäkringsmäklare. Den premieinkomst som kom att gå genom generalrepresentanten fick alltså anses hänförlig till försäkringsrörelsen i Sverige, och skulle utgöra basen för depositions- och skattskyldighetens fullgörande.

Den andra av kommittén diskuterade modellen för att lösa frågan om försäkringssammanslutningars verksamhet i Sverige — *återförsäkringsmodellen* — innebär, som redan framhållits, en tillämpning av försäkringsrörelselagens regler.

Rent praktiskt skulle konstruktionen ge sammanslutningar möjlighet att såsom återförsäkringsgivare verka på den svenska försäkringsmarknaden med utnyttjande av ett i Sverige koncessionerat försäkringsbolag såsom direktförsäkringsgivare. Svenska försäkringssökandes eventuella direktförsäkringsbehov, skulle därvid kanaliseras till det svenska försäkringsbolaget t.ex. genom svenska försäkringsmäklare. Det svenska bolaget skulle därefter kontakta sammanslutningen eller dess representanter och det svenska bolaget utfärda ett med återförsäkringsavtalet likalydande direktförsäkringsavtal. Återförsäkringsavtalet skulle således komma att helt återspegla direktförsäkringsavtalet.

Det svenskkoncessionerade försäkringsbolag som utfärdar direktförsäkringsavtalet skulle alltså i sin helhet återförsäkra detta hos en bestämd sammanslutning. Direktförsäkringsbolaget skulle således inte ta någon egen risk, utan det skulle bli fråga om ett s.k. fronting-arrangemang. Däremot skulle direktförsäkringsbolaget såsom svensk juridisk person bli skyldigt att i sin verksamhet tillämpa försäkringsrörelselagens alla bestämmelser och även i övrigt iakttä svensk lagstiftning såsom försäkringsavtalslagstiftning, konsumentskyddslagstiftning, skattelagstiftning m.m.

För att så likartade konkurrensbetingelser som möjligt skall råda mellan försäkringssammanslutningar och vanliga försäkringsföretag, torde återförsäkringsmodellen förutsätta att sammanslutningen som utfärdat återförsäkringsavtalet, skall till Sverige lokalisera hela eller viss del av de tillgångar som motsvarar den försäkringstekniska skulden.

Vid sina överväganden av de två alternativa modellerna har kommittén funnit, att ingendera modellen representerar tekniskt fullgoda lösningar. Kommittén har därför inte ansett sig böra förordna någon av dem. Då kommittén i sina direktiv inte uttryckligen ålagts att framlägga förslag i denna fråga, och då frågan dessutom sammanhänger med pågående diskussioner och förhandlingar om det internationella tjänsteutbytet, har kommittén avstått från att framlägga egna förslag, utan begränsat sig till att redovisa resultatet av sina undersökningar.

Vissa övriga frågor

Överlåtelse av försäkringsbestånd — åtminstone av större bestånd — är av samma räckvidd som försäkringsbolags förvärv av aktier i försäk-

ringsbolag. På bankområdet krävs regeringens tillstånd för övertagande av bankrörelse. Kommittén finner det motiverat, att också vid överlåtelse av försäkringsbestånd regeringens tillstånd skall erfordras för överlåtelser som bedöms ha principiell betydelse eller i övrigt bedöms vara av synnerlig vikt. Tillstånd i övrigt bör prövas av försäkringsinspektionen.

Försäkringstagarnas trygghet får inte äventyras genom en överlåtelse. Detta innebär dels krav på att soliditeten måste vara tillfredsställande och dels krav i skälighetshänseende på betingelserna beträffande försäkringstagarnas kostnader. Vid prövning av tillstånd till överlåtelse måste avgörande vikt fästas vid att det övertagande bolagets soliditet och konsolideringskapital kan bedömas ge en garanti för att trygghetskravet kommer att uppfyllas, t.ex. genom att konsolideringsmedel medföljer från det överlåtande bolaget, om så erfordras.

Försäkringsbolagen faller för närvarande under *konkurrenslagens bestämmelser*. Bl.a. till undvikande av dubbelkontroll från näringsfrihetsombudsmannens och försäkringsinspektionens sida, har det ifrågasatts att undanta försäkringsrörelseområdet från konkurrenslagens förvärvsregler. Ett undantag skulle emellertid enligt kommitténs mening leda till att man går miste om den enhetliga bedömning av konkurrensbegränsningar i alla former som sker genom marknadsdomstolen. Kommittén har därför funnit att konkurrenslagen också i fortsättningen bör äga full tillämpning inom försäkringsväsendet, även om detta innebär en viss dubbelkontroll.

Kommittén har tagit upp till övervägande vilka konsekvenser möjligheten till *koncernbidrag till skadeförsäkringsaktiebolag* kan få i sådana fall då *moderbolaget inte är ett skadeförsäkringsbolag*. Övervägandena berör inte de fall då moderbolaget är ett industriföretag eller annat företag och försäkringsverksamheten är begränsad till risker hänförliga till koncernen, captivebolag.

Genom koncernbidrag till ett helägt skadeförsäkringsaktiebolag kan moderföretaget vid behov reducera sin och koncernens skattebelastning, samtidigt som skadeförsäkringsaktiebolaget får möjlighet att utan skattebelastning successivt fylla upp sina säkerhetsreserver till maximinivåerna. Försäkringsbolaget kan därigenom hålla en lägre premienivå än konkurrerande "rena" försäkringskoncerner. Traditionella försäkringskoncerner, där moderbolaget antingen är ömsesidigt försäkringsbolag eller försäkringsaktiebolag, riskerar på detta sätt att successivt förlora affär till de av industrier eller andra affärsföretag helägda skadeförsäkringsaktiebolagen.

Förvärv från industriföretag och andra företag av bestående försäkringsaktiebolag kommer i framtiden att förhindras, om statsmakterna följer kommitténs förslag att maximera svenska och utländska rättssubjekts rätt att äga aktier i svenska försäkringsaktiebolag. Begränsningen kommer dock inte att beröra existerande ägarkombinationer. Fram till dess att regeringen tagit ställning till kommitténs förslag om begränsning av rätten att äga aktier i försäkringsaktiebolag, kan nya ägarkonglomerat av försäkringsbolag och andra bolag uppstå.

Kommittén förordar, att förbudet i skattelagstiftningen mot koncernbidrag till livförsäkringsaktiebolag utvidgas till att avse också bidrag till skadeförsäkringsaktiebolag där moderföretaget inte är försäkringsbolag och försäkringsverksamheten inte är begränsad till risker inom koncernen.

Försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet och organisation

Försäkringsbolagens samhällsbetydelse och sociala grundfunktion har ansetts motivera övervakning från det allmännas sida. En särskild myndighet för tillsynen över försäkringsverksamheten, *försäkringsinspektionen*, inrättades 1904. Den utveckling som framförallt under de senaste årtiondena skett såväl på försäkringsområdet som på andra områden har ställt försäkringsinspektionen inför nya krav i olika avseenden och har skapat behov av såväl en väsentlig utvidgning som breddning och fördjupning samt i vissa avseenden ändrad inriktning av tillsynsverksamheten. Kommittén har haft denna utveckling som bakgrund för sina överväganden rörande försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet och organisation och har vidare utgått från de förslag och synpunkter rörande försäkringsinspektionen som kommittén framlagt under sin översyn av försäkringsverksamheten i detta och i tidigare avlämnade betänkanden.

Vissa områden är av grundläggande betydelse för försäkringsverksamheten. Dessa områden måste ägnas särskild uppmärksamhet i tillsynsverksamheten. Andra tillsynsområden måste emellertid också ägnas uppmärksamhet. Med de begränsade resurser som står till försäkringsinspektionens förfogande, kan det aldrig bli fråga om någon kontinuerlig detaljkontroll av enskilda försäkringsbolag. Tillsynsverksamheten måste även i fortsättningen ta formen av att i olika avseenden genom ingripanden i konkreta fall eller genom utfärdande av föreskrifter, allmänna råd, etiska meddelanden o.d. tillse att försäkringsverksamheten löper enligt banor som ligger i linje med försäkringsväsendets sunda utveckling.

Tillsynen över *den egentliga försäkringsrörelsen*, och då främst försäkringsbolagens soliditet, måste även i framtiden utgöra ett betydelsefullt inslag i försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet. Ett annat tillsynsområde av grundläggande betydelse är *kapitalförvaltningen*. Kommitténs förslag i kap. 2 om annan rörelse förutsätter omfattande tillsynsinsatser på detta område även utifrån andra utgångspunkter än renodlade soliditetssynpunkter. Ett tredje grundläggande tillsynsområde är *konsumentskyddsfrågorna*, där den viktigaste uppgiften för inspektionen är övervakning och granskning av försäkringsbolagens försäkringsvillkor och skadereglering.

Tillsynsarbetet i övrigt är inriktat på handläggning av *löpande ärenden o.d.*, övervakning av *anskaffningsverksamheten*, tillsynen av *premie- och kostnadsskäligheten* och handläggningen av frågor som sammanhänger med *beredskapsplanläggning* på försäkringsväsendets område.

Beträffande *inspektioner hos försäkringsbolagen* anser kommittén att

de bör få en mera framskjuten ställning än tidigare. De större försäkringsbolagen bör under en fyraårsperiod ha blivit föremål för inspektion i fråga om samtliga väsentliga delar av verksamheten. För de mindre bolagen bör strävan vara att fullgöra inspektion i vart fall två gånger under en tioårsperiod.

En betydande del av inspektionens personalresurser går f.n. åt till *insamling, bearbetning och publicering av olika statistiska uppgifter*. Enligt kommitténs uppfattning är det väsentligt att resursåtgången inom detta arbetsområde minskas till förmån för andra mer angelägna och rent operativa arbetsuppgifter.

Den helt nyligen bildade särskilda *administrativa enheten* inom inspektionen bör öka förutsättningarna för en effektivisering och rationalisering av det administrativa arbetet inom inspektionen.

En betydelsefull del av inspektionens allmänna tillsyn över försäkringsbolagen bör vara att *följa utvecklingen på det internationella planet och utvecklingstendenserna i olika länder* — bl.a. de nordiska länderna och EG-länderna. Detta bör ge inspektionen förbättrade möjligheter att i tid uppmärksamma nya tendenser på försäkringsområdet och med stöd därav bedöma konsekvenserna för det svenska försäkringsväsendet. Vidgade internationella kontakter bör också ge inspektionen impulser till förändringar och förbättringar av tillsynsverksamheten.

De krav som kommittén anser böra ställas på inspektionen kan inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt utan en betydande resursförstärkning och en personal- och lönestruktur som svarar mot den starka uppbyggnad av kvalificerad personal som skett inom försäkringsbolagen. Kommittén finner det synnerligen motiverat att tillsynsbidragen från försäkringsbolagen justeras till en nivå som skapar förutsättningar för inspektionen att utöva en effektiv tillsyn under nu rådande förhållanden inom försäkringsväsendet. Förstärkningen måste bl.a. ta fasta på att förbättra förutsättningarna för en effektiv tillsyn över försäkringsbolagens kapitalförvaltning. Inspektionen måste också mera ingående än hittills få möjligheter att följa utvecklingen på det internationella försäkringsområdet och därvidlag aktivt utveckla kontakterna med tillsynsorganen och institutionerna i utlandet. Förhållandena på återförsäkringsområdet erfordrar också en intensivare uppmärksamhet och i konsekvens härmed en förstärkt personalkapacitet hos inspektionen. De fåtaliga tjänster som för närvarande står till inspektionens förfogande för skadereglerings- och villkorsgranskningen är inte tillräckliga för en rimlig tillsyn i detta avseende.

Vid en översyn av försäkringsinspektionens organisation bör också beaktas önskemålet att skapa organisatoriska förutsättningar för en rationell samverkan mellan olika befattningshavare och arbetsenheter. Vidare bör eftersträvas att ernå största möjliga flexibilitet i tillsynsarbetet för att tillfälligt eller under längre tid omdisponera befattningshavare till områden som för tillfället fordrar särskilda insatser.

Kommittén har inte ansett sig böra framlägga ett fullständigt förslag beträffande försäkringsinspektionens organisation, utan föreslår att det

uppdras åt inspektionen att i samråd med statskontoret utarbeta ett sådant med beaktande av den av kommittén föreslagna inriktningen av tillsynsverksamheten. På grundval av de synpunkter som kommittén framfört under sina överväganden i detta och tidigare betänkanden, har kommittén dock, som illustration av sina tankegångar, lämnat en principskiss till en ändamålsenlig organisation av inspektionen.

Kommittén understryker att försäkringsinspektionens tillsynsuppgifter i olika avseenden ställer väsentligt höjda krav på insatser av kvalificerad art och därför en lönestruktur som möjliggör en tillfredsställande rekrytering av kvalificerade befattningshavare.

I Norge och Danmark har tillsynsmyndigheterna på bank- och försäkringsområdet slagits samman till en gemensam myndighet. Enligt kommitténs uppfattning skulle en sådan sammanslagning i Sverige inte innebära några egentliga effektivitets- eller rationaliseringsvinster. En sammanslagning skulle vidare kunna bidra till att gränsen mellan bankernas och försäkringsbolagens verksamhet alltmer utsuddas. Kommittén vill därför inte förorda en sammanslagning av de båda svenska tillsynsmyndigheterna.

Kap 1 Begränsningar i rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag m.m.

1 Uppdraget m.m.

Försäkringsverksamhetskommittén skall enligt sina direktiv behandla frågan om utländska medborgares rätt att förvärva aktier i svenskt försäkringsaktiebolag. I förarbetena till 1982 års lag om utländska förvärv av svenska företag m.m., som uttryckligen inte omfattar försäkringsaktiebolag och aktierna i sådana bolag, hänvisas till kommitténs arbete.

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund och Folksam har i en gemensam skrivelse den 23 februari 1978 till chefen för ekonomidepartementet bl.a. framhållit att när det gäller förbudet för försäkringsbolag att utan särskilda skäl driva annan rörelse än försäkringsrörelse bör även det omvända förhållandet analyseras, nämligen om det är lämpligt att svenskt eller utländskt företag vid sidan av sin huvudsakliga rörelse också driver försäkringsrörelse, t.ex. genom captivebolag. Denna skrivelse har departementschefen erinrat om i sina direktiv till kommittén.

Under remissbehandlingen av försäkringsverksamhetskommitténs betänkande SOU 1983:5 togs frågan upp om captivebolagens möjligheter att även försäkra risker utanför koncernen. Med anledning härav anförde föredragande departementschefen att denna fråga hade ett visst samband med den mer allmänna frågan om ägarförhållandena i försäkringsbolag, vilken kunde komma att tas upp av försäkringsverksamhetskommittén i dess fortsatta arbete. Bl.a. av detta skäl var departementschefen då inte beredd att förorda en så vittgående koncessionsgivning för captivebolagen som en rätt för dem att försäkra även risker utanför koncernen skulle innebära.

Vidare sägs i direktiven att kommittén bör behandla frågan om svenska försäkringsbolags förvärv av aktier i utländska försäkringsbolag.

I sitt remissyttrande över försäkringsrörelseutredningens delbetänkande anförde försäkringsinspektionen, att det kunde ifrågasättas om undantaget för förvärv av aktier och andelar i försäkringsbolag och liknande från den allmänna förvärvsgränsen i 7 kap. 17 § försäkringsrörelselagen (5 %-gränsen) skulle gälla även förvärv av aktier i utländska försäkringsbolag. Inspektionen förutsatte dock att denna fråga skulle lämpa sig bättre för avgörande i ljuset av försäkringsverksamhetskommitténs kommande överväganden (prop. 1981/82:180 Bilagedel s. 375).

Departementschefen anförde med anledning härav i propositionen till 1982 års försäkringsrörelselag (prop. 1981/82:180 s. 202) att någon ändring inte borde göras tills vidare.

2 Gällande lagstiftning och regler

2.1 Andra aktiebolag än försäkringsaktiebolag

Enligt bankrörelselagstiftningen får aktier i bankaktiebolag endast förvärvas av svenska medborgare eller av svenska bolag och föreningar som inte är kontrollssubjekt enligt lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m. Ett eller flera utländska bankföretag får dock bilda bankaktiebolag som stiftare. Aktier i sådant bolag får endast förvärvas av utländskt bankföretag som fått regeringens tillstånd till förvärvet. Riksdagen har vidare 1983 bifallit en proposition om förbud för utländska rättssubjekt att förvärva aktier i svenska finansbolag och fondkommissionsbolag. Förbudet bör enligt föredragande departementschefen gälla till dess frågan om utländska bankers och andra finansinstituts rätt att etablera sig här i landet har fått en varaktig lösning (Prop. 1982/83:154 s. 8).

1982 års lag om utländska förvärv av svenska företag m.m. trädde i kraft den 1 januari 1983 (1982:617). Enligt denna lag fordras förvärvstillstånd för s.k. kontrollssubjekt, när förvärvarens andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget eller av antalet aktier överskrider vissa gränsvärden.

Kontrollssubjekt enligt denna lag är framför allt utländska rättssubjekt men också svenska aktiebolag som inte har något s.k. utlänningsförbehåll i sin bolagsordning. Med utlänningsförbehåll avses enligt lagen ett i bolagsordningen för ett svenskt aktiebolag intaget förbehåll enligt vilket kontrollssubjekt genom teckning eller överlåtelse endast får förvärva viss del av aktierna i bolaget, vid varje tidpunkt motsvarande mindre än 40 procent av hela aktiekapitalet och mindre än 20 procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget. Utlänningsförbehåll kan också innebära strängare föreskrifter i dessa hänseenden. Sådant förbehåll får inte ändras eller upphävas utan tillstånd. Regeringen kan också genom särskilt tillstånd medge att även andra typer av förbehåll i bolagsordningen skall anses likställda med utlänningsförbehåll.

I lagen föreskrivs att ett kontrollssubjekt inte utan förvärvstillstånd får förvärva så många aktier i ett aktiebolag att dess andel av aktiekapitalet eller röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger vissa gränsvärden, 10, 20, 40 och 50 procent. Detta innebär att tillstånd måste sökas om ett kontrollssubjekt vill förvärva exempelvis 11 procent av aktiekapitalet i ett bolag, där alla aktier har samma röstvärde. Har sådant tillstånd erhållits, behövs inte något nytt tillstånd för ytterligare förvärv av aktier i bolaget så länge det sammanlagda innehavet av aktiekapitalet inte överskrider nästa gränsvärde, dvs. 20 procent, osv. Vid procentregelns tillämpning skall inräknas aktier ägda av företag som ingår i samma koncern som förvärvaren och, om förvärvaren är en fysisk person, av företag som förvärvaren eller dennes närmaste anhöriga äger liksom aktier i företag över vilka de har ett bestämmande inflytande. Sedan våren 1984 är sådana aktieförvärv från utländska bolags sida som avser transaktioner inom en och samma koncern tillståndspliktiga (1984:284).

Ett kontrollssubjekt kan också förvärva aktier på indirekt väg, t.ex.

genom fusion med ett annat företag som redan äger sådana aktier. Förvärv genom fusion och företagssammanslagningar i allmänhet är underkastade reglerna om förvärvstillstånd. Även när fusion inte äger rum, kan vid kontrolls subjektets förvärv av företag, som i sin tur äger aktie, själva förvärvet av företaget bli tillståndspliktigt. När vid tillståndsgivning det förvärvade företagets aktieinnehav ingått i underlaget för prövning synes lagen inte kräva något särskilt tillstånd för de medföljande aktierna.

Det bör tilläggas, att fusion enligt 14 kap. 8 § aktiebolagslagen, som avser ett helägt dotterbolags uppgående i moderbolaget, enligt 9 § andra punkten i 1982 års lag är uttryckligen undantagen från kravet på förvärvstillstånd.

Utländskt bankföretag som äger aktier i ett svenskt bankaktiebolag får inte för egen del förvärva aktier i andra svenska aktiebolag.

Tillståndsplikten enligt 1982 års lag gäller inte vid förvärv av *konvertibla skuldebrev* eller skuldebrev med *optionsrätt* till nyteckning av aktier. Detta är enligt föredragande departementschefen i och för sig naturligt, eftersom innehavarna av sådana skuldebrev i princip inte kan utöva något inflytande över företaget. När skuldebreven byts mot aktier uppkommer emellertid ett förvärv som omfattas av lagens bestämmelser, om förvärvaren är kontrolls subjekt och någon av kontrollgränserna passeras.

Förvärvsansökan enligt 1982 års lag prövas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer, dvs. i normalfallet av länsstyrelsen. Tillstånd skall meddelas om det inte strider mot något väsentligt allmänt intresse.

Som en allmän bakgrund till lagstiftningen anförde föredragande departementschefen att ett omfattande utländskt inflytande över vårt näringsliv liksom utländska förvärv av våra viktigaste naturtillgångar kunde innebära risker i olika avseenden. Som exempel nämndes försämrade möjligheter till insyn i och påverkan på beslutsprocesser, risk för flyttning till utlandet av produktions-, forsknings- och utvecklingsfunktioner, etc. Vidare pekade departementschefen på behovet av skydd för jämväl andra tillgångar än naturtillgångar, såsom teknik, know-how, dyrbara maskiner, patent och varumärken. Att upprätthålla ett sådant skydd var enligt departementschefen angeläget, i synnerhet när det är fråga om företag som på grund av sin storlek eller produktionsinriktning hade särskild betydelse för landets försörjning eller ekonomi i stort. Det kunde också, menade departementschefen, finnas skäl att hindra uppköp av svenska företag i en bransch som redan förut har ett mycket starkt inslag av utländskt ägande.

I den praxis som utvecklats vid tillståndsprövningen har följande skyddsintressen åberopats:

- ☐ industri- och regionalpolitiska intressen (företag med betydande forskning och utveckling, produktion eller sysselsättning m.m.);
- ☐ säkerhets- och beredskapspolitiska intressen (företag av betydelse för totalförsvaret);
- ☐ intresse av nationellt självbestämmande och oberoende (företag eller

branscher, i vilka ett dominerande utländskt inflytande skulle kunna innebära svårigheter att hävda en oberoende svensk politik);

- ☐ kulturella och liknande intressen (företag inom informations- och massmediaområdet).

Vad gällde nyetableringar anförde departementschefen i propositionen, att utländska företagsetableringar här i landet kan ske, dels i form av övertaganden, helt eller delvis, av svenska företag, dels genom nyetableringar, antingen på det sättet att helt nya företag upprättas eller genom att utländska företag som redan är etablerade utvidgar sin verksamhet till nya områden. Departementschefen framhöll att flera skäl motiverade en samhällskontroll av utländska företagsinvesteringar i Sverige men tillade att dessa skäl dock mest gjorde sig gällande när det var frågan om förvärv av inhemska företag. Bl.a. kunde då viktiga intressen som gällde vår försörjning eller sysselsättningspolitik sättas på spel. I fråga om upprättande av helt nya företag eller utvidgning av befintlig verksamhet menade departementschefen däremot att fördelarna med etableringen ofta torde dominera. I varje fall var skälen för en kontroll här mindre starka. Det nya kontrollsystemet i fråga om utländsk etablering borde därför begränsas till övertagandefallen (prop. 1981/82:135 s. 28).

Enligt lagändring som trätt i kraft den 1 juli 1987 undantas också uttryckligen teckning av aktier i samband med stiftandet av ett aktiebolag från lagens tillämpning. De vanliga förvärvsreglerna skall dock gälla i de fall apportegendom tillskjuts i samband med nybildning av aktiebolag (prop. 1986/87:74 s. 238). Inte heller skall bestämmelserna tillämpas såvitt gäller förvärv av aktier i bolag som aldrig har bedrivit verksamhet och som saknar anställda eller förvärv av aktier i bolag där nettotillgångarna enligt den senast fastställda balansräkningen inte överstiger 100 basbelopp eller antalet anställda inte överstigit 10.

Ett tillståndspliktigt förvärv blir ogiltigt om förvärvstillstånd inte söks inom föreskriven tid eller om förvärvstillstånd vägras. I förarbetena till de nu genomförda lagändringarna väcktes frågan om denna ogiltighetsregel borde ersättas med sanktionsregler av straffrättslig art. Föredragande departementschef fann emellertid att det inte fanns tillräckliga skäl att ta upp frågan om ändring i detta hänseende (prop. 1986/87:74 s. 239).

Lagen omfattar inte svenska försäkringsaktiebolag eller aktier i sådana bolag. Även svenska bankaktiebolag och aktier i dessa är undantagna. Undantagen innebär dels att dessa båda bolagstyper aldrig är kontrollsubjekt, dels att aktierna i sådana bolag inte omfattas av reglerna om förvärvstillstånd. Departementschefen påpekade i propositionen, att försäkringsrörelse endast får bedrivas efter koncession och att bolagen står under tillsyn av försäkringsinspektionen, samt hänvisade i övrigt till försäkringsverksamhetskommitténs arbete.

2.2 Svenska försäkringsaktiebolag

Utländska rättssubjekts möjligheter att förvärva aktier och andelar i svenska företag begränsas av ovannämnda 1982 års lag om utländska

förvärv av svenska företag m.m. I 2 § undantas emellertid, som redan nämnts, försäkringsaktiebolag och aktier i sådana bolag från lagens tillämpning.

Undantaget innebär, att varken dessa bolag eller aktierna i sådana bolag omfattas av lagen. Detta medför i sin tur att inte heller försäkringsaktiebolagens förvärv av fastigheter omfattas av 1982 års lag om utländska förvärv av fast egendom m.m. (nr 618), även om de saknar utlänningsförbehåll.

Enligt 18 kap. 1 § försäkringsrörelselagen finns emellertid — liksom i 1975 års aktiebolagslag (nr 1385) — möjlighet att i försäkringsaktiebolags bolagsordning införa förbehåll att vissa aktier i bolaget inte får förvärvas av andra rättssubjekt än fysiska personer med svenskt medborgarskap, s.k. utlänningsförbehåll. Ett sådant förbehåll manifesteras utåt på så vis att en viss minsta andel av aktierna i bolaget är s.k. bundna aktier, medan övriga är fria. Av varje enskilt aktiebrev skall ovillkorligen framgå huruvida det rör sig om bundna eller fria aktier.

9 kap. 3 § försäkringsrörelselagen begränsar rösträtten vid bolagsstämma för mycket stora aktieinnehav. Ingen får sålunda rösta för egna och andras aktier för sammanlagt mer än en femtedel av de aktier som företräds på stämman. Härigenom begränsas möjligheterna för en enskild aktieägare att utöva ett dominerande inflytande vid bolagsstämma. Denna regel — som har sin motsvarighet i den allmänna aktiebolagslagen — är emellertid dispositiv och kan sålunda sättas ur kraft genom en bestämmelse i bolagsordningen, som ger stora aktieägare rösträtt utöver den angivna femtedelen. Å andra sidan kan en bestämmelse tas in i bolagsordningen som innebär en starkare begränsning än enligt lagen av stora aktieägars inflytande vid stämman.

Motsvarigheten till nu nämnda bestämmelser om begränsning av rösträtten vid bolagsstämma i försäkringsaktiebolag finns för andra aktiebolag i 1975 års aktiebolagslag och bankaktiebolagslagen (1987:618). Även i dessa lagar är ordalydelsen att det antal aktier, dvs. den kapitalandel, som varje aktieägare maximalt får rösta för, begränsas till en femtedel av det på stämman företrädde aktiekapitalet. Regeln synes emellertid inte säga någonting om röstvärdet på aktierna. Om två aktieägare har lika stort aktieinnehav och den ena t.ex. endast har aktier med högt röstvärde och den andra endast med lågt röstvärde skulle regeln kunna slå olika. Skulle båda ha över 20 procent av aktierna på bolagsstämman skulle den förstnämnda kunna sägas drabbas hårdare, eftersom han förlorar fler röster än aktieägaren med röstsvaga aktier. Å andra sidan kan just det högre röstvärdet i viss mån skydda mot en begränsning som innebär att rösträtt endast medges för en viss andel av aktierna (jfr i denna del SOU 1981:78 s. 109 f.). I förarbetena till aktiebolagslagen framgår inte klart hur bestämmelsen skall tolkas. Lagstiftaren synes ha förutsatt att vid tillämpningen av begränsningsregeln alla aktier har lika rösträtt.

Försäkringsrörelselagen medger röstvärdesdifferenser mellan aktier i svenska försäkringsaktiebolag. Ingen aktie får dock enligt 3 kap. 1 § ha ett röstvärde som överstiger tio gånger röstvärdet för någon annan aktie.

Olikheter i röstvärde mellan aktier skall framgå av bolagsordningen.

Intresset av att befästa det svenska inflytandet i försäkringsbolagen kommer också till uttryck i försäkringsrörelselagen, såvitt gäller stiftare, styrelseledamöter, firmatecknare och revisorer. Dessa skall enligt 2 kap. 1 §, 8 kap. 4 och 13 §§ samt 10 kap. 3 § samma lag — i såväl försäkringsaktiebolag som ömsesidiga bolag — vara svenska medborgare och bosatta i Sverige. Stiftare kan också vara svensk juridisk person. Regeringen eller efter regeringens bemyndigande försäkringsinspektionen kan meddela dispens med avseende på såväl medborgarskap som bosättningsort, såvitt gäller styrelseledamöter, firmatecknare och revisorer. Försäkringsinspektionen har erhållit sådant bemyndigande i 48 § andra punkten försäkringsrörelseförordningen.

Försäkringsverksamhetskommittén behandlar i kap. 7 frågan om kravet att revisor skall vara svensk medborgare kan upphävas.

2.3 Utlandsägda försäkringsföretag i Sverige

Etablering av utlandsägda försäkringsföretag i Sverige kan ske på två sätt, nämligen *dels* genom att ett utländskt försäkringsföretag här i landet etablerar en filial enligt bestämmelserna i lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige, *dels* genom att företaget här upprättar ett dotterbolag. Dotterbolaget blir då ett svenskt försäkringsaktiebolag som är underkastat bestämmelserna i försäkringsrörelselagen vad gäller koncession, etc. Ett utlandsägt dotterbolag skulle givetvis också kunna uppkomma genom att ett utländskt försäkringsföretag eller annat utländskt rättssubjekt köper upp aktier i ett redan existerande svenskt försäkringsaktiebolag.

2.4 Utländska rättsförhållanden

2.4.1 Storbritannien

I den brittiska "Insurance Companies Act" av år 1982 föreskrivs särskilda regler för s.k. "controller" av aktiebolag. Med controller menas bl.a. en fysisk eller juridisk person som ensam eller tillsammans med närstående kontrollerar minst en tredjedel av rösträtten vid bolagsstämma i ett försäkringsaktiebolag eller i en juridisk person som är moderbolag till detta. Genom ett av det brittiska parlamentet nyligen antaget lagförslag skall ställningen som s.k. controller inträda redan vid innehav av minst 15 procent av rösträtten. Detta skall även gälla för aktieägare i banker.

För att bli godtagen som controller måste den fysiska eller juridiska personen göra en skriftlig anmälan till chefen för handels- och industridepartementet om sin avsikt att göra ett förvärv varigenom reglerna om controller blir tillämpliga. I departementet prövas vederbörandes lämplighet. Om denne inte bedöms vara lämplig ("fit and proper") som controller, får han ett meddelande härom. För godkännande som controller

finns två former, nämligen antingen ett uttryckligt meddelande från departementet att det inte finns någon invändning mot honom som controller eller också ingen reaktion alls från departementets sida under tre månader efter anmälan.

I sin nuvarande utformning härrör lagregeln från 1973 och bygger i sin tur på en mindre långtgående lagstiftning från 1967. Orsaken till att de särskilda reglerna om controllers infördes sistnämnda år var en uppmärksammas skandal inom den brittiska försäkringsvärlden.

"Fit and proper" definieras inte i några lagförarbeten utan kriterierna för användandet av detta begrepp har utformats i praxis.

Tolkningen av lämplighetskravet har varit mycket pragmatisk. När det gällt *fysiska* personer har sökandens kunskaper, erfarenhet och ärlighet beaktats vid prövningen av huruvida han skall godtas som controller eller inte. Omständigheter som talat för sökanden har varit en lång karriär inom försäkringsbranschen, liksom om vederbörande är välkänd eller intar en hög ställning inom denna. Om den blivande controllern kommer från ett annat område inom näringslivet undersöker departementet om han i sin affärsverksamhet gjort sig skyldig till några oegentligheter. Beträffande i sammanhanget har också sammansättningen i övrigt av försäkringsbolagets styrelse. Om de övriga styrelseledamöterna bedöms vara erfarna och kunniga kan kanske lägre krav ställas på controllern än som varit nödvändigt med en annan styrelsesammansättning.

Om den blivande controllern är en *juridisk* person tas hänsyn till förvärvarens ekonomiska stabilitet och sundhet för att utröna dennas möjligheter att ekonomiskt stödja försäkringsbolaget i en krissituation. Den blivande "controllern" måste därför sända in uppgifter till departementet om sina bokslut under de tre senaste åren. Om sökanden är ett holdingbolag tas hänsyn till de intressen som står bakom bolaget. Om holdingbolaget även äger företag inom andra verksamhetsområden än försäkringsbranschen tas hänsyn till den finansiella ställningen inom dessa för att den ekonomiska situationen inom bolagsgruppen som helhet skall kunna bedömas.

2.4.2 Canada

Canada antog år 1985 en lag — Investment Canada Act — som i princip medger fullständig kontroll av utländsk företagsetablering. Denna lag är också tillämplig på försäkringsaktiebolag. Utländska rättssubjekt liksom canadensiska rättssubjekt som står under utländskt inflytande får sålunda inte utan särskild anmälan eller tillstånd förvärva kontroll över ett canadensiskt företag eller etablera ett nytt företag i landet. Lagen omfattar såväl förvärv av kontrollen över ett företag eller dess canadensiska moderbolag, direkta förvärv, som förvärv av kontrollen av ett canadensiskt företag genom förvärv av kontrollen över dess moderbolag utanför Canada, indirekta förvärv. Tillstånd krävs i allmänhet endast för direkta förvärv över fem milj. canadensiska dollar och indirekta förvärv över 50 milj. canadensiska dollar. Med undantag för verksamheter med anknytning till Canadas kulturarv och nationella identitet är det i övriga fall

tillräckligt med en anmälan. Lagen innefattar också en diversifieringskontroll av innebörd att ett i landet redan verksamt, utlandsägt företag inte utan anmälan får ta upp ny verksamhet.

Tillstånd får meddelas om nettoeffekten av den ifrågavarande investeringen bedöms vara till fördel för Canada. Frågan om kravet på fördel är uppfyllt skall bedömas med hänsyn främst till vissa kriterier. Till dessa hör effekten på landets ekonomi, produktiviteten, den industriella effektiviteten, den teknologiska utvecklingen, produktförnyelsen och produktmångsidigheten samt på konkurrensläget i Canada.

I "Canadian and British Insurance Companies Act" finns därutöver begränsningar för utländskt ägande i livförsäkringsaktiebolag. I princip får en i utlandet domicilierad fysisk eller juridisk person eller av denne kontrollerad canadensisk juridisk person förvärva högst tio procent av aktiekapitalet i ett sådant bolag. Två eller flera, av varandra oberoende, utomlands bosatta personer får, bortsett från vissa särfall, tillsammans inneha högst 25 procent av aktiekapitalet.

2.4.3 Australien

Australien antog år 1975 en lag — Foreign Takeover Act — som medger prövning av utländska övertaganden av inhemska företag. Finansministern, som i dessa frågor biträds av en särskild myndighet, Foreign Investment Review Board, kan sålunda förbjuda ett tilltänkt övertagande som innebär att ett inhemskt företag eller dess verksamhet kommer under utländsk kontroll, om detta skulle stå i strid med allmänt intresse.

Till de transaktioner och avtal som är underkastade prövning hör följande:

- ☐ förvärv av så många aktier att förvärvaren genom förvärvet får en andel av företagets aktiekapital eller röstetal som uppgår till 15 procent eller mera;
- ☐ förvärv av ett företags rörelse;
- ☐ avtal varigenom en utländsk part skulle få rätt att nyttja ett företags tillgångar, att delta i ledningen av företaget eller att tillgodogöra sig en andel i resultatet av företagets verksamhet;
- ☐ avtal varigenom någon som redan har minst 15 procent av ett företags aktiekapital eller röstetal skulle öka sin representation i företagets styrelse, ledning, etc. För två eller flera, av varandra oberoende fysiska eller juridiska personer gäller en motsvarande procentsats om sammanlagt 40 procent.

Enligt uppgift tillämpas de nu angivna bestämmelserna — som även gäller för försäkringsaktiebolag — i praxis främst på investeringar på över fem milj. australiska dollar. För investeringar på lägre belopp är prövningen närmast av formell natur.

Den australiska lagstiftningen är emellertid inte begränsad till övertagandefall. För t.ex. etablering av försäkringsbolag finns särskild lagstiftning. Om den utländske investeraren inte kan uppvisa att hans etablering skulle innebära betydande ekonomiska fördelar för Australien, krävs att

det finns ett australiskt delägarskap i det nya försäkringsföretaget. Hän-
syn tas också till den australiske delägarens förmåga att på lång sikt
utöva ett reellt delägarskap. Under senare år har i praxis en uppmjukning
ägt rum av de uppställda kraven.

2.4.4 Norge

I den norska försäkringslagstiftningen finns f.n. inga särskilda begräns-
ningsregler för aktieinnehav. Dock finns för aktiebolag i allmänhet, och
således även för försäkringsaktiebolag, regler innebärande att om ett
aktiebolag innehar fast egendom får en utländsk aktieägare äga högst tio
procent av aktierna i bolaget. Det sammanlagda utländska aktieinnehav-
et i ett aktiebolag får uppgå till högst 20 procent av aktiekapitalet. I
övrigt finns inga begränsningar för utlänningar att äga aktier i försäk-
ringsaktiebolag.

Den kommitté som nyligen utrett det norska försäkringsväsendet, det
s.k. Harlem-utvalget, har emellertid i sitt betänkande föreslagit en lagre-
gel som innebär att ingen — oavsett hemvist eller nationalitet — skall
kunna äga mer än tio procent av aktierna i ett norskt försäkringsaktiebo-
lag. Möjlighet skall finnas till dispens från tioprocentgränsen. Dispen-
sen skall kunna göras villkorad.

Försäkringsbolag (med undantag för kreditförsäkringsbolag) och hol-
dingbolag skall dock enligt förslaget även i fortsättningen fritt kunna
förvärva aktier i andra försäkringsbolag. Vidare skall banker kunna äga
kreditförsäkringsaktiebolag och företag äga captivebolag. Om ett försäk-
ringsaktiebolag ägs av ett holdingbolag, skall försäkringsrörelselagens
bestämmelser om begränsning av rätten att driva annan rörelse än för-
säkringsrörelse och om begränsning av rätten att äga aktier i andra före-
tag gälla samtliga bolag i koncernen (alltså inklusive holdingbolaget).

Till stöd för förslaget har den norska kommittén anfört att det, med
tanke på försäkringsverksamhetens sociala funktion och storleken av det
kapital som förvaltas, bör vara en spridning av ägarintressen och ägarin-
flytande i försäkringsaktiebolagen.

Vid bolagsstämman får enligt förslaget en aktieägare rösta för högst tio
procent av aktiekapitalet i bolaget eller för högst 20 procent av de vid
stämman företrädde aktierna. För ett bolag som har majoriteten av akti-
erna och därvid i realiteten blir "ägarbolag" gäller inte dessa röstbegräns-
ningsregler. I stället skall då reglerna tillämpas i ägarbolaget.

Harlem-utvalgets förslag har ännu inte lett till någon lagstiftning. Hös-
ten 1985 tillsattes en arbetsgrupp, det s.k. Löningutvalget, som hade till
uppgift att utvärdera och föreslå riktlinjer som i största möjliga utsträck-
ning skulle stimulera konkurrensen på området för banker, försäkrings-
bolag och övriga kreditinstitut.

Arbetsgruppen framlade i mars 1986 sitt betänkande "Konkurrensen
på finansmarkedet" (NOU 1986:8). I betänkandet föreslår arbetsgrup-
pen att "koncessionsplikt" införs för förvärv av mer än tio procent av
ägarintressena i försäkringsbolag, affärsbanker, finansbolag och kredit-
aktiebolag samt i ett holdingbolag som äger mer än 50 procent av en

finansinstitution. Koncessionsplikten skall inte gälla för köp av aktier i bolag inom samma koncern. Det skall enligt förslaget inte krävas koncession för att äga de aktier som innehades vid årsskiftet 1984/85. Alla senare förvärv, såväl när det gäller nyemitterade aktier som när det gäller köp i andra hand, skall emellertid kräva koncession om ägarandelen därigenom kommer att överstiga tio procent. När det gäller den närmare utformningen av begränsningsregeln för förvärv av aktier i försäkringsaktiebolag följer Löining-utvalget i huvudsak Harlem-utvalgets förslag.

I sin motivering för förslaget anför Löining-utvalget, att det bör sättas en gräns för finansinstitutioners rätt att förvärva aktier över en viss nivå i andra finansinstitutioner. En sådan begränsning är enligt utvalget naturlig mot bakgrunden av utvalgets målsättning att säkra konkurrensen mellan finansinstitutionerna genom att se till att de i största möjliga utsträckning skall arbeta oberoende av varandra. Utvalget förklarar, att den är medveten om att förslaget kan verka hämmande på bildandet av nya finansinstitutioner. Emellertid vill utvalget understryka vikten av att nya finansinstitutioner, om de skall bidra till ökad konkurrens, i största möjliga utsträckning bör vara oavhängiga av andra finansinstitutioner.

När det gäller beviljandet av koncession för förvärv av aktier utöver tio procent av aktierna i en finansinstitution, menar arbetsgruppen att det generellt bör vara starka skäl för att tillåta förvärv utöver denna gräns. Detta bör också gälla finansinstitutioner som kan fusioneras. Försäkringsbolag bör fritt få förvärva aktier i andra försäkringsbolag, såvitt det gäller bolag inom samma koncern.

Utvalget föreslår vidare att ingen aktieägare i försäkringsaktiebolag eller affärsbank skall få rösta på bolagstämman för mer än fem procent av samtliga röstberättigade aktier eller avge fler röster än tio procent av de på bolagsstämman företrädde aktierna.

Utvalget föreslår att det samlade utländska ägandet med eller utan rösträtt i en affärsbank skall få uppgå till högst 15 procent av bankens aktiekapital. Dessutom bör, efter tillåtelse av finansdepartementet, utlänningar få äga ytterligare 10 procent av aktiekapitalet utan rösträtt. Utvalget anser att dessa ägarbegränsningar också bör gälla i andra finansinstitutioner.

Löining-utvalget framlägger också förslag till riktlinjer för statsmakternas politik när det gäller godkännande av fusioner mellan finansinstitutioner.

När det gäller fusioner på försäkringsområdet finner utvalget, med hänsyn till den komplicerade bolags- och branschbilden, det svårt att komma fram till enkla, precisa regler för vilka strukturförändringar som får anses önskvärda och vilka som bör förhindras. Av hänsyn till den inhemska konkurrensen menar emellertid utvalget, att ytterligare koncentration till de största koncernerna och bolagen med de största marknadsandelarna bör undvikas. Utvalgets majoritet vill dessutom precisera att de fyra största koncernerna — Storebrand-Norden-gruppen, Vesta-gruppen, UNI Forsikring och Gjensidige Forsikring — inte bör få växa genom ytterligare fusioner.

Inom det norska finans- och tulldepartementet har under våren 1987 utarbetats en proposition gällande "Lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (Konkurransen på kreditmarkedet)".

Departementet ansluter sig härvidlag i allt väsentligt till Harlem- och Löining-utvalgens förslag. Ingen skall sålunda kunna äga mer än 10 % av aktierna i vissa finansinstitutioner, däribland liv- och skadeförsäkringsaktiebolagen. Undantag görs dock för bankers ägande av kreditförsäkringsaktiebolag samt för holdingbolags ägande av försäkringsbolag. Begränsningen gäller också aktier förvärvade genom fullteckningsgarantier. Departementet godtar förslaget till rösträttsbegränsningar. I propositionen förutsöks att departementet under våren 1988 kommer att återkomma med närmare överväganden och eventuella förslag angående bankers rätt att etablera nya försäkringsbolag och vice versa. Liksom Löining-utvalget föreslår departementet att utlänningar skall kunna äga totalt 15 procent av aktiekapitalet i en finansinstitution med rätt att efter dispens förvärva ytterligare 10 procent. Enligt departementet skall dock även dessa aktier vara förenade med rösträtt. Departementet menar liksom Löining-utvalget att koncessionsplikt bör införas för fusioner mellan försäkringsbolag och anför i allt väsentligt samma synpunkter som utvalget.

2.4.5 Frankrike

Frankrike upprätthåller på grundval av en till valutalagen knuten tillämpningsförfordning en i princip fullständig kontroll av utländsk företagsetablering. Denna kontroll innebär allmänt sett att förhandstillstånd från finansministern krävs för direktinvesteringar i Frankrike som görs av företag under direkt eller indirekt utländsk kontroll eller av filialer i Frankrike till utländska företag.

2.5 Sveriges internationella åtaganden beträffande utländska rättssubjekts företagsförvärv

Det internationella åtagande som här i första hand bör uppmärksammas är Sveriges anslutning till den mellanstatliga ekonomiska organisationen OECD:s kapitalliberaliseringsstadga från 1961. Denna stadga reglerar bl.a. internationella direktinvesteringar. Med sådana investeringar avses upprättande eller utvidgning av ett helägt dotterbolag eller filial, förvärv av hela äganderätten till ett bestående företag, delägarskap i ett nytt eller bestående företag samt långtidslån på minst fem år.

Stadgan ålägger medlemsstaterna att sinsemellan fortlöpande avskaffa restriktioner för kapitalrörelser i den utsträckning det är nödvändigt för ett effektivt ekonomiskt samarbete. I detta syfte skall varje tillstånd lämnas som behövs för att valutautlåningar skall kunna verkställa eller slutföra bl.a. direktinvesteringar.

En av de viktigaste inskränkningarna i liberaliseringsåtagandena avser direktinvesteringar av rent finansiell karaktär, som syftar till att bereda investeraren tillträde till ett annat lands penning- eller kapitalmark-

nad. En annan viktig inskränkning gäller direktinvesteringar som på grund av beloppets storlek eller andra faktorer skulle få en utomordentligt skadlig inverkan på ett medlemslands intressen.

Frågor som rör rätten till etablering föll utanför stadgan. Inom OECD har därför under våren 1984 antagits ett tillägg till kapitalliberaliseringsstadgan innebärande att denna utvidgas till att omfatta också själva etableringsrätten. Enligt detta tillägg förbinder sig medlemsstaterna att inte upprätthålla eller introducera regleringar eller handläggningspraxis som har till syfte att förbjuda eller påtagligt hindra direktinvesteringar av utomlands bosatta.

3 Övrig lagstiftning av betydelse

3.1 Valutalagen och valutaregleringen

Riksbanken handhar med stöd av valutalagen och valutaförordningen den svenska valutaregleringen.

Valutaförfattningarna skiljer mellan valutainlänning och valutautilänning. *Valutainlänning* är svensk fysisk person som har fast bostad i Sverige och juridisk person vars styrelse har säte i Sverige. *Valutautilänning* är den som inte räknas som valutainlänning.

Två andra viktiga begrepp i dessa sammanhang är direktinvestering och portföljinvestering.

Direktinvestering är en sådan investering som har till ändamål att etablera ett bestående ekonomiskt förhållande till ett företag och som ger möjlighet att utöva ett faktiskt inflytande på dess drift. För utländska direktinvesteringar i Sverige krävs tillstånd av riksbanken på grund av de betalnings- och värdepapperstransaktioner som krävs, när investeringen skall genomföras. Sådant tillstånd lämnas alltid. Någon näringspolitisk eller sysselsättningsmässig prövning av direktinvesteringar av valutautilänningar görs ej av riksbanken.

Portföljinvestering sker enbart i placeringssyfte (avkastning och värdetillväxt). Den svenska valutaregleringen accepterar i princip inte sådana investeringar av valutautilänningar. Portföljinvesteringar i svenska aktier kan dock förekomma i följande fall:

1. Valutautilänning kan i utlandet köpa svenska aktier från annan valutautilänning; detta berörs inte av den svenska valutaregleringen.
2. En utilänning som säljer svenska aktier till Sverige kan inom viss tid utnyttja likviden för inköp av svenska aktier; s.k. switch-affärer.
3. Svenska företag kan medges att genom riktade emissioner direkt i utlandet försälja en viss volym aktier.
4. En fondkommissionär kan ges tillstånd att sälja en angiven svensk aktie utan switch. Tillstånd ges av riksbanken efter särskild ansökan och avser alltid visst belopp.

Sistnämnda möjlighet tillkom först 1979. Till följd härav och på grund av ett ökat intresse i utlandet för svenska aktier har exporten av aktier stigit kraftigt under de senaste åren. Detta har lett till att det i flera större svenska företag numera föreligger betydande utländska aktieinnehav.

3.2 Bulvanlagen

För att förhindra att den som enligt gällande förvärvslagstiftning i fråga om aktier och fastigheter m.m. inte får förvärva sådan egendom, gör detta genom att använda sig av en eller flera bulvaner, har riksdagen under våren 1985 antagit en lag om vissa bulvanförhållanden (1985:277). Lagen, som även omfattar t.ex. förvärv av hyresfastighet och aktier i finansbolag, trädde i kraft den 1 juli 1985. Den ersätter 1925 års lag om bulvanförhållande i fråga om fast egendom och 1934 års lag om bulvanförhållande i fråga om aktier i vissa bolag.

Med bulvanförhållande avses i lagen att någon (bulvanen) utåt framstår som ägare av viss egendom eller innehavare av viss rättighet men i verkligheten innehar egendomen eller rättigheten huvudsakligen för annans (huvudmannens) räkning. Kringgår en huvudman eller en bulvan uppsåtligen ett hinder att förvärva eller behålla viss egendom som uppställs i viss lagstiftning, skall han dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller i fråga om den som är i huvudmannens eller bulvanens ställe. Om det föreligger ett sådant kringgående, skall tingsrätt på talan av allmän åklagare förordna att kronofogdemyndigheten skall sälja den egendom som bulvanförhållandet avser på offentlig auktion eller, i fråga om aktier, genom fondkommissionär. De myndigheter som prövar frågor om tillstånd om förvärv skall underrätta åklagarmyndigheten, om det skäligen kan antas att det föreligger ett bulvanförhållande inom respektive myndighets ansvarsområde.

4 Tidigare och pågående utredningar m.m.

4.1 Koncentrationsutredningen

I betänkandet "Ägande och inflytande inom det privata näringslivet; Koncentrationsutredningen V (SOU 1968:7)", gjorde utredningen ett försök till indelning av olika former av ägarinflytande i svenska företag.

Ett företag betraktades som *majoritetsägt* när en ägare eller ägargrupp hade absolut ägarmajoritet.

Ett *dominerande minoritetsintresse* ansågs föreligga när störste ägaren innehade mer än fem procent av totala röstetalet, hade absolut majoritet på stämman och var representerad i styrelsen. Det fanns dock vid tiden för utredningen endast ett företag där lägre andel än tio procent räckte för att ge dominerande minoritetsintresse.

Ett *starkt minoritetsintresse* ansågs föreligga när störste ägaren visserligen innehade mer än fem procent av totala röstetalet men antingen inte var representerad i företagets styrelse eller inte hade absolut majoritet på stämman. De två största ägarna hade enligt koncentrationsutredningen majoritetsintresse eller *majoritetsintresse tillsammans* när de båda innehade mer än fem procent av det totala röstetalet, båda var representerade i styrelsen och tillsammans hade absolut majoritet på stämman.

Som ett *begränsat minoritetsinflytande* betraktades situationen då en ägare hade mer än fem procent av röstetalet, oavsett om den aktieposten var den största eller ej. Många av de studerade företagen var stora, börsnoterade bolag, där en minoritetspost på mer än fem procent representerade ett betydande kapital — både absolut sett och i förhållande till alla eller nästan alla övriga aktieägare. För den verkställande företagsledningen i dessa företag kunde knappast en aktieägare med mer än fem procent negligeras vid fattande av viktiga beslut, "om denna företräder en bestämd linje", som koncentrationsutredningen uttryckte det.

4.2 Kreditmarknadskommittén

I direktiven till kreditmarknadskommittén, (Fi 1983:06), ingår att kommittén skall överväga åtgärder mot en för stor ägarkoncentration i affärsbankerna.

I kommitténs direktiv anförde departementschefen i denna del:

Enligt min mening är det ett viktigt samhällsintresse att fullvärdiga banker inte blir föremål för en stark ägarkoncentration och därmed kommer att anknytas till vissa ägarkonstellationer inom näringslivet. Jag vill i sammanhanget erinra om en begränsning som sedan länge gäller för bankerna ifråga om att äga dotterbolag. De får aldrig inneha andelar i företag som ägnar sig åt "bankfrämmande" verksamhet. Om emellertid ett bankaktiebolag genom att aktier i detta förvärvas kommer att ingå i t.ex. en industrikoncern kan den bankfrämmande industriverksamheten bli överordnad bankens egen verksamhet. Enligt min mening bör i princip gälla att en bank inte får vara dotterbolag i en koncern, åtminstone inte där moderbolaget är annan än en bank. Kommittén bör undersöka de problem som kan sammanhånga med att enstaka juridiska eller fysiska personer själva eller i fast intressegemenskap har ett dominerande inflytande i en bank. Målet bör vara att säkerställa ett spritt ägande. I sammanhanget bör kommittén bedöma om undantagsregler behövs övergångsvis (Dir. 1983:38 s.10 f.).

I direktiven anfördes vidare att kommittén inte borde föreslå ändring i sak av de regler som hindrar utländskt ägande av de då befintliga affärsbankerna även om etableringsfrihet råder i övrigt (a.a. s. 14).

I ett delbetänkande från kreditmarknadskommittén, Utländska banketableringar i Sverige (Ds Fi 1984:20), utgick kommittén, med hänsyn till direktivens utformning, från att något utländskt delägarskap inte skulle få förekomma i svenska bankaktiebolag. I konsekvens härmed förslög kommittén att även de utlandsägda banker som bildas i landet tills vidare

skall vara helt fristående på så sätt att svensk, fysisk eller juridisk person inte bör ha några ägarintressen i dessa nyetablerade banker. Om kommittén haft i uppdrag att överväga frågan om att införa möjlighet för utländsk bank att ingå som delägare i ett existerande svenskt bankbolag, var det kommitténs bestämda uppfattning att denna fråga borde prövas i samband med översynen av kreditmarknaden i stort. Enligt kommittén var det inte möjligt att utfinna regler om begränsning av utlännings aktieinnehav och rösträtt utan att man samtidigt tog ställning till vilka regler om ägarspridning som skulle gälla för svenska fysiska och juridiska personer. Denna fråga berörde inte bara banklagen utan även finansbolagslagen och fondkommissionslagen. Kommittén ansåg att det i dessa lagstiftningsfrågor måste göras en samordnad bedömning (Ds Fi 1984:20 s. 137 ff.)

I propositionen (prop. 1984/85:191) med anledning av kommitténs delbetänkande med förslag om utländska banketableringar i Sverige anförde departementschefen att han inte motsatte sig att frågan om ett begränsat utländskt ägande i svenska banker blev föremål för övervägande av kreditmarknadskommittén och att han under hand försäkrat sig om att kommittén var beredd att göra detta och i sitt huvudbetänkande framlägga de förslag i denna del som kommittén kunde finna motiverade (prop. 1984/85:191 s. 14).

4.3 Röstvärdeskommittén

Röstvärdeskommittén (Ju 1984:03) tillsattes den 23 februari 1984. I kommitténs direktiv sägs att kommittén borde inrikta sitt arbete på att lämna förslag som gör det möjligt att avskaffa röstvärdesdifferenser mellan olika aktier.

Kommittén har i april 1986 framlagt sitt betänkande Aktiers röstvärde (SOU 1986:23). Som sammanfattning av sitt utredningsarbete uttalar röstvärdeskommittén, att ett avskaffande av möjligheten till röstvärdesdifferentiering ger större nackdelar än fördelar. En röstvärdesdifferentiering ger enligt kommittén utrymme för att vid utlandsfinansiering av riskkapital i svenska företag bevara kontrollen över företagen åt svenska ägare, genom att de aktier som får förvärfvas av utländska intressen ges lägre röstvärde än andra. I åtskilliga fall skulle ägarna av aktier i expanderande företag avstå från nyemissioner, om inte möjlighet fanns att ge de nya ägarna röstsvara aktier. Detta skulle i sin tur kunna negativt påverka sysselsättning och regional utveckling. Mot bakgrund av sina direktiv redovisar kommittén en teknisk lösning som enligt kommittén något minskar nackdelarna med röstvärdesdifferentiering, men inte upphäver dem. Enligt denna lösning skall åtminstone 60 procent av aktiekapitalet vara röststarka aktier, och högst 40 procent vara röstsvara. Kommittén konstaterar, att den inte har tillräckligt underlag för att ta slutlig ställning till frågan om röstvärdesdifferentiering, utan menar att frågan bör göras till föremål för fortsatta överväganden i andra sammanhang.

4.4 Industridepartementets arbetsgrupp

I ett avgivet slutbetänkande, Översyn av valutaregleringen (SOU 1985:52), har valutakommittén föreslagit att utförsel av på Stockholms fondbörs inregistrerade aktier och till aktierna knutna teckningsrättsbevis och delbevis skall vara uttryckligen undantagna från tillståndsplikt. Export av icke börsnoterade aktier skall dock enligt förslaget fortfarande vara underkastade valutaregleringens bestämmelser. Mot bakgrund av detta förslag och den ökning som skett av utförsel av aktier sedan 1979 samt riksdagens uttalande att ett skydd mot utländskt inflytande utöver vad lagen om utländska förvärv m.m. medger är påkallat, avgav en arbetsgrupp inom industridepartementet en rapport, Utländskt inflytande i svenska företag (Ds I 1985:7).

Arbetsgruppen framlade ett förslag till kontroll av det *totala* utländska inflytandet i de svenska börsnoterade aktiebolagen, alltså även börsnoterade försäkringsaktiebolag. Tillstånd skulle krävas för överlåtelse till utlänningar av aktier och andra delaktighetsbevis samt av optionsbevis och skuldebrev enligt 5 kap. 1 § aktiebolagslagen i de fall det är fråga om värdehandlingar registrerade vid Stockholms fondbörs och utgivna av svenska aktiebolag. Förvärvstillstånd skulle dock inte krävas för värdehandlingar utgivna av aktiebolag som antingen har utlånningsförbehåll eller i vilka det utländska inflytandet understiger 20 procent av röstetalet eller 40 procent av aktiekapitalet. Förvärv genom bodelning, arv och testamente skulle också alltid vara undantagna från kravet på tillstånd. Med utlåning skulle enligt förslaget avses såväl svensk som utländsk medborgare som inte har fast bostad i Sverige samt utländsk medborgare som haft sådan bostad i Sverige under kortare tid än de tre senaste åren.

Lagen skulle inte gälla värdehandlingar utgivna av bankaktiebolag, finansbolag och fondkommissionsbolag. Enligt förslaget skulle lagen dock omfatta försäkringsaktiebolag.

För att det föreslagna tillståndssystemet för kontroll av det *totala* utländska inflytandet i svenska börsnoterade aktiebolag skall fungera inom börshandeln, föreslog arbetsgruppen att värdepapperscentralen (VPC) fick till uppgift att kontinuerligt registrera utlånningsförvärv av aktier m.m. i börsnoterade företag. Förvaltare föreslogs bli skyldiga att lämna sådana uppgifter om aktieägare som har förvaltarregistrerade aktier att deras bosättning inom eller utom landet kan fastställas. VPC skulle enligt förslaget vara skyldigt att meddela berörda aktiebolag samt börsen och fondkommissionärerna när 35 procent av hela aktiekapitalet eller 15 procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget innehas av personer som är bosatta utom Sverige eller av utländska medborgare som inte har varit bosatta i Sverige under de senaste tre kalenderåren. Bolaget får därigenom en "varningssignal", som enligt förslaget skulle innebära att det bör ha skärpt kontroll när det gäller utländsk handel med aktier i detsamma.

Om i ett företag där det samlade utländska innehavet redan nått någon av kontrollgränserna och företaget vill företa en nyemission som är rik-

tad till utlandet eller önskar skapa utrymme för framtida överlåtelse till utlänningar av företagets aktier skulle företaget kunna ansöka om tillstånd för detta. Vid aktieöverlåtelse mellan enskilda fysiska och juridiska personer kunde också förvärvaren söka tillstånd.

Vid tillståndsprövning skall bolagets skäl för att öka det utländska inflytandet i bolaget eller den enskildes skäl för det ifrågavarande förvärvet vägas mot det allmänna intresse som kan finnas att begränsa den utländska andelen i bolaget. Enligt förslaget skall därvid betydelsen av de skyddsvärda intressen bolaget kan representera anses avgörande.

Tillstånd skall sökas före förvärvet. Har förvärvet skett utan erforderligt tillstånd är det ogiltigt. Frågor om tillstånd skall prövas av regeringen.

Förslaget remissbehandlades. I regeringens proposition om näringspolitik inför 90-talet (1986/87:74) fann föredragande departementschefen det klarlagt att den av arbetsgruppen föreslagna kontrollen inte kunde fungera med befintligt rapporteringssystem. Det var vidare ovisst hur lång tid det kunde ta att införa ett sådant system och vilka kostnader detta för med sig för värdepapperscentralen, berörda bolag, fondkommissionärerna samt förvaltarna. Ytterligare utredningar måste sålunda enligt departementschefen göras. Regeringen borde under denna utredningstid noga följa utvecklingen av det utländska ägandet i de företag vars aktier är borsregistrerade och som saknar utlänningsförbehåll. Riksdagen godkände propositionen i denna del.

4.5 Placeringsutredningen

I anslutning till de övriga utredningarna om löntagarfonder tillsatte chefen för budgetdepartementet kring årsskiftet 1982/83 en expertgrupp, den s.k. placeringsutredningen, med uppgift att utarbeta ett underlag som kunde läggas till grund för att utforma en placeringspolitik för fonderna. Inom ramen för uppgiften har utredningen bl.a. analyserat orsakerna till kursförändringar på aktiemarknaden och hur förändringar av marknadsförutsättningarna påverkar långfristiga placeringar.

Utredningen framlade i juni 1983 sitt betänkande "Kapitalplaceringar på aktiemarknaden" (SOU 1983:44). I betänkandet uttalade sig utredningen mot kvantitativa regleringar av aktieplacerares aktieinnehav i enskilda företag. Om en placerare nått sitt maximala innehav i ett företag kan detta enligt utredningen nämligen leda till en med hänsyn till företagets långsiktiga utvecklingsmöjligheter omotiverad kursreaktion. Den övriga marknaden får nämligen förutsättas snabbt erhålla kännedom om att placeraren nått maximigränsen.

4.6 Ägarutredningen

Regeringen har våren 1985 tillsatt en kommitté (I 1985:04) för att utreda ägar- och inflytandefrågor i svenskt näringsliv. Kommitténs tre huvud-

uppgifter bör enligt dess direktiv vara att kartlägga förändringar i ägande och inflytande inom det svenska näringslivet under de senaste tio åren, att analysera orsakerna till dessa förändringar samt att analysera effekterna av dessa förändringar i ägar- och inflytandestrukturen på enskilda företags effektivitet, kapitalförsörjningen inom hela industrin och fördelningen av kapital mellan branscher och/eller företag.

4.7 Bankinspektionens framställning beträffande bankaktier

I ett förslag till regeringen (finansdepartementet) hösten 1985 framlade bankinspektionen, i avvaktan på kreditmarknadskommitténs betänkande, vissa förslag om provisoriska begränsningar av förvärv och innehav av bankaktier.

Bankinspektionen framlade sitt förslag mot bakgrund av de stora affärerna i bankaktier under 1985. Dessa kunde enligt inspektionen leda till dominerande ägarintressen i vissa banker, som kunde utnyttjas på ett sätt som stod i strid med banklagstiftningen eller eljest med allmänna intressen. Inspektionen underströk att dylika negativa verkningar ännu inte konstaterats. Det faktum att möjligheter därtill kunde föreligga var emellertid djupt oroande. Inspektionen kunde vidare inte skönja något slut på de stora bankaffärerna. Med de tendenser som framkommit kunde man ställas inför en situation som var oförenlig med intresset av säkerhet och sundhet inom bankväsendet och som från allmän synpunkt inte var godtagbar. Inspektionen fann det i detta läge nödvändigt att föreslå en omedelbar lagstiftning som begränsade innehavet av aktier i en bank hos en och samma ägare.

Förslaget borde enligt inspektionen i första hand ta sikte på sådana fall då någon genom köp eller teckning ökade sitt innehav över en viss nivå. Åtskilliga skäl talade för att gränsen borde sättas vid fem procent. För att inte hindra normal omsättning av bankaktier borde dock gränsen inte sättas så lågt utan föregående undersökningar. Enligt bankinspektionens förslag till provisorisk begränsning av aktieinnehavet, skulle aktier i bankaktiebolag inte utan tillstånd få förvärvas om förvärvaren genom förvärvet fick en andel av aktiekapitalet eller röstetalet för samtliga aktier i bankaktiebolaget som översteg tio procent. Sammanräkningsregler beträffande med förvärvaren närstående personer och företag samt verkan av förvärv i strid med dessa bestämmelser utformades i huvudsaklig överensstämmelse med 1982 års lag om förvärv av utländska företag m.m. Tillstånd borde, utöver vid fusionsfall, kunna ges om ett större ägande än tio procent på grund av omständigheterna befanns ägnat att främja säkerheten och en sund utveckling i banken.

Möjlighet borde emellertid enligt inspektionen också finnas att förmå en storägare att minska sitt innehav, om han brukat detta på ett sätt som kunde komma i konflikt med säkerhets- eller sundhetskraven eller om det förelåg en påtaglig risk att så skulle ske, t.ex. genom att storägaren under hänvisning till sin ställning begärde påfallande stora krediter i

banken eller krävde en styrelserepresentation som skulle ge honom ett dominerande inflytande i styrelsen.

Om någon innehade aktier i bankaktiebolag utöver vad som enligt förslaget fick förvärfvas — vare sig innehaven tillkommit före lagens ikraftträdande eller därefter — skulle ägaren kunna föreläggas att sälja dessa. Sådant föreläggande skulle enligt lagförslaget dock inte få meddelas med mindre det av särskilda skäl befanns påkallat med hänsyn till bankens säkerhet eller sunda utveckling.

Förslaget remissbehandlades inom finansdepartementet.

De flesta remissinstanserna ansåg att någon lagstiftning ej borde ske på grundval av bankinspektionens framställning. Kreditmarknadskommitténs arbete borde i stället avvaktas.

Genom beslut den 17 oktober 1985 har regeringen överlämnat bankinspektionens framställning jämte remissvaren till kreditmarknadskommittén.

Här nedan sammanfattas några av de viktigaste invändningarna mot förslaget:

☐ Även andra företag än banker kan anses ha en speciell ställning.

Risken för en smittoeffekt när staten vill gå in och påverka ägarstrukturen också i andra typer av företag kan enligt *industriförbundet* inte underskattas.

Även *kammarrätten i Stockholm* ansåg att de allmänna intressen som bankinspektionen åberopade kunde göras gällande beträffande företag inom andra branscher, t.ex. försäkringsbolagen eller massmediaföretagen eller t.o.m. när det gäller enstaka stora företag. Inspektionens förslag var därför långt mera vittgående än vad det formellt gav vid handen.

☐ Balansen mellan ägare och ledning i bankerna skulle rubbas.

Resultatet av bankinspektionens förslag skulle enligt *hovrätten för Västra Sverige* knappast bli annat än att inflytandet över bankens verksamhet i allt väsentligt kom att flyttas över på bankens ledning. Härmed skulle ej längre föreligga den balans mellan olika bolagsorgan som aktiebolagstiftningen torde förutsätta. Avsaknaden av en möjlighet till ägaringreppet i form av t.ex. ändringar i företagsledningen samt en vaksam aktiemarknads reaktioner skulle, menade hovrätten, under längre tid kunna konservera en inkompetent företagsledning till men inte endast för aktievärdet och lönsamheten utan ytterst för bankens säkerhet och sundhet.

Sveriges Föreningsbankers Förbund erinrade för sin del om att det fanns situationer när det inte var oroande att ledningen byts ut genom aktieägares försorg utan detta tvärtom var en nödvändig åtgärd för att tillvarata insättarnas intressen.

Svenska Arbetsgivareföreningen anförde att åtgärder för att begränsa eller sätta ägarfunktionen ur spel med motiveringen att ägarna skulle kunna inverka på verksamhetens skötsel var synnerligen anmärknings-

värda och stod i strid med grunderna för marknadsekonomi och privat företagsamhet. Att basera ett principiellt så långtgående generellt ingrepp på en misstanke mot nya ägare om framtida maktmissbruk fann SAF främmande för ett rättssamhälle.

□ Omsättningen av bankaktier på Stockholms fondbörs skulle försvåras.

Styrelsen för Stockholms fondbörs framhöll att en effektiv börshandel kunde motverkas och därmed möjligheterna att via börsen generera erforderligt riskkapital. *Hovrätten för Västra Sverige* erinrade om att i debatten kring förslaget bestickande argument anförts om riskerna för att bankaktierna vid ett genomförande av lagförslaget måste avföras från börsen, vilket skulle försvåra nyemissioner och möjligheterna att få till stånd erforderliga kapitaltillskott. *Sveriges Aktiesparares Riksförbund* anförde att mindre aktieägare riskerar att få sitt sparande reducerat till följd av kursnedgång. *Sveriges Föreningsbankers Förbund* påpekade att bankaktier ur placerarens synpunkt kunde bli en mindre likvid tillgång än för närvarande.

□ Tillståndsgränsens utformning

Hovrätten för Västra Sverige uttalade att "en andelsgräns naturligtvis inte kan säga något om förvärvarens seriositet". För en oförvitlig ägare kunde det framstå som oförståeligt att ett obetydligt förvärv kunde leda till en granskning av hela aktieinnehavet bara för att procentgränsen passerats. Som skydd mot oseriösa ägare under denna gräns erbjöd procentgränsen och de till gränsen knutna sammanräkningsreglerna för koncern- och frändskapsförhållanden uppenbart ett bräckligt värn. *Kreditmarknads-kommittén* menade att en ingående utredning krävdes om andra, mer differentierade begränsningar än de föreslagna borde införas, vilka i stället skulle ta fasta på aktiekapital, röstetal eller bankernas skilda storleksordningar. *Fullmäktige i Sveriges Riksbank* framhöll att det även med de föreslagna begränsningsreglerna skulle bli svårt att hindra kringgående genom gemensamt agerande av sinsemellan oberoende aktieägare, var och en med aktieposter under tioprocentgränsen.

□ Kriterier för tillståndsgivning saknas

Kammarrätten i Stockholm anförde att det inte var godtagbart att kriterier inte angetts vare sig i lagtext eller motiv och framhöll att den enskilde måste ges en rimlig ledning om vad som kommer att ligga till grund för bedömningen, så att han vet var han står. *Kreditmarknads-kommittén* ansåg att den föreslagna tillståndsbestämmelsen var mindre väl utformad och gav utrymme för ett alltför stort godtycke från regeringens eller bankinspektionens sida vid tillämpningen. Kommittén ifrågasatte om en lämplighetsprövning överhuvud borde äga rum. Om en begränsning lades kunde det övervägas en fast gräns som inte fick överskridas.

- ☐ Försäljningsföreläggande mot stora aktieägare strider mot rättsäkerheten

Hovrätten för Västra Sverige fann att förslaget om ett föreläggande att sälja aktier inte endast kunde leda till ekonomisk förlust p.g.a. en snabb realisation utan också få den betydligt svårare konsekvensen att den enskilde aktieägaren genom ett föreläggande skulle "defameras". Från rättsäkerhetssynpunkt var det otillfredsställande att frågor av detta slag skulle handläggas av en administrativ myndighet, särskilt som bankinspektionen inte ens antytt hur det tillämpliga "procederet" skulle utformas och då prövningen skulle ske enligt ett vagt och allmänt hållet tema. *Kammarrätten i Stockholm* menade att försäljningsföreläggande med dess retroaktiva karaktär var ett mycket allvarligt ingrepp i den enskilda äganderätten och skulle stå i strid med svensk rättstradition. Särskilt allvarligt var det att det lades i den beslutandes fria skön att avgöra om den enskilde skulle tvingas avhända sig aktierna över procentgränsen. Den enskilde kunde bli nödsakad att sälja aktierna utan att avvakta en lämplig tidpunkt. Några föreskrifter om kompensation gavs dock inte, vilket enligt kammarrätten inte var godtagbart.

- ☐ Begränsningsregeln försvårar nyetablering

Landsorganisationen (LO) anförde att om motsvarande regler för ägarmässig spridning skulle föreligga vid nyetablering, torde det vara ett effektivt hinder mot nyetableringar av bankaktiebolag.

- ☐ Begränsning av rösträtten vid bolagsstämma bättre alternativ

Näringsfrihetsombudsmannen och *LO* anförde att en begränsning av rösträtten vid bolagsstämma vore ett bättre alternativ vid en provisorisk lagstiftning. *Kreditmarknadskommittén* menade att en ingående utredning krävdes om t.ex. rösträttsbegränsning borde prioriteras före en begränsning av ägarkvoten. *Sveriges Föreningsbankers Förbund* framhöll att en tvingande begränsning av rösträtten vid bolagsstämma var en fullt tillräcklig åtgärd.

5 Regeringsbeslut av betydelse för här behandlade frågor

5.1 Volvia-ärendet

Volvia meddelar inom ramen för motorfordonsförsäkring vagnskadeförsäkring och delkaskoförsäkring. Koncessionen omfattar bilar som tillverkas inom Volvokoncernen eller av det franska bilföretaget Renault, i vilket Volvo är delägare. Volvia ansökte 1983 om stadfästelse av en ändring i bolagsordningen som innebar att bolaget skulle äga rätt att även driva trafikförsäkring för nu nämnda bilmärken.

Försäkringsinspektionen tillstyrkte denna ansökan.

Regeringen beredde Folksam, Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, Konsumentverket, Näringsfrihetombudsmannen, Bilindustriförbundet, Motorbranschens Riksförbund och Motormännens Riksförbund tillfälle att inkomma med yttrande över ansökningen. De två förstnämnda remissinstanserna avstyrkte, medan de övriga tillstyrkte.

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund anförde därvid, såvitt nu är av intresse, följande:

I direktiven för försäkringsverksamhetskommittén anges, i anslutning till omnämnandet av förbudet för försäkringsbolag att utan särskilda skäl driva annan rörelse än försäkringsrörelse, att det framhållits "att också det omvända förhållandet bör analyseras, nämligen om det är lämpligt att svenskt eller utländskt företag vid sidan av sin huvudsakliga verksamhet också driver försäkringsrörelse, t.ex. genom de på senare tid i Sverige tillkomna s.k. captivebolagen". Av denna fråga har kommittén i sitt betänkande "Koncession för försäkringsrörelse" (SOU 1983:5) behandlat den del som berör captivebolagen. I övrigt — sålunda när ifrågavarande försäkringsrörelse är riktad mot allmänheten — återstår för kommittén att överväga den i direktiven angivna frågeställningen. Den fråga som kommittén har kvar att behandla är av mycket stor principiell betydelse och kommer att bli än mera betydelsefull om kommitténs förslag att upphäva behovsprincipen och öppna möjligheter till en friare koncessionsgivning genomföres. Detta förhållande medför enligt riksförbundets uppfattning att det vore olyckligt att genom att lämna den önskade koncessionen föregripa försäkringsverksamhetskommitténs vidare arbete.

Från Folksam anfördes liknande synpunkter.

Regeringen avslog i beslut den 24 maj 1984 Volvias ansökan under åberopande av att den planerade rörelsen inte ansågs vara förenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet.

Till stöd härför åberopade regeringen att Volvias ansökan om koncession för trafikförsäkring var begränsad till moderbolaget Volvos bilmärken. Om Volvia beviljades den begärda koncessionen fanns risk för att andra större bilfabrikanter skulle följa efter och på samma sätt som Volvia begära en koncession som var begränsad till de egna bilmärkena. Detta kunde enligt regeringen leda till en mer omfattande strukturförändring av marknaden för motorfordonsförsäkringar och föra med sig att denna marknad i framtiden för de traditionella försäkringsbolagen krympte till ett antal mindre, udda bilmärken. Härigenom skulle möjligheterna för dessa bolag att sprida risker och kostnader i denna rörelsegren minska avsevärt. Regeringen anförde vidare att försäkringsverksamhetskommittén med utgångspunkt i sina direktiv kunde komma att behandla frågan om det är lämpligt att t.ex. ett industriföretag vid sidan av sin huvudsakliga verksamhet också driver försäkringsrörelse. Denna fråga var enligt regeringen av principiellt intresse och borde ha stor betydelse för försäkringsväsendets utveckling på sikt. Kommitténs förslag borde därför avvaktas innan ett bolag som Volvia fick sin ställning på försäkringsmarknaden ytterligare befäst genom en utvidgad koncession.

5.2 Victoria-ärendet

Den 10 juli 1984 ansökte tre stiftare om koncession för ett tillämnat bolag med firma Försäkringsaktiebolaget Victoria. Av de tre stiftarna skulle en, ett ömsesidigt försäkringsbolag, äga 25 och de två övriga, ett fastighetsaktiebolag och en arkitektbyrå, 40 resp. 35 procent av aktiekapitalet, vilket enligt vad i ärendet slutligen angavs skulle utgöra lägst 30 och högst 120 milj. kr. Det kan i sammanhanget anmärkas, att fastighetsaktiebolaget i sin tur innehade 25 procent av aktierna i arkitektbyrån och därmed var störste aktieägaren i denna.

I sitt remissyttrande över ansökningen anförde Svenska Försäkringsbolags Riksförbund att frågan om lämpligheten av att t.ex. ett annat företag än försäkringsbolag vid sidan av sin huvudsakliga verksamhet driver försäkringsrörelse var under övervägande i försäkringsverksamhetskommittén. I ärendet framgick att två sådana företag tillsammans skulle komma att äga 75 procent av aktierna i det planerade försäkringsbolaget. Riksförbundet utgick från att den begärda koncessionen inte kunde beviljas så länge kommittén inte tagit ställning till den angivna frågan och detta eventuellt resulterat i lagstiftning.

Koncession för bolaget meddelades den 8 november 1984. I beslutet anförde regeringen, såvitt nu är i fråga, att i försäkringsverksamhetskommitténs uppdrag bl.a. låg att behandla frågan om utländska medborgares rätt att förvärva aktier i svenskt försäkringsaktiebolag och att kommittén vidare med utgångspunkt i sina direktiv skulle behandla frågan om det var lämpligt att t.ex. ett industriföretag vid sidan av sin huvudsakliga verksamhet också drev försäkringsrörelse. Denna fråga aktualiserade enligt regeringen i sin tur aktieförvärvsrätten generellt såvitt avsåg försäkringsaktiebolagen. Det kunde därför inte uteslutas att kommittén kunde komma att föreslå regler som begränsade rätten att förvärva aktier i sådana bolag och att ett sådant förslag inom en snar framtid skulle leda till lagstiftning.

Mot bakgrund av att stiftarna upplyst att ägarkretsen inom fem år skulle vidgas genom en spridning av aktierna och förklarat sig införstådda med att därvid anpassa sig till de bestämmelser som ny lagstiftning kunde komma att innehålla, även om lagstiftningen inte gjordes retroaktiv, fann regeringen inte att det pågående utredningsarbetet på försäkringsområdet utgjorde hinder för att vid denna tidpunkt bevilja den begärda koncessionen.

5.3 Njord-ärendet

Den 22 maj 1985 ansökte två stiftare om koncession för ett tillämnat bolag med firma Försäkringsaktiebolaget Njord. Enligt ansökningen skulle de två stiftarna samt vissa nyckelpersoner äga tillsammans ca fem procent av aktiekapitalet, Lloyd broker/brokers ca 15 procent, utländska reassurance bolag ca tio procent, svensk bank (pensionsfond) ca fem

procent, fondkommissionsfirma/firmor ca 20 procent, samt investmentbolag/verkstadsföretag ca 45 procent.

I sitt remissyttrande över denna ansökan anförde Svenska Försäkringsbolags Riksförbund bl.a. att den ägarbild för bolaget som angetts i ansöknings syftes ha en sammansättning av det slag som var föremål för utredning inom försäkringsverksamhetskommittén. Det vore olämpligt om ytterligare koncession för försäkringsbolag, där t.ex. annat företag har mycket stor ägarandel, skulle beviljas innan försäkringsverksamhetskommittén tagit ställning och frågan blivit föremål för eventuell lagstiftning.

I en tilläggskrivelse till finansdepartementet förklarade sig stiftarna vara medvetna om att försäkringsverksamhetskommittén hade i uppdrag att bl.a. behandla ägarkoncentration inom försäkringsrörelsen. Stiftarna ville därför meddela att de i ett utställt prospekt hade upplyst de blivande ägarna om att försäkringsverksamhetskommitténs arbete kunde resultera i förslag med syfte att undvika en ägarkoncentration med en maximiregel om tio procent för respektive ägares andel. Bolaget hade därför för avsikt att inom en femårsperiod vidga ägarbildningen.

I beslut den 15 augusti 1985 beviljade regeringen koncession för försäkringsbolaget. Till stöd för koncessionsbeslutet återopade regeringen vad ägarna anförde om tillämnad ägarspridning samt om ytterligare sådan i framtiden. Regeringen återopade också att stiftarna i ärendet förklarat att de skulle anpassa ägarförhållandena i bolaget till de bestämmelser som ny lagstiftning kunde komma att innehålla om rätten att inneha aktier i ett försäkringsbolag, även om lagstiftningen inte gjordes retroaktiv.

5.4 Sirius-ärendet

Industrikoncernen ASEA träffade hösten 1985 med Nordstjernen Aktieföretag — ett holdingbolag inom Axel Johnson Gruppen — en principöverenskommelse om överlåtelse av försäkringsbestånden i det till Nordstjernen hörande dotterbolaget Nordstjernen Sirius samt i det senares dotterbolag Nordstjernen Atlas till ett tillämnat nybildat dotterbolag, försäkringsaktieföretaget Sirius. Det nya bolaget, som skulle vara ett helägt dotterbolag till ASEA, skulle driva verksamhet inom samma grenar som de båda överlåtande vid överlåtelseögonblicket hade koncession för. Det nya bolaget skulle vidare ges ett innehåll och en inriktning som överensstämde med den som vid tiden för överenskommelsen bedrevs i de dåvarande bolagen.

ASEA ansökte om koncession för det nya bolaget i november 1985. I beslut den 28 november 1985 beviljade regeringen den sökta koncessionen. I beslutet anförde regeringen, såvitt nu är av intresse, att någon egentlig ändring av ägarstrukturen inte skedde genom bildandet av och överlåtelsen av försäkringsbestånden till det tillämnade försäkringsbolaget. Mot bakgrund härav fann regeringen att det pågående utredningsarbetet på försäkringsområdet inte borde utgöra hinder för att koncession beviljades.

5.5 Freja-ärendet

Den 16 oktober 1986 beviljades koncession för försäkringsaktiebolaget Freja. Av handlingarna i ärendet framgick att bolaget skulle ägas av Skandia och ett antal svenska exportföretag. Enligt bolagsordningen skulle bolaget bedriva återförsäkring för alla slag av försäkring utom pensionsförsäkring. I beslutet fann regeringen att synpunkterna i fråga om ägarspridning inte gör sig gällande med samma styrka när det är fråga om återförsäkringsaktiebolag som beträffande försäkringsaktiebolag som bedriver direktförsäkring. Ägarstrukturen i det tilltänkta bolaget kunde enligt regeringens bedömning inte anses utgöra hinder för att bevilja den begärda koncessionen.

6 De svenska försäkringsaktiebolagens nuvarande ägarförhållanden

6.1 Existerande försäkringsaktiebolag

I Sverige finns för närvarande ca 30 försäkringsaktiebolag. Flertalet av dessa ingår emellertid i försäkringskoncerner, där moderbolaget är ett ömsesidigt försäkringsbolag. Bland de övriga märks tre börsnoterade bolag, nämligen Försäkringsaktiebolaget Skandia (nedan kallat Skandia), Försäkringsaktiebolaget Atlantica och Svenska Kreditförsäkringsaktiebolaget. Vidare bör i sammanhanget nämnas det börsnoterade aktiebolaget Skandia International Holding Aktiebolag, som bl.a. äger Skandia International Insurance Corporation. Försäkringsaktiebolaget Holmia är ett helägt dotterbolag till det danska skadeförsäkringsaktiebolaget Hafnia-Haand i Haand, som i sin tur är dotterbolag till Hafnia Invest, medan Försäkringsaktiebolaget Sirius är ett helägt dotterbolag till ASEA Financial Services AB, som i sin tur är helägt dotterbolag till ASEA AB. Försäkringsaktiebolaget Volvia är ett helägt dotterbolag till Volvo. Vidare finns de helägda captivebolagen Aga Re, Electrolux Re, SKF Re samt Scania Re, vilka ingår i resp. industrikoncerner. De tre förstnämnda bolagen har utförligt beskrivits i kommitténs tidigare betänkande Koncession för försäkringsrörelse (SOU 1983:5). En särskild kategori försäkringsaktiebolag representeras av arbetsmarknadsförsäkringsaktiebolagen, vilka behandlats i kommitténs föregående betänkande Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten (SOU 1986:8).

Skandias aktiekapital uppgår f.n. till 300 milj. kr, fördelat på 60 miljoner aktier å nominellt 5 kr.

Skandia äger Livförsäkringsaktiebolaget Skandia samt ett antal andra svenska dotterbolag av olika slag.

Vidare äger Skandia — sedan årsskiftet 1985/86 — 45 procent av aktierna av det på den svenska börsen noterade Skandia International Holding AB, som i sin tur har ett antal dotterbolag, däribland Skandia Inter-

national Insurance Corporation, vilka driver internationell återförsäkring och direktförsäkring. Före årsskiftet 1985/86 utgjorde Skandia International Holding AB ett helägt dotterbolag till Skandia.

Vid utgången av 1986 redovisade koncernen enligt koncernbalansräkningen ca 59 miljarder kronor i omslutning. Premieinkomsten och avkastningen på förvaltat kapital uppgick 1986 sammanlagt till ca 14 miljarder kronor.

Koncernen är en av Sveriges största ägare av fastigheter och börsnoterade aktier. Fastighetsbeståndets marknadsvärde uppgick vid årsskiftet 1986/87 till ca 9,7 miljarder kronor. Aktieinnehavet motsvarade vid denna tid ungefär 3 procent av det totala börsvärdet. Genom ett helägt bolag, Skandia Investment Aktiebolag, har Skandiakoncernen vidare börjat förvärva betydande andelar av aktiekapitalet i mindre, ej börsnoterade svenska aktiebolag. Direktutlåningen till industrin är betydande.

Aktiekapitalet i *Skandia International Insurance Corporation* uppgår till 500 milj. kr. Tillgångarna i koncernen uppgick vid årsskiftet 1986/87 till 32 miljarder kr. För verksamhetsåret 1986 uppgick premieinkomsterna och kapitalavkastningen inom koncernen till ca 9,4 miljarder kr.

Atlanticas aktiekapital uppgår f.n. till 22 milj. kr fördelat på 2 200 000 aktier å nominellt 10 kr. Bolaget har dotterbolag i framför allt utlandet. Koncernens tillgångar uppgick vid årsskiftet 1986/87 till ca 360 milj. kr medan för 1986 premieinkomsten och kapitalavkastningen tillsammans utgjorde ca 260 milj. kr.

Svenska Kredit har f.n. ett aktiekapital om 20 milj. kr, fördelat på 10 miljoner aktier å nominellt 2 kr. Tillgångarna var vid årsskiftet 1986/87 878 milj. kr. För 1986 utgjorde premieinkomsten och kapitalavkastningen tillhopa ca 372 milj. kr. Bolaget äger International Credit Insurance Corporation.

I Skandia, Atlantica och Svenska Kredit har aktierna i princip lika röstvärde. Skandia har emellertid långtgående begränsningar för utövande av rösträtten inskrivna i bolagsordningen. Samtliga tre bolagsordningar saknar s.k. utlånningsförbehåll, vilket innebär att samtliga aktier i dessa bolag är fria, dvs. får förvärvas av utländska rättssubjekt.

Holmia ingår sedan 1976 som dotterbolag i den danska försäkringskoncernen Hafnia. Bolaget är f.n. det enda svenska försäkringsaktiebolag i försäkringsrörelselagens mening som är helägt dotterbolag till ett utländskt försäkringsbolag. *Holmia* hade vid årsskiftet 1986/87 tillgångar på totalt 349 milj. kr. Premieinkomsten och kapitalavkastningen för 1986 uppgick till totalt ca 230 milj. kr.

I ASEA Financial Services-gruppen, som är helägd av ASEA AB, ingår, förutom bl.a. Aros Fondkommission och ASEA Credit, Försäkringsaktiebolaget *Sirius*, som i sin tur är generalagent för det stora brittiska försäkringsbolaget Commercial Union Assurance Co. plc. Dessutom ingår några utländska dotterbolag. *Sirius* övertog vid årsskiftet 1985/86 försäkringsbeståndet i de av Johnson Gruppen ägda försäkringsbolagen Nordstjernen *Sirius* och Nordstjernen *Atlas*. De samlade tillgångarna i *Sirius*-koncernen utgjorde vid årsskiftet 1986/87 3,9 miljarder kr. Pre-

mieinkomsten och kapitalavkastningen för 1986 inom försäkringskoncernen utgjorde tillhoppa ca 1,7 miljarder kr. Kapitalförvaltningen handhas av ett annat dotterbolag till ASEA Financial Services.

Volvo äger Försäkringsaktiebolaget *Volvia*, som är det fjärde största bolaget på marknaden för motorfordonsförsäkring exkl. trafikförsäkring. Vid årsskiftet 1986/87 uppgick bolagets tillgångar till totalt ca 760 milj. kr. Premieinkomsten och kapitalavkastningen för 1986 uppgick tillhoppa till ca 425 milj. kr.

Ägarstrukturen inom försäkringsaktiebolaget *Victoria* har numera omstrukturerats på sådant sätt att ledningsgruppen inom bolaget äger aktier med ett röstvärde om tillhoppa ca 25 procent av det totala antalet röster i bolaget. I september 1987 offentliggjordes att den norska försäkringskoncernen Storebrand, som redan äger ett finansbolag i Sverige, skulle förvärva aktiemajoriteten i Victoria. Tillgångarna i bolaget uppgick vid årsskiftet 1986/87 till ca 165 milj. kr. Premieinkomsterna och kapitalavkastningen för 1986 uppgick till ca 92 milj. kr.

I försäkringsaktiebolaget *Njord* innehar f.n. utländska (norska, franska och arabiska) ägarintressen ca 25 procent av röstetalet och 45 procent av aktiekapitalet. Störste svenska ägare är Civic Holding AB med 15 procent av röstetalet och 21 procent av aktiekapitalet. Tillgångarna utgjorde vid årsskiftet 1986/87 ca 55 milj. kr. För första verksamhetsåret 1986 uppgick premieinkomsten och kapitalavkastningen till tillhoppa ca 24 milj. kr.

6.2 Utvecklingen av ägarförhållandena inom de börsnoterade försäkringsaktiebolagen

Skandia uppvisade fram till mitten av 1970-talet en mycket spridd ägarbild. De båda största ägarna innehade endast fyra procent var av aktiekapitalet. Mot slutet av decenniet började framför allt Beijerinvest göra större uppköp av aktier i Skandia och var 1977 största ägare med bortåt sex procent av aktiekapitalet. Beijerinvest fortsatte uppköpen och stod 1981 som ägare till över tio procent av aktiekapitalet. Dessa stora förvärv följdes av köp av Skandia-aktier av de i Wallenberg-sfären ingående investmentbolagen Investor och Providentia. Enligt våren 1986 tillgängliga siffror uppgår numera Beijerinvests och närstående ägares andel till ca 14 procent av aktiekapitalet, medan Investor och Providentia tillsammans har ca 10 procent. Tidningsaktiebolaget Marieberg (Dagens Nyheter) har drygt sex procent. Antalet aktieägare uppgår till inemot 20 000.

Störste utländske ägaren av Skandiaaktier är ett franskt statligt försäkringsbolag som har ca två procent av aktiekapitalet.

Investmentbolaget Asken var under andra hälften av 1970-talet den störste aktieägaren i *Atlantica* med ca 20 procent av aktiekapitalet. Även ömsesidiga försäkringsbolag förekom bland de större ägarna. I slutet av 1970-talet köpte nuvarande investmentbolaget Kinnevik Askens aktieinnehav jämte de aktier som tillhörde den näst störste ägaren, ett ömsesi-

digt försäkringsbolag. Assurans Invest, som i huvudsak ägs av Kinnevik-gruppen och Carnegie Fondkommission (båda 38,5 procent var), har i dag ca 40 procent av aktiekapitalet, medan Kinnevikgruppen direkt äger ca 25 procent och Carnegie Fondkommission direkt äger 19 procent. Inte fullt 2,5 procent av aktiekapitalet är i utländska händer, däribland några danska försäkringsbolag. Bolaget hade våren 1987 ca 580 aktieägare.

Svenska Kredit ägdes fram till 1983 till lika delar av Skandia och Trygg-Hansa. Detta år släppte de båda försäkringsbolagen ut 37,5 procent av aktiekapitalet på börsen. Det utländska ägandet av aktier är ytterst ringa. Antalet aktieägare uppgår numera till ungefär 1500. Den nya försäkringsgruppen Wasa äger ca 6 procent av aktierna.

Skandia International Holding AB äger samtliga aktier i *Skandia International Insurance Corporation*. Totala antalet aktieägare i holdingbolaget är ca 16 000. Störste ägare är, som framgått ovan, Skandia med 45 procent av rösterna och aktierna samt Beijer med 6,3 procent. Vid slutet av mars 1987 ägdes ca 3 procent av aktierna av utlänningar.

De tre största ägargrupperna i Skandia och de två största i Atlantica är representerade i respektive bolags styrelser.

6.3 Ägar- och rösträttsbegränsningar hos de börsnoterade försäkringsaktiebolagen

Skandia, Atlantica och Svenska Kredit har, som redan påpekats, inte några förbehåll enligt 18 kap. 1 § försäkringsrörelselagen intagna i sina bolagsordningar. Aktierna är därför fria, dvs. de kan fritt förvärvas av t.ex. utländska rättssubjekt.

I Svenska Kredit gäller de i 9 kap. 3 § försäkringsrörelselagen intagna rösträttsbegränsningarna. Vid bolagsstämmorna kan alltså ingen rösta för mer än en femtedel av det totala antal aktier som företräds på stämman.

Skandias bolagsordning innehåller däremot alltsedan bolagets bildande 1855, en mycket ovanlig rösträttsregel, som starkt begränsar stora aktieägares möjligheter till inflytande på stämmobesluten. Ingen kan sålunda — för egen del eller på grund av fullmakt — utöva rösträtt på bolagsstämman för mer än högst 30000 aktier, vilket enligt en i bolagsordningen intagen röstvärdeskala ger 30 röster. Innebörden härav är att t.ex. en aktieägare som förfogar över en majoritet av bolagets aktier ändå inte har mer än 30 röster på bolagsstämman.

I Atlanticas bolagsordning är intagen en bestämmelse som går i motsatt riktning, nämligen att vid bolagsstämma varje röstberättigad äger utöva rösträtt för hela antalet av honom ägda eller representerade aktier.

Inget av de börsnoterade svenska försäkringsaktiebolagen har bestämmelser om rätt att utge aktier med olika röstvärden införda i sina bolagsordningar. Alla aktier i dessa bolag har därför *formellt* lika röstvärde. I de nybildade försäkringsaktiebolagen Victoria och Njord, som ännu inte är börsnoterade, förekommer däremot aktier med olika röstvärde. I bolags-

ordningen för Njord finns vidare intaget en hembudsklausul för de röststarka aktierna och förbud för utländska rättssubjekt och för svenska försäkringsbolag att äga mer än 40 procent av det totala aktiekapitalet.

7 Kommitténs överväganden

7.1 Inledning

Kommittén har i direktiven ålagts att behandla frågan om utländska medborgares rätt att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag. Departementschefen har i direktiven vidare berört frågan om lämpligheten av att svenska eller utländska företag vid sidan av sin huvudsakliga verksamhet också bedriver försäkringsrörelse. Vid sin behandling av utländska aktieinnehav i svenska försäkringsaktiebolag har kommittén funnit att många av de synpunkter som kommit fram vid övervägandena beträffande sådana innehav också kan anföras när det gäller svenska ägare. Kommittén har därför ansett sig böra diskutera hela frågan om rätten för såväl svenska som utländska rättssubjekt att inneha aktier i svenska försäkringsaktiebolag. Detta är också motiverat med hänsyn till de allmänna strävanden som ligger bakom OECD:s kapitalliberaliseringsstadga, liksom till kommitténs tidigare ställningstagande i frågan om principiell likställighet mellan svenska och utländska försäkringsbolag beträffande etableringsrätten.

Kommittén behandlar först frågan om utländska ägare i svenska försäkringsaktiebolag.

7.2 Utländska ägare

Såsom ovan redovisats är 1982 års lag om utländska förvärv av svenska företag m.m. inte tillämplig på svenska försäkringsaktiebolag och inte heller på aktierna i sådana bolag. Inte heller har tidigare lagstiftning om begränsningar i olika avseenden av utländska rättssubjekts aktieinnehav i svenska företag inbegripit svenska försäkringsaktiebolag, bortsett från den reglering som vilar på valutalagstiftningen. Däremot är alltsedan slutet av 1800-talet utländska rättssubjekt i princip förbjudna att inneha aktier i svenska bankaktiebolag. Denna undantagställning för försäkringsaktiebolagen, innebärande att aktier i dessa bolag är fritt överlåtbara till utländska ägare, framstår som oförklarlig. Kommittén har vid sin genomgång av förarbetena till lagstiftningen på området inte kunnat finna några redovisade motiv för denna skillnad.

För att utreda om något behov föreligger att nu införa en lagstiftning som reglerar utländska rättssubjekts förvärv av aktier i svenska försäkringsaktiebolag har kommittén till en början undersökt om den hittillsvarande friheten att förvärva sådana aktier kan anses ha inneburit några

nackdelar för svenskt försäkringsväsende och svenskt näringsliv. Härvid har kommittén konstaterat att det utländska aktieinnehavet i svenska försäkringsaktiebolag under lång tid varit förhållandevis obetydligt — bortsett från det helt utlandsägda försäkringsaktiebolaget Holmia med ca en procent av försäkringsmarknaden — och ej torde ha medfört några olägenheter för vare sig försäkringstagarkollektivet, försäkringsväsendet eller den svenska samhällsekonomin i stort. Avsaknaden av reglering på detta område torde därför hittills inte ha medfört några nackdelar. Det bör dock noteras att på sistone en tendens till ökning av det utländska aktieinnehavet framträtt.

En av förklaringarna till att utländska aktieförvärv i svenska försäkringsaktiebolag hittills varit av relativt ringa omfattning, trots att full frihet rått på detta område, torde vara att söka i möjligheten att efter koncessionsprövning etablera utländska försäkringsbolag i Sverige. De starka internationaliseringstendenserna inom företagarkvärlden i allmänhet kan emellertid också på försäkringsområdet i den fortsatta utvecklingen komma att leda till ett ökat intresse för att via betydande aktieförvärv i svenska försäkringsaktiebolag vinna insteg på den svenska försäkringsmarknaden. Rent allmänt kan också det utländska intresset för aktier i svenska försäkringsbolag som placeringsobjekt komma att öka.

Det förbud som sedan länge existerat beträffande utländska förvärv av aktier i svenska bankaktiebolag har sin grund i att bankerna genom sin kreditgivning och övriga verksamhet spelar en central roll i näringspolitiken. Deras beslut i viktiga kreditfrågor och deras verksamhet i övrigt får betydande återverkningar, förutom på penning- och kapitalmarknaden, på produktion och sysselsättning, struktur- och branschutveckling samt på regionala förhållanden. Med hänsyn till bankernas centrala roll bedöms det som angeläget att förhindra utländskt inflytande över dessa.

De motiv som legat bakom det hittills rådande förbudet för utländska rättssubjekt att förvärva och inneha aktier i svenska bankaktiebolag måste enligt kommitténs mening anses ha samma vikt också ifråga om utländska aktieinnehav i de svenska försäkringsaktiebolagen.

Försäkringsaktiebolagen — och då särskilt Skandia — har högst betydande tillgångar i fastigheter, aktier, obligationer, statsskuldväxlar och andra värdepapper på både kapital- och penningmarknaden. I kombination med deras betydande utlåningsverksamhet och andra former av finansieringsengagemang utgör de en väsentlig maktfaktor på kreditmarknaden och i landets näringsliv. I dessa hänseenden intar försäkringsaktiebolagen och de ömsesidiga försäkringsbolagen sammantagna numera en position i det ekonomiska livet som väl kan mäta sig med bankernas.

Kommittén finner därför att de aspekter som lagts på utländskt ägarinflytande på den svenska ekonomin via bankerna också ger en anvisning om behovet av att reglera det utländska inflytandet över försäkringsaktiebolagen. En utländsk dominans över aktiekapitalet i svenska försäkringsaktiebolag, vare sig dominansen härrör från utländska försäkringsbolag eller från andra utländska rättssubjekt, skulle kunna medföra att utländska intressen fick ett betydande inflytande inte bara över de aktu-

ella bolagens egentliga försäkringsrörelse utan även över deras kapitalförvaltning.

Med tanke på den fundamentala roll som försäkringsaktiebolagens kapitalförvaltning spelar på kreditmarknaden och för utvecklingen av landets näringsliv och sysselsättning skulle ett betydande utländskt inflytande på den viktiga sektor som försäkringsaktiebolagen representerar kunna motverka syftet med 1982 års lagstiftning om utländska förvärv av svenska företag m.m.

Det kan visserligen hävdas att utländska aktieinnehav i svenska försäkringsaktiebolag f.n. är tämligen blygsamma, men det finns inte någon garanti för att innehaven även i fortsättningen kommer att ligga kvar på nuvarande låga nivå. Tendenserna till internationalisering och företagsintegration över nationsgränserna kan snabbt leda till förändringar av nu bestående förhållanden inom försäkringsbranschen, såsom vid börsintroduktionen av Skandia International Holding AB. Det kan i detta sammanhang erinras om att exporten av aktier i svenska aktiebolag stigit kraftigt under de senaste åren till följd av ett ökat intresse från utlandet och en uppmjukad inställning hos riksbankens valutastyrelse vid tillämpningen av valutalagstiftningen. Detta utländska intresse för svenska företag har på sistone börjat framträda även när det gäller förvärv av aktier i svenska försäkringsaktiebolag. Då svängningar av detta slag ofta kan inträda snabbt, framstår det som angeläget att, innan det utländska inflytandet blivit för starkt, lagstiftningen utbyggs med en bestämmelse som skapar möjlighet att kontrollera utländska förvärv.

Kommittén har diskuterat om inte rösträttsförbehåll i bolagsordningen lika väl kunde fylla det syfte att begränsa det utländska inflytandet som en reglering med stöd av lagstiftning skulle tillgodose. Ett i och för sig långtgående rösträttsförbehåll kan emellertid ej anses utgöra någon garanti mot ett i praktiken högst väsentligt inflytande. Fördelningen av styrelseposter visar ofta att storleken av aktieinnehavet har avsevärt större betydelse för att påverka ett bolags utveckling än det röstetal vid bolagsstämmor som aktieinnehavet berättigar till.

Ej heller kan det anses att försäkringsinspektionens tillsyn över försäkringsbolagens kapitalplaceringar enligt försäkringsrörelselagen är tillräcklig när det gäller att komma tillrätta med de konsekvenser av ett starkt utländskt ägarinflytande i det svenska försäkringsväsendet som kommittén påvisat. Inspektionens tillsyn tar i första hand sikte på att kontrollera att försäkringsbolagens placeringar sker på ett betryggande sätt, medan de mer kreditmarknadspolitiska aspekterna och inverkan av försäkringsbolagens verksamhet på den ekonomiska utvecklingen i allmänhet inte faller under inspektionens ansvarsområde.

Kommittén vill alltså föreslå att, i likhet med vad som gäller på övriga områden inom näringslivet, frågan om rätten för utländska rättssubjekt att förvärva och inneha aktier i svenska försäkringsaktiebolag regleras i lagstiftningen. Därmed avser kommittén inte ett totalförbud för sådana förvärv, motsvarande vad som hittills gällt på bankområdet. I kreditmarknadskommitténs uppgift ingår att utreda frågan om rätt för utländs-

ka rättssubjekt att förvärva aktier i svenska banker. På kreditmarknads-kommitténs förslag har nyligen möjlighet skapats för utländsk banketablering i Sverige. På försäkringsområdet, där utländska aktieinnehav alltid varit tillåtna, finns det inte heller i fortsättningen anledning att se negativt på ett visst utländskt ägarinslag i de svenska försäkringsaktiebolagen. Regleringen bör sålunda endast syfta till att förhindra innehav av sådan storlek att det ger ett inflytande som inte kan anses förenligt med svenska samhällsintressen och en sund utveckling av försäkringsväsendet. Begränsningen av möjligheten för utländska aktieförvärv får inte vara så hård att den ger upphov till reciprocitetsproblem, när svenska försäkringsaktiebolag i syfte att förbättra förutsättningarna för sin internationella verksamhet önskar förvärva aktier i utländska försäkringsaktiebolag.

7.3 Svenska ägare

Enligt 1 kap. 3 § försäkringsrörelselagen får försäkringsbolag inte driva annan rörelse än försäkringsrörelse om det inte finns särskilda skäl för det.

Mot bakgrunden av detta förbud har i en gemensam skrivelse den 23 februari 1978 till chefen för ekonomidepartementet Svenska Försäkringsbolags Riksförbund och Folksam framhållit att också det omvända förhållandet bör analyseras, nämligen om det är lämpligt att svenska eller utländska aktiebolag, som inte är försäkringsbolag, vid sidan av sin huvudsakliga verksamhet genom dotterbolag också bedriver försäkringsrörelse. Svenska Försäkringsbolags Riksförbund och Folksam hemställde därför i skrivelsen att bestämmelser om rätt att driva försäkringsrörelse tillsammans med annan näringsverksamhet skulle bli föremål för utredning. Med anledning av skrivelsen har departementschefen tagit upp denna fråga i sina direktiv för försäkringsverksamhetskommitténs arbete.

Kommittén vill med anledning härav konstatera att det med nuvarande regler inte föreligger några hinder för att ett svenskt försäkringsaktiebolag är dotterbolag till ett svenskt industriföretag. Captivebolag utgör i detta hänseende ett specialfall. Beträffande sådana bolag har kommittén i ett föregående betänkande (SOU 1983:5) inte funnit skäl att motverka en måttfull utveckling av dessa i Sverige. Frånsett detta undantag anser emellertid kommittén att uppkomsten av ett antal försäkringsaktiebolag som domineras av industrikoncerner inte skulle vara förenlig med en sund utveckling av det svenska försäkringsväsendet. När en större företagskoncern med sig införlivar ett försäkringsbolag torde detta i regel inte bygga på någon särskild åstundan att driva försäkringsrörelse utan kanske framför allt på en önskan att i koncernen kunna tillgodogöra sig den finansiella styrka som ett försäkringsbolag måste ha.

Vissa svenska försäkringsaktiebolag är redan i dag dotterbolag till industrikoncerner och liknande företagskonstellationer. En fortsatt utveckling i denna riktning skulle — oavsett det här nämnda finansiella

motivet för utomstående koncerners förvärv av svenska försäkringsbolag — leda till en inte önskvärd uppsplittring av försäkringsmarknaden och medföra svårigheter att uppnå erforderlig riskspridning för de traditionella försäkringsbolagen. I den mån industrikoncernanknutna försäkringsbolag inriktar sig på speciellt goda risker inom t.ex. företagsförsäkring, skulle en sådan utveckling inte stå i överensstämmelse med solidaritetstanken inom försäkringsväsendet. Mindre goda risker skulle få sämre möjligheter att ordna sitt försäkringsskydd på ett lika tillfredsställande sätt som eljest.

En sak som bör uppmärksammas när det gäller ett försäkringsbolag som ingår som dotterbolag i en industrikoncern eller annat företag utanför försäkringssektorn, är möjligheten att lämna och mottaga koncernbidrag när moderbolaget äger mer än 90 procent av aktierna i dotterbolaget. Ett moderbolag kan i sådana fall sträva efter att föra över vinstmedel från försäkringsbolaget till koncernens övriga verksamhet, med påföljd att försäkringsbolagets konsolidering i motsvarande grad minskar. Ur försäkringstagarnas synvinkel kan detta inte vara önskvärt och helt stå i strid med skälighetsprincipen, såsom kommittén konstaterat i sitt betänkande Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten (SOU 1986:8). I den mån koncernbidragen kanaliseras till övriga koncernbolag kommer dessa att gynnas på bekostnad av försäkringsaktiebolagets försäkringstagare, särskilt i de fall att verksamheten inte är begränsad till koncernen. Å andra sidan innebär en överföring från koncernen till försäkringsbolaget en förbättring av konsolideringen till förmån för försäkringstagarna.

Det bör vidare observeras, att en industrikoncern som äger ett försäkringsaktiebolag har möjlighet att överlåta dettas försäkringsbestånd till ett annat försäkringsbolag men för sin övriga verksamhet behålla den genom försäkringsrörelsen uppsamlade delen av konsolideringskapitalet. Det synes kunna ifrågasättas om en sådan disposition av konsolideringskapitalet skulle kunna vara förenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet. Kommittén kommer i ett senare avsnitt att behandla frågan om överlåtelse av försäkringsbestånd.

Bortsett från dessa möjligheter till transaktioner kan också vid ett koncernförhållande eller med eljest dominerande ägargrupper försäkringsbolagets kapitalförvaltning bli inriktad på placeringar inom ramen för ägarnas speciella intressesfär. Rent allmänt måste ett självständigt försäkringsbolag, som är oberoende av dominerande ägargrupper, innebära en större garanti för att bolagets hela verksamhet, dvs. såväl försäkringsrörelsen som finansförvaltningen, drivs med sikte på de egna försäkringstagarnas intressen.

I Sverige finns f.n. — bortsett från ömsesidiga försäkringsbolags dotterbolag och vissa försäkringsaktiebolag som är helt ägda av andra svenska försäkringsaktiebolag — följande svenska försäkringsaktiebolag, nämligen Skandia, Skandia International Insurance Corporation, Sirius, Svenska Kredit, Atlantica, Volvia och Holmia samt Victoria och Njord. Captivebolagen och arbetsmarknadsförsäkringsbolagen, vilka kommittén behandlat tidigare, är inte aktuella i detta sammanhang.

Betydande aktieposter i de svenska försäkringsaktiebolagen kontrolleras av skilda fysiska och juridiska personer. Såsom framhållits i föregående avsnitt utgör försäkringsaktiebolagen en väsentlig maktfaktor på den svenska kreditmarknaden och därmed indirekt inom näringslivet. En tilltagande dominans av starka ägargrupper som verkar genom försäkringsaktiebolag skulle kunna medföra att sådana ägargrupper indirekt kommer att förstärka sitt inflytande inom olika delar av det svenska näringslivet. Särskilt gäller detta om försäkringsaktiebolag blir dotterbolag till industri- eller handelskoncerner, investmentbolag och andra finansiella företagsbildningar.

Det är ett samhällsintresse att försäkringsaktiebolagen med sin speciella ställning som förvaltare av försäkringstagarnas trygghetskapt har karaktären av oberoende institutioner gentemot de stora ägargrupperna i samhället. De ömsesidiga försäkringsbolagen har genom sin konstruktion med i allmänhet direktförsäkringstagare som enda delägare en sådan självständighet. Det skulle vara otillfredsställande om de försäkringsbolag som är aktiebolag i detta hänseende skulle hamna i en särställning i förhållande till de ömsesidiga bolagen. Kommittén anser det i stället vara önskvärt med en ökad ägarspridning i försäkringsaktiebolagen. Kommitténs undersökningar har gett vid handen att varken försäkringsinspektionen eller regeringen i avsaknad av närmare lagbestämmelser har möjlighet att inskrida mot ägarkoncentrationer i svenska försäkringsaktiebolag.

Den principiella inställning i fråga om dominerande ägarkonstellationer och värdet av ägarspridning i försäkringsaktiebolagen som kommittén nu redovisat ligger helt i linje med den princip som sedan lång tid gällt både i vårt land och i de flesta andra länder, nämligen att försäkringsbolagen, med hänsyn till försäkringsverksamhetens speciella natur, i stort sett inte får bedriva annan rörelse än försäkringsrörelse.

Detta rimmar också med finansministerns uttalanden i direktiven till kreditmarknadskommittén. Finansministern framhåller där att det är ett viktigt samhällsintresse att fullvärdiga banker inte blir föremål för en stark ägarkoncentration och därmed kommer att anknytas till vissa ägarkonstellationer inom näringslivet. I sammanhanget erinrar han om den begränsning som sedan länge gäller för bankerna i fråga om att äga dotterbolag. Bankerna får aldrig inneha andelar i företag som ägnar sig åt "bankfrämmande" verksamhet. Om emellertid ett bankaktiebolag genom att aktier förvärvas i detta kommer att ingå i t.ex. en industrikoncern kan den bankfrämmande industriella verksamheten bli överordnad bankens egen verksamhet. I princip bör gälla att en bank inte får vara dotterbolag i en koncern utanför banksektorn. Kreditmarknadskommittén bör därför undersöka de problem som kan sammanhånga med att enstaka juridiska eller fysiska personer själva eller i fast intressegemenskap har ett dominerande inflytande i en bank. Målet bör vara att säkerställa ett spritt ägande.

Dessa synpunkter beträffande bankerna gäller enligt kommitténs mening desto starkare med avseende på försäkringsaktiebolagen och för-

säkringsbolagen överhuvud med tanke på det specifika samhällsintresse som deras verksamhet har. I och för sig kan sägas att både banker och försäkringsbolag är halvofficiella organ. Bankerna har i den meningen en samhällsfunktion genom att de som huvuduppgift har att sammanföra inlåning och utlåning och därigenom spelar en central roll inom landets betalningsmedelssystem. Denna verksamhet får emellertid, särskilt för affärsbankerna, karaktär av finansiell affärsrörelse, medan försäkringsbolagen primärt har den sociala grundfunktionen att sörja för ett betryggande riskskydd, vilket på personförsäkringsområdet jämväl innefattar ett hänsynstagande till försäkringstagarnas behov av att säkerställa ekonomisk trygghet under levnadsåren. Denna grundfunktion leder i sin tur till den viktiga uppgiften för försäkringsbolagen att svara för en effektiv kapitalförvaltning, vars avkastning huvudsakligen kommer försäkringstagarna till godo.

Med beaktande av dessa speciella betingelser för försäkringsrörelsen leder kommitténs överväganden otvetydigt fram till den uppfattningen att försäkringsaktiebolagen inte bör vara dotterbolag till företag med annan verksamhetsinriktning eller i övrigt vara föremål för ett faktiskt dominerande inflytande från olika ägargrupper. Ett relativt spritt ägande bör istället vara målsättningen. Kommittén vill understryka att denna målsättning ingalunda får uppfattas som ett hinder för försäkringsaktiebolagens intresse av en fast ägarförankring som ger stadga åt styrelsens långsiktiga ansvar för bolagens ledning, liksom av starka ägare som har förutsättningar att tillskjuta riskvilligt kapital när så erfordras. Dessa välmotiverade strävanden får dock inte drivas så långt att det leder till helt dominerande ägargrupper i försäkringsaktiebolagen. En avvägning måste göras mellan å ena sidan nu nämnda intresse av en fast ägarförankring och starka ägare och, å den andra, önskemålet att uppnå en lämplig ägarspridning och motverka dominerande ägarinflytande.

I enlighet härmed vill kommittén föreslå att även för svenska rättssubjekt rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag regleras i lagstiftningen. Syftet bör, liksom för utländska rättssubjekts aktieförvärv, i första hand vara att skapa en ordning som ger möjlighet att förhindra innehav av sådan storlek att de ger ett inflytande som inte kan anses förenligt med samhällsintresset av en sund utveckling av försäkringsväsendet.

Även om önskemålet att åvägabringa en ägarspridning av aktiekapitalet i försäkringsaktiebolagen av närliggande praktiska skäl i första hand koncentreras till åtgärder för att motverka att försäkringsaktiebolagen blir dotterbolag till andra företag eller eljest blir föremål för ett dominerande inflytande från vissa ägargrupper, vill kommittén understryka att, om ägarspridning är målsättningen, detta mål inte uppnås enbart med en reglering av de större aktieinnehaven. Kommittén finner emellertid att en längre gående reglering för att få till stånd en ägarspridning är utesluten beträffande de existerande försäkringsaktiebolagen, men återkommer till frågan vid behandlingen av reglerna för aktieförvärv vid nyetablering.

7.4 Kommitténs huvudförslag

Kommitténs överväganden leder fram till att det föreligger ett klart behov att reglera rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag med hänsyn till bolagens viktiga sociala funktion i samhället. Det grundläggande syftet med en sådan reglering är att eliminera risken för att ett dominerande inflytande från utländska eller svenska ägargrupper skall kunna utnyttjas på ett sätt som inte är förenligt med försäkringslagstiftningens grundläggande syfte att sörja för en sund utveckling av det svenska försäkringsväsendet. Ett förhållandevis spritt ägande av de svenska försäkringsaktiebolagen, som befäster deras ställning som oberoende institutioner, bör därför säkerställas. Under alla förhållanden bör för framtiden undvikas att förvärv av aktier i försäkringsaktiebolagen resulterar i att dessa blir dotterbolag till företag som driver annan rörelse.

En annan metod att minska möjligheten till en allför stark maktposition för en aktieägare än en begränsning av själva aktieägandet skulle kunna vara att införa nya regler i fråga om den rösträtt som får utövas på bolagsstämma. För närvarande gäller i detta hänseende en dispositiv lagregel som innebär att — om inte regeln satts ur kraft genom andra bestämmelser i bolagsordningen — en aktieägare vid en stämma inte får rösta för egna eller andras aktier för sammanlagt mer än en femtedel av de aktier som företräds på stämman. Om regeln i stället görs tillämplig på röstetalet och skärps väsentligt, samtidigt som den görs tvingande, skulle den kunna bidra till att nå det angivna syftet. Det skulle i så fall kunna hävdas, att begränsningen vad gäller rätten att förvärva aktier i bolaget skulle kunna göras väsentligt mindre sträng. Kommittén gör emellertid den bedömningen, att ett stort aktieinnehav i praktiken i sig ger en sådan maktposition i ett bolag att aktieägaren — oavsett hur röstningsreglerna vid stämman är utformade — kan få ett dominerande inflytande på verksamheten. Kommittén anser därför att man inte kan undvara regler som tämligen starkt begränsar aktieförvärvsmöjligheterna. Detta innebär inte, att kommittén avvisar tanken på även en viss skärpning av röstningsbestämmelserna. Kommittén återkommer i det följande med ett förslag härom.

Utifrån denna ståndpunkt anser kommittén att bestämmelser om begränsning av både svenska och utländska rättssubjekts förvärv av aktier i svenska försäkringsaktiebolag bör införas i lagstiftningen. Med denna inställning vill kommittén här redovisa sina överväganden om lämpliga former för en sådan begränsning.

När det gäller *utländska* ägare skulle en möjlighet vara att efter mönster av nuvarande bestämmelser i banklagen (bortsett från de nytiltkomna regler som gäller för etablering av utlandsägda banker i Sverige) införa ett totalförbud för sådana rättssubjekt att äga aktier i såväl nyetablerade som tidigare etablerade svenska försäkringsaktiebolag. Detta skulle innebära en radikal ändring av sedan länge rådande principer, som lämnar obegränsad frihet för utländska aktieförvärv i svenska försäkringsaktiebolag. Det skulle vidare inte heller harmoniera med kommitténs i ett tidigare betänkande framlagda förslag som syftar till att göra det lättare

för utländska försäkringsföretag att erhålla koncession i Sverige. Lagen har numera ändrats i enlighet härmed. Grundprincipen är att söka åstadkomma konkurrenslikställighet mellan svenska och utländska försäkringsföretag. Ett totalförbud för utländska rättssubjekt att äga aktier i svenska försäkringsaktiebolag skulle stå i konflikt med denna princip, och skulle vidare kunna omöjliggöra för de svenska försäkringsaktiebolagen att öka sitt riskvilliga kapital genom emissioner av aktier på en eller flera utländska börser.

En annan möjlighet skulle vara att låta 1982 års lag om utländska förvärv av svenska företag m.m. också äga tillämpning på svenska försäkringsaktiebolag. En sådan reglering torde ej möta samma kritik från utlandet som ett absolut förbud mot utländskt innehav av aktier i försäkringsaktiebolag. I några OECD-länder, t.ex. Australien, förekommer för övrigt en mycket restriktiv prövning av utländsk etablering i större omfattning på försäkringsområdet.

De båda nu diskuterade formerna för en begränsning av aktieförvärv skulle emellertid endast kunna avse utländska (och därmed jämställda) rättssubjekt. Enligt kommitténs mening bör det emellertid vara ett önskemål att skapa likartade regler för både utländska och svenska rättssubjekt. De diskuterade modellerna skulle inte tillgodose detta önskemål.

En tredje modell är att efter mönster av det norska Harlem-utvalgets förslag — en modell som anammats av Löining-utvalget — införa en lagregel som föreskriver att ingen — vare sig svenskt eller utländskt rättssubjekt — får äga mer än en viss andel av aktierna i ett försäkringsaktiebolag. Den brittiska försäkringslagstiftningen innehåller redan en reglering av i princip denna innebörd. Jämfört med de två först diskuterade konstruktionerna har en sådan bestämmelse den fördelen att den inte skapar någon åtskillnad mellan svenska och utländska rättssubjekt och därmed ger en lösning som helt överensstämmer med den ståndpunkt som kommitténs överväganden lett fram till. Genom att en sådan, för samtliga rättssubjekt ensartad bestämmelse blir av icke-diskriminerande karaktär borde den ej heller väcka diskussioner på det internationella planet.

Kommittén vill därför föreslå att en lagregel efter samma mönster som Harlem-utvalgets förslag införs i försäkringsrörelselagen. Frågan huruvida en sådan lagregel bör gälla även för svenska och utländska försäkringsbolags förvärv av aktier i svenska försäkringsaktiebolag kommer kommittén att behandla längre fram.

När det gäller konstruktionen av aktieförvärvsregeln och storleken av det maximala aktieinnehav som ett och samma rättssubjekts förvärv får leda till anser kommittén till en början, att gränsen inte får vara så låg att handeln i aktierna på ett icke godtagbart sätt hämmas. En mycket låg gräns skulle heller inte ge utrymme för aktieinnehav av en sådan storlek som utgör grunden för ett aktivt ägaransvar. Det är givetvis vanskligt att med hänsyn till dessa och andra faktorer som bör finnas med i bedömningen ange hur stort det fria förvärvsutrymmet bör vara. Harlem- och Löining-utvalgen i Norge har i sina förslag satt gränsen till tio procent av

aktiekapitalet. Försäkringsverksamhetskommittén anser emellertid att gränsen bör kunna dras vid ett högre procenttal.

En fråga som härefter anmäler sig är, om begränsningsregeln skall avse en procentuell *andel av röstetalet för samtliga aktier eller dessutom även av aktiekapitalet*. Försäkringsrörelselagens begränsningsregel beträffande de svenska försäkringsbolagens egna aktieförvärv tar f.n. endast fasta på röstetalet, medan motsvarande begränsning i 1982 års lag om utländska förvärv av svenska företag m.m. hänför sig till såväl röstetalet som andelen av aktiekapitalet. Såsom kommittén tidigare påpekat kan en låg andel av röstetalet för samtliga aktier vara förenat med en väsentligt större andel av aktiekapitalet. Exempelvis kan, när det är fråga om B-aktier med en tiondels röst, där övriga aktieägare har en röst per aktie, en B-aktieägare med ett röstetal av fem procent inneha aktier nästan ända upp till 35 (34,48) procent av aktiekapitalet och därigenom, trots rösträttsbegränsningen, få ett avsevärt inflytande på verksamheten genom deltagande i styrelsearbetet eller på andra vägar. Kommittén finner därför att en begränsningsregel för aktieförvärv i försäkringsbolagen i likhet med stadgandet i 1982 års lag bör gälla både röstetal och andel av aktiekapital. Det bör emellertid framhållas att detta i dag inte har så stor praktisk betydelse, eftersom bland de svenska försäkringsaktiebolagen f.n. endast Victoria och Njord har utgivit några B-aktier.

På grundval av detta ställningstagande har kommittén diskuterat om *samma* procentuella gräns skall uppställas för både andel av röstetalet och aktiekapitalet. En enhetlig procentgräns kan synas vara att föredra för enkelhetens skull. Emellertid har kommittén, efter att ha prövat konsekvenserna av en sådan lösning, kommit fram till att om gränsen för andelen av aktiekapitalet skulle sättas lika lågt som den procentuella gränsen för röstetalet, skulle detta medföra en onödigt hård reglering av möjligheterna till aktieförvärv, som kan vara till men för en väl fungerande marknad för försäkringsaktier och i vissa situationer försvåra möjligheterna för försäkringsaktiebolagen att i önskvärd omfattning genom nyemission öka sitt riskvilliga kapital, särskilt från utlandet. Detta talar för att en begränsningsregel för aktieförvärv i försäkringsaktiebolagen bör kunna utformas på sådant sätt att skilda procentsatser gäller för andel av röstetalet för samtliga aktier och andel av aktiekapitalet.

För närvarande skulle detta endast ha betydelse för två försäkringsbolag, nämligen Victoria och Njord, vilka som nyss nämnts utgivit aktier med begränsad rösträtt. Kommittén har diskuterat huruvida olika begränsningstal för aktiekapital resp. röstetal kan befaras öka benägenheten att utge aktier med olika röstvärde, vilket skulle kunna sägas stå i strid med det intresse som från allmän synpunkt finns för att avveckla eller begränsa systemet med röstvärdesdifferenser, och som lett till det utredningsarbete som sker genom röstvärdeskommittén. Med de förutsättningar som nu gäller och de skäl som anges i det följande har kommittén emellertid kommit fram till att det kan vara befogat att göra skilda bedömningar i fråga om begränsningar för röstetalet resp. för andelen av aktiekapitalet.

Efter nu redovisade principiella överväganden återstår att ta ställning till den konkreta utformningen av de gränser som bör uppställas för rätten att förvärva aktier i försäkringsaktiebolag. I 1982 års lag stadgas att tillstånd till aktieförvärv erfordras om genom förvärvet det sammanlagda innehavet av aktier — vare sig det gäller andelen av det samlade röstetalet eller aktiekapitalet — kommer att överskrida något av gränsvärdena tio, tjugo, fyrtio eller femtio procent, medan Harlem-utvalgets förslag innebär att ingen utan dispens får äga mer än tio procent av aktierna i ett försäkringsaktiebolag. Tillståndsprövningen enligt 1982 års lag är alltså uppbyggd enligt ett system med successivt stigande gränsvärden för förvärvsrätten. Denna "trappstegsmodell" betingas av lagstiftningens syfte att ge samhället en fortlöpande möjlighet att *kontrollera* utvecklingen så att den inte strider mot något väsentligt allmänt intresse. Detta generella kriterium har i den hittillsvarande tillämpningen tagit fasta på sådana skyddsvärda intressen som hänför sig till värnet av svenska naturtillgångar, industri- och regionalpolitik, säkerhets- och beredskapspolitik, nationellt självbestämmande och oberoende, kultur- och informationsområdet.

Det har härvidlag varit fråga om en skönsmässig bedömning från fall till fall hur långt ett utländskt rättssubjekts ägarinflytande bör anses vara tillåtet. Ett sådant flexibelt system fyller syftet att ge samhället en allmän kontrollmöjlighet när det gäller utländskt ägande. För kommitténs mera specifika syfte att för såväl svenska som utländska rättssubjekt direkt förhindra dominerande ägar- och maktgruppers inflytande i försäkringsaktiebolagen och därmed skapa förutsättningar för en önskvärd ägarspridning är en konstruktion med olika gränsvärden enligt 1982 års lag inte ändamålsenlig. Kommittén finner att i lagen uppställda fasta gränsvärden för högsta tillåtna röstetal resp. högsta andel av aktiekapitalet bättre motsvarar den princip som kommittén i det föregående redovisat.

I och med att kommittén avvisar modellen med successiva gränser och i stället föreslår i lagen uppställda fasta gränsvärden, blir det inte aktuellt med någon tillståndsprövning som i 1982 års lag. Däremot anser kommittén, att regeringen bör erhålla rätt att när synnerligen starka skäl föreligger meddela *dispens* från förbudet att förvärva aktier utöver de i lagen fastställda gränserna. Denna dispensrätt bör endast avse sådana fall då det bedöms ändamålsenligt att genom undantag från begränsningsregeln förbättra förutsättningarna för en sund utveckling av försäkringsväsendet. Inom ramen för detta kriterium faller enligt kommitténs mening en situation, exempelvis i krislägen och i övrigt vid behov av förbättrad konsolidering, då inträdet av en stark ägare med en betydande aktiepost kan bedömas få en stabiliserande inverkan på bolaget och innebära en förstärkning av grundvalen för dess fortsatta verksamhet och tillväxtmöjligheter. Även i andra fall kan behovet av ett starkare ägaransvar motivera en dispens för ett större aktieförvärv än vad begränsningsregeln medger. Ett större aktieförvärv vid en allmän nyemission eller vid en riktad emission för att tillföra ökat riskvilligt kapital kan ibland visa sig vara nödvändigt för att säkra försäkringsbolagets fortbestånd. I spe-

ciella fall kan det framstå som ett direkt samhällsintresse att aktieöverlåtelser överstigande i lagen uppställda gränser sker som ett led i en önskvärd utveckling mot fusionering. Sammanfattningsvis bör motiv för en dispensgivning endast anses föreligga då andra möjligheter inte står till buds för att skydda försäkringstagarnas intressen eller för att ernå en ändamålsenlig struktur inom försäkringsväsendet. Härutöver kan internationella hänsynstaganden tänkas motivera dispens för förvärv som leder till innehav utöver de uppställda gränserna. Även för rena återförsäkringsaktiebolag torde finnas motiv för att medge undantag från den av kommittén föreslagna begränsningsregeln.

Under övervägandena beträffande vilken gräns som bör sättas för *röstetalet* har kommittén till en början diskuterat gränsen tio procent. Emellertid har kommittén ansett att hänsyn bör tas till att hittills fullständig frihet rått för både utländska och svenska rättssubjekts förvärv av försäkringsaktier. Det finns därför f.n. flera aktieägare som i olika försäkringsaktiebolag innehar poster som ger ett högre röstetal än tio procent — bortsett från två av industrikoncerner helägda försäkringsaktiebolag samt captivebolagen och arbetsmarknadsförsäkringsbolagen. En gräns som läggs väsentligt lägre än nu rådande faktiska innehav hos dessa aktieägare kan vålla störningar på aktiemarknaden med inte önskvärda kursreaktioner och spekulativa transaktioner som följd. Å andra sidan kan syftet att ernå en tillfredsställande ägarspridning och motverka en dominans av starka ägargrupper förfelas om gränsen sätts så högt att samtliga nu existerande aktieinnehav — bortsett från helägda försäkringsaktiebolag — faller under gränsen. Som resultat av sådana överväganden har kommittén funnit att som övre gräns för rätten att förvärva aktier i försäkringsaktiebolag ett samlat innehav motsvarande *15 procent* av röstetalet för samtliga aktier representerar en lämplig avvägning mellan å ena sidan intresset av största möjliga frihet och flexibilitet på aktiemarknaden och å andra sidan syftet att genom en tillfredsställande aktiespridning motverka koncentrationstendenser och icke önskvärd ägardominans inom försäkringsväsendet.

Beträffande den begränsning som anknyts till förvärvarens samlade *andel av aktiekapitalet* anser kommittén, efter en avvägning mellan motsvarande synpunkter, att *20 procent* av aktiekapitalet bör gälla som översta gräns. Härigenom har kommittén också i detta avseende, utan att ge avkall på huvudsyftet med begränsningen, sökt att i största möjliga utsträckning undvika allvarliga rubbningar av rådande förhållanden på aktiemarknaden och icke önskvärda kursreaktioner under den fortsatta utvecklingen.

Kommitténs förslag till en kombinerad lagregel innebär att en ägare av enbart A-aktier (dvs. aktier med en röst) inte kan komma upp till högre innehav än 15 procent av bolagets aktiekapital. Det blir följaktligen endast för ägare av B-aktier (dvs. med mindre än en röst per aktie) som gränsen för andel av aktiekapitalet får betydelse. Visserligen kan, som kommittén tidigare anfört, en stor aktiepost, oavsett dess nominella röstetal, innebära ett betydande faktiskt inflytande, men kommittén anser

att, jämfört med den nuvarande fullständiga friheten på området, en begränsning av en aktiepost till tjugo procent av bolagets aktiekapital bör vara godtagbar. Som redan påpekats har av de svenska försäkringsaktiebolagen för närvarande endast Victoria och Njord utgivit B-aktier.

Vid bedömningen huruvida förvärv leder till innehav som överskrider den tillåtna gränsen bör hänsyn tas inte bara till förvärvarens eget innehav utan även till det *samlade innehav* som kan föreligga på grund av koncernförhållanden. När det gäller fysiska personer skall motsvarande hänsyn tas till släktskap eller andra fasta intressegemenskaper.

Ett företags aktieinnehav i ett försäkringsaktiebolag kan inte bara ökas genom direkta förvärv utan också på *indirekt väg*, nämligen genom fusioner eller genom etablerandet av koncernförhållanden där de ingående företagen äger aktier i ett visst försäkringsaktiebolag. En motsvarande form för indirekta förvärv uppstår när fysiska personer, utan att ändra sitt eget innehav av försäkringsaktier, genom köp eller samarbetsavtal, får ett bestämmande inflytande över företag som innehar aktier i vederbörande försäkringsaktiebolag. Kommittén föreslår att sådana indirekta förvärv skall falla under den föreslagna begränsningsregeln genom ett uttryckligt stadgande i lagtexten.

Ytterligare en detalj som fordrar ett ställningstagande i samband med utformningen av reglerna för rätten att förvärva och inneha aktier gäller den ökning av en aktieägars röstetal som uppkommer vid en *höjning av aktiernas röstvärde*. Detta sker när enligt gängse språkbruk B-aktier förvandlas till A-aktier. Enligt kommitténs mening bör en sådan ökning av aktiernas röstvärde jämföras med förvärv på vilka kommitténs begränsningsförslag skall tillämpas.

Med de nu redovisade ställningstagandena till de olika delfrågor som måste beaktas får kommittén alltså sammanfattningsvis föreslå, att i försäkringsrörelselagen införs en föreskrift att ett svenskt eller utländskt rättssubjekt inte får förvärva aktier i försäkringsaktiebolag i den mån förvärvarens samlade innehav därigenom kommer att överstiga 15 procent av röstetalet för samtliga aktier eller 20 procent av aktiekapitalet. I beräkningen av förvärvarens andel av röstetalet eller aktiekapitalet skall inräknas företag som ingår i samma koncern eller motsvarande intressegrupp av bolag, företag som förvärvaren har ett bestämmande inflytande över samt förvärvarens anhöriga och företag där dessa har ett bestämmande inflytande. Kommittén föreslår vidare att regeringen skall äga rätt att, när synnerliga skäl föreligger, meddela dispens från nu angivna gränser utifrån de kriterier som kommittén i det föregående angivit.

Arbetsmarknadsförsäkringsaktiebolagen bör enligt kommitténs mening undantas från den nu föreslagna regleringen av rätten till aktieförvärv genom en uttrycklig bestämmelse i lagen. En undantagsbestämmelse är också påkallad för inom en koncern bildat försäkringsaktiebolag — *captivebolag* — som enligt koncessionen har till uppgift att försäkra övriga koncernbolags risker och där verksamheten är begränsad till att avse koncernen, såvitt det gäller förändringar i aktieinnehavets fördelning mellan de olika bolagen inom koncernen. Likaså anser kommittén att de

olika bolagen inom en *försäkringskoncern* inte bör beröras av begränsningsregeln vid förändringar i aktieinnehavets fördelning mellan dessa.

Kommitténs förslag till reglering i försäkringsrörelselagen av rätten till aktieförvärv i försäkringsaktiebolag avser aktier i bestående försäkringsaktiebolag, och berör alltså inte förhållanden vid *nyetablering*. Det skulle emellertid vara helt inkonsekvent, och förta verkan av kommitténs förslag, om en motsvarande begränsning inte skulle gälla för rätten till aktieinnehav i nybildade försäkringsaktiebolag.

En nyetablering förutsätter koncession av regeringen, varvid denna prövar att bolagsordning och grunder överensstämmer med försäkringsrörelselagen och med andra författningar samt om och i vad mån särskilda bestämmelser behövs med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet. Vidare skall till ansökan om koncession fogas en plan för den tilltänkta verksamheten. Koncession beviljas om inte den planerade verksamheten bedöms vara oförenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet.

I prop. 1984/85:77 om koncession för försäkringsrörelse uttalade departementschefen, att ägarförhållandena i ett försäkringsföretag kan ha betydelse vid en bedömning av huruvida det är förenligt med en sund utveckling av försäkringsväsendet att bevilja koncession för en viss verksamhet. I enlighet med departementschefens uttalande förutsätter kommittén, att i koncessionsprövningen jämväl kommer att invägas i vilken mån det tilltänkta aktieägandet i det planerade försäkringsaktiebolaget skulle stå i överensstämmelse med de begränsningsregler för de skilda aktieinnehaven som intagits i det av kommittén föreslagna lagstadgandet beträffande *redan existerande* försäkringsaktiebolag. Kommittén föreslår, att ett uttryckligt stadgande i detta syfte införs som ett tillägg till 2 kap. 3 § försäkringsrörelselagen av innebörd att regeringen i koncessionsbeslutet får ge föreskrifter om hur stor andel av det totala röstetalet och av aktiekapitalet i bolaget som någon får teckna sig för. Det synes vidare lämpligt, att uppgifter om den avsedda ägarstrukturen och de blivande aktieinnehaven hos stiftarna och eventuella andra vidtalade intressenter redovisas i den verksamhetsplan som skall lämnas vid ansökan om koncession.

Med kommitténs förslag torde i allmänhet vid nyetablering inga delägare i det blivande nya försäkringsaktiebolaget få ett innehav som överstiger 15 procent av röstetalet för samtliga aktier eller 20 procent av aktiekapitalet — för såvitt inte synnerliga skäl föreligger för avvikelser från begränsningsregeln beträffande förvärv av aktier i redan existerande försäkringsaktiebolag. I vissa undantagsfall kan dock förhållandena vara sådana att synnerliga skäl föreligger för att bevilja koncession även när ett mera begränsat ägarkollektiv än sju delägare står bakom ett planerat försäkringsaktiebolag, främst då det är fråga om juridiska personer. Förslaget till tillägg i lagtexten angående koncessionsprövningen i 2 kap. 3 §, som kommittén nu framlagt, syftar alltså till att nyetablerade och redan befintliga försäkringsaktiebolag i princip skall kunna behandlas på ett likartat sätt när det gäller den direkta *begränsningen* av aktieför-

värv. Det bör emellertid uppmärksammas, att detta kan innebära, att nya försäkringsaktiebolag bildas och i fortsättningen existerar med endast sju och i undantagsfall med ännu färre ägare. Under sina förut redovisade överväganden om begränsning av aktieförvärv i befintliga försäkringsaktiebolag har kommittén givit uttryck åt den principiella inställningen, att för försäkringsbolag, med deras sociala samhällsfunktion, en vidare *ägarspridning*, bör eftersträvas. Utifrån denna inställning skulle det kunna diskuteras om det kunde vara förenligt med en sund utveckling av försäkringsväsendet, om annat än i undantagsfall *nya* försäkringsaktiebolag tillkommer som uteslutande uppbärs av ett fåtaligt konsortium av enskilda intressenter. Kommittén anser emellertid, att frågan om en tillfredsställande ägarspridning i vidare mening i nytillkommande försäkringsaktiebolag redan enligt nu gällande lydelse av 2 kap. 3 § kan tas med vid regeringens bedömning i koncessionsprövningen huruvida den planerade verksamheten är förenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet. Att ägarförhållandena rent allmänt i ett försäkringsbolag kan ha betydelse vid koncessionsbedömningen har, som ovan redovisats, fastslagits av departementschefen i den av riksdagen godkända propositionen 1984/85:77 om koncession för försäkringsrörelse. Någon lagändring i detta hänseende är alltså inte erforderlig.

En sådan nybildning av försäkringsaktiebolag som består i att ett försäkringsbolag vill skapa dotterbolag för att dit överföra vissa delar av sin försäkringsrörelse kan inte anses strida mot syftet med kommitténs förslag till begränsning av rätten till aktieförvärv. Följaktligen aktualiseras inte frågan om ägarspridning vid prövning av ansökningar om koncession för sådana nybildade försäkringsaktiebolag. Detta ligger i linje med kommitténs förslag att omfördelningar av aktieinnehavet mellan försäkringsbolagen i en försäkringskoncern skall undantas från förvärvsregelns tillämpning.

En fråga som i sammanhanget anmäler sig är, vilka garantier som finns för att den av regeringen vid koncessionsprövningen förutsatta ägarspridningen av aktieinnehavet faktiskt kommer till stånd.

Enligt försäkringsrörelselagen skall, sedan aktieteckning ägt rum och betalning fullgjorts, registrering ske hos försäkringsinspektionen. Först genom registreringen blir ett försäkringsaktiebolag ett självständigt rättssubjekt. För registrering enligt 13 § samma kapitel krävs att det sammanlagda tecknade beloppet svarar mot aktiekapitalet enligt bolagsordningen och att aktierna är helt betalda. Kommittén föreslår att kraven för registrering utbyggs med ett stadgande att de villkor som angetts i koncessionen beträffande ägarspridningen skall vara uppnådd. Det åligger i så fall försäkringsinspektionen att vid registreringen enligt 20 kap. 1 § försäkringsrörelselagen tillse att detta krav är uppfyllt.

I ett senare avsnitt kommer kommittén att behandla frågan huruvida den föreslagna begränsningsregeln bör avse även svenska och utländska försäkringsbolags förvärv av aktier i försäkringsaktiebolag.

Kommitténs huvudförslag till en begränsning av rätten för svenska och utländska rättssubjekt att förvärva aktier i svenska försäkringsaktie-

bolag berör endast enskilda rättssubjekts förvärv — inbegripet koncerner och sådana intressegemenskaper mellan andra närstående juridiska och fysiska personer som berörs i det föregående. När det gäller utländska rättssubjekt finner kommittén emellertid att starka skäl talar för att härutöver införs en *gräns för det sammanlagda utländska inflytandet* i svenska försäkringsaktiebolag från flera, av varandra formellt och praktiskt oberoende utländska ägares sida. I en departementspromemoria från industridepartementet (Ds I 1985:7) har framlagts förslag till lagstiftning rörande en sådan total begränsning avseende bl.a. försäkringsaktiebolag. Förslaget har redovisats i avsnitt 4.4. Arbetsgruppens förslag togs efter remissbehandling upp i regeringens proposition om näringspolitik inför 90-talet (prop. 1986/87:74). Föredragande departementschefen fann att det föreslagna systemet för närvarande inte gick att genomföra utan att ytterligare utredningar måste göras. Under denna tid borde regeringen noggrant följa utvecklingen av det utländska ägandet i de berörda bolagen. Med anledning härav avstår kommittén från att framlägga något förslag för att genomföra en sådan gräns. Kommittén vill dock betona vikten av att ytterligare utredningar görs och att utvecklingen av det totala utländska ägandet inom försäkringsaktiebolagen, och då inte endast de börsnoterade, noggrant följs upp av försäkringsinspektionen.

Kommittén föreslår, att *kommitténs förslag till lagstiftning om aktieförvärv* i de svenska försäkringsaktiebolagen *skall träda i kraft från den dag lagen utfärdas*. Under kommitténs överväganden har diskuterats, huruvida bestämmelserna borde ges tillbakaverkande kraft på redan existerande innehav. Då detta skulle medföra komplikationer på aktiemarknaden och retroaktiviteten dessutom torde kunna aktualisera författningsrättsliga principer och frågor reglerade i internationella konventioner, anser kommittén att lagstiftningen endast bör gälla för förvärv efter lagens ikraftträdande. Det torde ej heller finnas anledning räkna med att offentliggörandet av kommitténs förslag skall utlösa omfattande aktie-transaktioner. Vid utförsäljning av aktieposter som vid lagens ikraftträdande överstiger 15 procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget eller 20 procent av bolagets aktiekapital blir förvärven givetvis underkastade förvärvsregeln, liksom också senare eventuella återköp av den som vid lagens ikraftträdande haft sådana aktieposter. Vad beträffar de två nya försäkringsbolag som nyligen erhållit koncession har i regeringens koncessionsbeslut redovisats stiftarnas utfästelser att senare anpassa sig till de bestämmelser som ny lagstiftning kunde komma att innebära.

Kommittén har vidare diskuterat vilket förfarande som skall tillämpas om genom direkta eller indirekta aktieförvärv de föreslagna *gränserna överskrids*. Kommittén föreslår att förvärv i sådana fall skall anses ogiltiga till den del de överstiger dessa gränser. Det bör påpekas att med kommitténs konstruktion av begränsningsregeln detta också gäller indirekta förvärv genom fusioner. Ogiltigheten innebär att ingendera parten blir skyldig att fullgöra sina åtaganden på grund av avtalet om överlåtelse av aktier, till den del avtalet sträcker sig utöver den i lagen stadgade grän-

sen. I sådant fall skall parterna återlämna vad de erhållit enligt den ogiltiga delen av avtalet. För det fall att någon av parterna begär det skall hela transaktionen återgå. Om ett förvärv av aktier skett på Stockholms fondbörs eller på exekutiv auktion, skall förvärvaren i stället inom sex månader avyttra aktierna till den del de överstiger den tillåtna gränsen. Skulle förvärvaren underlåta att avyttra aktierna på tid som nu sagts, skall regeringen, eller efter regeringens bemyndigande försäkringsinspektionen, utfärda föreläggande om att inom viss tid göra detta. Enligt kommitténs mening bör sådana förelägganden förenas med vite.

I de undantagsfall då fråga uppkommer om synnerliga skäl för *dispens* kan anses föreligga, skall dispens sökas hos regeringen före aktieförvärvet. Om omständigheterna varit sådana att detta inte kunnat ske, bör regeringen ha rätt att i efterhand bevilja dispens, när ansökan inkommit senast inom en månad efter förvärvet. Skulle dispensansökan avslås eller ansökan ej ha ingivits inom föreskriven tid, skall samma regler gälla som nyss angivits för andra överskridanden av förvärvsgränserna.

Med hänsyn till de komplicerade ägarförhållanden som kan föreligga vid indirekta förvärv och som kan innebära praktiska svårigheter att snabbt konstatera om det samlade innehavet överstiger de uppställda förvärvsgränserna, bör för indirekta förvärv tidpunkten för en förvärvsansökan utsträckas till minst två månader i detta fall.

Kommitténs förslag angående begränsningar att förvärva aktier i försäkringsaktiebolag aktualiserar också frågan om *bulvanförhållanden*. Den nyligen utfärdade lagen om vissa bulvanförhållanden (1985:277) gäller f.n. inte försäkringsaktiebolagen. För att försvåra möjligheten att kringgå bestämmelserna om förvärvstillstånd genom att utnyttja bulvan föreslår kommittén att i bulvanlagens 1 § tilläggs en punkt 9 av innebörd att bestämmelserna också skall gälla svenska försäkringsaktiebolag.

7.5 Begränsning av rösträtt vid bolagsstämma

En annan sak som anmäler sig i samband med kommitténs förslag till reglering av aktieförvärv i försäkringsaktiebolag är frågan om en *begränsning av rösträtten vid bolagsstämma*. Regler för att begränsa aktieinnehavet i syfte att motverka ett dominerande ägarinflytande får inte avsedd verkan, när endast en mindre del av det totala antalet aktieägare är närvarande vid bolagsstämman och de vid stämman tillstädeskomna större aktieägarna har rätt att i full utsträckning utnyttja dem tillkommande röstetal. Detta accentueras särskilt om det förekommer aktier med olika röstvärden. Försäkringsrörelselagens dispositiva regel om begränsning av rösträtt vid bolagsstämma har, liksom motsvarande regel i aktiebolagslagen, tillkommit för att skydda de mindre aktieägarnas inflytande. Emellertid kan, som framhållits, den dispositiva regeln sättas ur kraft genom andra bestämmelser i bolagsordningen. Detta talar enligt kommitténs mening för att regeln bör göras tvingande redan vid nu gällande lagstiftning. Motivet härför blir desto starkare om man vill ge full

genomslagskraft åt tanken bakom kommitténs förslag till begränsning av rätten till aktieförvärv. Med det anförda får alltså kommittén föreslå, att stadgandet i 9 kap. 3 § försäkringsrörelselagen om rösträttsbegränsning vid bolagsstämma ges tvingande innebörd. Samtidigt vill kommittén föreslå att stadgandet ändras i nedan angivna hänseenden.

Nuvarande begränsningsregel i lagen tar enligt ordalydelsen fasta på *antalet aktier* företrädade vid bolagsstämman. En tillämpning av denna regel torde emellertid kunna innebära praktiska problem, då aktier med olika röstvärde finns företrädade på bolagsstämman. I förarbetena till aktiebolagslagen, som legat till grund för nu aktuella bestämmelser i försäkringsrörelselagen, synes lagstiftaren ha utgått från att alla vid stämman företrädade aktier har samma röstvärde. Svårigheterna att tolka den nuvarande lagstiftningen skulle ytterligare accentueras om bestämmelsen görs tvingande. Kommittén föreslår därför att begränsningen skall knytas till *röstetalet* av de vid stämman företrädade aktierna. Den gällande bestämmelsen i lagen sätter gränsen för rösträtt vid bolagsstämma till 20 procent. I konsekvens med sitt förslag till begränsning av rätten att förvärva aktier i försäkringsaktiebolag vill kommittén föreslå att *gränsen för rösträtt vid bolagsstämma sänks till 15 procent* av röstetalet för de aktier som företräds vid stämman.

I enlighet med sina ovan framlagda förslag har kommittén i 9 kap. 3 § försäkringsrörelselagen gjort häremot svarande ändringar av lagtexten.

7.6 Försäkringsbolags rätt att förvärva aktier i försäkringsaktiebolag

En särskild fråga som varit föremål för kommitténs överväganden är om den begränsningsregel som kommittén föreslagit bör gälla även försäkringsbolagens förvärv av aktier i försäkringsaktiebolag. Kommittén anser att beträffande denna speciella fråga både försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag måste betraktas i ett sammanhang, eftersom rimligtvis ensartade regler måste gälla för båda bolagstyperna.

Enligt det norska Harlem-utvalgets förslag skulle försäkringsbolag kunna fritt förvärva aktier i andra försäkringsbolag. Som tidigare redogjorts för, har Harlem-utvalgets förslag i vissa delar överarbetats av det s.k. Løining-utvalget, vars uppgift varit att göra en översyn både av kreditmarknadsinstitutioner och försäkringsväsende. I sitt betänkande, som avlämnades i mars 1986, föreslår utvalget ett förbud mot att utan tillstånd förvärva mer än tio procent av aktiekapitalet i de finansiella institutionerna och försäkringsföretagen, och att restriktivitet skall gälla för avvikelser från denna huvudregel. Den norska regeringen har under våren 1987 avlämnat en proposition som i huvudsak bygger på de olika utvalgens förslag.

Försäkringsverksamhetskommittén har vid sina överväganden först diskuterat om *svenska försäkringsbolags förvärv av aktier i svenska försäkringsaktiebolag* borde undantas från begränsningsregeln med hänsyn till

den hittills gällande friheten i detta hänseende. Emellertid anser kommittén att försäkringsbolags förvärv av stora aktieposter i andra försäkringsaktiebolag, som gör dessa till dotterbolag eller eljest föremål för dominerande inflytande, kan innebära förändringar av försäkringsväsendets struktur av en omfattning som väsentligt påverkar konkurrensförhållandena. I sitt av statsmakterna antagna förslag beträffande koncessionsprövningen har kommittén som motiv för en friare koncessionsgivning angett strävandena att motverka koncentrationstendenser och oligopolförhållanden inom försäkringsväsendet. I konsekvens härmed anser därför kommittén, att den ytterligare ägarkoncentration inom försäkringsvärlden som svenska försäkringsbolags förvärv av aktier i andra försäkringsaktiebolag kan innebära, bör bli underkastade samma begränsningsregel som föreslås för andra förvärvare. Som kommittén i det föregående föreslagit bör dock ett undantag göras beträffande försäkringskoncerner i vad avser *förändringar i aktieinnehavets fördelning mellan de olika försäkringsbolagen i koncernen*.

Vad sedan gäller *utländska försäkringsbolags förvärv av aktier i svenska försäkringsaktiebolag* finner kommittén det självklart att begränsningsregeln även skall tillämpas på dessa, eftersom kommitténs huvudförslag beträffande begränsningar av rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag förutsätter likställighet mellan svenska och utländska rättssubjekt.

Däremot anser kommittén att det inte finns anledning att i detta sammanhang reglera *svenska försäkringsbolags förvärv av aktier i utländska försäkringsaktiebolag*. Det motiv för att förhindra dominerande ägarinflytande inom försäkringsväsendet som ligger till grund för kommitténs begränsningsregel kan inte gärna åberopas som stöd för en lagstiftning med avseende på utländska förhållanden. Visserligen skulle långsiktiga internationella ägarengagemang från svenska försäkringsbolags sida kunna tänkas få återverkningar för bolagens framtida utveckling i soliditetshänseende och därmed för de svenska försäkringstagarnas trygghet. Detta är emellertid en fråga som faller under de allmänna bestämmelserna i 7 kap. 17 § försäkringsrörelselagen om begränsning av försäkringsbolagens rätt att äga aktier överhuvud (den nuvarande s.k. femprocentsregeln) och som kommittén behandlar i följande kapitel.

Det nu framlagda förslaget om begränsningar i rätten för försäkringsbolag att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag föranleder en ändring i 7 kap. 17 § försäkringsrörelselagen.

Kap 2 Förbudet för försäkringsbolag att driva annan rörelse än försäkringsrörelse

1 Inledning

1.1 Kommitténs uppdrag

I kommitténs direktiv sägs att principen att försäkringsbolag inte utan särskilda skäl får bedriva annan rörelse än försäkringsrörelse bör upprätthållas även i fortsättningen. I de fall försäkringsbolag f.n. kan medges rätt att driva annan rörelse finns det garantier för att det sker i försäkringstagarnas intresse. Detta bör enligt direktiven gälla även framdeles.

Till kommitténs uppdrag enligt direktiven hör vidare att behandla frågan om svenska försäkringsbolags förvärv av aktier i utländska försäkringsbolag.

Kommittén har dessutom genom regeringsbeslut den 16 juni 1983 fått ett tilläggsuppdrag att behandla frågor som väckts i en skrivelse från försäkringsinspektionen den 27 april 1983. Skrivelsen har av regeringen överlämnats till kommittén, varvid samtidigt föreskrivits att kommittén bör samarbeta med kreditmarknadskommittén (Fi 1983:06) i de frågor som tagits upp av inspektionen.

I skrivelsen anför inspektionen, med åberopande av vissa exempel på affärsengagemang från försäkringsbolagens sida under senare år, att utvecklingen starkt accentuerat behovet av klarare riktlinjer i två avseenden. Det ena gäller spörsmålet om eller när förvärv/innehav av fast egendom i sig tangerar gränsen för främmande och därmed otillåten rörelse. Det andra gäller frågan om det tillåtna femprocentsengagemanget för försäkringsbolag i allmänt bolag bör anknytas endast till röstvärdet.

Vidare berörs i direktiven en gemensam skrivelse från Svenska Försäkringsbolags Riksförbund och Folksam angående förbudet för försäkringsbolag att utan särskilda skäl driva annan rörelse än försäkringsrörelse.

1.2 Försäkringsinspektionens skrivelse till regeringen

Till stöd för sin nyssnämnda hemställan till regeringen den 27 april 1983 anförde inspektionen att den givetvis inte hade några principiella erinringar mot försäkringsbolagens ambition att i försäkringstagarnas intresse förvalta tillgångarna på det bästa sätt som är förenligt med kraven på säkra placeringar. För tillsynsmyndigheten var det emellertid av vikt att

sådana strävanden inte stred mot syftet med försäkringsrörelselagens regler.

Emellertid kunde det dels vara svårt att i konkreta fall avgöra huruvida visst engagemang stod i strid med lagstiftningen, dels synas tveksamt om utformningen av nuvarande regler tillgodosåg de ursprungligen avsedda syftena. Då det dessutom kanske var tveksamt om tidigare syn på försäkringsbolagens roll alltså var densamma som vid införandet av 1948 års lagregler i berört avseende var det enligt inspektionens mening angeläget att nuvarande regler blev föremål för en översyn.

Beträffande placering i fast egendom anförde inspektionen:

I det utvecklingsskede vi nu befinner oss framstår det för försäkringsinspektionen som helt naturligt att försäkringsbolagen gör allt för att för sina kunders räkning begränsa följderna av inflationen och gärna prövar nya vägar eller koncentrerar större intresse på hittills endast undantagsvis beträdda. Det kan betraktas som sannolikt att engagemangen i mera "udda" fastigheter kommer att öka. Kraftverk, avfalls- hanteringsverk och hotellrörelser — som varit och är aktuella — utgör kanske endast några exempel på förvärv/innehav som vid en oreglerad utveckling kan komma att prägla den framtida placeringspolitiken från bolagens sida.

Vid här angivna förhållanden ser inspektionen det som ett spørsmål av utomordentlig vikt att det i lagstiftningen, eller i vägledande uttalanden till denna, klart anges huruvida och i så fall var det bör uppställas en gräns för när förvärv/innehav av fast egendom innebär drivande av främmande och därmed i princip otillåten rörelse. Utan en någorlunda tydligt angiven gränslinje — om det överhuvud befinns erforderligt med en dylik — faller en stor del av ansvaret för försäkringsbolagens hithörande affärsbeslut direkt på tillsynsmyndigheten, något som framstår som både praktiskt och teoretiskt oacceptabelt. Möjligt — ehuru enligt inspektionens mening ingalunda säkert — är att vid ställningstagandet till denna fråga avgörande vikt bör fästas vid om ifrågasatt främmande rörelse drivs i egen regi eller av i förekommande fall förhyraren, kanske genom ett sale and lease back-arrangemang.

Beträffande röstvärdesregeln anförde inspektionen:

Inspektionen iakttar nu påtagliga tendenser till betydande ägarkapital-engagemang i allmänna aktiebolag, varvid konstruktionerna görs så att försäkringsbolagens aktieinnehav är formellt invändningsfria. Det kan med fog ifrågasättas om den antydda utvecklingen kan betraktas som sund. Mycket kan anses tala för att regeln överses i ljuset av gjorda iakttagelser och att man söker sig fram till en lösning där en gräns sätts även för det totala kapitalengagemanget — möjligen kopplat även till låneengagemang i företaget. Man kan dessutom komplettera här tänkta begränsningsregler med ytterligare en innebärande att ett försäkringsbolags totala engagemang i annan juridisk person inte får överskrida en bestämd andel av försäkringsbolagets balansomslutning. Vid sådana överväganden förefaller det inte inspektionen orimligt att diskutera en förskjutning uppåt av den medgivna gränsen för aktieengagemang i allmänna aktiebolag, där alla aktier har lika rätt. Eftersom det här är fråga om en snabb utveckling ter det sig för inspektionen mycket angeläget att frågan snarast görs till föremål för uppmärksamhet i till buds stående former.

1.3 Försäkringsbolagens skrivelse till regeringen

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund och Folksam hemställde i en den 23 februari 1978 dagtecknad skrivelse att bl.a. rätten att driva försäkringsrörelse tillsammans med näringsverksamhet skulle bli föremål för utredning.

I skrivelsen anfördes såvitt nu är av intresse:

I dagens marknadssituation och vid ett studium av behovsprincipen bör även en annan begränsningsregel i försäkringslagen (än behovsprincipen) tagas i betraktande. Vi avser härmed bestämmelsen i 2 § 1 mom (numera 1 kap. 3 § 1 stycket försäkringsrörelselagen) enligt vilken försäkringsbolag inte utan särskilda skäl må driva annan rörelse än försäkringsrörelse. Delvis är också 336 § (numera 7 kap. 17 § försäkringsrörelselagen) innebärande begränsning av rätten att äga aktier i "svenskt eller utländskt aktiebolag", ett utflöde av principen att inte sammanblandning skall ske mellan försäkringsrörelse och annan näringsverksamhet. Försäkringslagen öppnar möjlighet till vissa begränsade avsteg från denna princip. Med hänsyn till försäkringsverksamhetens från många synpunkter speciella karaktär finns visserligen knappast anledning tro att en granskning av denna "specialiseringsprincip" skulle innebära att man skulle komma till ställningstaganden som i nämnvärd omfattning skulle avvika från vad som nu gäller. Men som ett led i en allmän översyn av koncessionsgivningen bör denna princip ändå granskas. Det är då också naturligt att det omvända förhållandet noga analyseras, nämligen lämpligheten av att "svenskt eller utländskt aktiebolag" i den ena eller andra formen driver försäkringsrörelse. Denna analys kan ske från tre olika utgångspunkter; för det första mot bakgrund av den nyssnämnda "specialiseringsprincipen", för det andra mot bakgrund av den ovan angivna huvudprincipen om solidaritet inom försäkringstagarkollektiven och för det tredje med den frågan i botten, huruvida det över huvud taget är försäkringsrörelse när det inrättas individuella, ekonomiska säkerhetsarrangemang. Överväganden av nu angivet slag anknyter exempelvis till de på senare tid i Sverige tillkomna s.k. captive-bolagen.

2 Nu gällande lagbestämmelser

2.1 Försäkringsrörelselagen

I 1 kap. 3 § försäkringsrörelselagen fastslås, att försäkringsbolag inte får driva annan rörelse än försäkringsrörelse, om det inte finns särskilda skäl för det. Som ett utflöde av denna bestämmelse anges i 7 kap. 17 § att ett försäkringsbolag inte utan försäkringsinspektionens medgivande får äga större andel av aktierna i ett svenskt eller utländskt aktiebolag än som svarar mot ett röstetal om högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier. Tillhör försäkringsbolaget en koncern skall bestämmelsen gälla koncernen. Det är härvid att uppmärksamma, att denna bestämmelse endast tar sikte på röstetalet, medan någon begränsning av själva aktieinnehavets storlek inte föreligger.

I andra stycket till sistnämnda paragraf görs den inskränkningen att ett försäkringsbolag inte utan försäkringsinspektionens medgivande får äga andelar i en aktiefond eller i annan juridisk person än aktiebolag.

Den i andra stycket angivna inskränkningen medför bl.a., att ett försäkringsbolag måste ha medgivande av försäkringsinspektionen för att bilda en annan juridisk person än aktiebolag, t.ex. handelsbolag, för att biträda sig i sin verksamhet.

I tredje stycket är intaget en undantagsregel, enligt vilken första stycket inte skall tillämpas på aktier eller andelar i försäkringsbolag eller i juridiska personer vars verksamhet uteslutande har till föremål att äga aktier i försäkringsaktiebolag, att tillskjuta garantikapital i ömsesidiga försäkringsbolag, att förvalta försäkringsbolagens fastigheter eller att biträda försäkringsbolag vid rörelsens bedrivande.

De svenska försäkringsbolagens möjligheter att fritt välja investeringsobjekt begränsas av ytterligare ett antal bestämmelser. I 7 kap. 9 och 10 §§ försäkringsrörelselagen anges för livförsäkring i vilka värdehandlingar tillgångar motsvarande värdet av de försäkringstekniska skulderna skall redovisas. Det gäller härvid i huvudsak obligationer utfärdade av stat, kommun, kreditinstitut eller banker, panträtt i fastigheter samt avgiven återförsäkring. Dock får 20 procent av tillgångarna motsvarande de försäkringstekniska skulderna för egen räkning redovisas i andra värdepapper, den s.k. fria sektorn. Aktier ingår dock inte i denna.

I 12 kap. 12 § försäkringsrörelselagen stadgas om *utlåningsförbud* i vissa fall.

Ett försäkringsbolag får enligt detta stadgande inte lämna penninglån till styrelseledamöter, verkställande direktör eller aktuarien i bolaget eller i något annat företag i samma koncern. Förbudet omfattar även nu nämnda personers släktingar i överensstämmelse med aktiebolagslagens s.k. släktkatalog samt juridiska personer som nu nämnda personer har inflytande över. I försäkringsrörelselagen finns dock, till skillnad mot aktiebolagslagen, ingen bestämmelse som begränsar försäkringsbolagens möjligheter att ge lån till aktieägare eller något förbud mot penninglån till anställda. Ej heller när det gäller garantier i ömsesidiga försäkringsbolag finns något sådant låneförbud.

I samma kapitel 13 § anges två undantag från låneförbudsregeln, dels vad gäller lån mot säkerhet i livförsäkringsbrev i enlighet med regler i grunderna, dels en möjlighet för försäkringsinspektionen att medge undantag från 12 § om det finns synnerliga skäl till detta.

Vid behandlingen av gällande bestämmelser för försäkringsbolagens rörelse bör också beaktas *marknadsföringslagens* (1975:1418) stadganden beträffande s.k. kombinationserbjudanden.

Enligt 8 § marknadsföringslagen är det straffbelagt att till konsument bjuda ut två eller flera tjänster för ett gemensamt pris eller att erbjuda konsument att vid köp av tjänst förvärva även annan tjänst utan ersättning eller mot särskilt lågt pris, om tjänsterna uppenbart saknar naturligt samband och förfarandet försvårar för konsumenten att bedöma erbjudandets värde.

2.2 Lagen om kreditpolitiska medel

Enligt *lagen den 13 december 1974 (nr. 922) om kreditpolitiska medel*, vilken ändrades 1984, kan regeringen på framställning av riksbanksfullmäktige förordna om kreditpolitiska medel. Ett sådant förordnande kan avse bl.a. försäkringsbolag med svensk koncession. Det kreditpolitiska medel som närmast kan komma till användning när det gäller försäkringsbolag är allmän placeringsplikt. Enligt lagen kan försäkringsbolagen också omfattas av förordnande av riksbanken om ränte- och utlåningsreglering samt efter lagändring 1987 även kassakrav. Placeringsplikt innebär krav på bolagen att en viss andel av ökningen av de totala placeringarna skall bestå av prioriterade placeringar enligt riksbankens närmare bestämmande. Lagens giltighetstid, som är begränsad, har vid olika tillfällen förlängts. Med stöd av 3 § i nu nämnda lag har regeringen den 23 april 1980 förordnat, att allmän placeringsplikt och räntereglering får tillämpas i fråga om försäkringsföretag med svensk koncession. Förordnandet som också är tidsbegränsat har vid olika tillfällen förlängts. Enligt vad som gällde för 1986 skulle livförsäkringsbolagen av årets kapitalökning med vissa undantag placera 80 procent av tillgångarna i prioriterade placeringar, dvs. i första hand stats- och bostadsobligationer. För bostadsobligationerna fanns för livförsäkringsbolagen en särskild kvot som för 1986 utgjorde 50 procent av tillgångsökningen och för Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag en kvot om 13 procent. Sistnämnda kvot avräknades från bostadsobligationskvoten som i sin tur avräknades från placeringskvoten vid beräkning av den allmänna placeringsplikten. Efter köpet kunde obligationerna omedelbart säljas vidare.

Riksbankens förordnande om allmän placeringsplikt för försäkringsbolag upphörde att gälla den 1 december 1986.

2.3 Lagen om understödsföreningar

Enligt 1972 års lag om understödsföreningar (nr 262) får inte understödsförening utan försäkringsinspektionens medgivande äga mer än fem procent av aktierna i svenskt eller utländskt aktiebolag eller, om aktierna har olika röstvärde, större antal än att röstetalet för aktierna utgör högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier. Understödsförening får inte utan försäkringsinspektionens medgivande äga andel i aktiefond. I princip gäller samma utlåningsbegränsningar som för försäkringsbolag.

3 Verksamhetsbegränsningar för andra institutioner än försäkringsbolag

3.1 Banker

Enligt 2 kap. 8 § i 1987 års bankrörelselag (nr 617) får affärsbanker och sparbanker endast förvärva placeringsaktier övergångsvis, t.ex. i sam-

band med medverkan i emission eller för att skydda fordran, eller som ett led i fondkommissionärsrörelse. I princip är för banker fastighetsförvärv inskränkta till egna lokalbehov.

På grundval av en inom finansdepartementet i februari 1987 upprättad promemoria som behandlade olika frågeställningar rörande *finansiella koncerner* (Ds Fi 1987:3) lade regeringen i april 1987 fram en proposition om finansiella koncerner m.m. (1986/87:148). De i propositionen framlagda förslagen till ändring i nya bankaktiebolagslagen antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 juli 1987 (nr 618). De ifrågavarande bestämmelserna är av provisorisk karaktär i avvaktan på resultatet av kreditmarknadskommitténs arbete, och reglerar förhållandena i en koncern i vilken en bank ingår utan att vara moderbolag. Som huvudregel fastslås att bankaktiebolag endast får ingå som dotterbolag i en koncern om ett annat bankbolag är moderbolag. Regeringen får medge undantag om det finns särskilda skäl. Om regeringen medgett ett sådant undantag, skall bestämmelserna i bankrörelselagen om banks rörelse och om tillsyn av bank m.m gälla för moderbolaget i tillämpliga delar, och för övriga företag i koncernen såsom om de skulle vara dotterbolag till en bank. Förbudet i bankaktiebolagslagen gäller också förvärv av aktier i en banks moderbolag.

Föredragande departementschefen anförde, att undantag inte borde kunna medges om det i andra företag inom koncernen drivs verksamhet som inte går att förena med en banks rörelse. Varken industri- eller handelsföretag borde därför kunna ingå i en koncern som moder- eller systerföretag till bank. Eftersom försäkringsrörelse inte ansågs förenlig med banks verksamhet, borde förhållandet vara detsamma med ett försäkringsbolag (prop. 1986/87:148 s. 20).

3.2 Löntagarfonder och fjärde AP-fonden

Löntagarfonder infördes hösten 1983. Enligt lag med reglemente för pensionsfonden (1983:1092) skall det finnas fem löntagarfonder. En löntagarfondstyrelse får placera de medel styrelsen förvaltar i aktier i svenska aktiebolag, konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning som har utfärdats av sådana aktiebolag samt som riskkapital i svenska ekonomiska föreningar. Allmänna pensionsfondens fjärde fondstyrelse får, till skillnad från löntagarfonderna, inte köpa aktier i aktiebolag, som bedriver bank- eller försäkringsrörelse. I motsats till vad som gäller för löntagarfonderna får fjärde AP-fonden också förvärva aktier, konvertibla skuldebrev samt optionsrätter i utländska aktiebolag.

En löntagarfondstyrelse får inte förvärva så många vid fondbörsen inregistrerade aktier i ett aktiebolag att dessa uppgår till åtta procent eller mer av samtliga aktier i bolaget. Om aktiebolag har aktier med olika rösträtt, får inte fondstyrelsen förvärva så många aktier att fonden får ett röstinflytande i bolaget som uppgår till åtta procent eller mer.

Fjärde fondstyrelsen får inte förvärva mer än tio procent av aktierna i ett aktiebolag, om aktierna är inregistrerade vid Stockholms fondbörs. Om aktier med olika rösträtt finns, får fonden högst förvärva så många aktier att den får ett röstinflytande om tio procent.

Det bör i sammanhanget observeras, att från nu nämnda begränsningar undantas aktier som inte är registrerade vid Stockholms fondbörs. Varken för löntagarfonderna eller fjärde AP-fonden finns således några begränsningar beträffande innehav av sådana aktier.

Till stöd för förslaget att införa nu nämnda ägarbegränsningar anförde föredragande departementschefen:

Syftet bakom den nuvarande begränsningsregeln för fjärde fondstyrelsen och den av fondgruppen föreslagna regeln är väsentligen att förhindra att institutioner av den typ som de aktieförvaltande fondstyrelserna representerar får ett aktieinnehav som är så stort att de kan tvingas ta på sig ett företagaransvar. Jag delar bedömningen att fondstyrelserna inte skall ta på sig företagaransvar. Med detta bör i första hand förstås att fondstyrelserna inte skall påta sig ett fortlöpande huvudansvar för något företags förvaltning. Däremot bör fondstyrelserna ta på sig ett för denna typ av aktieägare normalt delägaransvar, vilket bl.a. innebär att de tillsammans med andra ägare bör ange målsättningen för företagen och verka för att företagen har väl fungerande ledningsorgan.

Å andra sidan finns det, vilket placeringsutredningen framhållit, en risk för att varje typ av begränsningsregler som maximerar aktieinnehavet i ett visst företag får störande effekter på aktiemarknaden. Om en sådan begränsningsregel även omfattar aktier som inte är inregistrerade på fondbörsen kan den, vilket betonas av fjärde fondstyrelsen, i många fall hindra ändamålsenliga satsningar av riskkapital i utvecklingsbara mindre företag.

Jag finner för egen del att övervägande skäl talar för att fjärde fondstyrelsen och löntagarfondstyrelserna åläggs begränsningsregler som maximerar aktieinnehavet i varje enskilt börsnoterat företag. För att fullt ut bevara styrelsernas oberoende och självständighet bör dock begränsningsreglerna inte få den gemensamma utformning som fondgruppen föreslagit utan gälla separat för var och en av fondstyrelserna. Härvidlag bör för fjärde fondstyrelsens del nuvarande begränsning till 10 % av röstetalet kvarstå samt för var och en av löntagarfondstyrelserna gälla att innehavet inte får motsvara 8 % eller mer av röstetalet. I fråga om företag som inte är börsnoterade bör ingen motsvarande begränsning finnas.

3.3 Aktiefonder

Enligt 22 § aktiefondslagen (1974:931) får inte i en aktiefond ingå mer än fem procent av röstvärdet för samtliga aktier i ett och samma aktiebolag. Om ett fondbolag förvaltar flera fonder gäller denna begränsning det sammanlagda aktieinnehavet i fonderna.

4 Bestämmelser i övriga länder

4.1 Danmark

I 2 kap. 6 § i 1984 års lov om forsikringsvirksomhed sägs att försäkringsbolag inte må driva annan rörelse än försäkringsrörelse och försäkringsagentur och därmed direkt förbundna affärer.

Ett försäkringsbolag antas driva annan rörelse när bolaget ensamt eller tillsammans med andra försäkringsbolag etablerar en koncern på ett verksamhetsområde utanför försäkringssektorn eller i övrigt utövar ett ägarinflytande eller ett bestämmande inflytande på sådana områden.

Bestämmelserna hindrar inte att ett försäkringsbolag som en stadigvarande placering av bolagets medel uppför, äger och förvaltar fast egendom inom de av lagstiftningen och bolagsordningen angivna ramarna.

Tillsynsmyndigheten (forsikringstilsynet) har tagit ställning till om investeringar i *fast egendom* under vissa förhållanden kan anses vara att anse som sådan kapitalplacering som kräver särskilt tillstånd. Som investeringar i tillståndspliktig verksamhet betraktar forsikringstilsynet investeringar i fastigheter inrättade för särskild näringsverksamhet, även om försäkringsbolaget ifråga inte påtar sig några risker beträffande själva driften av rörelsen. Tilsynet har vidare fastslagit att ett försäkringsbolags investeringar i skogsfastigheter kräver tillstånd. Enligt tillsynets praxis erfordras däremot inte tillstånd för investeringar i fastigheter där bolagen har sina huvudkontor, fastigheter som enbart innehåller bostadslägenheter och fastigheter från vilka minst 50 procent av hyresintäkterna härrör från sådana lägenheter. Under senare tid har i praxis också försäkringsbolagen fritt kunnat investera i centralt belägna affärs- och kontorsfastigheter som medger flexibel användning, så att fastigheterna utan större omkostnader lätt kan uthyras.

Som ett undantag från förbudet mot annan rörelse gäller att försäkringsbolag gemensamt, som en varaktig placering av bolagens tillgångar inom de av lagstiftningen och bolagsordningarna angivna ramarna, får förvärva det bestämmande inflytandet i "kapitalförmedlingaktiebolag" (kapitalformidlingsaktieselskaber). Sådana bolag har till syfte att genom aktieinnehav eller utlåning ta ägaransvar i olika former av näringsverksamhet. Inget försäkringsbolag får i ett sådant kapitalförmedlingaktiebolag förvärva mer än 15 procent av aktiekapitalet eller på annat sätt förvärva ett större inflytande. Några gränser för kapitalförmedlingaktiebolags aktieinnehav har inte uppställts. De kan således ha dominerande inflytande i andra bolag. Lagstiftaren understryker att med kapitalförmedlingsaktiebolag avses bara bolag som investerar under iakttagande av riskspridning. Ett sådant aktiebolag kan därför inte fungera som holdingbolag för ett eller några få företag. Gränsen 15 procent för det enskilda försäkringsbolaget betingas av riskspridningssynpunkter och marginella näringspolitiska överväganden. Inget hindrar att försäkringsbolag samarbetar med affärsbanker, sparbanker och andra i ett kapitalförmed-

lingsaktiebolag. Om ett försäkringsbolags aktieinnehav i ett aktiebolag skall anses leda till bestämmande inflytande får enligt tillsynsmyndighetens praxis bedömas i det enskilda fallet. Andra förhållanden än själva aktieinnehavet kan härvid ha betydelse, såsom storleken på övriga aktieägares innehav och vilka dessa är.

För livförsäkringsbolag gäller enligt 14 kap. 135 § att försäkringsfonden, bestående av premie- och ersättningsreserv skall vara placerade i vissa slags tillgångar, t.ex. stats- och kommunobligationer, lån mot pant- rätt i fastighet samt i fast egendom. De tillgångar som avsätts till täckning av försäkringsfonden kan upp till 25 procent placeras på annat sätt, således även i t.ex. aktier.

I 14 kap. 135 a § sägs att livförsäkringsbolags samlade placeringar av tillgångar i ett enskilt företag inte får överstiga en procent av livförsäkringsbolagets skulder. Motsvarande gäller för ett livförsäkringsbolags samlade placeringar i företag, mellan vilka det råder en sådan anknytning att investeringarna i dessa utgör en samlad risk för försäkringsbolaget. Begränsningen till en procent av livförsäkringsbolagens skulder har till syfte att säkra en riskspridning. Förbudet för livförsäkringsbolag att placera mer än 25 procent av försäkringsfonden i andra tillgångar än de ovan uppräknade säkrar att den största delen av tillgångarna placeras i "guldkantade papper". Försäkringstagarna skyddas därvid mot att en ogynnsam utveckling på aktiekurserna gör att försäkringsbolagen inte kan uppfylla sina åtaganden.

I förarbetena till de nu genomförda bestämmelserna om förbud, mot annan rörelse anfördes, att bakgrunden till förbudet är att söka i riskresonemang samt i de näringspolitiskt olyckliga följderna av en sammanblandning av försäkringsrörelse och annan rörelse. Emellertid ansågs de dittillsvarande bestämmelserna ha gett anledning till vanskliga avgränsningsproblem mellan då tillåtna, rent finansiella investeringar och investeringar som är uttryck för ett ägandeförhållande. Det framhålls, att det inte är möjligt att exakt ange några procentgränser hur stor kapitalandel som skall innehas för att det skall anses föreligga ett ägarinflytande eller möjlighet att utöva ett bestämmande inflytande. Ett mindre aktieinnehav skulle kunna skapa möjlighet att uppnå ett bestämmande inflytande i ett företag, om det är stor spridning på det övriga aktiekapitalet. Det kan också strida mot förbudet om ett bolag betingar sig ett bestämmande inflytande genom ett avtal, t.ex. i samband med långivning eller ställande av garantier.

I de fall då tillsynsmyndigheten konstaterar att ett sådant bestämmande inflytande uppstått i strid med reglerna i 2 kap. 6 §, skall myndigheten tillse att förhållandet rättas till. Om så blir nödvändigt, kan tillsynsmyndigheten förordna att de aktuella investeringarna avvecklas.

De danska försäkringsbolagens investeringar i aktier och fastigheter har ökat starkt under senare år. En väsentlig orsak till detta är den för några år sedan införda realräntebeskattningen. Från denna beskattning undantogs aktier och, fram till i år, även fastigheter. På senare tid har olika fackföreningsanknutna pensionskassor gjort betydande aktieköp.

Uppträdandet på aktiemarknaden av dessa pensionskassor, som ibland samverkar, har väckt politisk debatt.

Forsikringstilsynet har låtit utföra en analys av försäkringsbolagens och pensionskassornas investeringar i börsnoterade aktier under 1984. Bolagens och pensionskassornas andel av aktierna på Börs I, som närmast motsvarar listan på de mest omsatta aktierna på den svenska A I-listan, uppgick detta år till ca 15 procent.

I Danmark har under de senaste åren tre försäkringskoncerner, Hafnia, Baltica och Topsisikring, inlemmats i koncerner ägda av holdingbolag. I dessa koncerner ingår även t.ex. bankföretag. Forsikringstilsynet hävdar, att reglerna om investering i annan verksamhet och om utlåningsförbud är tillämpliga på försäkringsbolagens deltagande i de nya holdingbolagens verksamheter. Möjligheten för försäkringsbolagen att överföra penningmedel till dessa aktiviteter är därför mycket begränsade. Tilsynet har vidare framställt krav på olika ledning av holdingbolagen och de av dem ägda försäkringsbolagen.

4.2 Norge

I 2 § i 1911 års lov om forsikringsselskaper sägs att ett försäkringsbolag inte får bedriva annan verksamhet än försäkring. Tillsynsmyndigheten kan dock i särskilda fall tillåta att ett bolag på av myndigheten fastställda villkor, medverkar i verksamhet som bedrivs av annat bolag. Någon röstvärdesregel finns inte i lagen.

P.g.a. förbudet att driva annan rörelse kan försäkringsbolag i princip inte äga finansbolag. Försäkringsaktiebolag har dock i praktiken kunnat detta genom en konstruktion där försäkringsaktiebolaget ägs av ett holdingbolag, som också kan äga t.ex. ett finansbolag som systerbolag till försäkringsbolaget.

I 80 § av samma lag föreskrivs, att de till täckning av livförsäkringsfonden avsatta tillgångarna av livförsäkringsbolagen skall placeras i bl.a. stats- och kommunobligationer, mot panträtt i fastigheter samt i egna fastigheter. I andra fastigheter och aktier får placeras upp till 15 procent av tillgångar motsvarande försäkringsfonden.

En av socialdepartementet tillsatt utredning för att genomgå lagstiftningen om försäkringsbolag och utarbeta förslag till nya lagbestämmelser, det s.k. Harlemutvalget, framlade hösten 1983 sitt betänkande "Forsikring i Norge" (NOU 1983:52).

Beträffande förbudet att driva annan verksamhet än försäkring föreslår utvalget att försäkringsbolagen också skall få rätt att bedriva sådan verksamhet som naturligen hänger samman med försäkringsrörelse. Regeringen bör få ge närmare föreskrifter om vilka slags verksamhet av denna art som försäkringsbolag kan bedriva.

Utvalget betonar att kapitalförvaltningen skall ske på ett sätt som samtidigt ger tillräcklig säkerhet och bästa möjliga avkastning. På grund av att livförsäkring och i viss mån även skadeförsäkring bedrivs på lång

sikt är en god kapitalförvaltning en nödvändig förutsättning för en sund försäkringsverksamhet. Kapitalförvaltning är därför en väsentlig del och förutsättning för bolagens egentliga rörelse. Gränsen mot annan rörelse får inte dras så snävt att den förhindrar en kapitalförvaltning som är förnuftig utifrån de uppgifter bolagen skall lösa. Det kan vidare anses rimligt att ta hänsyn till de behov samhället kan ha av att försäkringsbolagen engagerar sig i finansiering av annan verksamhet.

Utvalget uttalar, att det viktigaste samhällsintresset i samband med försäkringsbolagens kapitalförvaltning är att bolagen alltid kan uppfylla sina förpliktelser mot försäkringstagarna. Det är dock enligt utvalget också viktigt, att den särställning försäkringsbolagen har genom deras ensamrätt att driva försäkring med åtföljande kapitalförvaltning inte ger dem ett orimligt ekonomiskt inflytande.

Med denna utgångspunkt föreslår utvalget att i lagen skall föreskrivas att ett försäkringsbolag inte får äga mer än tio procent av röstetalet för samtliga aktier eller av aktiekapitalet i ett bolag som driver annan rörelse än försäkringsrörelse. I och för sig anser utvalget att den föreslagna tio-procentsgränsen för förvärv av aktier är lägre än vad som är nödvändigt utifrån förbudet mot annan rörelse, men denna gräns reglerar enligt utvalget på ett rimligt sätt försäkringsbolagens inflytande i det övriga näringslivet.

Dock skall ett försäkringsbolag kunna helt eller delvis äga finansbolag och inneha upp till 30 procent av aktierna i ett administrationsbolag för aktiefond. Om ett försäkringsbolag ägs av ett holdingbolag skall samma ägarbegränsningar som för försäkringsaktiebolaget gälla samtliga i koncernen ingående bolag.

Utan samtycke från tillsynsmyndigheten får enligt förslaget ett försäkringsbolag inte placera mer än 25 procent av sina tillgångar i aktier. Sådant samtycke erfordras också, om ett försäkringsbolags samlade engagemang — utlåning, aktier, garanti och kreditförsäkring — hos en kund överstiger fem procent av försäkringsbolagets tillgångar.

I stället för den nuvarande ordningen, där i lagen ges preciserade bestämmelser beträffande vilka slag av tillgångar, som de till täckning av livförsäkringsfonden avsatta medlen får placeras i, föreslår utvalget att placeringarna för såväl liv- som skadeförsäkring skall regleras genom tillämpningsföreskrifter av tillsynsmyndigheten.

Utvalget har också något kommenterat de olika former av kapitalförvaltning försäkringsbolagen bör kunna ägna sig åt.

Bl.a. nämner utvalget att bolagen bör kunna hyra ut överflödiga datorkapacitet, administrera pensionskassor, utföra skadereglering för självförsäkrare (captivebolag) och överhuvud åta sig uppdrag inom områden där försäkringsbolagen har särskilda kvalifikationer.

Bolagen bör kunna köpa och bebygga fast egendom både för eget bruk och för uthyrning. De bör dock inte få uppföra byggnader för försäljning.

Utvalget finner att bolagen alltjämt bör få fortsätta med *utlåning*, men understryker att lånen måste spridas på många låntagare, både med hän-

syn till säkerhetskravet och för att undgå att ett bolag som långgivare kan uppnå en faktisk styrning av det låntagande företaget. Undantaget för finansbolag motiveras av att det krävs koncession av bankinspektionen för att driva sådant bolag. Engagemanget i det egna finansbolaget får inte heller överskrida fem procent av det kapital försäkringsbolaget totalt förvaltar.

Utvalget finner det också naturligt att föreskrifter ges som begränsar ett finansbolags engagemang hos en kund till tio procent av finansbolagets balansomslutning.

Harlem-utvalgets förslag har ännu inte lett till någon lagstiftning.

Hösten 1985 tillsattes en arbetsgrupp, det s.k. Løining-utvalget, som hade till uppgift att utvärdera och föreslå riktlinjer som i största möjliga utsträckning skulle stimulera konkurrensen på området för banker, försäkringsbolag och övriga kreditinstitut. Løining-utvalget behandlar olika frågor som gäller förhållandet mellan bank och försäkring.

Till en början studerar härvid utvalget s.k. *financial supermarkets*, dvs. ett bolag eller ett konglomerat som täcker alla eller nästan alla slag av finansiella tjänster. Utvalget åberopar en rad omständigheter som enligt utvalget gör att myndigheter i olika länder ser med skepsis på utvecklingen av sådana företeelser. Organisationsformen gör att förluster inom olika delar av en koncern lätt kan sprida sig till hela koncernen. Det kan också uppstå intressekonflikter mellan de olika hänsyn som delar av en dylik finansiell koncern skall tillvarata. Inom en sådan koncern vill till exempel ett försäkringsbolag uppträda som institutionell investerare med önskan att uppnå högsta möjliga avkastning på sina placeringar. Samtidigt eftersträvar kanske en annan del av koncernen att för en kunds räkning emittera obligationer till så låg ränta som möjligt. Organisationsformen "financial supermarkets" möjliggör också överföringar av affärer mellan bolagen, vilket i vissa situationer kan vara betänkligt. Prissättningen av interna tjänster inom koncernen kan innebära en betydande dold subsidiering mellan bolagen. Bolagen kan vidare ge lån till varandra. Detta är särskilt betänkligt om lånet ges till ett bolag med låg kreditvärdighet. Ett bolag kan vidare önska att använda ett överskott för att täcka ett underskott i ett annat bolag (i Norge finns ingen motsvarighet till koncernbidrag).

Utvalget menar att den sektorindelning som idag råder på finansmarknaden i huvudsak bör upprätthållas. En uppmjukning av lagbestämmelserna skulle på kort sikt kunna bidra till ökad konkurrens. Samtidigt skulle dock faran för maktkoncentration och marknadsdominans öka. Detta gäller särskilt mellan bank och försäkring. Utvalget ser dock positivt på att speciellt utvalda tjänster säljs genom andra institutioner än de som normalt utbjuder dessa tjänster.

Utvalget anser att en *koppling av långivning och tecknande av livförsäkring* innebär en bindning mellan bolag och kund som har en klart negativ effekt med hänsyn till möjligheten att fritt kunna anskaffa de olika finanstjänsterna på marknaden. En sådan koppling är olycklig. Utan att ta ställning till införandet av ett lagförbud mot denna försäljningsform un-

derstyrker utvalget vikten av att myndigheterna noga följer utvecklingen på detta område.

Med hänsyn till gällande praxis biträder Löning-utvalget Harlem-utvalgets förslag att det genomförs en liberal praxis när det gäller försäkringsbolags möjligheter att förvärva *ägarandelar i finansbolag och kreditförsäkringsaktiebolag*. Det skall dock krävas tillstånd till förvärv av mer än tio procent av aktiekapitalet.

Utvalget diskuterar *samarbetsavtal mellan finansinstitutioner*. Sådana avtal kan öka konkurrensen men också verka hämmande på denna om möjligheterna att köpa sådana tjänster var för sig reduceras. De finansinstitutioner som säljer sammansatta tjänster bör också därför automatiskt upplysa om att de olika tjänsterna kan köpas var för sig. Samarbetsavtal som inte är inskränkta till ett enskilt projekt bör därför vara underkastade tillståndsplikt eller "koncession" på samma sätt som vid fusioner mellan finansinstitutioner eller förvärv av ägarandelar i dessa. Vid koncessionsgivningen bör det uppfattas som negativt om samarbetsavtalet innebär att någon av samarbetsparterna slutar att marknadsföra sina egna produkter eller förbinder sig att sluta med den egna marknadsföringen.

Majoriteten i utvalget föreslår en regel att en person som sitter i styrelsen eller är ordförande eller vice ordförande i en beslutande församling i en finansinstitution inte skall kunna upprätthålla en sådan position i en annan finansinstitution. Sådana uppdrag skall inte heller kunna upprätthållas av en person som innehar en hög anställning i en annan finansinstitution.

För finansinstitutioner bör det uppställas regler om maximalt engagemang för en kund.

När det särskilt gäller investeringar i aktier påpekar utvalget att storleken av hur mycket en finansinstitution kan placera i aktier är av mycket stor samhällspolitisk betydelse. Hänsynen till maktspredning gör att man skall vara varsam med att stimulera de stora institutionernas aktieköp.

Det är därför viktigt att stimulera privatpersoners investeringar. Utvalget anförde vidare starka betänkligheter beträffande en sammankoppling av finansinstitutens roller som kreditgivare och ägare. En sådan sammankoppling skulle kunna leda till en försämrad kreditvärdering och i vissa fall kunna medföra att krediter beviljades även när kreditvärderingen inte gav stöd för detta. I en kreditransoneringssituation kan finansinstitutionerna prioritera de projekt som de har egna ägarintressen i. Betydande ägarintressen i näringslivet kan vidare leda till en reell koppling mellan ett företag och en finansinstitution vid företagets val av finansinstitution.

Utvalgets majoritet föreslår att en viktig utgångspunkt bör vara att alla finansinstitutioner bör ha samma möjligheter att investera i aktier. Till stöd för detta åberopar utvalgets såväl soliditetsmässiga som konkurrensmässiga aspekter.

I en reservation av den ledamot i utvalget som representerar försäkringsbolagen vänder denne sig mot ett införande av en sådan likställighetsprincip. Reservanten förordar i stället att det läggs avgörande vikt

vid en värdering av placeringarnas säkerhet och hur väl ägnade de olika finansinstitutionerna är att betjäna marknaden. I reservationen pekas på att livförsäkringsbolagens placeringar är långsiktiga och tar sikte på att bevara köpkraften långt in i framtiden. Aktier får anses ha stor värdebeständighet på lång sikt, och därför vara naturliga investeringsprojekt för ett livförsäkringsbolag.

På grundval av Harlem- och Löning-utvalgens betänkande har den norska regeringen under våren 1987 framlagt två inom finans- och tulldepartementet utarbetade propositioner, nämligen dels "Lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner" (Konkurransen på finansmarkedet), dels "Lov om forsikringsvirksomhet". Som framgår av namnet, behandlar den senare propositionen mer direkt försäkringsbolagen, medan propositionen om konkurrensen på finansmarknaden närmast behandlar försäkringsbolag ur synvinkeln av med andra finansiella institutioner konkurrerande finansinstitut.

Såvitt gäller annan rörelse konstaterar departementet i propositionen om försäkringsrörelselag att trygghetskravet är den viktigaste frågan när det gäller att utforma regler om sådan rörelse. Bolagen får inte tillåtas att driva en sådan verksamhet eller placera sitt kapital på ett sådant sätt att säkerheten för ett riktigt infriande av bolagens förpliktelser kan komma i fara. Vidare är det enligt departementet viktigt att bolagen är så likvida att de vid varje tidpunkt kan fullgöra sina förpliktelser. De mest näraliggande exemplen på placeringsformer som förenar fullgod säkerhet med tillräcklig likviditet är f.n. statsobligationer och statscertifikat. Departementet menar visserligen att man i och för sig kan instämma i Harlem-utvalgets krav på att avkastningarna på placeringarna skall vara så höga som möjligt. Emellertid kan kravet på hög avkastning på kapitalet mycket ofta gå stick i stäv mot kravet på betryggande placering. Kravet på betryggande placering måste då gå före. Departementet understryker att försäkring trots allt rör sig om försäljning av ekonomisk trygghet.

Kravet på betryggande säkerhet medför att bolagen inte kan tillåtas att fritt driva annan rörelse än försäkringsrörelse för egen räkning. Det ligger enligt departementet i sakens natur att detta lätt skulle kunna gå ut över försäkringsbolagens förmåga att uppfylla sina försäkringsförpliktelser. Därmed är det enligt departementet inte sagt att bolagen bör nekas att själva driva alla former av annan rörelse. En viss verksamhet kan vara fullt försvarlig ur trygghetssynpunkt. Samtidigt kan det vara önskvärt att ett försäkringsbolag engagerar sig i driften av den aktuella rörelsen, antingen med hänsyn till försäkringsbolagets kunder och/eller ägare (verksamheten ger god avkastning) eller till bredare, samhälleliga synpunkter. Ett förbud mot att driva annan rörelse måste därför kompletteras med möjligheter att göra undantag. Sådana undantag kan antingen vara generella, dvs. vissa slag av verksamheter kan generellt bedrivas av försäkringsbolag eller av bolag med viss försäkring, eller också vara individuella.

Såsom undantagsregeln utformats i propositionen om ny försäkringsrörelselag kan bolagen enligt dess ordalydelse medges att bedriva alla

former av rörelse. Av motiveringen till den föreslagna regeln framgår dock att undantag bara får göras för verksamhet med naturlig anknytning till försäkringsrörelsen. Också hänsynen till spridning av ägarintressen, makt och inflytande kan enligt departementet anföras som stöd för ett förbud för försäkringsbolagen att driva annan rörelse än försäkringsrörelse.

Departementet godtar Harlem-utvalgets förslag att försäkringsbolagen skall få äga högst 10 procent av aktierna i ett annat bolag. För att hindra möjligheter till ett kringgående av en sådan regel har i propositionen tillagts en bestämmelse om att inget försäkringsbolag vid omröstning skall kunna representera mer än 10 procent av aktiekapitalet i bolaget.

I propositionen om konkurrensen på finansmarknaden har framlagts särskilda regler om finansinstitutioners (däribland försäkringsbolags) ägande av låneförmedlings-, finansierings-, kreditförsäkrings- och kreditaktiebolag. Enligt dessa regler skall ett finansinstitut kunna äga högst 20 procent av aktierna i dessa slag av bolag. Emellertid skall ett försäkringsbolag ensamt eller tillsammans med andra bolag i samma koncern helt kunna äga ett låneförmedlings- eller finansieringsbolag.

I denna proposition framhåller också departementet, att det från konkurrens- och koncentrationssynpunkt är föga önskvärt att försäkringsbolag köper upp etablerade banker. Etablering av nya enheter inom bank och försäkring skulle däremot i och för sig kunna medföra att konkurrensen ökar. Det existerande försäkringsbolaget kan mer effektivt utnyttja sitt kapital och sin arbetskraft på avdelningskontor och filialnät om en utvidgning kan ske av tjänsteutbudet. Motsvarande diskussion förs angående bankers etablering av försäkringsbolag. Å andra sidan menar departementet att möjligheten att driva både bank- och försäkringsbolag inom samma koncern väcker en rad frågor avseende insyn i verksamheten, fördelning av förluster inom koncernen, soliditetskrav m.m. som kräver mera ingående överväganden. Departementet avser att i en proposition redovisa sådana överväganden med eventuella lagförslag under våren 1988.

För försäkringsbolag liksom för andra finansinstitutioner införs enligt förslaget av konkurrens- och soliditetshänsyn en begränsningsregel innebärande att det totala kreditengagemanget i en kund inte får överstiga 50 procent av finansinstitutionens egna kapital. I kreditengagemanget inräknas bokförda värdet av aktier och obligationer som kunden utställt och som finansinstitutionen äger.

Alla former av samarbetsavtal mellan olika finansinstitutioner om produkt- och marknadsmässiga förhållanden föreslås bli underkastade koncessionsplikt. Departementet ansluter sig till förslaget från Löining-utvalget att det bör införas förbud mot ömsesidig styrelserepresentation i finansinstitutioner.

Departementet finner liksom Löining-utvalget, att en och samma totalkvot för skade- och livförsäkringsbolags placeringar i aktier bör införas. Till en början anför departementet att en rimlig tillgång av kapital på kapitalmarknaden måste säkras. Det skulle i och för sig vara en fördel om

de institutionella placerarnas ställning på aktiemarknaden kunde något säkras, eftersom de genomgående gör mera långsiktiga och stabila placeringar än de mer kortsiktiga spekulanterna och utländska placerarna. Å andra sidan måste man enligt departementet undvika att finansinstitutionerna får en alltför dominerande ställning inom norskt näringsliv. Bankerna spelar en starkare roll som långgivare gentemot företag än försäkringsbolagen. Det är därför, menar departementet, inte nödvändigt att införa gemensamma bestämmelser för försäkringsbolagen och bankerna om storleken på den andel av förvaltningskapitalet som kan placeras i aktier. Departementet finner därför, att försäkringsbolagen borde kunna ha en något större andel av förvaltningskapitalet placerade i aktier än bankerna. Skulle bankernas och försäkringsbolagens beteende i övrigt bli mer lika längre fram får dock frågan om en harmonisering tas upp på nytt. Departementet hänvisar till att försäkringsbolagen har både ett långivar- och försäkringsgivarförhållande till företagen.

Departementet föreslår därefter, att försäkringsbolagen skall kunna placera 12 procent av det förvaltade kapitalet i aktier. Häri inräknas även andelar i t.ex. kommanditbolag. För bankerna förslås samtidigt en höjning från 2 till 4 procent av det placeringsbara utrymmet. Tillsynsmyndigheten skall kunna ge dispens från de nu nämna gränserna. Denna dispensgivning skall vara restriktiv. Det skall förmodligen anses naturligt att göra undantag för ägande av hela eller större delar av aktiekapitalet i andra finansinstitutioner. Det kan också enligt departementet vara naturligt att undanta ägandet i ett venture capitalbolag. Emellertid skall detta bolags aktieinnehav räknas med i finansinstitutionens samlade aktieinnehav.

Departementet framlägger inga förslag såvitt gäller koppling av lån och försäkring, men erinrar om att enligt en nyligen framlagd proposition om konkurrenslag regeringen kan ingripa och begränsa sådana möjligheter till kombinerade anbud. Enligt lagen om försäkringsverksamhet skall tillsynsmyndigheten kontrollera hur överskottet fördelas mellan försäkringstagare i livbolag. Departementet anför, att bolagen i fortsättningen inte bör kunna subsidiera sina försäkringskunder vid långgivning, vare sig generellt eller i förhållande till enskilda kunder, jämfört med den avkastning bolagen skulle fått vid alternativ långgivning. Om denna princip frångås bör tillsynsmyndigheten gripa in.

4.3 Finland

I 1 kap. 3 § i 1979 års lag om försäkringsbolag slås fast, att försäkringsbolag inte får driva annan rörelse än försäkringsrörelse. Vidare görs enligt en lagändring den 1 april 1987 den inskränkningen, att försäkringsbolag inte utan social- och hälsovårdsministeriets tillstånd får äga en större del av aktiekapitalet i ett aktiebolag, som bedriver annan rörelse än försäkringsrörelse, än ett belopp som motsvarar 20 procent av bolagets aktiekapital och röstetalet för alla aktier, om inte bolagets verksamhet kan anses ansluta sig till försäkringsrörelsen och vara ändamålsenlig för denna

eller bolaget utgör ett bostads- eller fastighetsbolag. Vad som sålunda sägs om aktier och röstetal tillämpas även på motsvarande bestämmanderätt i andra företag.

När försäkringsbolagets aktieinnehav beräknas skall även beaktas aktier och bestämmanderätt som innehas av övriga bolag som hör till försäkringsbolagets koncern samt, om ministeriet så föreskriver, även aktier och bestämmanderätt som hör till samma s.k. samarbetsgrupp (som ungefär motsvarar den form av försäkringskoncern vilken behandlas i 1 kap. 9 § sista stycket i den svenska försäkringsrörelselagen).

4.4 Västtyskland

Västtyska försäkringsbolag får enligt lagen inte bedriva annan verksamhet än försäkringsverksamhet. Frågan huruvida ett tyskt försäkringsbolag via ett dotterbolag kan driva annan verksamhet, har dock inte upptagits till prövning av den tyska tillsynsmyndigheten. Detta torde bero på att bolagen har stora möjligheter att använda de fria medlen till placeringar i andra verksamheter än försäkringsverksamhet. Som exempel kan nämnas att försäkringsaktiebolaget Allianz kontrollerar minst 50 % av aktiekapitalet i åtta bolag som inte bedriver försäkringsrörelse. Dessutom har det stora andelar (över 20 %) i 24 andra bolag.

I den västtyska tillsynslagen föreskrivs uttryckligen i 54 § som generell princip att placeringarna av ett försäkringsbolags tillgångar skall ske med beaktande av såväl försäkringsbeståndens art som bolagets struktur. Placeringarna skall ske på ett sådant sätt att största möjliga säkerhet och räntabilitet erhålls. Samtidigt skall iakttas, att bolaget vid varje tidpunkt har likvida tillgångar och att tillgångarna har en lämplig sammansättning och spridning.

Ett tyskt försäkringsbolags bundna medel (ungefär motsvarande det svenska begreppet "tillgångar motsvarande de försäkringstekniska skulderna") får placeras i vissa i lagen angivna tillgångsslag, däribland börsnoterade aktier. När det gäller aktieplaceringar får dock ett enskilt försäkringsbolags totala placeringar i allmänna aktiebolag maximalt ingå med 5 % i täckningen av de tekniska reserverna. Denna andel förväntas komma att höjas till 10 %.

Beträffande de fria medlen finns inga direkta regler som styr placeringarna till vissa tillgångsslag. För placeringar i aktier innehåller lagen (82 §) ett bemyndigande för tillsynsmyndigheten att ingripa beträffande enskilda aktieplaceringar som enligt tillsynsorganets bedömning innebär en egentlig risk för försäkringsrörelsen.

Försäkringsbolagen skall till tillsynsmyndigheten anmäla alla förvärv av fast egendom, alla förvärv över tio procent av ett annat företags aktiekapital och alla förvärv i företag till vilka försäkringsbolagen står i beroendeställning. I lagen ges vidare föreskrifter för hur det bundna kapitalet skall placeras. I praxis gäller som tumregel att placeringen av dessa skall ske med en tredjedel vardera i fast egendom, aktier och obligationer.

Aktieförvärv måste till viss del täckas med försäkringsbolagets egna kapital. Bolagen får inte ta upp lån för att köpa aktier.

Nyligen ombildades ägarstrukturen inom det västtyska försäkringsaktiebolaget Allianz, som är Europas största direktförsäkringsaktiebolag med betydande aktieinnehav i det västtyska näringslivet. Allianz ägs numera av ett holdingbolag.

I *Österrike* har man i stort sett kopierat den västtyska lagstiftningen på detta område.

4.5 Storbritannien

Den gällande tillsynslagen — The Insurance Companies Act 1982 — bygger bl.a. på principen om information till allmänheten. Populärt uttryckt kan ett försäkringsbolag driva verksamheten efter eget gottfinnande, förutsatt att det ser till att presentera information som gör det möjligt för allmänheten att bilda sig en uppfattning om bolagets utveckling och soliditet. I lagen regleras också tillsynen över försäkringsbolagen. Bolagen skall förse tillsynsorganet med detaljerad statistik för att möjliggöra kontroll huruvida bolagen är solventa samt underlätta den löpande kontrollen av bolagens verksamhet.

Principen om att ett försäkringsbolag inte får driva annan verksamhet än försäkringsverksamhet och därmed jämställd verksamhet, lagfästes i Storbritannien först i och med 1982 års lag. Principen förhindrar emellertid inte ett försäkringsbolag att genom ett dotterbolag driva verksamhet som försäkringsbolaget självt inte kan driva. Enligt uppgift är existerande dotterbolag till övervägande delen verksamma inom försäkringsverksamhet, men bolagen har på senare tid börjat bilda dotterbolag verksamma även inom annan verksamhet.

I den brittiska tillsynslagen finns ingen reglering av vilka aktiviteter beträffande fast egendom som ett försäkringsbolag får ägna sig åt. De bestämmelser som finns rör endast värderingen av de typer av fastigheter som kan medtas till täckning av de försäkringsmässiga förpliktelserna.

Tillsynslagen gäller inte direkt för holding-bolag, men lagens bestämmelser om "fitness screening" innebär att fysisk eller juridisk person inte utan tillsynsorganets godkännande får äga eller på annat sätt kontrollera mer än 1/3 av ett försäkringsbolags aktiekapital.

I Storbritannien är förvaltningen av försäkringsbolagets kapital helt överlämnat till bolaget självt såvitt avser de fria medlen. Samtidigt innebär reglerna om värdering av bolagets tillgångar att det intresse som bolaget kan ha att placera medlen på ett mer otraditionellt sätt hämmas, eftersom det i så fall kan få svårt att påvisa att det är solvent. Värderingsreglerna har angetts som huvudorsak till att tre av de största brittiska försäkringskoncernerna i slutet av 1970-talet ändrade sin struktur genom att bilda holdingbolag och låta dessa fungera som koncernens moderbolag med försäkringsbolagen som dotterbolag.

Vid utgången av 1984 utgjorde liv- och skadeförsäkringsbolagens tota-

la aktieplaceringar ca 41 resp 29 % av de totala placeringarna. Inte i något annat land inom EG svarar aktieplaceringarna för så stor del av de totala placeringarna. I motsats till franska försäkringsbolag tycks dock brittiska försäkringsbolag obenägna att förvärva mer än 5 % av aktiekapitalet i enskilda företag. I gengäld är det mycket vanligt att knyta förbindelser till andra finansiella och industriella företag genom styrelseposter o.d..

4.6 Frankrike

De franska lagreglerna och administrativa bestämmelserna för försäkringsrörelse är samlade i Code des Assurances 1976. Lagen innehåller detaljerade regler för placering av försäkringsbolagens bundna medel. Syftet härmed är att i försäkringstagarnas intresse säkra att placeringarnas värde bevaras och att prioritera långsiktiga placeringar. Det sistnämnda uttrycks genom bestämmelsen att minst 34 % av de bundna medlen skall placeras i obligationer.

Försäkringsbolag som är underkastat samhällets tillsyn får inte bedriva annan verksamhet än sådan som särskilt anges i tillsynslagen och därmed jämställd verksamhet. Detta utesluter emellertid inte ett försäkringsbolag från att genom dotterbolag driva verksamhet som försäkringsbolaget inte självt får bedriva.

I praktiken inrättar franska försäkringsbolag sällan dotterbolag för att driva annan verksamhet. Behovet härav anses inte vara särskilt stort, eftersom franska försäkringsbolag kan använda sina fria medel till att skaffa sig inflytande i annan verksamhet. Sådana placeringar är relativt vanliga.

Ett försäkringsbolag kan äga, driva och uppföra fast egendom. När det gäller de bundna medlen får dock placering i en enskild egendom/icke börsnoterat egendomsbolag högst utgöra 10 % — i fast egendom som helhet 40 % — av de totala placeringarna.

Tillsynslagen omfattar inte holdingbolag. Det är emellertid inte vanligt i Frankrike att bilda ett holdingbolag för att driva annan verksamhet. Detta behövs inte heller, eftersom försäkringsbolaget kan driva annan verksamhet genom ett dotterbolag.

Sedan början av 1960-talet har flera franska försäkringsbolag genom ömsesidiga aktieinvesteringar knutit förbindelser till stora finansiella och industriella grupper.

Franska försäkringsbolags aktieplaceringar utgjorde vid utgången av 1984 ca 15 % av de samlade placeringarna. Intresset för aktiemarknaden är stigande. Enligt lagen får högst 1 % av de totala placeringarna ske i aktier i små och medelstora företag. År 1984 hade dessa placeringar nått upp till denna gräns.

Till skillnad från de bundna medlen kan de franska försäkringsbolagen mera fritt utnyttja sina fria medel. Den risk ett försäkringsbolag löper försöker man minska dels genom ett informationskrav såvitt avser aktieplaceringar utöver 10 % av aktiekapitalet i enskilda företag, dels upplys-

ningsplikt gentemot tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten har möjlighet att anmärka på placeringar som anses oförsvarliga. Som exempel härpå anges överdriven koncentration av medel i ett fåtal verksamheter som inte utgör försäkringsverksamhet.

4.7 Holland

Det holländska tillsynssystemet påminner mycket om det brittiska, men är mer liberalt än detta. Tillsynsmyndigheten har enligt tillsynslagen befogenhet att undersöka ett försäkringsbolags ekonomiska ställning, dvs. bolagets solvens och sammansättningen av de tillgångar som skall täcka de tekniska reserverna. Försäkringsbolagen har frihet att driva verksamheten helt efter eget gottfinnande, dock under förutsättning av att de följer normer som är uppställda i lagstiftningen.

Ett försäkringsbolag får inte bedriva annan verksamhet än försäkringsverksamhet. Det ankommer på tillsynsmyndigheten att avgöra om en viss aktivitet kan hänföras under begreppet försäkringsverksamhet.

Enligt gällande praxis får ett dotterbolag till ett holländskt försäkringsbolag bedriva annan verksamhet än försäkringsverksamhet. Som exempel på existerande dotterbolag kan nämnas ett postorderföretag och ett företag som säljer sällskapsresor. Bortsett från egendomsområdet är det inte vanligt att ett försäkringsbolag bildar dotterbolag med uppgift att bedriva annan verksamhet än försäkringsverksamhet.

När det gäller aktieplaceringar anses förbudet mot annan verksamhet inte tillämpligt, om aktieförvärvet har karaktär av ren finansiell kapitalplacering. Ingenting tyder på att tillsynsmyndigheten skulle ingripa mot köp av en större aktiepost i ett företag, förutsatt att försäkringsbolaget kan visa att det bara är fråga om en passiv penningplacering.

Möjligheterna att köpa, uppföra och driva fast egendom är inte reglerade i den holländska tillsynslagen. Ett försäkringsbolag kan alltså uppföra fast egendom, men det vanligaste är att detta överläts till ett egendomsbolag som försäkringsbolaget kontrollerar.

Den holländska tillsynslagen äger inte tillämpning på holdingbolag. De tre största försäkringsbolagen i Holland ingår som dotterbolag i koncerner där moderbolaget är ett holdingbolag. Användningen av denna bolagsform motiveras av de praktiska fördelarna om man utöver försäkringsprodukter också vill tillhandahålla andra finansiella produkter. Två av de nämnda holdingbolagen, liksom en rad andra stora försäkringsbolag, kontrollerar sparkassor och realkreditinstitut.

Den senaste utvecklingen på den holländska kapitalmarknaden har föranlett en bestämmelse i tillsynslagen, som skall göra det möjligt för tillsynsmyndigheten att få en tillfredsställande tillsyn över försäkringsbolagens placeringar på bankområdet. Bestämmelsen har sin grund i att man från regeringens sida dels önskar motverka vad man kallar en orimlig koncentration av ekonomisk makt, dels förhindra en sammanblandning av bank- och försäkringsverksamhet. Enligt bestämmelsen får ett

försäkringsbolag inte utan tillstånd från finansministern förvärva mer än 15 % av aktiekapitalet i en bank. Enligt lagen får dock livförsäkringsbolag inte utöva mer än 5 % av den samlade rösträtten i en banks bolagsstämma. En liknande ordning är införd för bankerna, men gränsen är här satt till 5 % av försäkringsbolagets aktiekapital.

Den ovan redovisade ordningen gäller också för holdingbolag som driver försäkringsverksamhet via ett dotterbolag.

5 Förarbeten

5.1 1903 års försäkringsrörelselag

I *lagen den 23 juni 1903 om försäkringsrörelse*, vår första egentliga lag om enskild försäkringsverksamhet, infördes i 1 § en bestämmelse om att försäkringsbolag icke fick driva annan rörelse än försäkringsrörelse. I motiven till denna bestämmelse anfördes helt kortfattat, att stadgandet stödde sig på så allmänt erkända grunder att en motivering därav syntes överflödig. Det påpekades dock att i uttrycket annan rörelse innefattades varken den lånerörelse som erfordrades för att göra försäkringsanstaltens medel fruktbärande eller den rörelse som bestod i att hos annan anstalt återförsäkra övertagna risker eller att meddela återförsäkring åt annan anstalt (NJA II 1904 s. 7).

5.2 1942 års försäkringsutredning och 1948 års försäkringsrörelselag

1942 års försäkringsutredning anförde beträffande försäkringsbolagens rätt att driva annan rörelse att den ekonomiska utveckling som skett sedan 1903 års lagstiftning ytterligare understrukt behovet av en undantagslös förbudsregel i detta avseende. Uppenbart var vidare enligt utredningen, att försäkringsbolag inte fick genom dotterbolag utöva sådan rörelse som de inte ägde bedriva i egen regi. Delvis i syfte att förebygga ett kringgående av förbudsregeln föreslog utredningen införande av en ny bestämmelse enligt vilken försäkringsbolag, inte utan medgivande från försäkringsinspektionen, fick äga mer än en tiondel av aktierna i ett svenskt aktiebolag. Om aktier med olika röstvärde fanns, fick röstetalet för de av försäkringsbolaget ägda aktierna utgöra högst en tiondel av röstetalet för samtliga aktier. Tillhörde försäkringsbolaget en koncern, skulle dessa bestämmelser i stället gälla koncernen. Vad nu anförts skulle inte äga tillämpning på aktier i försäkringsaktiebolag eller i aktiebolag som har till uteslutande syfte att äga aktier i försäkringsaktiebolag eller att tillskjuta garantikapital i ömsesidigt försäkringsbolag.

Förslaget föranleddes egentligen närmast av att utredningen samtidigt föreslog att tio procent av försäkringsfonden i livförsäkringsbolag skulle

få placeras fritt. Till stöd för införandet av en ny lagbestämmelse anförde utredningen, att riskbärande investeringar till näringslivets fromma i själva verket var ägnade att främja bolagets och dess försäkringstagares gemensamma intressen och fortsatte:

Härvid förutsattes, att investeringarna ske med klok försiktighet och utan ovidkommande synpunkter. Det är uppenbart, att en tendentiös eller eljest oförsiktig placeringspolitik kan medföra ödesdigra verkningar för bolagets soliditet. Särskilt allvarig är faran att bolagsledningen i spekulatiossyfte lockas till ensidiga investeringar i konjunkturbetonade företag. En god fördelning ur risksynpunkt av bolagets placeringar utgör ett oavvisligt krav, som med särskild styrka gör sig gällande i fråga om de fria placeringarna (SOU 1946:64 s. 161).

För närvarande kunna bolagen placera endast sina s.k. fria reserver i aktier. Såsom redan framhållits kunna vidgade möjligheter till aktieinvestering tänkas hos bolagsledningen uppamma ett företagarintresse utanför försäkringsväsendets eget område, en utveckling som måste betecknas såsom synnerligen allvarig. De för vårt lands förhållanden högst betydande kapital, som förvaltas av livbolagen, böra icke få utnyttjas för ekonomiska spekulationer. Såsom här ovan flera gånger framhållits, är fondförvaltningens säkerhet det primära. Även om det för närvarande saknas anledning antaga att tendenser av nu antydd art skola taga sig uttryck i försäkringsbolagens placeringspolitik, är det angeläget att denna synpunkt icke förbises vid en reformering av placeringsbestämmelserna. I allmänhet torde ett livbolag genom att utnyttja endast en eller annan procent av försäkringsfonden kunna vinna dominerande inflytande över affärsföretag på andra verksamhetsområden. Den närmast till hands liggande spärranordningen häremot torde vara en regel av innebörd, att det belopp, som ett livbolag äger investera i ett och samma affärsföretag, icke må överstiga en viss begränsad del — föreslagsvis tio procent — av företagets nominella aktiekapital. Det är emellertid av vikt, att regeln icke göres ovillkorlig. I vissa fall kan nämligen en mera vidsträckt investeringsrätt vara motiverad, exempelvis i företag inom försäkringsväsendets eget område eller eljest i företag, som äro direkt ägnade att främja försäkringsväsendets sunda utveckling. Möjlighet till dispens från spärregeln i dylika fall bör sålunda hållas öppen och det synes lämpligen böra ankomma på försäkringsinspektionen att meddela sådan dispens. Det ligger i sakens natur, att ett medgivande till vidgad rätt till förvärv av aktier i visst företag kan förbindas med villkor, som betingas av omständigheterna i det särskilda fallet (s. 164 f.).

Utredningen ville avslutningsvis rikta uppmärksamheten på de förvaltningsbolag vilka bildas för förvaltning av försäkringsbolagens fastigheter och anförde:

Denna förvaltningsform erbjuder påtagliga praktiska fördelar och bör enligt utredningens mening icke motverkas av den föreslagna spärrregeln om en till viss kvot av det nominella aktiekapitalet begränsad placeringsrätt. Utredningen förutsätter sålunda, att medgivande till obegränsat förvärv av aktier i sådana bolag lämnas (s. 166).

Beträffande investering i ekonomiska föreningar fann utredningen icke anledning till särskilda föreskrifter, eftersom enligt dittills vunnen erfä-

renhet denna fråga endast hade betydelse såvitt angick sådana föreningar som bildats för fastighetsförvaltning.

Försäkringsutredningen tillfogade slutligen, att om erfarenheterna från tillämpningen av den fria placeringsrätten särskilt i fråga om aktier, skulle ge vid handen att ytterligare inskränkningar var av nöden, frågan härom borde tas under förnyad prövning. Utredningen räknade emellertid med att försäkringsbolagen skulle så handha den fria placeringsrätten, att ytterligare restriktioner skulle visa sig obehövliga.

Utredningen föreslog att en sanktionsbestämmelse, enligt vilken koncessionen även skulle kunna komma att äventyras om avvikelse skedde från de nu behandlade lagrummen, skulle införas (jfr utredn. s. 298).

Hos *remissinstanserna* fick förslaget om begränsning av aktieinnehavet ett blandat mottagande.

Försäkringsinspektionen fann att gränsen borde sättas väsentligt lägre än vad utredningen föreslagit och anförde:

En aktieägare, som disponerar 10 procent av ett bolags aktiekapital, har därigenom ofta ett dominerande eller i varje fall ett mycket starkt inflytande över bolaget. Detta gäller särskilt ju större spridning bolagets övriga aktier hava. Det är ju uppenbart, att den som t.ex. disponerar 10 milj. kronor av ett bolags till 100 milj. kronor uppgående aktiekapital, får ett mycket starkt inflytande över bolaget. Därjämte skulle fem försäkringsbolag, som icke tillhöra samma koncern och som vart och ett utnyttjade 10-procentgränsen i samma aktiebolag och bildade ett konsortium, få en absolut majoritet i bolaget. Det kan givetvis icke vara lämpligt att utrusta försäkringsbolagen med en laglig möjlighet att få ett starkt minoritetsintresse i och — tillsammans med andra försäkringsbolag — absolut kontroll över andra svenska aktiebolag, samtidigt som man förbjudit bankaktiebolagen att överhuvud äga aktier i andra bolag. Den nya aktiebolagslagen har även i flera avseenden givit minoritetsägare av 10 procent av kapitalet viss befogenhet framför andra aktieägare. Detta visar ju, att sådan minoritetsägare är en faktor att räkna med för bolagsledningen (prop. 1948:50 s. 211).

Försäkringsinspektionen ville begränsa den fria placeringsrätten till fem procent av försäkringsfonden.

Bank- och fondinspektionen var ännu mera kritisk och anförde:

En fri placeringsrätt för försäkringsbolagen blir av särskild betydelse med hänsyn till de ökade möjligheter att förvärva aktier i andra företag, som försäkringsbolagen härigenom få. Frågan om försäkringsbolagens aktieförvärvsrätt kan, som framgår redan av betänkandet, ses från många olika synpunkter. Vad först säkerhetsynpunkten beträffar, är det givetvis riktigt, som utredningen påpekat, att det icke erbjuder någon svårighet att angiva företag, vilkas aktier måste anses erbjuda minst lika god säkerhet som flera slag av industriobligationer. Begränsa bolagen sina aktieplaceringar till förvärv på lång sikt av aktier i dylika företag, torde ur denna synpunkt icke vara något att erinra däremot. Som utredningen själv framhåller föreligger emellertid risken, att bolagen i spekulationssyfte förvärva även aktier i mera konjunkturbetonade företag. En sådan användning av rätten till fri placering, som är mycket svår att hindra skulle uppenbarligen kunna allvar-

ligt rubba bolagen soliditet och skapa avskrivningsbehov, som icke kunde täckas utan en ökning av försäkringspremierna.

Utredningen framhåller, att vidgade möjligheter till aktieinvestering kunde tänkas hos bolagsledningen uppamma ett företagareintresse utanför försäkringsväsendets eget område, vilket finge betecknas såsom en synnerligen allvarlig utveckling. Bank- och fondinspektionen vill, med hänsyn till de ogynnsamma verkningar, som på sin tid följde av affärsbankernas aktieförvärvsrätt, starkt understryka vikten av denna synpunkt. En betydande del av de förluster, som efter första världskriget drabbade bankväsendet, härledde sig från engagemang med företag, i vilka bankerna ägde stora aktieintressen. På grund av dessa intressen hade bankerna förletts till en kreditgivning, som ofta resulterade i större förluster än själva aktieinnehaven. Samma frestelse kan uppkomma för försäkringsbolagen, därest en fri placeringsrätt införes. Den spärregel, som utredningen föreslagit till förhindrande av en dylik utveckling, är icke effektiv. Redan innehavet av 10 procent av aktierna i ett av våra större industriföretag kan medföra ett mycket starkt och understundom avgörande inflytande på företagets ledning. Och i andra fall kan tänkas, att två eller flera försäkringsbolag med intressen i samma företag träffa överenskommelser, genom vilka spärregelns syfte förfelas. Att förhindra ett dylikt samgående låter sig svårligen göra. Det synes inspektionen föga rationellt att nu medgiva försäkringsbolagen en rätt, som på grund av vunna erfarenheter från tagits affärsbankerna, vilka dock obestriddligen besitta större möjligheter än försäkringsbolagen att bedöma industriföretagens bärighet och framtidsutsikter

Bank- och fondinspektionen vill slutligen peka på den fara, som ligger däri att ledningen över industriföretagen i betydande utsträckning kan komma att övergå i försäkringsbolagens händer. Den förut berörda regeln att sagda bolag i princip icke må förvärva mer än högst 10 procent av aktierna i annat företag, kan icke förhindra en dylik utveckling (prop. s. 211 ff.).

Bank- och fondinspektionen motsatte sig att fri placeringsrätt fick omfatta aktier.

I propositionen (1948:50) till den sedermera utfärdade *lagen den 17 juni 1948 om försäkringsrörelse (nr 433)* tillstyrkte departementschefen en viss fri placeringsrätt av försäkringsfonden, men fann att den fria placeringsrätten inte fick omfatta aktier. I sammanhanget tog departementschefen också upp frågan om försäkringsbolagens rätt till aktieplaceringar i allmänhet. Härvidlag anförde departementschefen följande:

Genom de framförda betänkligheterna har problemet emellertid vidgats. Den frågan tränger sig fram, huruvida icke ett generellt förbud för försäkringsbolag att förvärva andra aktier än försäkringsaktier är motiverat. Vid övervägande av denna fråga har jag fäst avseende vid att försäkringsbolagen hittills endast i tämligen ringa omfattning disponerat sina fria fonder för aktieförvärv

Någon vägande anmärkning i anledning av bolagens innehav av "andra aktier" har såvitt jag vet icke framkommit. Under föreliggande omständigheter finner jag därför icke skäl att nu upptaga förbud mot dylikt aktieförvärv. Vad försäkringsaktierna beträffar torde ett förbud mot förvärv av dylika kunna motverka ur allmän synvinkel önskvärda konsolideringsstrå-

vanden eller fusioner; sådant förbud borde följaktligen icke böra ifrågakomma. Om försäkringsbolagen sålunda alltså skola tillåtas att i begränsad omfattning förvärva aktier, är det emellertid av betydelse att tillse, att bolagen icke förskaffa sig för stort inflytande i företag utanför försäkringsväsendets eget område. I detta hänseende kan jag helt ansluta mig till försäkringsutredningens synpunkter. Dock synes mig försiktigheten kräva en snävare begränsning än utredningen föreslagit (s. 216 f.).

Departementschefen förordade därför att den ifrågavarande spärren bestämdes till fem procent av aktiekapitalet eller röstetalet.

I propositionen framhöll departementschefen vidare att förbudet mot främmande rörelse givetvis också innebär förbud för försäkringsbolag att genom dotterföretag driva sådan verksamhet som bolaget inte äger bedriva i egen regi.

Departementschefen anslöt sig till utredningens konstaterande att koncessionen skulle kunna komma att äventyras om avvikelse skedde från de regler som hänförelse sig till lagens förbud mot annan rörelse.

Första lagutskottet godtog propositionen vad angick kapitalplaceringsregler.

När det gällde den föreslagna begränsningsregeln för att förvärva aktier hade utredningen förutsatt att medgivande till obegränsat förvärv av aktier i förvaltningsbolag som brukar bildas för förvaltning av försäkringsbolagens fastigheter skulle komma att lämnas. Utskottet anslöt sig till utredningens uttalande. Utskottet föreslog i syfte att vinna överensstämmelse med nya aktiebolagslagen att uttrycket "aktiebolag, som har till uteslutande syfte" skulle jämkas till "aktiebolag vars verksamhet har till föremål".

Riksdagen antog i nu berörda delar propositionen med utskottets ändringsförslag.

Särskilt ang. försäkringsbolags rätt att bedriva byggnadsverksamhet

När det gäller gränsdragningen i övrigt mellan försäkringsrörelse och annan rörelse hade 1942 års *försäkringsutredning* i sitt betänkande anfört att det p.g.a. förbudet mot att bedriva annan rörelse än försäkringsrörelse var uteslutet för försäkringsbolag att i egen regi bedriva bostadsproduktion. Denna bestämmelse kunde dock enligt utredningen inte hindra att försäkringsbolag träffade avtal med företagare inom byggnadsbranschen som på egen risk och mot avtalad entreprenadsumma utförde byggnadsarbetet. Att låta utföra arbetet på löpande räkning ansågs innebära att bolaget självt bedrev byggnadsverksamhet vilket således skulle vara förbjudet. Bestämmelsen ansågs däremot inte hindra att moderniserings- och liknande arbete utfördes på löpande räkning, eftersom det måste anses tillhöra fastighetsförvaltningens område (SOU 1946:34 s. 179 f.).

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund anförde med anledning av detta, att frågan huruvida annan rörelse än försäkringsrörelse bedrevs borde bedömas på grundval av målsättningen för rörelsen. Riksförbundet tillä-

de att bedrivande av en spekulationsartad byggnadsproduktion uppenbarligen var i strid med lagen. Om ett försäkringsbolag för kapitalplacering eller för erhållande av egna kontorslokaler önskade uppföra en byggnad borde bolaget äga att utföra arbetet på det sätt som ur teknisk och ekonomisk synpunkt var riktigast och mest ändamålsenligt. Om man vid ett byggnadsföretag nödgades vidta flera och betydelsefulla ändringar övergick entreprenadavtalet lätt till ett "räkningsavtal" (avtal på löpande räkning), men då, enligt riksförbundet, vid en tidpunkt och på ett sätt som för byggherren var direkt olämpligt och oekonomiskt. Gränsen mellan att bygga på entreprenad och i egen regi var ofta flytande, liksom gränsen mellan nybyggnadsarbeten å ena sidan och moderniserings- och andra arbeten å andra sidan. Om utredningen rätt tolkat lagbestämmelsen om förbud mot annan rörelse erfordrades enligt riksförbundet en uppmjukning av gällande bestämmelser (prop 1948:50 s. 214).

Även departementschefen tog i *propositionen* upp frågan om byggande i egen regi och uttryckte i detta sammanhang sin övertygelse att det redan i 1903 års lag intagna förbudet mot annan verksamhet i väsentlig mån bidragit till den utveckling mot ökad soliditet som i stort sett karakteriserat det enskilda försäkringsväsendet. En uppmjukning av förbudet skulle enligt departementschefen medföra risk att utvecklingen fördes in på vägar, som inte var önskvärda.

När det gällde den speciella frågan om fastighetsinvesteringar instämde departementschefen i att byggande mot entreprenadavtal inte stod i strid mot förbudet att driva annan rörelse än försäkringsrörelse. Av riksförbundet anförda svårigheter angående genomförande av entreprenadavtal fann departementschefen vara väsentligt överdrivna och i varje fall inte kunna tillmätas avgörande betydelse. Entreprenadavtalet öppnade möjligheter för försäkringsbolagen att på ett ändamålsenligt sätt investera i fast egendom. Anförda anmärkningar om svårigheterna att skilja mellan att bygga på entreprenad och i egen regi ansågs skjuta över målet. Konsekvensen torde enligt departementschefen snarast bli att även entreprenadavtalet skulle förbjudas. Departementschefen ansåg dock att det måste ligga i sakens natur att gränsen mellan nybyggnadsarbeten å ena sidan, och moderniserings- eller liknande arbete å andra sidan, måste bli flytande. Det lät sig inte göra och var heller inte lämpligt att ställa upp en generell regel, utan frågan fick i stället avgöras från fall till fall (prop. s. 217 f.).

5.3 1945 års försäkringsutredning

År 1945 tillsattes en försäkringsutredning, som i första hand skulle avge förslag i fråga om rationalisering och eventuell centralisering av försäkringsväsendet. Utredningen konstaterade att försäkringsbolagen spelade en avsevärd roll i samhällsekonomin icke endast genom sin primära uppgift att utjämna risker av olika slag utan även genom sin mera sekundära verksamhet såsom kapitalförvaltare, framför allt såsom kreditgivare till

stat, kommuner, fastighetsväsende, handel och industri m.m. Utredningen betonade att den för försäkringsbolagen utslagsgivande synpunkten vid kapitalplacering måste vara, att det placerade kapitalet skall ge den största möjliga ränteavkastning som är förenlig med kravet på säker placering. En avvikelse från denna princip skulle enligt utredningen strida mot det krav på skälighet gentemot försäkringstagarna, som utredningen i annat sammanhang uppställde, vare sig avvikelsen skedde för att gynna enskilda eller samhälleliga intressen. Utredningen ville i samband härmed framhålla, att om vissa kreditbehov ansågs ur samhällelig synpunkt böra gynnas genom fördelaktigare villkor än som stod till buds i allmänna marknaden, en sådan subventionering borde ske genom anlitande av allmänna skattemedel. Skulle exempelvis försäkringsbolagen tvingas att lämna lån på sådana fördelaktigare villkor, skulle detta innebära, att subventioneringen i stället bekostades av dem, som frivilligt tog försäkring. Fördelningen av kostnaden försäkringstagarna emellan skulle i stort sett komma att ske i proportion till dessas försäkringssummor och alltså efter en helt annan fördelningsregel än den som statsmakterna bestämt för fördelningen av samhälliga utgifter, nämligen de vanliga skatteskalorna.

Utredningen ville i detta sammanhang även framhålla, att det inte heller kunde anses riktigt, om ett försäkringsbolag lämnar kredit till sina egna försäkringstagare, exempelvis egnahemslån, på förmånligare villkor än allmänna marknaden erbjöd. Då en sådan kreditgivning i regel inte kunde utnyttjas av alla försäkringstagare, innebar densamma en subventionering av dem som lånar på bekostnad av de övriga. Då det var försäkringstagarnas pengar som placerades, hade man vid val mellan olika men likvärdiga placeringsobjekt enligt utredningen att beakta, att placeringen borde ske på ett sätt som överensstämde med önskningarna hos flertalet försäkringstagare. Man borde exempelvis kunna utgå från att det bland försäkringstagarna i allmänhet icke framstod såsom önskvärt, att deras pengar användes till att befordra maktkoncentrationen inom företagarvärlden (SOU 1949:25 s. 175 f.).

Försäkringsutredningens synpunkter i nu berörda avseenden togs inte upp i den proposition som föranleddes av utredningen.

5.4 1958 års försäkringssakkunniga och 1961 års lagändringar

1958 års försäkringssakkunniga ägnade stor uppmärksamhet åt frågan om försäkringsbolagens möjligheter att bedriva annan rörelse än försäkringsrörelse.

De sakkunniga föreslog att de dåvarande lagbestämmelserna på detta område skulle kompletteras med en regel som gav försäkringsinspektionen rätt att medge undantag från förbudet i fråga.

Huvudregeln beträffande annan rörelse borde vidare enligt de sakkunniga kompletteras med ett stadgande som angav att försäkringsbolag,

utan hinder av huvudregelns bestämmelser, fick biträda annat försäkringsbolag vid dess rörelse, uppföra bostads-, kontors- eller affärsfastighet, vilken var avsedd att utgöra en varaktig kapitalplacering, samt bedriva sådan maskinuthyrnings- och annan verksamhet, vilken medförde ett ändamålsenligt utnyttjande av maskiner och personal som erfordrades för bolagets försäkringsrörelse.

Till stöd för dessa förslag anförde de sakkunniga bl.a. följande.

Flera skäl syntes tala för att försäkringsbolagens rörelse begränsades till i huvudsak försäkringsrörelse. I främsta rummen kunde åberopas, att en dylik begränsning måste anses vara av väsentlig betydelse för vidmakthållandet av fullgoda garantier för försäkringsbolagens soliditet. Skulle försäkringsbolagen äga möjlighet att i större omfattning bedriva andra former av rörelse än försäkringsrörelse, exempelvis industri- eller handelsrörelse, skulle bolagen enligt de sakkunniga kunna bli mera konjunkturkänsliga än annars. Försäkringsbolagen skulle kunna bli utsatta för förlustrisker, som kunde undvikas så länge verksamheten var koncentrerad till försäkringsrörelse. Med hänsyn till att försäkringsbolagens soliditet var av allra största betydelse för försäkringstagarna, syntes det kunna betecknas såsom ett försäkringstagarintresse att försäkringsrörelselagen såsom huvudregel förbjöd försäkringsbolag att bedriva annan rörelse än försäkringsrörelse.

Visserligen inneslöt en kombination av försäkringsrörelse och annan rörelse möjligheter att sänka kostnaderna för försäkringsverksamheten så länge den övriga rörelsen var framgångsrik och vinstgivande. Skulle emellertid sistnämnda del av verksamheten gå mindre bra, kunde den komma att belasta försäkringsrörelsen och fördyra denna. Inte bara soliditetsövervakningen utan även övervakningen av att försäkring meddelades till ett pris som kunde anses skäligt med hänsyn till innehållet i de tjänster försäkringarna innebar för de enskilda försäkringstagarna, skulle försvåras vid en långtgående sammankoppling av försäkringsrörelse och annan rörelse. Det skulle enligt de sakkunnigas mening icke främja en sund utveckling av det svenska försäkringsväsendet om försäkringsbolagen i större omfattning skulle kunna vara verksamma utanför försäkringsväsendets område.

De sakkunniga ansåg det emellertid inte ändamålsenligt att på nu ifrågavarande område ha ett stelt förbud som inte tillät några undantag. Huvudregeln borde utformas så att vissa möjligheter till undantag öppnades. Om det lades i försäkringsinspektionens hand att pröva huruvida undantag från förbudet skulle medges eller inte, förelåg starka garantier för att undantag icke skulle tillåtas i andra fall än när sådant kunde anses förenligt med försäkringstagarintresset. Hinder borde inte möta mot att sådant medgivande gjordes tidsbegränsat eller villkorat. Vidare kunde ett sådant medgivande återkallas.

Som ett exempel på ett område där medgivande kunde komma att aktualiseras nämnde de sakkunniga, att ett försäkringsbolag lånat pengar till ett företag som råkat på obestånd. Det skulle vara värdefullt om försäkringsbolag fick möjlighet att på villkor och under tid som betinga-

des av omständigheterna driva denna främmande rörelse. De sakkunniga påpekade att av det dåvarande undantagslösa förbudet att driva annan rörelse än försäkringsrörelse följde, att ett bilförsäkringsbolag icke ägde rätt att driva bilverkstäder för bilar försäkrade i bolaget. Inte heller ägde brandförsäkringsbolag rätt att reparera brandskadade fastigheter. Försäkringsbolag kunde inte heller bedriva rörelse i skadeförebyggande syfte. På grund därav kunde t.ex. försäkringsbolag som bedrev inbrottsförsäkring inte driva nattvaktsrörelse. De sakkunniga förklarade sig visserligen vara helt främmande inför tanken att försäkringsbolagen skulle äga rätt att i större utsträckning bedriva skadereparationsrörelse eller driva särskild rörelse i skadeförebyggande syfte. Det syntes emellertid de sakkunniga inte uteslutet att vissa fall kunde uppkomma där alldeles särskilda omständigheter talade för att möjlighet skulle öppnas för bolagen att på ett begränsat fält, tillfälligt eller för längre tid, ersätta uppkomna skador in natura i egen regi eller bedriva särskild skadeförebyggande rörelse (SOU 1960:11 s. 137 ff.).

I vissa avgränsade fall ville de sakkunniga gå längre. De ansåg sålunda att försäkringsbolag skulle ha rätt att utan särskilt medgivande bedriva verksamhet, som medförde ett ändamålsenligt utnyttjande av maskiner och personal som erfordrades för bolagets försäkringsrörelse. De sakkunniga nämnde härvid bl.a. uthyrning av överkapacitet hos försäkringsbolagens datorer och uppdrag för utomstående av typen räknearbeten och utredningar där bolagen kunde utnyttja överskottskapacitet hos försäkringsbolagens försäkringsmatematiska och statistiska expertis (s. 139 f.).

Liksom 1942 års försäkringsutredning ägnade de sakkunniga också stor uppmärksamhet åt frågan om byggande i egen regi. De anförde, att det kunde anses tvivelaktigt huruvida det var rationellt att hänvisa försäkringsbolagen till att undantaglöst lämna ut förekommande nybyggnadsarbeten på entreprenad. Olika faktorer åberopades till stöd för detta påstående. Entreprenadavtal kunde bli dyrare än avtal på löpande räkning. Denna avtalsform fritog inte längre försäkringsbolagen från ekonomiska risker i samma utsträckning som tidigare varit fallet. Eftersom gränsen mellan nybyggnads- och moderniseringsarbeten var svävande, var det föga konsekvent att avtalsformen löpande räkning skulle vara förbjuden i det ena fallet, men tillåten i det andra.

De sakkunniga fann det därför mest ändamålsenligt att försäkringsbolagen tillerkändes rätt att själva, under hänsynstagande till de skiftande förhållandena i varje enskilt fall, avgöra vilka administrativa och ekonomiska former som skulle komma till användning när försäkringsbolagen i och för en varaktig kapitalplacering uppförde bostads-, kontors- eller affärsfastigheter. Med stöd av gällande kontrollbestämmelser kunde inspektionen enligt de sakkunniga utföra kontroll över att försäkringsbolagen inte genom nybyggnadsverksamhet utsatte sin ekonomi för faror (s. 141 f.).

Slutligen anförde de sakkunniga, att termen försäkringsrörelse, såvitt gällde anskaffnings-, kontors- och dylik verksamhet, borde reserveras

för sådan verksamhet som utgjorde ett naturligt led i den egna verksamheten. Anskaffnings- och kontorsverksamhet för annat försäkringsbolags räkning var således inte försäkringsrörelse. De sakkunniga ville emellertid inte utesluta försäkringsbolagen från sådan verksamhet, utan ville i stället öppna fri möjlighet för bedrivandet av denna. Därför föreslogs nya bestämmelser för att möjliggöra detta (s. 143 f.).

Om ett försäkringsbolag i framtiden ville utnyttja den möjlighet som en ny lagtext kunde ge att i begränsad utsträckning driva annan rörelse än försäkringsrörelse måste bolagsordningen vara avfattad så, att den täckte den nya verksamheten (s. 144).

Sparfrämjande verksamhet

Från flera synpunkter, bl.a. samhällsekonomiska, kunde det enligt de sakkunnigas uppfattning vara önskvärt, att sparandet i livförsäkringsform växte i omfattning. Om livförsäkringsbolagen kunde medverka här till genom att på marknaden föra fram försäkringar som i nya former inneslöt sparmoment, syntes detta böra hälsas med tillfredsställelse. Enligt de sakkunnigas uppfattning borde inga hinder resas, om livförsäkringsbolagen här ville slå in på nya vägar under förutsättning att det inte var fråga om konstruktioner som var olämpliga från försäkringstagar-synpunkt. Så länge nykonstruktionerna hade karaktären av livförsäkring, lade försäkringsrörelselagen inga direkta hinder i vägen för verksamheten.

Man kunde emellertid också tänka sig, att något livförsäkringsbolag fann det ändamålsenligt att samarbeta med annan sparmedelsförvaltande inrättning och stimulera till sparande i denna andra inrättning. I viss utsträckning hade samarbete etablerats mellan försäkringsbolag och banker. Om fråga skulle uppkomma om ett samarbete så att ett eller flera livförsäkringsbolag skulle administrativt biträda bank med bl.a. kontakter med allmänheten — exempelvis i och för kombination av sparande i bank och riskförsäkring i livförsäkringsbolag — kunde en dylik verksamhet från vederbörande försäkringsbolags sida möta hinder, därför att verksamheten fick karaktären av en främmande rörelse, som enligt gällande lag icke var tillåten för försäkringsbolag. De sakkunniga hänvisade härvid till att de föreslagit en uppmjukning av det nuvarande undantagslösa förbudet för försäkringsbolag att driva annan rörelse än försäkringsrörelse. Enligt de sakkunnigas förslag kunde en sparstimulerande rörelse av sådant slag bli tillåten för livförsäkringsbolag under förutsättning att förhållandena var sådana att försäkringsinspektionen ansåg sig kunna lämna sitt medgivande till rörelsen i fråga. Med hänsyn till den speciella lagstiftning, som försäkringsväsendet var underkastat, syntes det ändamålsenligt att en rörelse av nu ifrågavarande slag av försäkringsbolag gjordes beroende av medgivande av försäkringsinspektionen.

De sakkunniga fortsatte:

Det längst gående steget skulle vara, att livförsäkringsbolagen skulle för egen räkning få mottaga medel från allmänheten för förvaltning

och förräntning utan att ifrågavarande medel har karaktären av livförsäkringspremier. En sådan utvidgning av livförsäkringsbolagens verksamhet skulle beröra en stor del av kapital- och kreditmarknaden och skulle kunna få betydande återverkningar på andra institutioner. De sakkunnigas förslag i det föregående angående uppmjukning av förbudet för försäkringsbolag att driva annan rörelse än försäkringsrörelse innesluter möjlighet för försäkringsinspektionen att ge livförsäkringsbolagen rätt att driva kapitalförvaltningsrörelse utan samband med försäkring. De sakkunniga förutsätter emellertid, att försäkringsinspektionen kommer att visa tillbörlig försiktighet vid ett ifrågasatt begagnande av denna möjlighet och kommer att hålla nära kontakt med övriga berörda instanser.

Emellertid fann de sakkunniga att frågan borde utredas i ett vidare sammanhang och hänvisade till den då arbetande kreditmarknadsutredningen, tillsatt år 1957.

De sakkunniga behandlade sedan frågan om till betalning förfallna livförsäkringsbelopp skulle få inestå hos vederbörande livförsäkringsbolag och därvid förräntas av dessa. Såvitt de sakkunniga kunde finna skulle detta vara till fördel för livförsäkringstagarna. Samtidigt skulle livförsäkringsbolagens administration av förfallna livförsäkringsbelopp i viss mån förenklas, om livförsäkringsbolagen finge en klar och ostridig rätt att i egen regi förränta livförsäkringsbelopp som förfallit till betalning. Skäligheten syntes de sakkunniga kräva, att förfallna livförsäkringsbelopp som på grund av förbiseende eller dylikt kvarlåg lång tid, kanske flera år efter förfallodagen, inte blev helt räntelösa. Vid blott kortare dröjsmål med livförsäkringsbeloppets lyftande torde dock knappast finnas anledning att kräva att livförsäkringsbolag utgav ränta å förfallet belopp.

En förvaltning av förfallna livförsäkringsbelopp syntes de sakkunniga vara en direkt fortsättning och komplettering av de tjänster som livförsäkringsbolagen genom försäkringsavtalen åtog sig i förhållande till försäkringstagarna. Ett ingående av avtal härom kunde från försäkringsbolagets sida utgöra en service i förhållande till försäkringstagarna och kunde eventuellt bidra till att motverka en omedelbar konsumtion av förfallna livförsäkringsbelopp. Såväl vid utformningen av räntereglerna som vid bestämmandet av uppsägningstid för ingångna kvarstående avtal m.m. borde livförsäkringsbolagen givetvis tillse, att nu ifrågavarande verksamhet icke skulle komma att medföra förluster eller svårigheter för den egentliga livförsäkringsrörelsen. Begreppet försäkringsrörelse borde sålunda fattas så vidsträckt att däri ingick även försäkringsbolagens förvaltning och förräntning av förfallna försäkringsbelopp.

De sakkunniga föreslog att det i en ny paragraf stadgades att grunderna beträffande förräntning av försäkringsbelopp som förfallit till betalning skulle innehålla bestämmelser om de förutsättningar under vilka bolagen skulle utge ränta å dylikt belopp och om vilken räntefot som skulle tillämpas eller efter vilka principer denna skulle bestämmas. Härigenom skulle sedvanliga garantier för att bolagen uppfyllde alla rimliga soliditets- och skälighetskrav föreligga.

Femprocentsregeln

De sakkunniga erinrade om att kapitalplaceringsfrågor föll utanför deras uppdrag, men att de funnit det motiverat att behandla hithörande lagbestämmelser och då särskilt femprocentsregeln såvitt de hade betydelse för möjligheterna att genom bildande av dotterbolag kringgå förbudet mot drivande av annan rörelse än försäkringsrörelse. Om den främmande rörelsen drevs av ett dotteraktiebolag, var visserligen försäkringsbolagets ekonomiska risk teoretiskt begränsad till det i dotterföretaget insatta aktiekapitalet. Emellertid kunde det befaras, att ett försäkringsbolags ekonomiska arrangemang genom t.ex. långivning blev större än vad andelen av dotterbolagets aktiekapital utvisade, varigenom försäkringsbolagets reella ekonomiska engagemang skulle komma att närma sig läget vid eget drivande av samma rörelse. De sakkunniga anslöt sig därför till den uppfattning som framkommit vid tidigare lagstiftning, att försäkringsbolag inte genom dotterbolag skulle få bedriva verksamhet som inte kunde tillåtas för försäkringsbolagets egen del (s. 148 f.).

Den dåvarande femprocentsregeln (förbudet för försäkringsbolag eller försäkringskoncern att av aktierna i svenskt eller utländskt aktiebolag utan försäkringsinspektionens medgivande äga mer än fem procent eller, om aktier med olika röstvärde fanns, större antal än att röstetalet för aktierna utgjorde högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier) avsåg endast aktier i svenska aktiebolag. De sakkunniga såg ingen anledning att ställa *aktier i utländska aktiebolag* i en gynnad särställning, utan ansåg att lika starka skäl talade för att lagrummet skulle utvidgas till att avse även aktier i utländska aktiebolag (s. 149 f.).

Försäkringsrörelselagens dåvarande definition av begreppet *koncern* innefattade inte sådana aktiebolag för vilka försäkringsrörelselagen inte ägde tillämpning. De sakkunniga fann övervägande skäl tala för att den omständigheten att ett aktiebolag inte föll in under försäkringsrörelselagen inte borde medföra att aktiebolagens aktieinnehav inte medräknades vid tillämpning av femprocentsregeln för koncernen, om förhållandena i övrigt var sådana att företaget enligt försäkringsrörelselagen skulle räknats som dotterbolag.

Syftet med femprocentsregeln skulle nämligen kunna kringgås om inte sådana dotterbolags aktieinnehav medräknades vid beräkandet av ett försäkringsbolags eller en försäkringskoncerns tillåtna aktieinnehav (utredningen s. 148 f.).

De sakkunniga föreslog därför att när försäkringsbolag hade dotterbolag femprocentsregeln skulle tillämpas på koncernen i dess helhet, dvs. att moderbolagets och samtliga dotterbolags aktieinnehav skulle medräknas, oavsett om det var fråga om försäkringsbolag eller andra aktiebolag.

De sakkunniga konstaterade att femprocentsregeln inte ägde tillämpning på försäkringsbolags aktier i *holdingbolag*, dvs. i nu förevarande fall aktiebolag vars verksamhet har till föremål att äga aktier i försäkringsaktiebolag eller avser att tillskjuta garantikapital i ömsesidiga försäkrings-

bolag. Det rimmade bäst med lagens syfte, ansåg de sakkunniga, att undantaget för holdingbolag utformades så, att det skulle gälla aktiebolag vars verksamhet *uteslutande* hade till syfte att äga aktier i försäkringsaktiebolag eller att tillskjuta garantikapital i ömsesidiga försäkringsbolag (s. 149 f.)

I enlighet med motivuttalanden i samband med genomförandet av 1948 års lag brukade försäkringsinspektionen undantagslöst bevilja dispens för försäkringsbolag att förvärva ett obegränsat antal aktier i *fastighetsbolag* som bildats för förvaltning av försäkringsbolagens fastigheter. De sakkunniga fann dispensförfarandet i detta fall utgöra en onödig omgång och föreslog därför en lagändring som innebar att femprocentsregeln inte skulle gälla aktier i aktiebolag vars verksamhet uteslutande gick ut på att förvalta fastigheter (s. 150).

Vidare ansåg de sakkunniga att det inte behövde krävas medgivande från inspektionen för att försäkringsbolag skulle få äga även större aktieposter i *servicebolag* som var helt inriktade på att biträda ett eller flera försäkringsbolag. Därför föreslog de en motsvarande jämkning även för dessa servicebolag. Vad däremot gällde bolag som hade till syfte att biträda även företag av annat slag talade övervägande skäl för att låta större innehav än fem procent av aktiekapitalet i dessa bolag vara beroende av inspektionens medgivande (s. 150 f.).

Remissinstanserna

Försäkringsinspektionen tillstyrkte förslaget beträffande undantag från förbudet att driva annan rörelse än försäkringsrörelse, men menade att Kungl. Maj:t borde avgöra dispensfrågor av större betydelse. För det fall det befanns ändamålsenligt att tillåta försäkringsbolag att engagera sig i annan verksamhet än försäkringsrörelse borde enligt inspektionen ett sådant engagemang endast få formen av aktieinnehav i dotterbolag. Det borde tillses att engagemanget inte innebar något större risktagande i förhållande till den egentliga verksamheten, t.ex. vid långivning. Ett tillstånd i förevarande fall måste ha som motiv behov av en företagarinsats på ett visst, till försäkringsverksamheten angränsande område. Inspektionen lämnade utan erinran förslaget att försäkringsbolag skulle få rätt att driva viss verksamhet utan dispens (prop. 1961:171 s. 74, 75 f.).

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund erinrade om att konkurrensen mellan bolagen successivt lett fram till serviceåtaganden av olika slag, inte minst då det gällde service åt allmänheten. Förbundet framhöll önskvärdheten av att lagstiftningen reste minsta möjliga hinder för utvecklingen. Efter förebild av 1955 års sparbankslag föreslog riksförbundet en omformulering av förbudet mot drivande av annan rörelse enligt följande:

Försäkringsbolag må icke driva annan rörelse än försäkringsrörelse och i samband därmed stående verksamhet.

Vidare föreslog förbundet en komplettering av försäkringsrörelselagen som överlät åt allmän domstol att pröva frågor om vad som skulle anses

vara "i samband därmed stående verksamhet". Med denna utformning av huvudregeln behövdes inte några undantagsregler. Bolagen borde medges rätt att motta förskottsmedel för premier och rätt att förränta sådana förskottsmedel.

Folksam ansåg att samhällsnyttan krävde att försäkringsbolagen fick större frihet och möjlighet att utnyttja sin kapacitet på sådant sätt att största möjliga effektivitet uppnåddes. Mot bakgrund av den s.k. volvodomén skulle t.ex. ett vaktbolag få meddela en garanti som helt motsvarade inbrottsförsäkring. Konsekvenserna syntes då kräva att försäkringsbolag skulle ha rätt att driva vakt rörelse i samband med inbrottsförsäkring. *Folksam* tillade att en effektiv konkurrens, som var ett starkt samhällsintresse, uppenbarligen förutsatte att olika företag fick utnyttja sina resurser till största möjliga effektivitet.

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund anslöt sig till vad de sakkunniga anfört beträffande rätten för försäkringsbolagen att förvalta och förränta förfallna försäkringsbelopp. Förbundet tillade att förslaget i detta hänseende borde gälla även annan personförsäkring än livförsäkring. Riksförbundet tog även upp frågan om bolagen skulle få rätt att motta medel för förvaltning och förräntning utan att medlen hade karaktär av livförsäkringspremier och anförde. En dylik utvidgning av livbolagens verksamhet skulle enligt förbundet vara av värde både för att stimulera sparandet och från servicesynpunkt. I remissyttrandet pekades också på vissa anordningar som kunde bedömas få en betydande spärstimulerande effekt. Livförsäkringsbolagen borde vara väl skickade att handha en vidgad kapitalförvaltning.

Folksam, *Landsorganisationen* och *Kooperativa förbundet* hade en positiv inställning till tanken att försäkringsbolagen i egen regi skulle få bedriva fristående kapitalförvaltningsverksamhet.

Svenska Bankföreningen motsatte sig i sitt yttrande bestämt, att livförsäkringsbolagen skulle få från allmänheten motta även andra medel än försäkringspremier för förvaltning och förräntning. Såsom de sakkunniga framhållit skulle en dylik utvidgning få betydande återverkningar på kapital- och kreditmarknaden och bryta sönder den struktur som där naturligt vuxit fram. Denna utvidgning torde även vara oförenlig med banklagen. Beträffande rätten att förvalta och förränta förfallna försäkringsbelopp ifrågasatte bankföreningen om det verkligen fanns behov av sådana avtal.

Hyresgästernas Riksförbund avstyrkte förslaget om rätt att uppföra bostads-, kontors- eller affärsfastigheter. Enligt förbundets mening skulle möjligheterna för andra företagare inom byggnads- och bostadsbranscherna att erhålla inteckningslån komma att begränsas, om förslaget genomfördes (prop. s. 76).

Sveriges Industriförbund ansåg, att vad de sakkunniga anfört beträffande entreprenadkontrakt inte utgjorde något egentligt skäl för övergång till avtal på löpande räkning. Anbud på löpande räkning var dock att föredra om arbetenas karaktär eller andra omständigheter inte medgav att vederhäftiga anbud inhämtades. Man torde dock med förtroende

kunna överlämna till försäkringsbolagen att själva bedöma vilken avtals-typ som i varje särskilt fall kunde vara den lämpligaste (prop. s. 76 f.).

Försäkringsinspektionen tillstyrkte de sakkunnigas förslag beträffande tillämpningen av *femprocentsregeln*, men menade att bestämmelser om ägande av aktier i förvaltningsbolag borde avfattas så att det endast av-såg bolag som förvaltade försäkringsbolagets egna fastigheter. (prop. s. 79).

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund hade inte heller något att erin-ra mot de föreslagna modifikationerna i femprocentsregeln. Förbundet förde emellertid fram ett förslag från Svenska Livförsäkringsbolags Före-ning om att rätten att inneha aktier i ett och samma aktiebolag skulle ändras från fem till tio procent. Riksförbundet fann ej någon större olä-ghenhet med en tioprocentsregel för försäkringsbolagens verksamhet eller någon risk för bolagens soliditet om detta förslag genomfördes (prop. s. 79).

Propositionen

Försäkringssakkunnigas förslag resulterade i en proposition (1961:171) om ändring i försäkringsrörelselagen. I propositionen anförde departe-mentschefen i fråga om undantag från förbudet för försäkringsbolagen att driva annan rörelse (nuvarande 1 kap. 3 §):

Enligt min uppfattning synes det sålunda motiverat att öppna vissa möjligheter till undantag från huvudregeln med förbud för försäk-ringsbolag att driva annan rörelse än försäkringsrörelse. För undantag bör krävas särskilda skäl.

Intresset av försäkringsrörelsens soliditet, som förbudsregeln avser att tillgodose, får givetvis icke åsidosättas genom en sådan reform. Erforderliga garantier härför får anses föreligga om avvikelse från huvudregeln kan äga rum först efter prövning i varje särskilt fall. Bo-lagsordningen skall ange föremålet för bolagets verksamhet och frå-gan om skäl för undantag föreligger i det enskilda fallet bör lämpligen prövas i samband med att bolagsordning eller ändring däri stadfästes. Den avsedda prövningen synes böra ske under beaktande av grund-tankarna bakom förbudsregeln.

Dispens från det principiella förbudet mot att driva annan rörelse än försäkringsrörelse torde ej böra medges i andra fall än sådana då ett undantag kan anses direkt främja försäkringstagarnas intressen.

I allmänhet synes också böra krävas att rörelsen i fråga har ett natur-ligt samband med försäkringsverksamheten. Den nu förordade lös-ningen torde enligt min uppfattning i högre grad än det av Försäk-ringsbolagens riksförbund förordade systemet tillgodose det från för-säkringsbolagshåll uttalade önskemålet om möjligheter för en smidig anpassning till utvecklingen på området (prop. 1961:171 s. 80 f.).

Departementschefen anslöt sig sålunda till de sakkunnigas förslag att öppna vissa möjligheter för försäkringsbolagen att, efter prövning i varje särskilt fall, få bedriva sådan rörelse som utgör ett naturligt utflöde av den egentliga försäkringsrörelsen. Dock kunde han inte förorda de sak-kunnigas förslag att försäkringsbolagen utan särskilt medgivande skulle ha rätt att driva verksamhet som medförde ett ändamålsenligt utnyttjan-

de av maskiner och personal som erfordrades för bolagets försäkringsrörelse. Medgivande borde fordras även i dessa fall. Riksdagsbehandlingen föranledde inte någon ändring av departementschefens ställningstagande i nu nämnda avseende.

Departementschefen fann att vad han nyss anfört borde beaktas i samband med stadfästelse av bolagsordning eller ändring i denna. Enligt departementschefen syntes dock inte behov föreligga av att i lagtexten genom uppräkningsange i vilken utsträckning försäkringsbolagen borde ha frihet att driva främmande rörelse. Vad avsåg Hyresgästernas Riksförbunds framförda farhågor erinrade departementschefen om att kommittéförslaget ej tog upp kapitalplaceringsfrågor. Förslaget hade endast den tekniska innebörden att försäkringsbolagen inte längre skulle vara obligatoriskt hänvisade till entreprenadkontraktsformen när det gällde nybyggnadsverksamhet. Att förekomsten av en valmöjlighet härvidlag kunde vara värdefull fann departementschefen bestyrkt genom den verkställda utredningen.

Departementschefen anslöt sig vidare till de sakkunnigas uppfattning att livförsäkringsrörelse innefattade förvaltning och förräntning av förfallna livförsäkringsbelopp. Beträffande livförsäkringsbolagens sparfrämjande verksamhet i övrigt ville departementschefen icke göra mera bestämda uttalanden, men menade att vad de sakkunniga anfört i denna speciella fråga kunde vara till viss vägledning. Departementschefen underströk emellertid värdet av en från samhällsynpunkt angelägen utökning av livförsäkringsbolagens sparmedelinsamlande verksamhet, men ansåg att till en början endast sådan kapitalförvaltningsrörelse som stod i samband med försäkring borde ifrågakomma. Spörsmålet om en mera långtgående utvidgning av den sparfrämjande verksamheten till att omfatta kapitalförvaltningsrörelse utan samband med försäkring borde enligt departementschefen avgöras i ett större sammanhang. Definitivt ställningstagande härtill syntes icke böra ske förrän i samband med en allmän översyn av gränsdragningen mellan olika kreditinstituts verksamhet.

Likaså när det gällde det av Svenska Försäkringsbolags Riksförbund anförda önskemålet om utvidgning av försäkringsbolags rätt att inneha aktier i ett och samma bolag, hänvisade departementschefen till den då pågående utredningen beträffande kapitalplaceringsfrågor i Värdesäkringskommittén, tillsatt 1959. När det gällde förslaget om försäkringsbolagens rätt att äga aktier i fastighetsaktiebolag jämkades bestämmelsen till att avse förvaltning av försäkringsbolags fastigheter, då departementschefen fann att bestämmelsen enligt de sakkunnigas förslag syntes föra längre än som varit avsett (s. 81 f.).

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen lämnades bl.a. två likalydande *motioner*, i vilka ifrågasattes om icke försäkringstagarna borde få rätt att inbetala större eller mindre premiebelopp i förskott för liv- eller skadeförsäkring och lyfta dessa när försäkringstagarna så önskade.

Departementschefens ställningstagande till frågan om rätt för livförsäkringsbolag att förvalta och förränta förfallna försäkringsbelopp läm-

nades utan någon erinran av *första lagutskottet*. I fråga om de ovan nämnda motionerna yttrade utskottet att ett bifall till motionerna skulle medföra att gränsdragningen mellan försäkringsinrättningars och bankers verksamhetsområden skulle utsuddas. Utskottet hemställde därför att motionerna — med hänsyn till den översyn av gränsdragningen mellan skilda kreditinstituts verksamhetsområden som övervägdes inom finansdepartementet — icke skulle föranleda något riksdagens ställningstagande (1 LU 1961:51 s. 63 f.).

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets utlåtande (riksdagens skrivelse nr. 388).

5.5 Kreditinstitututredningen och värdesäkringskommittén

Kreditinstitututredningen, tillsatt 1962, tog i sitt betänkande (SOU 1967:64) upp frågan om försäkringsbolagen skulle få möjlighet att mer allmänt bedriva vissa former av bankverksamhet.

En gemensam motivering i de förslag, som från olika håll framförts i den tidigare diskussionen avseende en utvidgning av försäkringsbolagens verksamhet till att omfatta även vissa former av bankverksamhet, hade enligt utredningen varit, att en sådan utvidgning skulle öka bolagens möjligheter att ge försäkringstagarna en mera allsidig service på betalningsförmedlingens område. Samtidigt skulle möjligheter öppnas att på ett för kunden smidigt sätt tillhandahålla paketlösningar avseende bank- och försäkringstjänster.

Utredningen anförde emellertid:

I dagens läge erbjuder de ordinarie bankinstituten rikhaltiga placementsmöjligheter och en omfattande service på betalningsförmedlingens område. Enligt utredningens mening bör möjligheter finnas att genom samarbete mellan försäkringsbolagen och bankinstituteten tillgodose alla rimliga krav på service. Utredningen har därför icke funnit anledning föreslå sådana ändringar i gällande lag och lagtillämpning, att en integrering av bank- och försäkringsverksamhet i ett och samma företag möjliggörs, med de vittgående, svåröverskådliga konsekvenser en sådan integrering skulle få för kreditväsendets struktur.

Utredningen fann därför att förbudet för försäkringsbolag att driva annan rörelse än försäkringsrörelse borde bestå i sin gällande lydelse.

Utredningsförslaget ledde inte till någon lagstiftning.

I detta sammanhang kan nämnas att dåvarande livförsäkringsaktiebolaget Thule i en framställning till regeringen år 1959 föreslog vissa ändringar i försäkringsrörelselagen, varigenom Thule skulle få möjlighet att erbjuda allmänheten en livförsäkring med premiereserven placerad i aktier, s.k. *aktielivförsäkring*. Avsikten var att skapa ökade möjligheter för försäkringsspararna att värdesäkra sina försäkringar. Å andra sidan skulle inte försäkringsgivaren kunna lämna någon utfästelse om ett i kronor fixerat sparresultat. Till stöd för sitt förslag anförde Thule bl.a.,

att om begränsningen av försäkringsbolagens aktieinnehav ändrades till tio procent av röstetalet, borde för avsevärd tid framåt utrymme skapas för försäljning av aktielivförsäkringar. Thules framställning blev föremål för remissbehandling. Härvid framförde 1958 års försäkringssakkunniga, att försäkringsrörelselagen var alltför restriktiv när det gällde livförsäkringsbolagens rätt att placera försäkringstagarnas tillgodohavanden i aktier. De vinstmöjligheter och möjligheter till kompensation för penningvärdesförsäkringar, som aktier skänkte, gjorde att en klokt sammansatt portfölj kunde vara mer värdefull än en obligations- och inteckningsportfölj av den typ som livförsäkringsfonden då måste vara placerad i. De sakkunniga ansåg dock att en sådan reform inte borde genomföras isolerat utan i samband med en allmän översyn av kapitalplaceringsreglerna. Svenska Livförsäkringsbolags Förening ansåg att en liberalisering av placeringsreglerna borde genomföras, innan frågan om aktielivförsäkring prövades.

Frågan överlämnades till *Värdesäkringskommittén*, tillsatt år 1959. Kommittén anförde sammanfattningsvis:

Två synpunkter synes vara förtjänta av särskilt beaktande. Om ett av motiven för den nuvarande begränsningen av försäkringsbolagens aktieinnehav är farhågor för att deras efterfrågan inte kan tillgodoses utan kraftiga kurshöjningar, borde detta vara ett argument också mot införandet av aktielivförsäkring. Detta gäller särskilt som aktielivförsäkringen låser försäkringsbolagens placeringspolitik; aktieefterfrågan bestäms av premievolymen och kan inte hållas tillbaka ens om det blir uppenbart att den resulterar i kursstegringar och avkastningsreduktioner. Det är vidare tänkbart, att den låga flexibiliteten i de aktieplaceringar (och försäljningar), som härrör ur aktielivförsäkringsverksamheten, kommer att kräva desto större elasticitet i försäkringsbolagens övriga aktieplaceringar. Något säkert omdöme kan dock icke fällas om aktiemarknadens möjligheter att utan väsentliga kursstegringar till följd av materialbrist absorbera den sålunda skapade efterfrågeökningen (SOU 1964:2 I s. 66, jfr II s. 297—305).

5.6 1968 års kapitalmarknadsutredning och 1979 års lagändringar

I 1968 års kapitalmarknadsutredning ägnades stor uppmärksamhet åt försäkringsbolagens kapitalplaceringsfrågor. Utredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1978:11) att den s.k. fria sektorn av dåvarande försäkringsfonden skulle ökas från 10 till 20 procent, att placeringsmöjligheten inom försäkringsfondens fria sektor skulle utvidgas till att omfatta även aktier samt att den då gällande gränsen för försäkringsbolagens rätt att förvärva aktier skulle höjas från fem till tio procent av röstetalet. Samma procenttal för aktieförvärv borde också gälla för fjärde AP-fonden.

Som motiv för sitt förslag till höjning av femprocentsgränsen anförde utredningen, att företagens tillväxt och den önskvärda expansionen av framför allt industrins investeringar förutsatte en ökning av företagens egna kapital som var snabbare än den som ägt rum i genomsnitt under

1970-talet. En inte oväsentlig del av denna kapitalökning måste tillföras företagen externt via aktieemissioner. För att möta det sålunda förutsedda behovet av ökade aktieemissioner måste enligt utredningen flera källor för utbud av riskvilligt kapital mobiliseras. Utredningen ansåg, att strävanden att öka utbudet av riskvilligt kapital borde innefatta även åtgärder som möjliggjorde en ökad tillförsel från försäkringsbolagen. Utredningen återopade härvid den tilltagande institutionalisering som ägt rum under senare år. Även om trenden mot ett minskat antal aktieinnehav hos hushållen skulle brytas, framstod ökade bidrag från försäkringsbolagen, liksom från andra institutionella placerares sida som angelägna.

De bestämmelser som på olika sätt begränsade försäkringsbolagens möjligheter till placering i aktier syftade i första hand till att reducera riskerna vid placering av försäkringsfonden och de fria fonderna. Begränsningen av ett försäkringsbolags innehav av aktier i enstaka bolag till en viss andel av samtliga aktier hade tillkommit för att begränsa bolagens placeringsverksamhet till en relativt passiv kapitalförvaltning. Det hade inte betraktats som en uppgift för försäkringsbolagen att aktivt påverka förvaltningen av de företag vars aktier de ägde — med undantag för egna koncernbolag. Försäkringsbolagen syntes heller inte ha spelat någon aktiv roll som aktieägare, när det gällde påverkan på företagens allmänna ledning och placering. Även om ett försäkringsbolag inte ägnade sig åt en sådan aktiv förvaltning av sin aktieportfölj kunde givetvis aktieinnehav, i kombination med långivning och försäkringstransaktioner med berörda företag, ge vissa möjligheter till indirekt inflytande. I praktiskt taget samtliga kreditinstitut skedde utlånings-, inlånings- och andra transaktioner mot bakgrund av kundens totala förhållande till institutet. Försäkringsbolagen borde i detta avseende, ansåg utredningen, inte utgöra något undantag. Utredningen hade dock ej funnit några indikationer på att exempelvis konkurrensförhållandena på försäkringsmarknaden hade påverkats av försäkringsbolagens aktieinnehav i kundföretag (s. 539 f.).

Den omedelbara effekten av ett slopande av femprocentsregeln, alternativt en höjning av gränsen till tio procent, skulle enligt utredningen, bli förbättrade emissionsmöjligheter för sådana företag som kunde erbjuda relativt säkra och även i övrigt förmånliga placeringsmöjligheter, dvs. i allmänhet de stora, välkända industriföretagen. Det var också i första hand mot dessa företags aktier som utnyttjandet av vidgade placeringsmöjligheter kunde väntas komma att riktas från försäkringsbolagens sida. Det var svårare att bedöma hur en ändring av röstetalsregeln skulle påverka försäkringsbolagens förvärv av aktier i övriga företag. En hypotes var att en vidgning av röstetalsgränsen skulle förstärka inriktningen på de stora och välkända företagen, men leda till minskat intresse för placeringar i övriga företag. En höjning av röstetalsgränsen kunde m.a.o. leda till att minska spridningen av aktieinnehavet inom en given placeringsvolym. Mot detta kunde anföras att den nuvarande röstetalsgränsen inte syntes ha haft en dylik effekt på aktieplaceringarna. Visserligen hade

försäkringsbolagen inte placerat alls eller endast placerat obetydliga belopp i flertalet börsnoterade bolag, men detta torde snarast sammanhånga med att placeringar i dessa företag inte framstått som attraktiva i förhållande till alternativa placeringsmöjligheter. Det fanns anledning förvänta att försäkringsbolagen även i framtiden skulle komma att prioritera aktieplaceringar i stora välkända företag, där aktieinnehavet även efter femprocentsregelns uppmjukning framstod som en fördelaktig placering och inte påkallade några aktiva ägarinsatser från det placerande försäkringsbolagets sida. Ökat aktieinnehav skulle i viss mån kunna förstärka försäkringsbolagens ställning i de berörda företagen vid kredit- och försäkringstransaktioner. Ingenting tydde dock på att försäkringsbolagen hittills hade utnyttjat sådana möjligheter, i den mån de redan förelegat, på ett sätt som givit upphov till några anmärkningar. Försäkringsbolagens aktieinnehav hade, som tidigare påpekats, inte heller utnyttjats till någon aktiv påverkan på företagens skötsel. Detta gällde också enligt utredningen de företag där försäkringsbolagen hörde till de största aktieägarna, nämligen affärsbankerna. Placering i aktier hade bestämts av att aktier varit attraktiva på grund av det realvärdeskydd de givit. Några tecken på ändring i försäkringsbolagens politik i detta avseende förelåg inte.

Denna passivitet i aktieförvaltningen hade dittills åberopats som stöd för förslag att vidga bolagens rätt till aktieplaceringar. Utredningen fann dock inte, att denna passivitet var självklar eller invändningsfri. Inflytandet i aktiebolag grundade sig enligt utredningen på ett antal intressenter som var för sig representerade minoritetsintressen, varför försäkringsbolagens passivitet innebar att andra minoritetsintressens inflytande stärktes. Vidare hävdade utredningen att mera betydande aktieinnehav inte kunde betraktas eller hanteras enbart som placeringsobjekt, varför en negativ utveckling i ett företag i praktiken inte kunde mötas från en stor aktieplacerares sida genom avveckling av hans aktieinnehav, eftersom försäkringsbolagens placeringar var av långsiktig natur (s. 545 f.). Utredningen fortsatte:

Med större aktieinnehav följer ett aktivt ägaransvar. En förutsättning för ett förslag från utredningens sida att vidga försäkringsbolagens rätt till placering i aktier är därför en vilja och kompetens hos försäkringsbolagen att påta sig ett sådant ansvar. Även om försäkringsbolagens primära kompetens ligger inom försäkringsrörelsen, bedömer utredningen förutsättningarna vara goda för försäkringsbolagen att bygga upp den kompetens för marknads- och företagsbedömning, parad med samhällsekonomisk överblick som krävs för ägaransvarets utövande. En ökad institutionalisering av aktieägandet är som tidigare påpekats en utveckling som i vårt land liksom i andra industriländer måste antas fortsätta. Den är inte oförenlig med en ökad spridning av aktieägandet bland hushållen (s. 546).

Kapitalmarknadsutredningen underströk att försäkringsbolagen var de största institutionella aktieägarna. Det dubbla perspektivet av en fortsatt ökning av institutionaliseringen av aktieägandet och behovet av en ökad

tillförsel av riskkapital gav anledning till frågan om försäkringsbolagens aktieplaceringar relativt borde hållas tillbaka och den eftersträlvade ökningen alltså förbehållas andra institutioner.

Utredningens majoritet föreslog, att möjligheterna till placering borde utvidgas i enligt med ovan och anförde:

Utredningen har därvid förutsatt att försäkringsbolagen förvaltar ett eventuellt stigande aktieinnehav under ett aktivt ägaransvar. Utredningen har i sina överväganden också tagit hänsyn till den speciella associationsrättsliga karaktär (ömsesidiga bolag) som de flesta försäkringsbolag har och som innebär att försäkringstagarna i princip har ett avgörande inflytande vid utseendet av styrelsen. Bland de betydande bolagen är endast Skandia konstruerat som aktiebolag, men i detta fall ingår i styrelsen av regeringen förordnade ledamöter. Det offentliga inflytandet kan givetvis om så bedöms önskvärt förstärkas. Därtill kommer det faktum att bolaget står under statlig tillsyn genom försäkringsinspektionen.

När utredningen förordar vidgade möjligheter för försäkringsbolagen att placera i aktier motiveras detta av de samhällsekonomiska skälen för en ökning av utbudet av riskvilligt kapital. Utredningen är medveten om att ett realiserande av förslaget att höja röstetalsgränsen vidgar försäkringsbolagets potentiella inflytande. Med hänvisning till de omständigheter som här anförts har utredningen dock ej bedömt koncentrationsargumentet som tillräckligt starkt för att i dagsläget avstå från att vidga försäkringsbolagens möjligheter till placering i aktier.

Utredningen har funnit det angeläget att understryka det ägaransvar som följer med ett ökat aktieinnehav. Skulle den enligt utredningens bedömning osannolika situation inträffa att försäkringsbolagen i sin aktieförvaltning skulle komma att tillämpa principer som framstår som samhällsekonomiskt inte försvarbara, skulle detta inte kunna ske utan offentlig insyn och debatt. Det är inte svårt att i ett sådant läge föreställa sig möjliga korrekationer i formerna för förvaltningen av försäkringsbolagens aktieinnehav. Det ankommer dock inte på kapitalmarknadsutredningen att nu analysera denna hypotetiska situation (s. 546 f.).

Vad gäller aktiefonder fann utredningen, att dessa inte kunde vara av större intresse för försäkringsbolagen. Fördelarna med sådana fonder kunde bolagen uppnå genom egen förvaltning. Förvärv av andelar i aktiefonder kunde innebära en alltför långt gående koncentration av inflytande. Utredningen fann därför att försäkringsbolag endast med försäkringsinspektionens medgivande skulle få inneha andel i aktiefond (s. 547).

Utredningsledamoten Lars Wohlin var skiljaktig och ville bevara dåvarande regler. Till stöd härför anförde han bl.a.:

En viktig regel i FL (försäkringsrörelselagen) är att försäkringsbolagen i princip inte får driva annan rörelse än försäkringsrörelse. Syftet med förbudet mot att ha fler aktier i samma bolag än som motsvarar fem procent av röstvärdet är bl.a. att hindra att försäkringsbolag kringgår den förra regeln och utövar främmande verksamhet i bolag som det har del i. Detta syfte med förbudet har hittills uppfyllts. Försäkringsbo-

lagens aktieinnehav har hittills haft karaktären av ren kapitalplacering och bolagen har inte försökt ingripa i skötseln av de företag i vilka de har haft aktier. Skulle fem procent ändras till tio procent, har man — som utredningens majoritet också påpekar — att räkna med att försäkringsbolagen kommer att få ta på sig ett aktivt ägaransvar för de berörda bolagen. Det skulle nämligen inte vara försvarligt om försäkringsbolagen då fortsatte att bedriva en passiv placeringspolitik. Försäkringsbolagen är emellertid i dagsläget inte särskilt skickade att utöva ett aktivt ägaransvar. De skulle tvingas att bygga upp en organisation för att bevaka och engagera sig i de berörda bolagens verksamhet. Grundsatsen om att försäkringsbolagen skall avhålla sig från att driva verksamhet, som är främmande för försäkringsrörelse, skulle därmed kunna i viss mån åsidosättas. Att medge det undantag från grundsatsen som den föreslagna ändringen av spärregeln skulle leda till finner jag olämpligt. I samband med att ett försäkringsbolag utövade ett aktivt ägaransvar i annat bolag, skulle det kunna uppstå risk för eller åtminstone misstanke om att själva försäkringsrörelsen och med den förenad utlåningsverksamhet ibland påverkades på ett obehörigt sätt. Motsvarande skäl ligger för bankverksamhetens del bakom gällande principiella förbud mot att bankerna förvärvar aktier. Detsamma kommer även att gälla fondbolagen

När det gäller att via aktiemarknaden så effektivt som möjligt tillgodose näringslivets behov av kapital bör det vidare beaktas att ett ökat utrymme för försäkringsbolagens aktieplaceringar minskar deras utrymme för andra placeringar. I den mån försäkringsbolagen därigenom inte skulle kunna lämna industrilån i samma utsträckning som tidigare, kommer näringslivet totalt sett inte att tillföras något nytt kapital (s. 761 f.).

Även ledamoten Hjalmar Mehr var skiljaktig och framhöll att det var uppenbart att en ökning av ägarandelen till tio procent skulle kunna leda till ett betydande, ibland avgörande inflytande. Enligt Mehr talade därför angelägenheten att inte stärka sådana tendenser till koncentration av ägandet för att dåvarande begränsning borde bibehållas (s. 762 f.).

Utredningsförslaget att samma bestämmelser i fråga om rätten att förvärva aktier — dvs. högst tio procent av aktiekapitalet resp. röstetalet i ett enskilt företag — skulle gälla för försäkringsbolagen och fjärde AP-fonden togs upp av nu nämnda reservanter.

I denna fråga anförde utredningsledamoten Wohlin:

Den fjärde AP-fonden är uteslutande inriktad på aktieförvaltning. Därigenom skiljer den sig från försäkringsbolagen i för aktieförvaltning avgörande hänseenden. Man kan därför inte dra en parallell mellan den fjärde AP-fonden och försäkringsbolagen när det gäller rösträttsbegränsningen. Motivet för AP-fondens inrättande har också förskjutits från att vara en värdesäkring av försäkringstagarnas pengar till att vara en försörjningskälla för riskvilligt kapital till näringslivet. Vidare har fonden redan i dag betydande aktieandelar i vissa bolag och därmed ett aktivt ägaransvar (s. 762).

Utredningsledamoten Mehr anförde i sin reservation:

För AP-fonden föreligger inte motsvarande risker som för försäkringsbolagen för icke avsedd maktkoncentration genom den allsidiga re-

presentationen i dess styrelser, dess öppna och klart redovisade förvaltning och det offentliga inflytande som utövas av statsmakterna vid fastställande av rambeloppen för verksamheten. AP-fonden är därmed väl skickad att utöva det aktiva ägaransvar som bör vara förenat med stora aktieinnehav (s. 763).

Ett stort antal *remissinstanser* yttrade sig över kapitalmarknadsutredningens förslag i nu berörda delar.

Remissinstanserna tillstyrkte i allmänhet eller ville inte motsätta sig utredningens förslag att den fria sektorn av försäkringsfonden skulle utvidgas från 10 procent till 20 procent av fonden. Flertalet av dem godtog också utredningens förslag om att förbudet mot aktieplacering inom fria sektorn avskaffades och att försäkringsbolagens andel av aktierna i ett och samma bolag skulle få motsvara tio procent av antalet aktier eller, om det fanns aktier med olika röstvärde, av röstetalet. En del remissinstanser var dock negativa eller tveksamma till de föreslagna utvidkningarna av försäkringsbolagens möjligheter att inneha aktier.

Bankinspektionen betonade att, såvitt gällde aktiefonder, möjligheterna att genom ett stort andelsinnehav utöva bestämmande inflytande över tillsättande av styrelseledamöter p.g.a. fondbestämmelserna var begränsade. Bankinspektionen utgick vidare från att den kunde ingripa mot sådant val av styrelseledamot som uppenbarligen vore ägnat att skänka otillbörligt inflytande över fondbolagets förvaltning, särskilt då vad gällde utövandet av rösträtten för fondens aktieinnehav (prop. 1978/79:165, bil. 3 s. 200).

Försäkringsinspektionen tillstyrkte en vidgning av den fria sektorn av försäkringsfonden från 10 procent till 20 procent, men ansåg att gällande restriktion beträffande placering i aktier borde kvarstå. Om den fria sektorn skulle öppnas för aktier, borde en begränsning ske till aktier noterade på svensk fondbörs.

Försäkringsinspektionen ansåg att en höjning av femprocentsreglen beträffande försäkringsbolagens rätt att förvärva aktier inte borde ske. Om en höjning skulle göras, borde den vara avsevärt mindre än i utredningens förslag. Inspektionen, som starkt ville understryka behovet av riskspridning när försäkringstagarnas sparmedel placerades, fann att de synpunkter som anförts i ledamoten Wohllins reservation måste tillmätas stor tyngd och att de sammanföll med de synpunkter inspektionen främst hade att företräda. Inspektionen åberopade — till stöd för sitt ställningstagande att någon höjning ej borde ske — främst utredningens eget uttalande att ett ökat engagemang i annan verksamhet torde vara en konsekvens för försäkringsbolagen av ett ökat aktieinnehav (s. 200 ff.).

Sammanfattningsvis anförde försäkringsinspektionen beträffande försäkringsbolagens aktieförvärv:

Inspektionen vill betona vikten av att ledningarna för försäkringsbolagen koncentrerar sig på den i dagens hårda marknad svåra uppgiften att driva försäkringsrörelse med beaktande av högt ställda krav på soliditet och skälighet, produktutformning, skadereglering och konsumentinformation. I detta läge framstår det inte som önskvärt att för-

säkringsbolagen skulle behöva bygga upp en organisation för att bevakas och engagera sig i den verksamhet som företag på helt andra områden bedriver (s. 204).

Vid tillämpningen av femprocentsregeln hade inspektionen dittills som koncernbolag betraktat även försäkringsbolag ingående i bolagsgrupp som, utan att vara koncern i lagens mening, hade gemensam administration och företagsledning, varvid inspektionen som exempel nämnde Trygg och Hansa resp. Folksam liv och Folksam sak. Inspektionen förutsatte att detsamma borde gälla även vid en eventuell ändring av femprocentsregeln. Inspektionen föreslog inte någon lagändring men ansåg det önskvärt med ett uttalande till stöd för denna tillämpning.

Länsstyrelsen i Kalmar län anförde:

Länsstyrelsen vill avstyrka utredningens förslag om vidgad rätt för försäkringsbolagen att förvärva aktier. Näringslivets behov av riskvilligt kapital bör tillgodoses i andra former än genom ökad koncentration av aktieägandet till de stora försäkringsbolagen (s. 205).

Riksbanksfullmäktige tillstyrkte utvidgningen av den fria sektorn, men avstyrkte tills vidare att aktier fick inkluderas i denna. Beträffande femprocentsregeln fann fullmäktige att utredningen anført välgående skäl för en vidgning av denna även om en av konsekvenserna skulle vara, att ett större aktieinnehav i ett bolag inte bara kan utan även bör ge försäkringsbolagen ett ökat inflytande. Om försäkringsbolagen skulle svara för en stor del av framtida aktieförvärv, var det av vikt att inte deras förmåga att delta i framtida nyemissioner begränsades av de då gällande bestämmelserna. Fullmäktige återopade utredningens uttalande att ett ökat inflytande för försäkringsbolagen fick ses som en naturlig och nödvändig konsekvens av ett ökat ägaransvar. Härvid förutsatte fullmäktige, att tillsynsmyndigheten fick vaka över att försäkringsbolagens engagemang i de bolag vari de ägde aktier stod i rimlig proportion till deras totala resurser (s. 205 ff.).

Svenska Bankföreningen tillstyrkte förslagen. Vad gällde förvärv av andelar i aktiefond ansåg föreningen att sådant tillstånd normalt borde kunna ges, i synnerhet för mindre försäkringsbolag (prop. bil. s. 207).

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund tillstyrkte de föreslagna ändringarna i placeringsreglerna beträffande försäkringsfonderna, men ansåg sig tvungen att konstatera att dessa liberaliseringar i mycket blev verkningslösa så länge försäkringsbolagen ålades att uppfylla omfattande placeringskvoter (s. 209).

Riksförbundet tillstyrkte vidare ändringen i femprocentsregeln och anförde beträffande begreppet "aktivt ägaransvar":

Det förtjänar i detta sammanhang påpekas, att försäkringsbolagen har att driva sin placeringsverksamhet med beaktande av försäkringstagararnas intressen. Om därvid placering sker i aktier, är det självklart att försäkringsbolagen med stor uppmärksamhet skall följa utvecklingen av de företag i vilka aktier innehas. Å andra sidan skall försäkringsbolag enligt lagen om försäkringsrörelse i princip inte driva annan verk-

samhet än försäkringsrörelse. Riksförbundet anser emellertid inte, att ett bevakande av försäkringstagarnas intressen i egenskap av aktieägare behöver kollidera med försäkringslagens nyss angivna princip. Vad som är bra för de företag där aktier innehas, är sannolikt regelmässigt också bra för försäkringstagarna och vice versa. Ett utökat aktieägar-ansvar medför givetvis också ett utökat ansvar i förhållande såväl till försäkringstagarna som till de berörda aktiebolagen. Det ankommer därför på försäkringsbolagen att noga uppmärksamma i vilken mån ett vidgat aktieinnehav kräver en anpassning av deras arbetsformer (s. 209 f.).

LO ställde sig avvisande till förslaget att utöka försäkringsbolagens rätt att placera i aktier. LO ifrågasatte om det kunde vara rimligt att försäkringsbolagen, som hade till huvudsakligt syfte att driva försäkringsrörelse, vid sidan om detta skulle bygga upp en särskild företagsförvaltande verksamhet. LO framhöll att det varit värdefullt om utredningens förslag på olika punkter hade varit ägnade att bidra till en breddad insyn och vidgat inflytande på kapitalmarknaden. När det gällde förslaget om försäkringsbolagens utökade rätt till placeringar i varje enskilt företag var det dock enligt LO snarast fråga om motsatta effekter (s. 212).

TCO tillstyrkte förslagen om den fria sektorn, men ansåg att den gällande femprocentsregeln borde bibehållas. Till stöd härför anförde TCO bl.a. följande.

Det kunde inte anses önskvärt att mer dominerande aktieägare sökte undandra sig ett aktivt ansvar för företagets ledning. Samtidigt kunde det dock diskuteras om försäkringsbolagen även vid mer betydande aktieinnehav, aktivt borde söka påverka företagets skötsel. Enligt TCO:s uppfattning var det naturligt att försäkringsbolagen endast ägnade sig åt passiv kapitalförvaltning. Det kunde starkt ifrågasättas om inte en utveckling där försäkringsbolagen påtog sig ett aktivt ägaransvar skulle strida mot gällande grundsatser i lagstiftningen. En olycklig sammanblandning av försäkringsrörelse och annan verksamhet skulle kunna leda till en lojalitetskonflikt. En höjning till tio procent skulle innebära att konflikten mellan de krav den passiva förvaltningen ställde och de krav som borde ställas på större aktieägare accentuerades. Några klara indikationer på att försäkringsbolagen skulle påta sig ett större ägaransvar förelåg inte. En höjning av gränsen skulle ytterligare kunna bidra till att anonymisera ägandet i större företag. TCO, som i sitt remissvar avstyrkte en begränsningsregel för fjärde AP-fonden, medgav att det kunde förefalla mindre lämpligt att samtidigt ha den uppfattningen att en begränsningsnivå borde bibehållas för försäkringsbolagen. Med hänsyn till att passiv kapitalförvaltning måste anses vara mer ändamålsenlig för försäkringsbolagen, medan AP-fondens aktieinnehav borde vara förenad med visst ägaransvar, blev dock enligt TCO bilden en annan. Utredningen hade inte behandlat frågan om nya former för kapitalbildning. Med denna enligt TCO uppenbara brist i utredningen vore det principiellt betänkligt att som en isolerad åtgärd föreslå en höjning av begränsningsregeln för försäkringsbolag. TCO delade utredningens förslag beträffande andel i aktiefond och anförde, att dessa fonder genom risk-

spridning fyllde en funktion för småspararna och inte borde utnyttjas av institutionella ägare (s. 214 f.).

Svenska Arbetsgivareföreningen anförde, att det inte var ett otillräckligt sparande eller att hushållens samlade förmögenheter skulle vara för små som utgjorde den väsentliga grunden till svårigheterna att placera nyemissioner. En begränsad förändring av hushållens placeringsinriktning skulle innebära en väsentlig ökning av näringslivets tillgång på riskvilligt kapital. En ökning av försäkringsbolagens roll som aktieägare borde därför enligt SAF, kunna undvikas. Betänkligheterna mot en sådan väg att underlätta näringslivets försörjning med riskbärande kapital var, mot bakgrund av att SAF i stället ville prioritera enskilt hushållssparande, mycket stora. En höjning av den tillåtna andelen av aktiekapitalet till tio procent skulle medföra att försäkringsbolagen fick ta på sig ett aktivt ägaransvar. Det var enligt SAF lämpligare att försäkringsbolag var specialiserade på försäkringsrörelse och att deras kapitalförvaltning hade passiv karaktär. I övrigt tillstyrkte SAF förslaget i berörda delar (s. 215 f., jfr. s. 28).

Kooperativa Förbundet ansåg det angeläget att försäkringsbolagen i ökad utsträckning kunde bidra till näringslivets kapitalförsörjning och tillstyrkte därför förslaget i nu berörda delar (s. 217).

Sveriges Industriförbund och Svenska Handelskammarsförbundet tillstyrkte förslagen i nu berörda delar. I gemensamt yttrande anförde de, att behov av kapital för placering i aktier i första hand borde täckas genom utbud från hushållen. I andra hand borde privata institutioner, och då bl.a. försäkringsbolagen, ges ökade möjligheter till aktieinnehav. Förbunden ansåg att försäkringsbolagen hade både vilja och kompetens att åta sig det med utökat aktieinnehav ökade ägaransvaret (s. 217).

SHIO och Familjeföretagens Förening ansåg att den föreslagna liberaliseringen i rätten för försäkringsbolagen att äga aktier låg i linje med att även fjärde AP-fondens aktieinnehav skulle kunna uppgå till samma gräns (s. 217).

Svenska Företagares Riksförbund avgav ett yttrande av samma innebörd (s. 217).

Styrelsen för Stockholms Fondbörs tillstyrkte utredningens förslag. Med anledning av utredningens uttalande att ett ökat aktieinnehav för försäkringsbolagens del borde förenas med ett aktivt ägaransvar anförde börsstyrelsen:

Försäkringsbolagens primära uppgift är att förvalta försäkringstagar-
nas medel på ett sådant sätt att dessa medel, enligt vad som föreskrivs i
lagen om försäkringsrörelse, erhåller bästa möjliga avkastning. För att
fullgöra denna uppgift måste bolagen även fortsättningsvis kunna
göra de placeringar och omplaceringar, som ur rent ekonomiska syn-
punkter bedöms som lämpliga och riktiga. Om ett "aktivt ägaransvar",
skulle innebära en begränsning i möjligheterna att göra ekonomiskt
lämpliga dispositioner i aktieportföljen, finns risk för att portföljför-
valtningen blir inaktiv. En sådan förvaltning kan negativt påverka
börshandeln och minska börsens effektivitet som instrument för kapi-
talfördelning (s. 218).

Sveriges Finansanalytikers Förening ansåg förslaget till höjning av aktiebegränsningsregeln vara välmotiverat, och anförde som främsta skäl att många försäkringsbolag var i det närmaste fullplacerade i de attraktivaste papperen vid då gällande femprocentsspärr. Denna begränsning av försäkringsbolagens placeringsregler motverkade en effektiv resursallokering. Föreningen hade förståelse för att olika skäl kunde tala för att försäkringsbolagens röstinnehav borde begränsas. Från principiella utgångspunkter, bl.a. krav på väl fungerande marknad, framstod det dock som tveksamt att bara vissa institutionella placerares handlingsfrihet skulle begränsas, speciellt som dessa placerare svarade för en mycket stor del av det potentiella utbudet av riskvilligt kapital (s. 218 f.).

Sveriges Aktiesparares Riksförbund fann att femprocentsregeln borde behållas, och anförde som skäl härför bl.a., att det från koncentrations-synpunkt kunde ifrågasättas om försäkringsbolagen, som redan då var dominerande ägare i många företag, skulle ges vidgade möjligheter till aktieplaceringar (s. 218).

Fullmäktige i riksgäldskontoret, Svenska Sparbanksföreningen, Sveriges Föreningsbankers Förbund, Folksam, SACO/SR, SHIO, Familjeföretagens Förening, Svenska Fondhandlareföreningen och Svenska Civilekonomföreningen tillstyrkte en utvidgning av försäkringsbolagens rätt att placera aktier i varje enskilt företag i enligt med utredningsförslaget. LRF och Svenska Kommunförbundet anförde viss tveksamhet mot utredningens förslag.

I 1979 års proposition om den svenska kapitalmarknaden (1978/79:165), som bl.a. låg till grund för den sedermera utfärdade *lagen den 13 december 1979 om ändring i försäkringsrörelselagen* (nr 1053), anförde departementschefen, att dåvarande bestämmelser om den s.k. fria sektorn och om begränsning av aktieinnehavet borde bestå. Till stöd för detta uttalade departementschefen, såvitt gällde sistnämnda regel, bl.a. följande:

Det är klart att 5-procentsregeln ibland kan vålla olägenheter, främst då för de stora försäkringsbolagen. När ett försäkringsbolags innehav ligger nära gränsen kan detta innebära vissa svårigheter vid nyemission av aktier. En förutsättning för att emissionen skall bli framgångsrik kan nämligen vara att försäkringsbolaget medverkar — förutom genom att teckna aktier motsvarande dess tidigare innehav — genom att köpa upp teckningsrätter på marknaden. Det kan också nämnas att 5-procentsregeln vid fusioner inom försäkringssektorn under 1960-talet har tvingat fram avyttring av aktier. Olägenheter av detta slag kan emellertid uppstå, även om procenttalet skulle höjas. En viktig princip i försäkringsrörelselagen är att försäkringsbolagen inte får driva annan rörelse än försäkringsrörelse (numera 1 kap. 3 § försäkringsrörelselagen). Försäkringsbolagens aktieplacering har hittills främst haft karaktär av ren kapitalplacering. Som utredningen påpekar bör man räkna med att kraven på försäkringsbolagen att ta på sig ett aktivt ägaransvar stiger om bolagens aktieinnehav kan ökas till 10 %. De skulle mer än f.n. nödgas ingripa i företagets skötsel. Det innebär att principen att försäkringsbolagen inte får driva verksamhet som är främmande för försäkringsrörelse kan komma att åsidosättas. Det kan

vara lika olämpligt att ett försäkringsbolag på grund av sitt innehav av aktier i ett annat bolag deltar i en verksamhet som saknar allt samband med själva försäkringsrörelsen som att detta sker direkt i försäkringsbolagets egen verksamhet, låt vara att försäkringsbolagen — som försäkringsbolagens riksförbund påpekar — har att driva sin placeringsverksamhet med beaktande av försäkringstagarnas intressen. Om ett försäkringsbolag tar ett aktivt ägaransvar vid driften av andra företag, kan det uppstå risk för att själva försäkringsrörelsen och med den förenad utlåningsverksamhet påverkas negativt. Det undantag från principen att försäkringsbolag inte får driva annan rörelse än försäkringsrörelse som en ändring av femprocentsregeln kan innebära framstår därför enligt min mening som olämpligt från både principiella och andra utgångspunkter. Motsvarande överväganden på bankområdet har lett till ett principiellt förbud för bankerna att äga och driva annan rörelse än bankrörelse. Det har inte på allvar övervägts att det för bankerna gällande förbudet skulle avskaffas (prop. 1978/79:165 s. 137 f.).

Departementschefen tillade att det förtjänade påpekas att försäkringsinspektionen enligt den dåvarande regeln kunde medge och i en del fall också hade medgett försäkringsbolag att förvärva mer än fem procent av ett bolags aktier. När aktieinnehav av ren kapitalplaceringstyp medgetts, hade inspektionen enligt departementschefen dock förutsatt att innehavet nedbringats till högst fem procent så snart detta kunnat ske utan olägenhet. Eftersom en fråga om femprocentsregelns tillämpning i koncernförhållanden övervägdes av försäkringsrörelseutredningen, ansåg departementschefen att utredningens resultat borde avvaktas, innan statsmakterna tog ställning i denna fråga (s. 138).

5.7 1977 års försäkringsrörelseutredning och 1982 års försäkringsrörelselag

1977 års försäkringsrörelseutredning (Ds E 1980:6) föreslog ej någon definition av begreppet försäkringsrörelse, och inte heller någon ändring av reglerna om tillstånd för försäkringsbolag att driva annan rörelse än försäkringsrörelse. Utredningen anförde dock:

Regeringen eller försäkringsinspektionen kan emellertid stadfästa en bolagsordning med avvikande innehåll om det finns särskilda skäl för det. I de fall då ett försäkringsbolag kan medges att driva någon annan rörelse skall det finnas garantier för att detta sker i försäkringstagarnas intresse. Försäkringsbolagen har i allmänhet fått ta in bestämmelser i bolagsordningarna om rätt att uppföra bostads-, kontors- och affärsfastigheter, som är avsedda att utgöra en varaktig kapitalplacering, att utföra databehandling eller hyra ut maskintid i datoranläggningar för att på ett ändamålsenligt sätt kunna utnyttja sin personal och sina maskiner. Genom att försäkringsinspektionen gett försäkringsbolagen tillstånd att inneha aktier har bolagen i viss utsträckning fått möjlighet att i dotterbolag driva viss främmande verksamhet med anknytning till försäkringsverksamheten, t.ex. bilreparationsverksamhet (Ds E 1980:6 s. 155).

Utredningen diskuterade om inte femprocentsregeln också borde omfatta andel i andra företag än aktiebolag och ansåg att samma invändningar som framförts mot ett större aktieinnehav även kunde riktas mot att försäkringsbolag hade för stort inflytande i ett företag som drevs i andelsform, t.ex. ekonomisk förening. Utredningen ville dock inte föreslå någon ändring av dessa bestämmelser, eftersom de strax dessförinnan varit föremål för lagstiftning.

Utredningen hade vidare i annat sammanhang föreslagit att koncernbegreppet skulle utvidgas från att ha omfattat endast svenska försäkringsbolag till att omfatta samtliga svenska och utländska juridiska personer. Utredningen föreslog att femprocentsregeln skulle gälla koncerner i den av utredningen föreslagna bemärkelsen, vilket skulle innebära att koncernen som helhet inte fick inneha mer än fem procent av aktierna i ett bolag. Utredningen föreslog vidare, att försäkringsinspektionen skulle kunna förordna att lagens bestämmelser om koncerner skulle tillämpas helt eller delvis på en grupp av försäkringsbolag som inte utgör en koncern enligt huvudregeln, men som hade gemensam eller i huvudsak gemensam administration och företagsledning. När det gällde en sådan s.k. oäkta koncern, dvs. en grupp av bolag med i huvudsak gemensam administration och företagsledning, borde det ankomma på försäkringsinspektionen att avgöra om aktiebegränsningsregeln skulle tillämpas också på denna. I princip borde dock regeln tillämpas även på de oäkta koncernerna (utredningen s. 273 f.).

Vid remissbehandlingen av utredningsförslaget anförde *försäkringsinspektionen* att frågan om femprocentsregelns utsträckning enligt inspektionens erfarenhet fått ökad aktualitet på senare tid. Det hade sålunda kommit till inspektionens kännedom, att vissa större försäkringsbolag övervägde att engagera sig i vissa rörelser som avsågs att bedrivas genom handelsbolag och kommanditbolag. Enligt inspektionens mening skulle det vara motiverat att utvidga bestämmelsernas räckvidd till också sådana bolag samt till ekonomiska föreningar.

Enligt utredningens förslag skulle från aktiebegränsningsregeln undantas aktier i försäkringsaktiebolag samt holdingbolag m.m. enligt då gällande lagstiftning.

Inspektionen ifrågasatte om undantaget från kravet på medgivande borde gälla även för utländska försäkringsföretag. Inspektionen menade dock att den frågan lämpade sig bättre för avgörande i ljuset av försäkringsverksamhetskommitténs kommande överväganden (prop. 1981/82:180 bil. 1 s. 374 f.). Inspektionen fortsatte:

Inspektionen vill i detta sammanhang fästa uppmärksamheten också på bestämmelsernas redaktionella utformning. Den i paragrafens första stycke angivna femprocentregeln har i praxis tolkats så, att det avgörande är röstvärdet av aktierna. I den mån det funnits aktier med olika röstvärde, har medgivande enligt bestämmelserna i paragrafen inte ansetts erforderligt om aktieinnehavet överstigit fem procent men innehavet inte gett högre röstvärde än fem procent. Med utgångspunkt från denna tolkning kan det ifrågasättas om inte regeln i paragrafens

första stycke borde utformas så, att ett försäkringsbolag inte får utan inspektionens medgivande äga "större andel av aktierna i ett svenskt eller utländskt aktiebolag än som svarar mot ett röstetal av högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier" (s. 375).

Svea hovrätt påpekade att den lagstiftningsåtgärd angående förvärv av andelar i företag utredningen åsyftade avsåg andel i aktiefond och att det i samband därmed inte övervägdes det vidare spørsmålet om begränsning av rätten till ägarinflytande i andra juridiska personer än aktiebolag. Eftersom något ställningstagande från statsmakternas sida i sistnämnda fråga således inte hade skett nyligen, fann hovrätten det av utredningen åberopade skälet mot att då ta upp denna fråga till övervägande inte vara hållbart (s. 375).

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund sade sig vara väl medvetet om de svårigheter som mötte vid varje försök att definiera begreppet försäkringsrörelse, men ville framhäva angelägenheten av att försäkringsverksamhetskommittén icke desto mindre gjorde ett försök att definiera begreppet. Riksförbundet betonade att frånvaron av definition av detta begrepp rent logiskt utgjorde en avsevärd brist även för den grundläggande regeln att försäkringsbolag inte fick bedriva annan rörelse än försäkringsrörelse.

Enligt riksförbundets mening hade bestämmelserna i sin hittillsvarande lydelse skapat vissa onödiga svårigheter för bolagen. I avsaknad av "särskilda skäl" hade försäkringsbolag sålunda nödgats förlägga sådan annan verksamhet (exempelvis skadeförebyggande rådgivning) till ett helägt dotterbolag.

Medgivande att driva "annan rörelse" skulle enligt utredningen endast lämnas om det fanns "garanti för att detta sker i försäkringstagarens intresse". Riksförbundet ville understryka att detta sistnämnda krav inte såsom skett borde tolkas så snävt att av försäkringsinspektionen medgiva "annan rörelse" — driven av försäkringsbolaget i egen regi eller av ett dotterbolag — inte fick ge vinst. Med en så snäv tolkning riskerade man enligt riksförbundet att stävja initiativ — främst på det i framtiden säkerligen allt viktigare skadeförebyggande området — som, om de förverkligades, skulle vara i både försäkringstagarnas och samhällets intresse (prop. bil. s. 363).

Riksförbundet anförde följande beträffande bestämmelsen att försäkringsbolag inte fick utan försäkringsinspektionens medgivande äga andelar i aktiefond:

Bakom den nya bestämmelsen torde ha legat tanken att försäkringsbolagen genom förvärv av dylika andelar skulle kunna kringgå 5 %-regeln i vad avsåg aktiebolag vilkas aktier ingår i en aktiefond i vilken försäkringsbolaget äger andelar.

Såvitt riksförbundet förstår är dock denna risk obefintlig. Andelsägaren i en aktiefond har icke — i denna sin egenskap — någon röst rätt på bolagsstämma i företag vars aktier ingår i aktiefonden. Det torde ej heller finnas praktisk möjlighet för försäkringsbolag att skaffa sig inflytande över fondbolagen, dvs. de bolag som förvaltar aktiefon-

derna, eftersom dessa bolag torde vara helägda dotterbolag till finansinstitut. Riksförbundet vill framhålla att det icke minst för mindre försäkringsbolag kan finna särskilt intresse att i riskspridningssyfte förvärva andelar i aktiefond, specialiserad på förvaltning av utländska aktier. Riksförbundet vill därför föreslå att försäkringsbolagen medges rätt att utan särskilt medgivande från försäkringsinspektionen även äga andelar i aktiefond (s. 377).

I *propositionen om försäkringsrörelselag* (1981/82:180) instämde *departementschefen* i inspektionens uppfattning att kravet på inspektionens medgivande när det gällde förvärv inte borde gälla bara aktier utan även andelar i alla andra företagsformer än aktiebolag. Det var dock inte lämpligt att ett sålunda utvidgat krav på medgivande knöts till femprocentsregeln för aktier. I stället borde det införas ett generellt krav på medgivande av samma slag som gällde för andelar i aktiefond. Den dåvarande regeln beträffande andelar i aktiefond hade införts endast två år tidigare, och borde inte avskaffas, som Svenska Försäkringsbolags Riksförbund föreslagit. I enlighet med den praxis som försäkringsinspektionen hänvisat till borde femprocentsregeln ändras till att endast avse rösttalet. Till följd av den utvidgning av koncernbegreppet som föreslogs på annat håll i propositionen kunde den dåvarande särskilda regeln om aktiebolag som inte var försäkringsbolag utgå. Någon ändring av undantagsregeln, så att inspektionens medgivande skulle krävas för innehav av andelar i utländska försäkringsbolag, borde t.v. inte göras. Enligt det av departementschefen i annat sammanhang antagna utredningsförslaget ankom det på försäkringsinspektionen att avgöra om aktiebegränsningsregeln skulle tillämpas på s.k. oäkta koncerner. Enligt departementschefen talade dock skäl för att regeln normalt gjordes tillämplig på de oäkta koncernerna (s. 201 f.).

Departementschefen behandlade också i propositionen den av riksförbundet berörda frågan att medgiven annan rörelse borde kunna vara vinstgivande. Det förhållandet att en verksamhet kunde förväntas ge vinst borde således enligt departementschefens mening inte utesluta, att garantier ansågs föreligga för att verksamheten tjänade försäkringstagarnas intresse (s. 135).

Sedan riksdagen bifallit propositionens förslag utfärdades *försäkringsrörelselagen av den 10 juni 1982 (nr 713)*.

5.8 Utredningar rörande utlåningsförbud

1942 års försäkringsutredning föreslog ett förbud för styrelseledamot, styrelsesuppleant, verkställande direktör, vice verkställande direktör, aktuarie och revisor att upptaga lån eller erhålla borgensutfästelse av det egna bolaget eller annat bolag i samma koncern. Utredningen motiverade sitt förslag med att den inte ansåg det vara överensstämmande med god ton att nu nämnda personer skulle kunna erhålla sådana lån. Undantag föreslogs för det fallet att dessa personer i egenskap av försäkringstagare erhöll lån mot säkerhet i försäkringsbrev (SOU 1946:64 s. 266).

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund fann det i sitt remissyttrande över försäkringsutredningens förslag anmärkningsvärt att lån icke skulle få lämnas till ifrågavarande personer mot fullgod realsäkerhet. Enligt riksförbundets mening kunde bestämmelsen avsevärt försvåra förvärv av utländskt dotterbolag för det fall att aktiemajoriteten måste kvarstanna i utlandet. Förbudet borde därför gälla endast med avseende på förhållandena inom svenska bolag. Förbundet framställde dock inget ändringsyrkande (prop. 1948:50 s. 393 f.).

Sedan departementschefen i *lagrådsremissen* anslutit sig till utredningens förslag, anförde lagrådet att det var tillräckligt att föreskriva, att nu nämnda åtgärder inte fick göras utan försäkringsinspektionens medgivande.

Med anledning av lagrådets yttrande uttalade departementschefen i *propositionen med förslag till lag om försäkringsrörelse (1948:50)* att ett utlåningsförbud beträffande ledande personer i företaget borde bedömas från ordningssynpunkt. Kreditgivning till sådana personer kunde lätt medföra intressekonflikter och missbruk. Någon praktisk olägenhet ansågs inte heller följa av förbudet. Tanken att göra kreditgivningen beroende av försäkringsinspektionens medgivande syntes medföra direkt olämpliga konsekvenser (s. 574 f.).

Departementschefen föreslog därför att i lagen om försäkringsrörelse skulle intas ett förbud mot utlåning till ledande personal i försäkringsbolagen, vilket också blev riksdagens beslut.

1977 års försäkringsrörelseutredning (Ds E 1980:6) föreslog att förbud att lämna lån till släktingar inom den förbjudna kretsen (den s.k. släktskapskatalogen) borde införas enligt vad som gällde för allmänna aktiebolag. Utredningen hänvisade såvitt gällde revisorerna till att enligt förslaget om revisorer i 10 kap. försäkringsrörelselagen skuldförhållande utgjorde revisorsjäv. Utredningen föreslog emellertid inte några begränsningar som tog sikte på försäkringsbolagens rätt att ge lån till aktieägare eller garanter, trots att ett sådant låneförbud beträffande aktieägare fanns i aktiebolagslagen.

Till stöd för sin uppfattning anförde utredningen:

Försäkringsbolagen har en betydande utlåningsverksamhet. Lån ges både till företag och till enskilda personer. För dessa lån ställs betryggande säkerhet. Utlåningsverksamheten granskas också av försäkringsinspektionen. Vad gäller försäkringsbolagens utlåningsverksamhet finns det därför ingen anledning att befara sådan skatteflykt eller urholkning av det bundna egna kapitalet, som utgjorde underlag för låneförbudet i aktiebolagslagen. Utredningen har därför inte föreslagit att aktieägare eller garanter skall omfattas av låneförbudet (s. 371).

Utredningen föreslog vidare två undantag från låneförbudet, dels vad gällde s.k. livlån enligt föreskrifterna i bolagens grunder, dels en möjlighet för inspektionen att medge undantag från låneförbudet om det fanns synnerliga skäl för detta.

I sitt *remissvar* anförde *försäkringsinspektionen* att i försäkringsbolagen förekom en inte obetydlig långivning till de anställda inom ramen för

den personalpolitik som bedrevs av bolagen. Inspektionen, som med uppmärksamhet följt utvecklingen på detta område, hade dittills inte haft något att erinra mot sådan långivning, annat än i helt speciella fall. Med hänsyn till den antagbara frekvensen av ansökningar om dispens skulle det i och för sig te sig praktiskt, om inspektionen gavs befogenhet att för fall av ifrågavarande slag ge generell dispens enligt särskilda anvisningar till bolagen (prop. 1981/82:180 Bilagedel I s. 415).

I *propositionen om försäkringsrörelselag, m.m. (1981/82:180)* godtog *departementschefen* i sak utredningens förslag, men utformade propositionen i denna del närmare i anslutning till aktiebolagslagens regler. Till följd härav föreslogs låneförbud även för juridisk person över vars verksamhet ett bestämmande inflytande utövades av styrelseledamöter eller andra ansvariga personer i bolaget, resp. ett koncernbolag, eller personer i släktkatalogen.

Från förbudet skulle undantas koncernlån och s.k. kommersiella lån. Vidare följde *departementschefen* utredningens förslag angående dispensmöjligheter. Såsom ett tänkbart dispensfall nämnde *departementschefen* lån för aktieförvärv i det egna bolaget åt sådana styrelseledamöter som representerar de anställda.

Riksdagen godtog propositionens förslag beträffande utlåningsförbud.

6 Övriga utredningar med anknytning till frågan om annan rörelse

6.1 Utredningen angående de små och medelstora företagens finansiella situation

Regeringen bemyndigade 1980 chefen för ekonomidepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda de små och medelstora företagens finansiella situation m.m. Utredningen framlade 1981 ett delbetänkande med rubriken Tillväxtkapital (SOU 1981:95). I betänkandet behandlades frågor som rörde dessa företags försörjning med riskvilligt kapital.

Utredningen studerade bl.a. hur ökade möjligheter och incitament kunde skapas för olika finansiärer att placera i mindre och medelstora företag. Såvitt gällde försäkringsbolagen förklarade utredningen, att den efter kontakter med dessa erfarit, att femprocentsgränsen för försäkringsbolagens aktieinnehav i enstaka bolag inte innebar något avgörande hinder för bolagen att göra lämpliga placeringar i mindre och medelstora företag. Utredningen var därför inte beredd att aktualisera en ändring såvitt gällde femprocentsgränsen (s. 256).

Sammanfattningsvis anförde utredningen i denna del:

En allmän regel för försäkringsbolagens placeringar är att de skall ske med försiktighet. När fråga uppkommer om placeringar i mindre och medelstora företag gäller om detta står i samklang med denna allmänna regel. Som utredningen tidigare framhållit kan placeringar i många mindre och medelstora företag betraktas som mycket säkra. Härtill kommer att försäkringsbolagen normalt har en stab med högt kvalificerade analytiker som gör bedömningar och följer upp bolagens placeringar. Utredningen finner med hänsyn härtill att avgörande invändningar mot att försäkringsbolagen medverkar i riskkapitalförsörjningen till mindre och medelstora företag knappast kan resas. Utredningen har också efter överläggningar med försäkringsinspektionen anledning förmoda att engagemang i mindre och medelstora företag kan komma att bedömas välvilligt (s. 257).

Utredningen ansåg att försäkringsbolagen med hänsyn till sin stora betydelse som institutionella finansärer borde medverka i större utsträckning vid finansieringen av mindre och medelstora företag. Med hänsyn till bl.a. restriktionerna för försäkringsbolag att förvärva aktier, borde vinstandelslån vara en för dem lämplig finansieringsform.

I sitt slutbetänkande Kreativ finansiering (SOU 1983:59) underströk utredningen vikten av att verk och myndigheter som hade ett inflytande på försäkringsbolagens verksamhet intog en positiv attityd till försäkringsbolagens medverkan i en kreativ och flexibel långivning till mindre och medelstora företag (s. 133 f.).

6.2 Koncentrationsutredningen

I sin studie av kreditmarknadens struktur och funktionssätt (SOU 1968:3) behandlade Koncentrationsutredningen även försäkringsbolagen. Utredningen konstaterade att försäkringsbolagens aktieinnehav under perioden 1954—1966 ökat kraftigt både absolut sett och i relation till totala placeringar. Tre eller fler försäkringsbolag fanns bland de tio största ägarna i cirka en tredjedel av börsföretagen (exklusive bankerna). I nära 45 procent av börsföretagen var fyra eller fler försäkringsbolag bland de 20 största ägarna. På bankområdet var försäkringsbolagens betydelse som ägare ännu större. För vissa börsnoterade företag var den störste aktieägaren ett försäkringsbolag. Av en sammanställning av de 20 största ägarna i varje börsföretag med avseende på röstinnehavet framgick, att de olika försäkringsbolagens andelar av röstinnehavet var betydlig i många av dessa företag. Försäkringsbolagens samlade andel av det totala rösttalet var dock lägre i flertalet företag än de fem procent som utgjorde maximigräns för ett försäkringsbolags eller en försäkringskoncerns innehav. Av de företag för vilka röstlängden från 1963 års ordinarie bolagsstämma fanns tillgänglig var försäkringsbolagen representerade på exakt hälften av stämmorna. I åtta av bankerna, däribland alla de privata storbankerna, var försäkringsbolag företrädare på stämman detta år.

Koncentrationsutredningen studerade även förekomsten av gemensamma styrelseledamöter mellan försäkringsbolag och övrigt näringsliv. För denna undersökning utvaldes de 15 största försäkringsbolagen vid utgången av 1962. Totalt innehade försäkringsbolagens styrelsemedlemmar (inklusive suppleanter) 165 uppdrag som styrelsemedlemmar eller verkställande direktörer i andra företag.

De fyra största försäkringsföretagen, särskilt SPP och Skandia, hade både absolut och relativt sett en betydande kreditgivning till de undersökta företagsgrupperna. De styrelserepresenterade företagens krediter utgjorde dock endast en begränsad del av den totala direkta kreditgivningen. Med undantag för Skandiakoncernen har inte heller kreditgivningen till företag med representation i försäkringsbolagets styrelse varit särskilt markerad.

I betänkandet "Ägande och inflytande inom det privata näringslivet; Koncentrationsutredningen V" (SOU 1968:7) gjordes ett försök till indelning av olika former av ägarinflytande i svenska företag. Detta har närmare redovisats i kap. I Begränsningar i rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag m.m. Här skall endast nämnas att koncentrationsutredningen ansåg att ett betydande inflytande i ett företag redan kunde föreligga när en ägare eller en ägargrupp hade mer än fem procent av det totala röstetalet. Många av de företag som utredningen studerade var stora börsnoterade företag där en minoritetspost på mer än fem procent representerade en betydande mängd kapital, både absolut sett och i förhållande till alla eller nästan alla övriga aktieägare.

6.3 Placeringsutredningen

Placeringsutredningen har i sitt betänkande "Kapitalplaceringar på aktie marknaden" (SOU 1983:44) anfört följande såvitt är av intresse i nu förevarande sammanhang:

Då vi valt att inte behandla den evige placerarens ägarroll har vi ingen anledning att diskutera motiven för begränsningsregler. Däremot vill vi framhålla att förekomsten av sådana — såväl för de placerare vi diskuterar som för andra kapitalmarknadsinstitutioner — i vissa lägen kan ge upphov till icke önskvärda aktiemarknadsreaktioner. Vi har tidigare påpekat att kvantitativa regler i likviditetsförvaltningen kan ge upphov till tekniska effekter på aktiekurserna, nämligen i de fall placeraren ligger nära likviditetstaket.

Förekomsten av begränsningsregler för aktieinnehavet i enskilda företag kan ge samma typ av tekniska effekter på kurserna som en kvantitativ reglering av likviditeten. När placeraren nått det maximala innehavet i ett företag kan detta leda till en — med hänsyn till de långsiktiga utvecklingsmöjligheterna för företaget — omotiverad kursreaktion, då den övriga marknaden får förutsättas snabbt få kännedom om att placeraren nått maximigränsen. Denna möjlighet talar mot att man kvantitativt reglerar placerarens aktieinnehav i enskilda företag (s. 44).

6.4 Kreditmarknadskommittén

Kreditmarknadskommittén (Fi 1983:06) tillsattes den 5 maj 1983. I kommitténs uppdrag ingår att utreda strukturfrågorna inom kapitalmarknaden i syfte att skapa rationella rörelseregler för skilda slag av finansinstitut. Såvitt gäller denna kommittés arbete med försäkringsbolagens finansförvaltning har i direktiven anförts följande:

Kommittén bör granska utvecklingen av försäkringsbolagens finansförvaltning och vid behov föreslå regler i fråga om försäkringsbolagens kapitalplaceringar, i första hand sådana som sker på penningmarknaden. Försäkringsverksamhetskommittén, som i sitt uppdrag skall iakttä principen att försäkringsbolag inte utan särskilda skäl får bedriva annan rörelse än försäkringsrörelse, torde från sina utgångspunkter också få anledning ta upp frågor som sammanhänger med försäkringsbolagens finansförvaltning. Förutom finansförvaltningens bärande roll för försäkringsverksamheten torde sålunda försäkringsverksamhetskommittén komma att behandla frågor som gäller gränsdragningen mellan försäkringsrörelse och aktivt deltagande i annan företagsverksamhet. En sådan fråga aktualiseras bl.a. när ett försäkringsbolag har en större aktiepost i ett annat företag där det också medverkar genom en omfattande lånefinansiering. När kommittén inom ramen för sitt uppdrag tar upp försäkringsbolagens finansförvaltning bör därför samråd ske med försäkringsverksamhetskommittén.

6.5 Ägarutredningen

Ägarutredningen (I 1985:04) har till uppgift att utreda ägar- och inflytande-frågor i svenskt näringsliv. Enligt vad försäkringsverksamhetskommittén erfarit kommer utredningen därvid också in på försäkringsbolagens inflytande i andra företag.

6.6 Eko-kommissionen

Ekokommissionen (kommissionen mot ekonomisk brottslighet) tillsattes den 25 november 1982. I sin rapport "Kreditgivning och ekonomisk brottslighet" (mars 1984) berörde kommissionen bl.a. försäkringsinspektionens arbete i de hänseenden som kommissionen hade att beakta.

Kommissionen underströk därvid vikten av att försäkringsinspektionens arbete ges den inriktning och de resurser som behövs för att bedriva en — från de synpunkter kommissionen hade att beakta — aktiv och effektiv tillsyn över försäkringsbolagens utlåningsverksamhet. Det fanns i det sammanhanget enligt kommissionens mening skäl att överväga om inte försäkringsinspektionen borde utfärda etiska meddelanden av det slag som bankinspektionen gör. Vissa vinster från effektivitetssynpunkt borde kunna göras genom en ökad samverkan mellan försäkringsinspektionen och bankinspektionen i dessa frågor.

Kommissionen förordade också, att försäkringsverksamhetskommittén i sitt arbete beaktade intresset av att försäkringsinspektionen utövade en aktiv och effektiv tillsyn över den utlåningsverksamhet som försäkringsbolagen bedriver med utgångspunkt i de intressen kommissionen företrädde.

7 Konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt

Frågan om försäkringsbolags rätt att utge konvertibla skuldebrev med optionsrätt berörs inte i direktiven. Emellertid har föredragande departementschefen i propositionen om försäkringsrörelselag m.m. (1981/82:180) ansett, att ett ställningstagande till denna fråga bör avvakta resultatet av försäkringsverksamhetskommitténs behandling av utlåningsrätt att förvärva aktier i svenskt försäkringsaktiebolag. Utgivande av konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt utgör dessutom en form av upplåning som borde bedömas under den allmänna frågan om försäkringsbolagens rätt att driva annan rörelse.

När ett aktiebolag behöver skaffa nytt kapital, kan det ske på i princip två olika vägar, antingen genom upplåning eller genom nyemission av aktier. Vid upplåning ökas det främmande kapitalet. Detta kan i första hand ökas med lån mot obligationer eller mot andra skuldebrev med säkerhet i t.ex. panträtt i fast egendom. Ett annat alternativ är utgivande av förlagsbevis, vilka ger sämre säkerhet för långivarna men i gengäld bättre avkastning.

Vid nyemission ökas det egna kapitalet. Innehav av aktier innebär rösträtt och — i princip — rätt till utdelning. I förmånsrättsordningen kommer emellertid aktieägarnas fordran på utdelning och andel av tillgångar efter långivarnas anspråk.

Nyemissioner i försäkringsaktiebolag har varit relativt ovanliga i Sverige. I utlandet är det dock vanligt att försäkringsaktiebolag nyemitterar aktier. Som exempel härpå kan nämnas att *Commercial Union* i England 1977 i det närmaste fördubblade sitt aktiekapital genom en nyemission på hela 75 milj. pund. *Allianz* — den tyska förbundsrepublikens största skadeförsäkringskoncern — gjorde åren 1961—1977 sex nyemissioner och en fondemission och höjde därigenom sitt aktiekapital från 52 till 312 milj. DMK. *Münchener Rück* — världens största återförsäkringsbolag — gjorde under perioden 1956—1977 inte mindre än sju nyemissioner och höjde därigenom sitt aktiekapital från 31 till 195 milj. DMK. I detta företag synes man ha som princip att anpassa det bundna egna kapitalet till den växande affärsomslutningen genom att göra en nyemission varje gång sagda kapital sjunker under 10 procent av premieinkomsten för egen räkning. En väsentlig förklaring till dessa täta nyemissioner hos stora, internationellt verksamma direkt- och återförsäkringsbolag torde vara deras erfarenhet att man — inte minst på den internationella åter-

försäkringsmarknaden — fäster stort avseende vid det bundna egna kapitalets storlek.

Två finansieringsformer som kan sägas ligga mellan å ena sidan aktier och å andra sidan obligationer och förlagsbevis är konverteringslån och optionslån.

Konverteringslån innebär att innehavarna har rätt att efter ett visst antal år byta (konvertera) obligationen eller förlagsbeviset mot aktier i det emitterande företaget till en i förväg bestämd kurs. Då denna konverteringsrätt har ett visst värde, kan räntan på konverteringslånet sättas lägre än marknadsräntan på ett traditionellt obligations- eller förlagslån. Konverteringsrätten kan inte skiljas från lånebeviset.

Konverteringslån är en lämplig finansieringsform för företag som vid en viss tidpunkt behöver långfristigt lånekapital och på längre sikt en ökning av det egna kapitalet. Ett sådant konvertibelt lån är däremot inte lämpligt för företag, som behöver en omedelbar ökning av det egna kapitalet. Detta kräver en traditionell nyemission av aktier.

Det finns också en skillnad i beskattningshänseende för företagen mellan konverteringslån och aktier, nämligen att låneräntan i motsats till aktieutdelningen är avdragsgill.

För placeraren ger konverteringslån en högre direktavkastning och ett visst skydd mot kursfall jämfört med en placering i det låntagande företags aktier. Vid en ogynnsam utveckling för företaget kan han välja att få skuldebrevet kontant inlöst i stället för att konvertera det till aktier. Om aktiens värde däremot stigit efter låneemissionen utöver den i förväg bestämda kursen, kan placeraren tillgodogöra sig mervärdet genom att utnyttja konverteringsrätten.

Optionslån skiljer sig från konverteringslån på så sätt att optionsbevisen, som representerar optionsrätterna, i regel kan avskiljas från skuldebrevet (som är ett förlagsbevis eller en obligation). Därefter handlas optionsrätterna för sig och skuldebreven för sig. Dessa senare blir då helt jämförbara med andra traditionella skuldebrev.

Optionsrätterna ger innehavarna rätt att mot kontant betalning teckna nya aktier till en vid låneemissionen bestämd kurs och inom en vid emissionstillfället bestämd tidsperiod. Optionsrätterna kan alltså betraktas som långfristiga teckningsrätter.

Optionslån ger en flexibilitet, som konverteringslån inte har, både för det emitterande företaget och för långivarna. Sålunda kan företaget t.ex. bestämma optionslånevillkoren så att aktieemissionsbeloppet, då optionsrätterna utnyttjas, blir högre än lånebeloppet. Det är vidare inte nödvändigt att den senaste tidpunkten för utnyttjandet av optionsrätterna sammanfaller med lånets förfallotid, utan tidpunkten kan i stället inträffa tidigare. När optionsrätten utnyttjas, kan bolaget sålunda få ett ytterligare kapitaltillskott, vilket inte är fallet vid konvertering av ett redan utgivet lån.

För långivarna medför optionslån den fördelen jämfört med konverteringslån att de kan sälja förlagsbevisdelen och behålla de mer chans- och riskbetonade optionsrätterna eller omvänt. Valet beror alltså på hur lån-

givarna önskar fördela sina placeringar på värdepapper med olika grad av chanser och risker. Det bör framhållas, att optionsrätten kan minska i värde och rentav bli helt värdelös om aktiekursen efter emissionstillfället utvecklats ogynnsamt.

Möjligheten för svenska aktiebolag att utge konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt infördes 1973 genom lagen om konvertibla skuldebrev m.m. Från lagens tillämpning undantogs bank- och försäkringsaktiebolag. Till stöd härför återopades i propositionen att dessa typer av bolag omfattades av särskild lagstiftning. Åtminstone vid tidpunkten för propositionen syntes inte bank- och försäkringsaktiebolagen ha något mer tvingande behov av att kunna anlita dessa nya finansieringsformer. Lagbestämmelserna om konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt har sedermera intagits i 5 kap. i 1975 års aktiebolagslag (nr 1385).

Frågan om försäkringsaktiebolagen skulle erhålla rätt att använda sig av dessa finansieringsformer behandlades av *1977 års försäkringsrörelseutredning*. Utredningen föreslog att skadeförsäkringsaktiebolagen skulle ges rätt att ge ut såväl konvertibla skuldebrev som skuldebrev med optionsrätt.

Utredningen framhöll, att försäkringsaktiebolag genom att ge ut sådana skuldebrev kunde skaffa sig främmande kapital som på olika sätt också kunde förstärka det egna kapitalet. Om ett försäkringsbolag med exempelvis stor utländsk affärsrörelse behövde anlita utländskt kapital genom lån eller nyemission borde, om erforderligt tillstånd för detta meddelats, det svenska bolaget få anlita denna lånemöjlighet på samma villkor som utländska konkurrenter. Visade det sig då att en emission av konvertibla skuldebrev eller skuldebrev med optionsrätt var mer fördelaktig än en vanlig nyemission, borde dessa former inte vara stängda för bolaget. Konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt inrymde visserligen vissa spekulativa moment, men dessa var enligt utredningen inte så framträdande att dessa finansieringsformer skulle vara på något sätt äventyrligare för bolagen än en traditionell nyemission.

Utredningen menade emellertid att lån med konverterings- eller optionsrätt inte var lämpliga för *livförsäkringsaktiebolag*. De direkttecknande svenska livförsäkringsaktiebolagens aktiekapital var i förhållande till bolagens balansomslutning av marginell betydelse. Eftersom det inte förekom vinstutdelning på aktierna i ett livförsäkringsaktiebolag, kunde ett sådant bolag överhuvudtaget inte räkna med att kunna öka sitt kapital genom dessa finansieringsformer. Utredningen föreslog därför att endast *skadeförsäkringsaktiebolagen* skulle få utnyttja dem. Till skillnad från aktiebolagslagen medgav inte utredningens förslag att konvertibla skuldebrev fick tecknas mot tillskott av annan egendom (apportemission). Emission av konvertibla skuldebrev eller skuldebrev med optionsrätt skulle således endast kunna ske mot pengar.

Försäkringsinspektionen och riksbanksfullmäktige motsatte sig emellertid utredningens förslag och menade, att det inte alls, eller i varje fall inte vid denna tidpunkt, borde leda till lagstiftning.

Försäkringsinspektionen anförde att en upplåning genom optionslån i själva verket syntes leda till en kapitalförvaltning som inte utgjorde ett direkt utflöde av försäkringsrörelsen, och att det kunde ifrågasättas om detta var förenligt med principen att försäkringsbolag inte får bedriva annan rörelse än försäkringsrörelse. Vad däremot gällde frågan om konvertibla skuldebrev anförde inspektionen att dessa närmast kunde ses som ett i vissa lägen fördelaktigt alternativ till nyemission. Om försäkringsaktiebolag med användande av konvertibla skuldebrev skulle få ökade möjligheter att anskaffa utländskt kapital skulle emellertid enligt inspektionen den komplikationen uppkomma att man riskerade att få ett ökat utländskt inflytande över försäkringsaktiebolagen i Sverige i takt med att konverteringsrätten utnyttjades. Inspektionen förordade därför att ett slutligt ställningstagande i denna del skulle anstå till dess en avstämning kunde ske med försäkringsverksamhetskommitténs kommande förslag i fråga om utlänningars rätt till direkt aktieförvärv i svenska försäkringsaktiebolag.

Vid försäkringsinspektionens behandling av frågan anmälde byråchefen Eskil Persson skiljaktig mening och uttalade, att det var uppenbart att den upplåning av främmande kapital som dessa finansieringsformer avsåg att underlätta, skulle användas för befrämjande av själva försäkringsrörelsen. Enligt Persson saknades det därför anledning att hävda att upplåningen som sådan skulle stå i strid mot förbudet mot drivande av främmande rörelse. Härtill kom att det genom upplåning erhållna främmande kapitalet i huvudsak kunde antas komma att på sikt medföra en ökning av det egna kapitalet genom begagnande av rätten till konvertering eller option. Vad så gällde risken för ett ökat utländskt inflytande över bolagen fann Persson, att några olägenheter med den dittillsvarande ordningen med obegränsad rätt för utlänningar att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag inte förmärktes. Särskilt skadeförsäkringsverksamheten hade under senare år kommit att i allt större utsträckning präglas av internationalisering. Mot detta kunde enligt Persson inte någon principiell invändning riktas. Det var angeläget att inte i onödan lägga hinder i vägen för att svenska försäkringsaktiebolag skulle kunna operera också på den internationella marknaden och vid behov konkurrera om utländskt kapital. Persson menade att detta även kom de svenska försäkringstagarna till godo.

Riksbanksfullmäktige konstaterade att utgivande av lån med optionsbevis i första hand innebar att skulderna ökade och i andra hand att det egna kapitalet vidgades, medan utgivande av konvertibla skuldebrev betydde att skulden på sikt kunde komma att förvandlas till eget kapital. Riksbanken ansåg därför att skadeförsäkringsbolagen borde få möjligheter att använda optionslån och konverteringslån som en väg att öka det egna kapitalet. När det gällde dessa låneformer restes enligt riksbanken frågan om utlänningars rätt att inneha aktier i svenska försäkringsaktiebolag. Enligt riksbankens mening skulle det därför vara lämpligt att avvakta försäkringsverksamhetskommitténs arbete innan lagändring vidtogs.

Sveriges Finansanalytikers Förening tillstyrkte förslaget.

I *propositionen till 1982 års försäkringsrörelselag* anförde föredragande departementschefen, att han för egen del ansåg att det fanns skäl som talade för att försäkringsrörelselagen skulle ge skadeförsäkringsaktiebolagen möjlighet att utnyttja konvertibla lån och optionslån, vilka båda var ägnade att öka deras eget kapital. Emellertid fann departementschefen, under hänvisning till att försäkringsverksamhetskommittén skulle ta ställning till frågan om utlånnings rätt att förvärva aktier i svenskt försäkringsaktiebolag, att det vore olämpligt att vid denna tidpunkt införa regler, som kunde väsentligt vidga den personkrets, bl.a. utanför landets gränser, för vilka sådana regler blev tillämpliga. Departementschefen ansåg därför, att man borde ta ställning till dessa upplåningsformer först sedan resultatet av försäkringsverksamhetskommitténs arbete angående utlånnings rätt att förvärva aktier i svenskt försäkringsaktiebolag förelåg (prop. 1981/82:180 s. 94).

I 5 kap. 1 § försäkringsrörelselagen infördes därför ett temporärt förbud för försäkringsbolag att ge ut konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning.

Bankaktiebolag kan fr.o.m. den 1 juli 1987 ge ut konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt. I den proposition som låg till grund för de nya bestämmelserna (prop. 1986/87:12 om ny banklagstiftning) anförde föredragande departementschefen, att de fördelar som var förenade med konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt sett från de allmänna aktiebolagens sida i stort sett gällde också för bankaktiebolagen. Därtill kom för bankerna också behovet att med eget kapital tillgodose kapitaltäckningskraven. De båda finansieringsformerna hade var för sig fördelar som kunde vara mer eller mindre framträdande beroende på konjunkturerna och på vilken bank det var fråga om. Enligt departementschefen inrymde de visserligen vissa spekulativa element, men departementschefen anförde dock, att dessa inte var så framträdande att finansieringsformerna skulle på något sätt vara mer äventyrliga för bankaktiebolagen än en traditionell nyemission.

8 Försäkringsinspektionens tillsyn med avseende på annan rörelse

I försäkringsrörelselagens 1 kap. 3 § stadgas att försäkringsbolag inte får driva annan rörelse än försäkringsrörelse om det inte finns särskilda skäl för det. Lagen innehåller inte några närmare regler för vad som förstås med annan rörelse och ej heller några kriterier för när särskilda skäl för undantag skall anses föreligga. Viss vägledning kan erhållas i förarbetena till den försäkringsrörelselagstiftning som tillkommit under årens lopp. Beträffande det utflöde av förbudet mot annan rörelse som stadgandet i 7 kap. 17 § om begränsning av rätten att äga aktier i andra bolag representerar ger lagen likaså inga direkta bestämmelser om förutsättningarna för försäkringsinspektionens tillståndsgivning.

I förarbetena till lagstiftningen om begränsning av försäkringsbolagens aktieäggande understryks — förutom hänsynstagandet till soliditetskravet och konjunkturriskerna — att begränsningen syftar till att hindra försäkringsbolagen att kringgå förbudet mot att bedriva annan rörelse. Vidare pekas på att försäkringsbolagen enbart bör äga aktier som placeringsobjekt och inte påta sig ett aktivt ägaransvar, att försäkringsbolagens ledning bör koncentrera sig på försäkringsrörelsen och ej ägna sig åt skötseln av andra företag och ej delta i verksamhet som ej hör samman med den egentliga försäkringsrörelsen. Det anförs ibland att försäkringsbolagen inte bör få ett för stort inflytande utanför försäkringsrörelsens område eller att ett stort aktieinnehav i ett företag inte är förenligt med en sund utveckling av försäkringsväsendet. Å andra sidan nämns ofta såsom möjliga undantag från femprocentsregeln sådana fall då en viss främmande verksamhet har naturlig anknytning till försäkringsrörelsen såsom skadereparationsrörelse i begränsad omfattning. Tillämpningen av lagens förbud mot annan rörelse och lagens femprocentsregel för försäkringsbolagens aktieinnehav vilar alltså på den praxis som skapas genom försäkringsinspektionens tillsyn och tillståndsgivning.

8.1 Medgivande till annan verksamhet genom bestämmelser i bolagsordningen

I de fastställda bolagsordningarna för försäkringsbolagen är i allmänhet föreskrivet, att försäkringsbolagen får uppföra bostads-, kontors- eller affärsfastighet som är avsedd att utgöra varaktig kapitalplacering.

I bolagsordningarna brukar vidare inrymmas bestämmelser om rätt för bolagen att bedriva sådan verksamhet som medför ett ändamålsenligt utnyttjande av dess personal och dess maskiner, t.ex. genom att utföra databehandling eller hyra ut datorkapacitet som eljest erfordras för bolagens försäkringsrörelse. Ett par större försäkringsbolag (SPP och AMF-pension) har enligt bolagsordningen möjlighet att bedriva kapitalförvaltning för pensionsstiftelser under förutsättning att förvaltningen ombesörjs av försäkringsbolagens egen personal och medför ett ändamålsenligt utnyttjande av den personal och de maskiner, som erfordras för bolagets försäkringsrörelse.

I samband härmed kan redovisas att livförsäkringsbolagen regelmässigt enligt de för dem gällande grunderna har rätt att förränta förfallna livförsäkringsbelopp och att detta inte anses utgöra annan rörelse. Utan uttryckliga bestämmelser i bolagsordningen har vidare försäkringsinspektionen bedömt tillhandahållande av säkerhetsmaterial som tillåten verksamhet.

8.2 Tillstånd beträffande innehav och köp av fast egendom

I sin skrivelse till regeringen har inspektionen redogjort för sin handläggning av frågor rörande försäkringsbolagens innehav av fast egendom på följande sätt:

Inom ramen för drivandet av försäkringsrörelse ligger helt naturligt en principiell rätt för försäkringsbolagen att placera sina tillgångar på det fördelaktigaste sätt som är förenligt med kravet på säkerhet. Några uttryckliga förbud mot förvärv och innehav av fast egendom förekommer inte i lagstiftningen. Marknadens utseende vid den tid då tillsyns- lagstiftningen tillkom och under mycket långa tider därefter torde emellertid ha varit sådant att med fast egendom knappast förstods annat än fastigheter använda i försäkringsrörelsen och bostadsfastigheter i tätorter, en placering som med en gången tids värderingar markerade höjdpunkten av soliditet. Man torde å andra sidan hos tillsynsmyndigheten tidigt ha menat att placering av tillgångar i rena jordbruks- och skogsfastigheter låg i vart fall på gränsen till vad som för försäkringsbolag utgjorde främmande och därmed i princip otillåten rörelse. De i praktiken förekommande gränsdragningsproblemen saknade dock frekvens och kunde lösas vid underhandskontakter mellan försäkringsbolag och tillsynsmyndigheten. En rätt klart markerad tanke utgjorde uppenbarligen att placeringens huvudsakliga värde skulle ligga i hyresintäkter av byggnaderna. Vad gäller kontors- och affärsfastigheter gjordes samma bedömning som beträffande bostadsfastigheter medan man i fråga om industrifastigheter var betydligt mera kritisk till förvärv som inte primärt hänförde sig till konventionella byggnader med klar möjlighet till alternativanvändning. Även om det inte kommit till särskilt klart uttryck från inspektionens sida eftersom frågorna i det förgångna knappast ställts på sin spets torde det kunna sägas att inspektionen varit benägen att såsom främmande och därmed otillåten rörelse vilja beteckna fastighetsförvärv och innehav där den rörelse som fastigheten (byggnaden) skall tjäna liksom då också fastigheten (byggnaden) själv är av uttalat speciellt slag.

Inspektionen har, som framgått ovan, från soliditetssynpunkt anfört betänkligheter beträffande vissa inslag i försäkringsbolagens förvärvspolitik beträffande fast egendom. Emellertid menar inspektionen, att nuvarande regler inte ger en tillräckligt fast grund för inspektionen att ingripa mot fastighetsförvärv som från soliditetssynpunkt får anses vara mindre önskvärda.

8.3 Tillstånd till annan verksamhet genom dotteraktiebolag eller delägda aktiebolag

Förbudet för försäkringsbolag att driva annan rörelse kompletteras genom bestämmelsen i 7 kap. 17 § försäkringsrörelselagen att ett försäkringsbolag inte utan försäkringsinspektionens medgivande får äga större andel av aktierna i ett svenskt eller utländskt aktiebolag än som svarar mot ett röstetal om högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier (femprocentsregeln). Sådana tillstånd brukar lämnas av inspektionen i den mån verksamheten i dotteraktiebolaget har viss anknytning till försäkringsrörelsen. Som exempel på fall där tillstånd lämnats kan nämnas innehav av aktier i bolag som utövar bilreparationsverksamhet. Till grund för tillstånd i dessa fall har legat att det befunnits lämpligt att bolagen på detta sätt förvärvar praktisk kännedom om det sätt på vilket bilreparationer utförs och därigenom får tillfälle till metod- och tidsstu-

dier. En förutsättning i dessa sammanhang är att reparationerna har samband med försäkringsskador. Tillstånd har även lämnats att inneha aktier i bolag som bedriver larmtjänst, bilbärgning, sjuk- och olycks-transporter, bildemontering, reservdelsförsäljning och rostskyddsbehandling. I samband härmed kan också nämnas att försäkringsbolag erhållit tillstånd att förvärva aktier i bolag som bedriver skadeförebyggande arbete och skadereglering.

Försäkringsbolagen har i flera fall erhållit tillstånd att upprätta egna dotterbolag när det gällt rådgivning inom försäkringsområdet. I andra liknande fall har sådant tillstånd överhuvud taget ej bedömts erforderligt. Som exempel på sådan rådgivning kan nämnas tjänstepensionsfrågor samt rådgivning till företag när det gäller ADB-säkerhet, riskhantering samt förvaltning och bildande av captivebolag. I ett par fall har försäkringsbolagen också erhållit tillstånd att äga aktier i bolag, som administrerar captivebolag för ägarens räkning.

8.4 Avslagna ansökningar om tillstånd till annan verksamhet

Tillstånd har inte beviljats för deltagande utöver fem procent av röstetalet i bolag som syftat till att utveckla näringslivet inom en viss region.

Beträffande försäkringsbolagens fria placeringsrätt i fastigheter har försäkringsinspektionen drivit linjen att denna frihet endast gäller förvaltning av egna fastigheter. Deltagande i ett fastighetsförvaltningsbolag där även andra företag än försäkringsbolag har ett betydande inflytande synes enligt inspektionen kunna medföra risk för att den handlingsfrihet som är nödvändig för en sund utveckling av försäkringsväsendet blir begränsad på ett inte godtagbart sätt.

Enligt uppgift från inspektionen har försäkringsbolagen efter ett negativt underhandsbesked vid ett flertal tillfällen avstått från att till inspektionen inkomma med ansökan om tillstånd att förvärva mer än fem procent av röstetalet.

8.5 Tillstånd för annan verksamhet utomlands

Särskild bedömning förekommer i fråga om tillstånd att utomlands bedriva annan rörelse än försäkringsverksamhet. I flera av de länder där svenska försäkringsbolag bedriver direktförsäkring är den inhemska lagstiftningen mindre restriktiv än den svenska när det gäller försäkringsbolags rätt att bedriva annan rörelse. För att de svenska försäkringsbolagen skall kunna hävda sig i konkurrensen i sådana länder har inspektionen därför lämnat relativt långtgående tillstånd. Sålunda har tillstånd lämnats att i utlandet bilda lokala investeringsbolag för att möta önskemål från försäkringstagare i vederbörande land eller för att erbjuda tjänster åt lokala försäkringsbolag.

I början av 1980-talet medgav försäkringsinspektionen ett försäkrings-

bolag att förvärva sju procent av röstetalet i IRIS, ett internationellt informationsföretag baserat i London. Då detta företag efter ett par år gjorde konkurs, förlorade det aktuella svenska försäkringsbolaget ca 25 miljoner kronor.

8.6 Tillstånd till innehav av andelar i aktiefonder

P.g.a. försäkringsrörelselagens bestämmelse att alla innehav av andelar i aktiefonder kräver medgivande från försäkringsinspektionen har ett stort antal sådana tillståndsärenden anhängiggjorts.

Inspektionen har därvid generellt och utan hänsyn till försäkringsbolagets eller aktiefondens storlek som villkor för förvärvet krävt, att aktiefondens sammanlagda innehav av aktier i ett visst aktiebolag tillsammans med försäkringsbolagets eget innehav av aktier i samma bolag inte får representera mer än fem procent av röstetalet för samtliga aktier däri.

8.7 Främmande verksamhet i annan juridisk form än aktiebolag

Även för att bedriva främmande verksamhet i annan juridisk form än aktiebolag eller för att äga andelar i sådana andra former krävs tillstånd i varje särskilt fall. Inspektionen har vanligen beviljat ansökningar om förvärv av andelar i bostadsrättsföreningar, slakteriföreningar och jordbrukskassor.

Hösten 1985 har försäkringsinspektionen meddelat tillstånd för två försäkringsbolag inom en försäkringskoncern att bilda och tillsammans äga samtliga andelar i ett handelsbolag vars verksamhet är inriktad på att sälja och marknadsföra produkter och tjänster som i skadeförebyggande syfte utvecklats och inköpts för försäkringskoncernens försäkringsrörelse. Den skadeförebyggande verksamheten avser bl.a. trafiksäkerhetsområdet och det reparationstekniska området avseende bilar, inbrott och vattenskador. Utvecklingskostnaderna för skadeförebyggande produkter och tjänster skall bäras av försäkringsrörelsen. Hösten 1986 meddelade koncernen att verksamheten skulle bedrivas inom skadeförsäkringsbolaget i koncernen.

I ett annat fall har ett försäkringsbolag medgetts att äga huvuddelen av aktierna i ett bolag vars verksamhet har till föremål att bevaka, initiera och utvärdera forskning och teknisk utveckling av produkter som kan användas som skadeförebyggande säkerhetsutrustning inom försäkringsbolagets verksamhetsområde.

8.8 Försäkringsinspektionens uttalande beträffande försäkringsbolags aktieinnehav

Försäkringsinspektionen noterade i ett den 14 juni 1983 utfärdat cirkulär, att vissa lokala bolag under senare år haft en anmärkningsvärt stor andel av vissa tillgångar placerade i aktier. Inspektionen ansåg sig därför

böra betona vikten av att bolagen vid sin placering beaktade kravet på riskspridning.

Cirkuläret föranleddes av en undersökning av lokalbolagens placeringar i aktier. Härvid framkom att dessa bolag i väsentligt högre grad än riksbolagen hade sina tillgångar placerade i aktier — i något fall upp till 95 procent av samtliga tillgångar. Trots detta cirkulär redovisas fortfarande höga tal för aktieplaceringarna hos ett antal lokalbolag.

I avbidan på kommitténs slutbetänkande och statsmakernas ställningstagande till detta, har försäkringsinspektionen utfärdat ett cirkulär (1987:4) Allmänna råd avseende vissa frågor beträffande försäkringsbolagens kapitalplaceringar, vilket bl.a. innefattar förtydligande bestämmelser om riskspridningskravet för försäkringsbolagens kapitalplaceringar.

I cirkuläret framhåller inspektionen att det är uppenbart att det är en viktig uppgift för styrelsen och verkställande direktören i ett försäkringsbolag att se till att placeringarna sprids på ett från risksynpunkt godtagbart sätt. Kraver på riskspridning vid kapitalplacering skall uppfyllas med avseende på såväl fördelningen mellan olika tillgångsslag som fördelningen inom olika slag av tillgångar. I den mån placeringar i olika tillgångsslag innebär engegengång i ett och samma objekt — exempelvis ägandet av aktier i och kreditgivning till ett visst aktiebolag — bör enligt inspektionen riskspridningskravet också beaktas. Utgångspunkten vid placering i ett visst tillgångsslag bör vara att undvika en alltför ensidig satsning på detta tillgångsslag liksom ett alltför starkt engagemang på ett och samma håll.

8.9 Inspektionens inställning till utlåningsverksamhet

I samband med den s.k. Göta Finans-härvan lämnade flera länsförsäkringsbolag betydande krediter till bl.a. ett fastighetsbolag. Sedan år 1981 betalningssvårigheter uppstått, upptäcktes att säkerheterna för de ifrågasvarande krediterna var bristfälliga. Försäkringsinspektionen såg mycket allvarligt på det inträffade och gjorde bl.a. följande principiella uttalande:

Det är i och för sig naturligt och ligger i försäkringstagarnas intresse att försäkringsbolagen strävar efter att placera tillgängligt kapital så att en god avkastning erhålls. Denna strävan får dock inte överdrivas och all kapitalplacering måste ske med iakttagande av den på försäkringsrörelseområdet centrala soliditetsprincipen. Detta innebär att önskemålet om en hög avkastning alltid måste vägas mot och i tveksamma fall stå tillbaka för kravet på god säkerhet Även om det naturligtvis får anses vara helt i sin ordning att bolagen begagnar sig av sådan expertis (banker och annan utomstående), måste med skärpa understrykas att bolagens styrelser och ledning dock har det yttersta ansvaret för verksamheten. Det framstår därför som olämpligt att bolagen överlåter viktiga frågor i samband med kreditbedömningen på banker eller andra utomstående. I varje fall måste vid överlåtelse av sådan prövning och kontroll som avser säkerheter bestämda krav ställas på att bankerna också tar ansvaret för dessa uppgifter Bolagens begrän-

sade resurser att göra självständiga kreditbedömningar och värderingskontroller manar emellertid i första hand till stor återhållsamhet med att bevilja krediter i andra än helt klara fall. Särskilt stor försiktighet är påkallad i fråga om krediter till för bolagen tidigare okända företag av den typ som är aktuell i detta sammanhang. Krediterna har i stor utsträckning förmedlats av privata låneförmedlare. Inspektionen ställer sig ytterst kritisk till detta förfarande som innebär påtagliga risker. Som förmedlare bör godtas endast banker eller andra institutioner som står under bankinspektionens tillsyn.

Efter en studie av relationen mellan de aktuella krediterna och det av bolagen redovisade egna kapitalet riktade inspektionen kritik mot några av bolagen för att inte ha i erforderlig utsträckning vinnlagt sig om tillbörlig riskspridning vid beviljande av ifrågavarande krediter.

I cirkulär 1987:4 har försäkringsinspektionen anfört att vad gäller lån till kommun och reverslån till banker, kreditaktiebolag och andra kreditinstitut som står under bankinspektionens tillsyn kan det godtas att försäkringsbolaget avstår från en formell säkerhet för lånet. I andra fall, särskilt när det gäller lån till privatpersoner eller lån till enskilda företag, bör det normalt finnas betryggande säkerhet i form av pant eller borgen. Undantag härifrån kan ibland vara motiverat vid mindre lån till den egna personalen.

8.10 Försäkringsbolagens upplåning

Beträffande försäkringsbolagens rätt till upplåning har försäkringsinspektionen i ett den 14 juni 1983 utfärdat cirkulär bl.a. anfört följande:

Å andra sidan står det fullt klart att en upplåning även från försäkringsbolagshåll såsom övergående företeelse kan framstå som befogad inom ramen för den egna långsiktiga placeringsverksamheten eller för mötande av tillfälliga likviditetsbehov. Ett upptagande av mera tillfälligt erforderliga marginella lån är således att anse såsom ett fullt acceptabelt inslag i försäkringsbolagens verksamhet.

Helt annorlunda gestaltar sig läget om försäkringsbolags upplåning äger rum i spekulativt syfte för att möjliggöra förvärv av s.k. fasta värden, som bedöms kunna leda till snabba vinster. Här överskrids gränsen för vad som legalt är att förstå med drivande av försäkringsrörelse. Skattemässiga hänsyn — liksom självfallet ej heller det till även tyrs lyckosamma resultatet av nu ifrågavarande transaktioner — gör ingen skillnad i den sålunda gjorda bedömningen.

Skrivelsen ledde även till att ett par läns- och häradsbolag meddelades erinran för att de upptagit lån för investeringar i aktier.

I skrivelser till två större försäkringsbolag den 25 oktober 1984 har försäkringsinspektionen i anledning av synnerligen betydande upplåning i svenska banker från dessa försäkringsbolags sida uttalat följande:

Med försäkringsbolagens ställning såsom kreditförsörjare på marknaden är enligt inspektionens uppfattning inte förenlig upplåning på marknaden i avsikt att tillgodogöra sig tillfälliga räntedifferenser mellan kostnaden för upplånat kapital och möjliga vinstgivande place-

ringar. I ett långsiktigt perspektiv är ett dylikt uppträdande från ett försäkringsbolags sida inte ägnat att främja en sund utveckling av försäkringsverksamheten. Sker detta föreligger enligt inspektionens mening skäl till allvarlig anmärkning mot det agerande bolaget, om upplåningen inte är en tillfällig företeelse utan av bolaget ses som ett normalt inslag i företagets placeringspolitik. Det kan vid sistnämnda förhållande med fog hävdas, att transaktionerna innefattar ett rörelsedrivande som för försäkringsbolag är otillåtet enligt gällande lagstiftning.

Inspektionen förutsätter att affärer av hithörande slag i framtiden undviks och förutskickar att inspektionen — om denna typ av transaktioner fortsätter — kommer att förelägga bolaget att upphöra med hithörande inslag i verksamheten.

Försäkringsinspektionen har i cirkulär 1987:4 framhållit att vid bedömningen av om försäkringsbolagens möjligheter att ta upp lån utgångspunkten är att något ianspråktagande av lånemarknaden från försäkringsbolagens sida normalt inte kommer ifråga. Vinstandelslån bör i huvudsak förbehållas det fall där ett bolag har behov av medel för investeringsändamål vid uppbyggnad av själva försäkringsrörelsen. I övrigt kan det godtas att försäkringsbolag tillfälligt tar upp ett korttidslån inom ramen för den egna långsiktiga placeringsverksamheten eller för att möta tillfälliga likviditetsbehov i verksamheten. Ett tillfälligt lån får inte användas för kortsiktiga spekulativa syften. En konsekvens av lagbestämmelserna är vidare enligt inspektionen att uppförande av byggnader på placeringsfastigheter liksom förvärv av redan bebyggda sådana fastigheter med finansiering genom upplånade medel (bortsett från tillfälligt lån) faller utanför den särskilda ramen om inte särskilda skäl kan anses föreligga. Inspektionen utgår i sitt cirkulär från att försäkringsverksamhetskommittén närmare kommer att belysa i vad mån ett försäkringsbolag bör ha rätt att ha kvar lån i en fastighet som vid förvärvet redan är belånad, liksom om försäkringsbolagen för sina placeringsfastigheter bör ha möjlighet att utnyttja särskilda lån som statsmakterna ställer till förfogande, för reparationer, ombyggnader eller liknande. Tills vidare gör inspektionen inga invändningar mot sådana lån.

Vad nu anförts bör enligt inspektionen också vara tillämpligt på helägda dotterbolag som uteslutande har till uppgift att förvalta försäkringsbolags fastigheter eller biträda försäkringsbolag vid rörelsens bedrivande. Vad gäller andra dotterföretag blir frågan beroende av vad som förekommer vid prövningen av förvärvsmedgivande. Bolag som ägs gemensamt av två eller flera försäkringsbolag bör också avhålla sig från upplåning utanför försäkringsbolagen. Avslutningsvis anför inspektionen att såvitt gäller verksamhet utomlands kan där rådande förutsättningar leda till andra bedömningar.

8.11 Aktiefonder för anställda

Försäkringsinspektionen och, efter besvär, regeringen har tagit ställning till frågan om lån till anställda för att förvärva andelar i en företagsan-

knuten aktiesparfond enligt 1978 års lag om sådana fonder. Försäkringsaktiebolaget Skandia ansökte om försäkringsinspektionens medgivande enligt numera 7 kap. 17 § försäkringsrörelselagen att äga samtliga aktier i ett planerat fondbolag. Föremålet för bolagets verksamhet var att i egen-skap av fondbolag utöva aktiefondsverksamhet och därvid förvalta en företagsanknuten aktiesparfond. Skandia avsåg att erbjuda anställda lån under viss tid för förvärv av andelar i fonden.

Försäkringsinspektionen lämnade i beslut den 17 mars 1981 ansökan utan bifall.

Inspektionen anförde att den i och för sig inte motsatte sig bildandet av en sådan fond. Själva lånearrangemanget ansågs emellertid inge betänkligheter från principiell synpunkt. Inspektionen fortsatte:

Det med framställningen avsedda arrangemanget innebär med avseende på finansieringen av förvärvet av andelar i fonden genom lån till de anställda också ett klart avsteg från hittills tillämplad och av inspektionen godtagen praxis i fråga om s.k. personallån inom försäkringsbranschen. Sådana lån avser f.n. huvudsakligen att täcka behov av medel för anskaffande av bostäder och bilar och för att klara tillfälliga ekonomiska svårigheter på grund av sjukdom o.d.

Den nu tillämpade utlåningen är av en helt annan art än de väsentligen personalpolitiskt och socialt betingade förmåner för de anställda i försäkringsbolagen som inspektionen hittills har accepterat. Det är enligt inspektionens mening av stor betydelse att på detta område kunna hålla en klar gräns. Ett godtagande av utlåning avsedd att skapa skattemässiga och andra ekonomiska fördelar för de anställda i ett försäkringsbolag skulle innebära en uppluckring av hittillsvarande principer på området som skulle göra det svårt att i fortsättningen upprätthålla en sådan gräns.

Sedan Skandia anfört besvär över inspektionens beslut anförde inspektionen i ett den 10 april 1984 dagtecknat yttrande bl.a. följande:

Ett försäkringsbolag intar såsom företagstyp en särställning på marknaden. Det är genom lagen om försäkringsrörelse underkastat en omfattande reglering med mycket speciellt innehåll som när det gäller medelsanvändningen går längre än i fråga om bankerna, där motsvarande speciallagstiftning i huvudsak är präglad av säkerhetskraven. Ett försäkringsbolag skall preliminärt försörja marknaden med goda försäkringar till premier som skall vara skäliga, allt med bevarad soliditet. Härtill kommer emellertid, att branschen som helhet också har den ingalunda oviktiga uppgiften att tillgodose marknaden med kapital. Mot angivna bakgrund synes det försäkringsinspektionen vara av mycket stor vikt, att ett försäkringsbolags utlåningspolitik bedrivs med beaktande även av nämnda kreditförsörjningsuppgift. Då det gäller utlåning till den egna personalen måste därför betydande restriktivitet iakttas. Redan den utlåning, som nu förekommer och som tveklöst kan relateras till vissa — om än ej i detalj prövade — behov, har en omfattning som gör att inspektionen övervägt begränsningar. Då det är fråga om en långivning, som saknar varje behovsanknytning och som medför ett motsvarande undanträngande från lånemarknaden av andra låntagare, accentueras självfallet angelägenheten av att pröva personallånefrågan i hela dess vidd.

Vid sin prövning av besvären fann regeringen att sundhetskravet inte gav anledning till ingripande mot ett försäkringsbolag, som erbjuder sina anställda lån på de angivna villkoren, bl.a. innefattande marknadsmissig ränta. Regeringen biföll därför besvären.

9 Etiska meddelanden

I avsnitt 6.6 har redovisats att den s.k. Eko-kommissionen i sin rapport i mars 1984 uttalat, att det borde övervägas att försäkringsinspektionen liksom bankinspektionen utfärdar etiska meddelanden.

Bankinspektionens etiska meddelanden vilar på inspektionens skyldighet att med uppmärksamhet följa bankinstitutens verksamhet i den mån så erfordras för kännedom om de förhållanden som påverkar bankinstitutens säkerhet eller annars är av betydelse för en sund utveckling av bankinstitutens verksamhet. Även om avvikelse från lag eller bolagsordning inte skett, äger bankinspektionen meddela de erinringar beträffande verksamheten som bedöms påkallade. Om bankverksamhet till följd av allvarliga missförhållanden befaras kunna bli till skada för det allmänna, kan inspektionen förelägga styrelsen för bankinstitutet att vidta erforderliga åtgärder. Med stöd av bl.a. nu ifrågavarande bestämmelser anser bankinspektionen att bankinstitutet har en rättslig plikt att iakttä god banksed och att visa samhällsansvar.

I början av 1970-talet tog bankinspektionen initiativ till överläggningar med ledande bankmän för att finna normer för bankernas agerande när det rörde sig om förfaranden som visserligen inte var direkt brottsliga eller lagstridiga, men som stod i strid med vad som ansågs utgöra god banksed.

Till en början undersöktes möjligheten att fastställa banketiska normer för olika situationer. Vägande invändningar framfördes emellertid emot att på detta sätt skapa en särskild banketisk kodbok vid sidan av lagboken. Kodsamlingen skulle aldrig kunna bli fullständig. Den skulle också på grund av den ständigt pågående utvecklingen fort bli inaktuell och få kompletteras, och därmed bli svårhanterlig.

I stället träffades en överenskommelse med bankorganisationerna, enligt vilken bankinspektionen genom särskilda etikmeddelanden skulle ge bankcheferna del av sina ståndpunktstaganden i viktigare banketiska frågor som kom under bedömning, alltså en slags prejudikatsamling.

Etikmeddelandena är att se som allmänna råd från bankinspektionen.

De första meddelandena i "etikserien" utkom år 1974. Varje år har utgivits tre till sex meddelanden. Meddelandena distribueras till alla företag som står under inspektionens tillsyn.

I dessa meddelanden har bankinspektionen gjort uttalanden om att bankerna inte genom kreditgivning eller på annat sätt bör medverka i skattebrott eller skatteflykt, och att kreditinstitut som avser att inleda samarbete med låneförmidlare först bör göra en noggrann undersökning

av bl.a. låneförmedlarens ekonomiska ställning, organisation och ledning. I ett uppmärksammat uttalande under hösten 1983 uttalade inspektionen bl.a. att krediter för spekulation i värdepapper eller fastigheter eller för skatteplanering framstod som mindre angelägna. Banker och finansbolag borde enligt inspektionens mening visa återhållsamhet med stora värdepapperskrediter till privatpersoner, i den mån ändamålet var i huvudsak privatekonomiskt och inte avsåg att finansiera t.ex. rörelse. Detta gällde särskilt om låntagaren genom sin ledande ställning i kundföretag, inom det ekonomiska livet överhuvudtaget eller med hänsyn till anknytning till bank eller försäkringsbolag intog en ömtålig ställning. Miljonkrediter borde normalt undvikas.

Försäkringsinspektionen skall enligt 19 kap. 1 § försäkringsrörelselagen verka för en sund utveckling av försäkringsväsendet. Försäkringsinspektionen har i 11 § i samma kapitel givits möjlighet att meddela de erinringar i fråga om försäkringsbolagens verksamhet som inspektionen anser behövliga. Försäkringsinspektionen kan vidare förelägga ett försäkringsbolag eller dess styrelse att inom viss tid vidtaga erforderliga åtgärder om inspektionen finner att det finns allvarliga anmärkningar mot bolagets verksamhet. Om ett föreläggande inte följs, skall inspektionen göra anmälan till regeringen, som i sista hand kan förklara försäkringsbolagets koncession förverkad.

Några etikmeddelanden av det slag som bankinspektionen ger ut utfärdas inte av försäkringsinspektionen. I viss utsträckning utfärdar försäkringsinspektionen cirkulär, där tillsynsmyndigheten tillkännager sina synpunkter. I övrigt gör inspektionen vid behov skriftliga eller muntliga påpekanden till vederbörande försäkringsbolag.

I den ovan omtalade s.k. Göta Finans-härvan, där huvuddelen av krediterna kom från försäkringsbolag via privata låneförmedlare, fann dock inspektionen skäl att skriftligen erinra de ifrågavarande försäkringsbolagen om vikten av att noggrant iakttä soliditetsprincipens krav på säkerhet vid kapitalplaceringen.

10 Den allmänna inriktningen av försäkringsbolagens placeringar

10.1 Allmänna bestämmelser

Förutom av de bestämmelser som hänför sig till valutaregleringen styrs försäkringsbolagens placeringar i olika tillgångsslag numera endast av bestämmelser i försäkringsrörelselagen. Tidigare innebar också av riksbanken utfärdade placeringsföreskrifter krav på viss inriktning av placeringarna. Vad avser livförsäkringsbolagen upphörde dessa föreskrifter att gälla så sent som den 1 dec. 1986.

Enligt 7 kap. 9 § försäkringsrörelselagen gäller att ett belopp motsvarande de försäkringstekniska skulderna för livförsäkringar alltid skall redovisas i vissa särskilt angivna slag av värdehandlingar, främst obligationer av olika slag och skuldförbindelser för vilka bolaget äger säkerhet genom panträtt. Ett belopp motsvarande högst 20 procent av den försäkringstekniska skulden för egen räkning (dvs. efter återförsäkring) får emellertid redovisas i andra tillgångar, dock inte aktier. För de medel som inte är intecknade genom klara utfästelser till försäkringstagarna — dvs. huvudsakligen ej tilldelade återbäringsmedel — finns inga lagbestämmelser som styr placeringarna.

Ovan angivna bestämmelser om placering i vissa tillgångsslag gäller — förutom för livförsäkring — också för sådan livränta eller sjukränta som tillhör annan försäkring, s.k. skadelivränta, samt för sakförsäkring som meddelas för längre tid än tio år.

En viss styrning av försäkringsbolagens placeringar kan också sägas ske genom bestämmelsen i 7 kap. 17 § försäkringsrörelselagen. Ett försäkringsbolag eller en försäkringskoncern får nämligen, som tidigare redovisats, inte utan särskilt medgivande inneha mer än fem procent av *röstetalet* för aktierna i ett och samma, allmänna aktiebolag. Däremot finns det i sig inget hinder mot att äga en större andel av *aktiekapitalet*. Detta är därför möjligt i bolag där aktier med olika röstvärden förekommer. Ett försäkringsbolag som i ett företag t.ex. endast innehar aktier med 1/10-dels röstvärde kan under vissa förutsättningar i övrigt äga i det närmaste 35 procent av företagets aktiekapital utan att röstetalsbestämmelsen åsidosätts. Enligt nämnda paragraf gäller vidare att ett försäkringsbolag inte utan särskilt medgivande får äga andelar i aktiefond eller i annan juridisk person än aktiebolag.

10.2 Placeringarnas fördelning på olika tillgångsslag

Försäkringsbolagen förvaltar mycket stora kapitaltillgångar, vilka huvudsakligen härrör från de premier som försäkringstagarna inbetalar. Livförsäkringens särart innebär att livförsäkringsbolagen i många fall förvaltar betydligt större kapital än skadeförsäkringsbolagen. Av försäkringsbolagens totala tillgångar på ca 239 miljarder kr (bokfört värde 1986-12-31), förvaltade livförsäkringsbolagen 78 procent.

Av tabell 1 framgår hur försäkringsbolagens förvaltade tillgångar var placerade vid utgången av år 1985, såväl totalt som uppdelade på liv- och skadeförsäkringsbolag. Det bör här uppmärksammas att redovisningen avser *bokförda värden*, vilket med gällande redovisningsföreskrifter innebär, att *tidpunkten* för en placering kan ha betydelse för hur stora värden som anges. Bl.a. denna omständighet leder till att vissa problem kan uppstå vid en tolkning av förändringar över tiden av placeringarnas inriktning — i de fall analysen helt grundas just på bokförda värden. Det bör också uppmärksammas att såväl aktier och andelar som fastigheter finns redovisade både under rubriken *placeringstillgångar* och under ru-

briken *anläggningstillgångar*. I det sistnämnda fallet utgörs fastigheterna av sådana som huvudsakligen är avsedda att utnyttjas vid försäkringsrörelsens bedrivande, medan anläggningsaktierna i flertalet fall endera avser ägande av dotterbolag eller är att betrakta som organisationsaktier.

Vid behandling av frågan om den allmänna inriktningen av försäkringsbolagens placeringar saknar anläggningstillgångarna — p.g.a. sin särart — nämnvärt intresse, och framställningen kommer därför *i huvudsak* inte att omfatta dessa tillgångar utan endast *placeringstillgångarna*.

Tabell 1 Försäkringsbolagens förvaltade tillgångar. Bokförda värden 1985-12-31

	Samtliga bolag		Livförsäkringsbolag		Skadeförsäkringsbolag	
	Mkr.	%	Mkr.	%	Mkr.	%
FINANSIELLA TILLGÅNGAR						
Kassa och banktillgodohavanden	7 652	3,2	3 701	2,0	3 951	7,5
PLACERINGSTILLGÅNGAR						
Statspapper	3 923	1,6	3 017	1,6	906	1,7
Obligationer	131 035	54,7	110 710	59,2	20 325	38,7
Förlagsbevis	1 600	0,7	1 101	0,6	499	1,0
Aktier och andelar	18 628	7,8	11 246	6,0	7 382	14,1
Konverteringslån	1 818	0,8	1 611	0,9	207	0,0
Kommunlån	6 438	2,7	5 276	2,8	1 162	2,2
Inteckningslån	18 305	7,6	12 631	6,7	5 674	10,8
Andra värdehandlingar	27 405	11,4	23 185	12,4	4 220	8,0
Fastigheter	15 665	6,5	12 074	6,5	3 591	6,8
Livförsäkringslån	1 156	0,5	1 156	0,6	—	—
ANLÄGGNINGS-TILLGÅNGAR						
Aktier och andelar	4 413	1,8	947	0,5	3 466	6,6
Fastigheter	1 567	0,7	470	0,3	1 097	2,1
	239 602	100,0	187 126	100,1	52 476	99,5

Källa: Enskilda försäkringsföretag

Av tabell 1 framgår att huvuddelen (71 %) av försäkringsbolagens tillgångar vid slutet av år 1985 var placerade i obligationer, statspapper och olika former av lån. Aktier och andelar samt fastigheter utgjorde tillsammans en förhållandevis blygsam procentandel (17 %). Eftersom tabellen redovisar bokförda värden ger den emellertid ingen korrekt och samlad bild av försäkringsbolagens ställning på aktie- och fastighetsmarknaderna nämnda år. Uppgifterna avseende innehav av t.ex. aktier och andelar belyser inte heller på ett fullgott sätt de inbördes förhållandena mellan liv- och skadeförsäkringsbolag.

Uppgifterna i tabell 2 avser försäkringsbolagens *direkta* ägande av *börsnoterade* aktier. De omfattar således inte aktier noterade på OTC-listan, på börsens väntelista eller aktier föremål för s.k. inofficiell handel, liksom inte heller teckningsoptioner, köpoptioner eller konvertibla skuldebrev utgivna av börsnoterade företag.

Tabell 2 Försäkringsbolagens innehav av svenska börsnoterade aktier per den 31 dec. 1985. Placeringsstillgångar

	Livförsäkringsbolag		Skadeförsäkringsbolag		Summa samtliga bolag	
	Mkr.	%	Mkr.	%	Mkr.	%
Marknadsvärde	21 469	67	10 629	33	32 098	100
Bokfört värde	9 944	65	5 439	35	15 384	100

Källa: Enskilda försäkringsföretag

10.2.1 Aktier

Att försäkringsbolagen idag är betydelsefulla aktörer på den svenska aktiemarknaden framgår klart av uppgifterna i tabell 3. Denna tabell ger en översikt av ägarstrukturen i svenska börsnoterade företag vid utgången av år 1986. Vad gäller den typ av statistik som här presenteras kan nämnas att i skilda sammanhang redovisade uppgifter kan uppvisa brister i överensstämmelse. Statistik från olika källor är således inte alltid helt jämförbara med varandra beroende på skillnader hänförliga till de enskilda källmaterialens art och beskaffenhet. Det kan därför vara befogat att framhålla att uppgifterna i tabell 3 avser det *direkta* ägandet av börsbolagens *samtliga* aktier, dvs. såväl de börsnoterade som, i förekommande fall, de icke börsnoterade aktierna. Det bör vidare framhållas att tabellen omfattar också sådana aktier i börsbolag som i redovisningssammanhang klassificeras som anläggningsaktier.

Tabell 3 Ägarstrukturen i svenska börsnoterade företag. Procentuell fördelning av aktiernas marknadsvärden 1986-12-31

Aktieägare	%
Försäkringsbolag	14
Investmentbolag	15
Aktiefonder	6
Icke finansiella företag	17
Offentliga sektorn	8
Stiftelser, fackföreningar m. fl.	10
Fysiska personer, dödsbon	20
Utländska ägare	8
Ofördelat	3
Totalt	100

Källa: SCB

Försäkringsbolagens relativa betydelse på den svenska aktiemarknaden ökade kraftigt under 1970-talet, vilket framgår av tabell 4. Till skillnad från tabell 3 avser uppgifterna i tabell 4 emellertid endast det direkta ägandet av sådana *börsnoterade aktier* som i årsredovisningen klassificeras som *placersaktier*. Försäkringsbolagens totala innehav av börsnoterade aktier har således de facto varit något större än vad som här redovisas. Som jämförelse kan nämnas att Näringslivets Ekonomifakta angivit siffran 16 procent avseende ultimo 1979. Denna sistnämnda, högre

siffran är dock delvis baserad på uppgifter från en stickprovsundersökning.

Tabell 4 Försäkringsbolagens innehav av svenska börsnoterade aktier dels i miljar- der kr., dels i % av totala värdet för samtliga svenska börsnoterade aktier.

31 dec. resp. år	Totalt börsvärde för samtliga börs- noterade företag	Börsvärdet för försäkringsbolagens placeringsaktier	
		absoluta belopp	%
1970	32	2,2	6,6
1975	43	4,8	11,2
1976	44	5,1	11,6
1979	48	6,5	13,5
1982	142	16,6	11,7
1983	241	25,6	10,6
1984	231	22,1	9,6
1985	290	32,1	11,1
1986	440	56,3	12,7

Källor: Försäkringsinspektionen och SCB. För 1986 anges även anläggningsaktier.

I viss mindre utsträckning har försäkringsbolagen också placerat sina tillgångar i icke börsnoterade aktier, och då bl.a. i mindre företag. Relationen mellan försäkringsbolagens börsnoterade och icke börsnoterade svenska aktier vid utgången av år 1985 framgår av tabell 5.

Tabell 5 Försäkringsbolagens innehav av svenska börsnoterade resp. ej börsnoterade aktier vid utgången av 1985. Placeringstillgångar (marknadsvärden).

	Livförsäk- ringsbolag		Skadeförsäk- ringsbolag		Samtliga bolag	
	Mkr.	%	Mkr.	%	Mkr.	%
Svenska börsnoterade aktier	21 469	95,8	10 629	94,5	32 098	95,4
Ej börsnote- rade svenska aktier	935	4,2	623	5,5	1 558	4,6
	22 404	100	11 252	100	33 651	100

Källa: Försäkringsinspektionen

I stort sett samtliga försäkringsbolag äger aktier i investmentbolag. Enligt lagen om statlig inkomstskatt skall med investmentbolag förstås förvaltningsföretag, vars uppgift väsentligen är att genom ett välfördelat värdepappersinnehav erbjuda aktie- eller andelsägare riskfördelning och vars aktier eller andelar ägs av ett *stort antal* fysiska personer. Ett investmentbolag är frikallat från skattskyldighet för utdelning på aktier under förutsättning att minst 80 procent av den utdelning som bolaget självt har uppburit under beskattningsåret utdelas till aktieägarna.

Begreppet investmentbolag hänför sig, som framgått, således till skatterätten, men i allmänt tal brukas det i en delvis annan mening, nämligen i fråga om bolag vilkas intäktskälla helt, eller till stor del, utgörs av

avkastning (utdelning eller realisationsvinster) på aktieinnehav i andra företag. Detta kan antas vara förklaringen till att det bolag som Skandia startat för förvaltning av vissa koncernstillgångar trots allt fått firmabeteckningen *Skandia Investment AB*. Detta bolags verksamhet har hittills varit av relativt begränsad omfattning och inriktad på aktieförvärv i mindre, icke börsnoterade företag.

10.2.2 Aktieinnehav i utländska företag

Enligt gällande valutareglering tillåts försäkringsbolagen att hålla tillgångar i utländsk valuta svarande mot bolagets förpliktelser i utlandet (premiereserv, ersättningsreserv, skadebehandlingsreserv och säkerhetsreserv) eller det högre belopp som föranleds av gällande bestämmelser i det främmande landet. Av svenska försäkringsbolag är det huvudsakligen endast de som driver skadeförsäkring som — p.g.a. sin ansvarighet — har behov av att placera tillgångar i utländsk valuta. Enligt försäkringsinspektionens uppgifter värderades sådana bolags tillgångar i utländsk valuta ultimo 1985 till ungefär 7,7 miljarder svenska kronor. Av dessa tillgångar bedömdes aktieinnehaven i utländska företag uppgå till sammanlagt ca 2,7 miljarder, varav en mindre del (0,8 miljarder) utgjordes av placeringsaktier. Enligt försäkringsbolagens egna rapporter till riksbanken värderades deras förpliktelser i utländsk valuta vid nämnda tidpunkt till ett avsevärt högre belopp än ovan redovisade belopp.

Det kan i detta sammanhang vara av intresse att särredovisa de utländska tillgångar, dvs. fastigheter i utlandet, aktier i utländska företag, räntebärande utländska värdepapper och övriga utländska fordringar, som tillhör den koncern i vilken det svenska försäkringsbolaget Skandia International Insurance Corporation ingår som moderbolag. Koncernuppgifterna har sammanställts i tabell 6 och avser ultimo 1986. Koncernens verksamhet avser uteslutande internationell direkt- och återförsäkring.

Tabell 6 Skandia International-koncernen. Placeringstillgångar 1986-12-31 (marknadsvärden i miljoner svenska kronor).

	Svenska tillgångar	Utländska tillgångar	Totalt
Obligationer	2 141	7 822	9 963
Aktier	1 726	3 977	5 703
Lån	111	2 077	2 188
Fastigheter	0	75	75
	3 978	13 951	17 929

Källa: Årsredovisning 1986

10.2.3 Fastigheter

Försäkringsbolagen har sedan länge haft en del av sina tillgångar placerade i fastigheter. Som framgår av tabell 1 utgjorde placeringsfastigheter-

nas andel av bolagens totala tillgångar i bokförda värden år 1985 ca 6,5 procent. Bland Sveriges sju största fastighetsägare återfinns de fyra bolagsgrupperna Skandia, SPP, Trygg-Hansa och Folksam.

Försäkringsbolagen har, som redan nämnts, traditionellt placerat en del av sina tillgångar i fastigheter. De har under senare år i viss mån även själva börjat delta i uppförandet av fastigheter. Försäkringsbolagens intresse liksom deras hyresinkomster har med tiden allt mer förskjutits från bostadsfastigheter till kontors-, butiks- och industrifastigheter samt i några fall till hotell- och restaurangfastigheter. Denna förskjutning kan förklaras dels med att hyressättningen vad gäller kontors- och industrifastigheter och liknande är fri och dels med att hyrorna för centralt belägna lokaler stigit mycket kraftigt — med en åtföljande kraftig värdestegring på själva fastigheterna. Som nyss nämnts har försäkringsbolagen — framför allt de större — också börjat uppföra fastigheter i egen regi. I flera fall har det härvid förekommit att ett industriföretag överenskommit med ett försäkringsbolag om att bolaget skall uppföra en kontorsfastighet som sedan hyrs ut åt företaget.

Ett bland vissa större försäkringsbolag förekommande system för förvärv av fastigheter är *sale and lease back-avtal*. Detta innebär att t.ex. ett industriföretag säljer en egen fastighet, exempelvis sitt huvudkontor, till ett försäkringsbolag, vilket i sin tur hyr ut fastigheten till säljaren. Industriföretaget fortsätter sin industriella verksamhet i fastigheten som tidigare.

Industriföretaget får till försäkringsbolaget betala en s.k. kapitalkostnadshyra som består av ränta och avskrivningar (övriga kostnader svarar företaget självt för). Räntedelen i hyran beräknas så att försäkringsbolaget erhåller en viss bestämd realränta. Räntan, som beror på den aktuella inflationen, tillåts således variera från år till år. Hyran (kapitalkostnaderna) kan i viss utsträckning anpassas till hyresgästens kassaflöde. Vid avtalstidens slut har hyresgästen option att köpa tillbaka fastigheten för ett belopp svarande mot det tidigare försäljningspriset minskat med gjorda avskrivningar. Återköpsrätten är emellertid inte rättsligt giltig. I denna del bygger parterna avtalet på en moralisk överenskommelse.

För såväl köpare (försäkringsbolag) som säljare (företag) innebär *sale and lease back-avtal* stora fördelar. Avtalet kan i praktiken ses som ett mycket förmånligt alternativ till ett traditionellt hypotekslån; nämligen där å ena sidan ägaren till fastigheten kan "belåna" denna ända upp till 100 procent av marknadsvärdet, och där å andra sidan kreditgivaren tillförsäkras en viss bestämd *real avkastning* på sitt utlånade kapital. Det ligger nära till hands att göra en dylik jämförelse mellan ett låneavtal och ett *sale and lease back-avtal*. I det senare fallet belånas visserligen inte fastigheten utan den försäljs, men försäljaren har trots allt möjlighet att vid avtalstidens slut köpa tillbaka den. I båda fallen kan, från företagets sida, syftet vara att öka likviditeten för att kunna finansiera nyinvesteringar.

Om man särskilt vill betona skillnaderna mellan de två avtalstyperna, *sale and lease back* och hypotekslån, kan nämnas att en fördel med *sale*

and lease back-systemet i princip är att ägaren till en fastighet genom försäljningen av densamma kan realisera de övervärden i tillgångar som är hänförliga till denna egendom. Eventuella latent övervärden kommer därvid att öppet redovisas som en förstärkning av balansräkningens tillgångssida, vilket i sin tur t.ex. kan öka förutsättningarna för en nyemission eller för att företaget skall kunna uppta stora lån.

Exempel på fastigheter som försäkringsbolag förvärvat genom sale and lease back-avtal är vattenkraftfastigheter, fastigheter inrymmande sophanteringsverk, hamnfastigheter samt industri- och affärsfastigheter av olika slag.

Försäkringsbolagens placeringar i fastigheter vid utgången av år 1985 framgår också av tabell 7. Uppgifterna avser i detta fall uppskattade marknadsvärden och de är därför något högre än de motsvarande värden som kan utläsas ur tabell 1. Det kan tilläggas att ett uppskattat värde normalt fastställs genom särskild värdering. I vissa fall får dock taxeringsvärdet användas.

Tabell 7 Försäkringsbolagens fastigheter 1985-12-31. Placeringstillgångar. Uppskattade värden.

	Samtliga bolag		Livförsäkringsbolag		Skadeförsäkringsbolag	
	Mkr.	%	Mkr.	%	Mkr.	%
Bostadsfast.	3 900	16,7	2 565	14,9	1 335	22,0
Kontors- och affärsfast.	14 048	60,2	9 803	56,8	4 245	69,8
Industrifast.	1 607	6,9	1 254	7,3	353	5,8
Övriga fast.	580	2,5	434	2,5	146	2,4
Sale and lease back	3 209	13,7	3 209	18,5	—	—
Totalt	23 344	100	17 265	100	6 079	100

Källa: Enskilda försäkringsföretag

10.2.4 Räntebärande värdepapper

Som inledningsvis framgått har vissa försäkringsbolag i enlighet med bestämmelser i försäkringsrörelselagen skyldighet att placera en större eller mindre del av sina tillgångar i ett särskilt angivet slag av värdehandlingar, bland vilka speciellt *obligationer, statspapper och förlagsbevis* kan nämnas. Av årsredovisningarna kan utläsas att denna typ av placeringar utgör en betydande post i många försäkringsbolags balansräkningar. Vid 1985 års bokslut var, som framgår av tabell 1, närmare 60 procent av försäkringsbolagens sammanlagda förvaltade tillgångar placerade just i obligationer, statspapper och förlagsbevis. Detta förhållande var dock också en effekt av de vid denna tidpunkt gällande, av riksbanken utfärdade placeringsföreskrifterna, som under många år innebar att både skade- och livförsäkringsbolag var tvingade att placera stor del av sina tillgångar i stats- och bostadsobligationer.

10.2.5 Direkta lån

Försäkringsbolagens utlåningsverksamhet (reverslån m.m.) är också betydande. Som framgår av tabell I utgjorde sådan utlåning år 1985 närmare 12 procent av de totala tillgångarna i bokförda värden. Utlåningen till *allmänheten*, såväl företag som enskilda personer, spelar här den största rollen. Dessutom förekommer utlåning eller förmedling av lån till enskilda personer i deras egenskap av *anställda* i bolagen, vanligtvis avseende mindre belopp för förvärv av främst bostäder och bilar.

10.2.6 Förändringar i placeringsinriktningen

I det närmast föregående har redovisats hur stor del av försäkringsbolagens tillgångar som var placerade i aktier, fastigheter, obligationer och lån vid utgången av ett enskilt år, nämligen år 1985. För att ge en bild av förändringarna *över tiden* av tillgångarnas fördelning på olika tillgångslag har kommittén med hjälp av uppgifter tillgängliga på försäkringsinspektionen gjort de datasammanställningar och grafiska beskrivningar som nedan redovisas. Uppgifterna — som här avser såväl placerings- som anläggningstillgångar — är, där detta är möjligt, uttryckta i marknadsvärden.

Tabell 8 Samtliga försäkringsbolag. Placerings- och anläggningstillgångar ultimo resp. år. Mkr.

Årtal	Fastigheter ¹	Aktier ²	Lån ³	(därav kommunlån)	Obligationer ⁴	Kassa ⁵	Summa
1970	2 908	2 126	12 611	(2 277)	12 170	986	30 801
1975	4 048	4 823	19 242	(2 675)	23 358	1 662	53 133
1980	5 651	7 660	37 688	(4 915)	53 200	2 960	107 159
1981	7 811	12 153	36 403	(5 142)	66 175	4 808	127 350
1982	9 233	16 570	43 983	(7 205)	83 554	4 127	157 467
1983	16 596	29 355	49 315	(8 143)	105 167	4 378	204 791
1984	20 960	28 109	49 912	(6 619)	123 110	7 687	229 778
1985	26 613	40 482	53 671	(6 503)	137 448	7 652	272 369

Källa: Försäkringsinspektionen

¹ Åren 1970—1982 har värdena uppskattats enl. metoden: tax.värde/0,75.

² Aktier och andelar. Marknadsvärden.

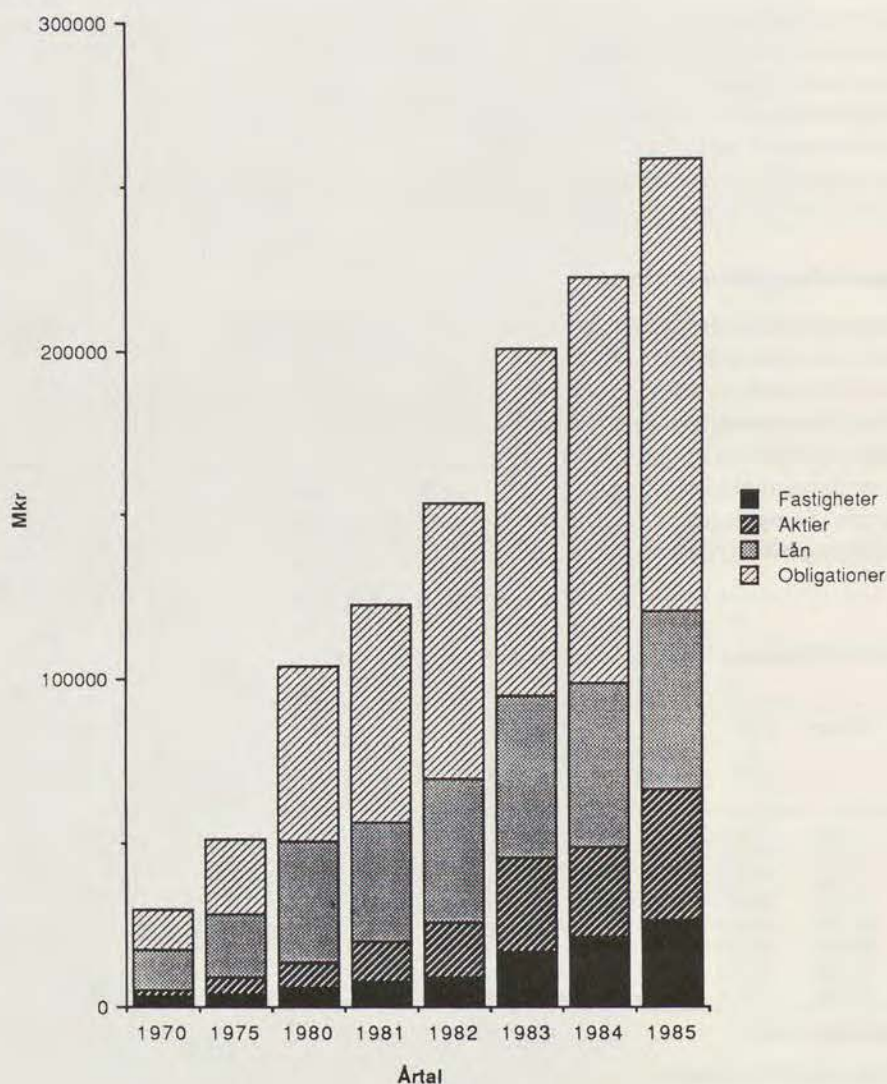
³ Kommunlån, inteckningslån, livlån och "andra värdehandlingar". Livlån i bokfört värde, övriga poster i nominella belopp.

⁴ Obligationer, statspapper, förlagsbevis och konverteringslån. Marknadsvärden.

⁵ Kontanter och banktillgodohavanden. Bokförda värden.

Av diagram 1 framgår att försäkringsbolagens tillgångar under perioden 1970—1985 till huvudsaklig del varit placerade i obligationer och lån. Trots den dominans som obligationer och lån under dessa år haft, framgår det dock med viss tydlighet av tabell 9, att den allmänna inriktningen av placeringarna genomgått vissa systematiska förändringar under nämnda tidperiod. Både aktier och obligationer har nämligen kommit att få en mer framträdande plats som placeringsobjekt än tidigare, medan

Diagram 1

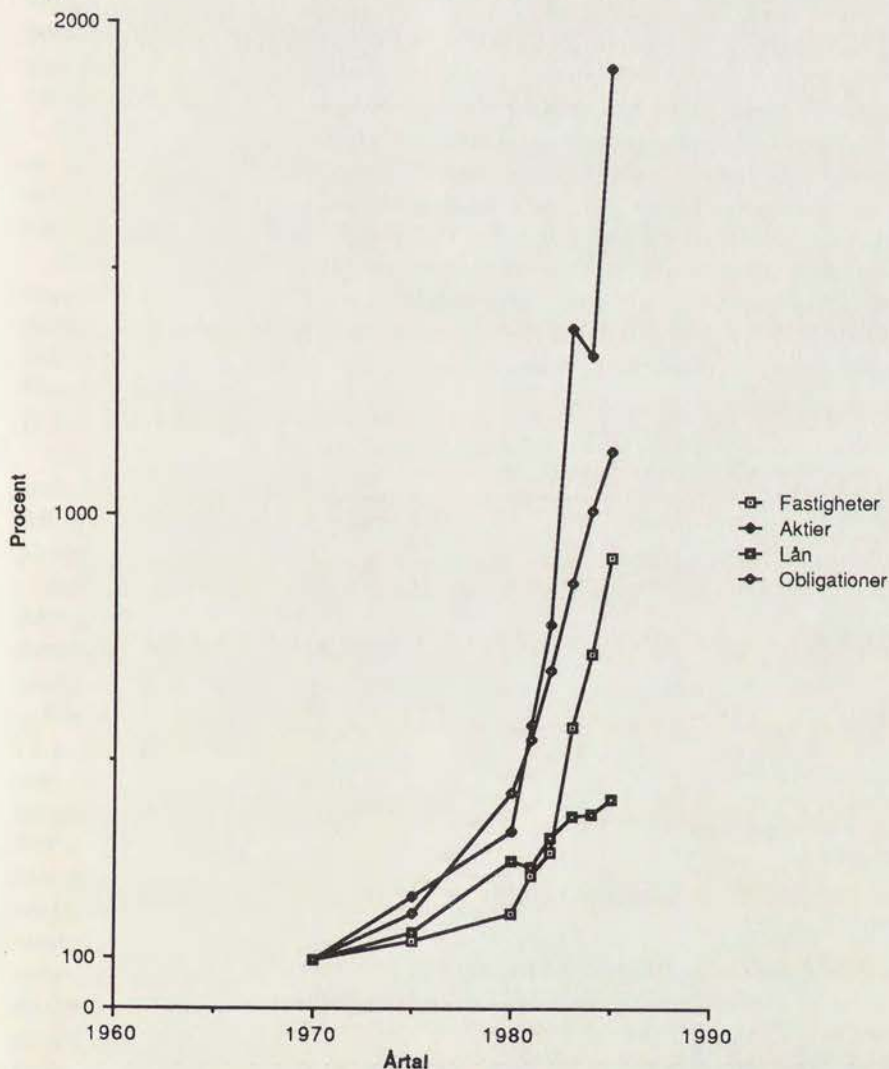


Placerings- och anläggningstillgångar 1970–1985. Samtliga försäkringsbolag (bygger på tabell 8)

lånens relativa betydelse i motsvarande grad minskat. Ökningen av andelen aktier har under senare år skett såväl till följd av kursstegringar som genom nettoköp. Kursstegringarna på aktiebörsen har under de senaste två åren över lag varit mycket stora. Andelen tillgångar placerade i fastigheter, som framför allt i början av 1980-talet var förhållandevis liten, har under senare år åter ökat och låg ultimo 1985 på ungefär samma nivå som vid periodens början.

Tabell 9 Procentuell fördelning av tillgångarna på olika tillgångsslag inom år (bygger på tabell 8).

Årtal Summa	Fastig- heter	Aktier	Lån	(därav kommun- lån)	Obliga- tioner	Kassa
1970	9	7	41	(18)	40	3
1975	8	9	36	(14)	44	3
1980	5	7	35	(13)	50	3
1981	6	10	29	(14)	52	4
1982	6	11	28	(16)	53	3
1983	8	14	24	(17)	51	2
1984	9	12	22	(13)	54	3
1985	10	15	20	(12)	51	3

Diagram 2

Indexserier med 1970 som basår. Samtliga försäkringsbolag

Tabell 10 Indexserier, basår 1970 (bygger på tabell 8).

Årtal	Fastigheter	Aktier	Lån	Obligationer	Summa tillgångar
1970	100	100	100	100	100
1975	139	227	153	192	173
1980	194	360	299	437	348
1981	269	572	289	544	413
1982	318	779	349	687	511
1983	571	1 380	391	864	665
1984	721	1 322	396	1 012	746
1985	915	1 904	426	1 129	776

10.3 De fyra största bolagens kapitalplaceringar

I följande avsnitt begränsar sig kommittén till att redovisa Skandias, Trygg-Hansas, SPP:s och Folksam's engagemang på kapitalförvaltningsområdet, enligt uppgifter som erhållits från respektive bolag. Dessa bolags eller koncerners placeringstillgångar utgör tillsammans en betydande andel av försäkringsbolagens totala placeringstillgångar.

Placeringstillgångarnas fördelning på olika tillgångsslag i Skandia, Trygg-Hansa, SPP och Folksam 1986 framgår av tabell 11. Det kan här erinras om att Skandias innehav av aktier i Skandia International Holding AB inte ingår bland bolagets redovisade placeringsaktier. I bokslutsredovisningen för år 1986 är nämnda aktier upptagna som intressebolagsaktier och har redovisats bland anläggningstillgångarna.

Tabell 11 Placeringstillgångarnas fördelning på olika tillgångsslag inom Skandia, Trygg-Hansa, SPP och Folksam (% av marknadsvärdet 1986-12-31).

	Skandia ¹	Trygg-Hansa	SPP ²	Folksam ¹
Obligationer och statspapper	41	45	53	34
Aktier m. m.	27	27	16	27
Fastigheter	16 ³	13	8	12
Lån	16	10	21	27
Övrigt	—	5	2	—
Totalt	100	100	100	100

¹ Inkl. TFA

² SPP bedriver endast livförsäkring

³ Inkl. anläggningsfastigheter

Källa: Bolagens årsredovisningar 1986

10.3.1 Placeringsaktier

Ser man till försäkringsbolagens totala aktieinnehav var Skandia under senare delen av 1986 den ojämförligt största enskilda ägaren av börsnoterade aktier. Därefter följde Trygg-Hansa och SPP.

Förutom dessa tre stora aktieägare behandlas här också Folksam's innehav av aktier. Det bör observeras att beskrivningen dock endast omfat-

tar vad som i redovisningssammanhang benämns placeringsaktier. Detta innebär exempelvis att Skandias aktier i Skandia International Holding AB inte finns medräknade, liksom inte heller Skandias eller Trygg-Hansas aktier i Svenska Kredit. Det innebär också att, i förekommande fall, såväl vissa utländska som vissa icke börsnoterade svenska aktier medtagits.

Skandia hade vid årsskiftet 1986/87 en aktieportfölj med ett marknadsvärde av 16 335 Mkr. Däri ingick aktier i utländska företag — köpta i såväl svensk som utländsk valuta — till ett marknadsvärde av 103 milj. kr. Livförsäkringsbolagets aktieportfölj ökade under 1986 i marknadsvärde från 5 828 Mkr till 11 963 Mkr. Årets största köp gjordes i Hufvudstaden, STORA, Ericsson och Custos. Nettoplaceringarna under året uppgick till ca 2 746 Mkr. Under 1986 övertogs Almedahls stora aktieportfölj. Denna hade vid årsskiftet 1986/87 ett marknadsvärde som uppgick till 1,5 miljarder kr. Skandia har vidare genom ett konsortium blivit delägare i Svenskt Stål AB och Procordia.

Trygg-Hansa gjorde under 1985 och 1986 stora nettoplaceringar i aktier. Investeringar gjordes huvudsakligen i verkstadsindustrier, läkemedelsbolag och banker. Aktieportföljen (inkl. konverteringslån) hade vid 1986 års utgång ett marknadsvärde av 12 833 Mkr.

SPP:s nettoplaceringar i marknadsnoterade aktier och konvertibler uppgick under 1986 till 1 427 Mkr. Större köp gjordes i AGA, ASEA, Astra, Korsnäs, MoDo, STORA, Sydkraft och Volvo, medan större försäljningar gjordes i Alfa-Laval, Electrolux, Ericsson, SKF och Swedish Match. Aktieportföljen hade vid årets utgång ett marknadsvärde på 12 091 Mkr. Bolaget ägde inga placeringsaktier i utländska företag.

Under 1980-talet har SPP medverkat i en rad förvärv av vattenkraftverk. Härvid har kraftverk förvärvats från Mo och Domsjö AB, Avesta AB, Boliden AB och Nobel industrier Sverige AB. Sammanlagt har SPP på detta sätt placerat ca 4 800 Mkr.

Folksam's nettoplaceringar i aktier under 1986 uppgick till 946 Mkr. Aktieportföljen hade vid årets slut ett marknadsvärde på 4 661 Mkr. Portföljen innehöll placeringsaktier i utländska företag till ett marknadsvärde av 70 miljoner svenska kr.

För att få ett underlag till sina överväganden rörande bestämmelserna i 7 kap. 17 § försäkringsrörelselagen om begränsning av försäkringsbolags rätt att äga aktier och andelar, har kommittén undersökt de fyra bolagen eller koncernerna Skandia:s, Trygg-Hansa:s, Folksam:s och SPP:s innehav av svenska placeringsaktier i olika företag i relation till aktiekapital och röstetal. De uppgifter som kommittén här redovisar har erhållits från respektive bolag. För andra bolag än Skandia avser redovisningen förhållandena per den 31 december 1985. För Skandias del redovisas aktieinnehavet per den 11 juni 1986. Anledningen till sistnämnda förhållande sammanhänger med Skandias förvärv av Almedahl, som påverkade försäkringsbolagets aktieportfölj i sådan utsträckning att det fanns anledning att inkludera även detta innehav i redovisningen. Skandia fick av försäkringsinspektionen medgivande att för aktier ingående i

Almedahls portfölj under en kortare tid överskrida de i lagen stipulerade gränserna.

För *Skandias* del kan konstateras att bolaget — av totalt ca 140 placeringar i olika aktier — i ett 40-tal fall innehade aktier till ett röstetal överstigande 4 procent av röstetalet för samtliga aktier. I närmare tio av fallen översteg röstetalet 5 procent — något som torde kunna förklaras av det tidigare nämnda förvärvet av Almedahl. Vad gällde innehavet av aktier i förhållande till resp. företags *aktiekapital* kunde det konstateras att Skandia i ett 40-tal fall innehade aktier till en andel av aktiekapitalet som översteg 5 procent. I 6 av dessa fall låg värdet i intervallet 10—15 procent. I fyra fall uppgick bolagets andel av ett företags aktiekapital till 20 procent eller mer. Inte i något fall översteg dock siffran 23,17 procent.

Av *Trygg-Hansas* innehav av aktier i ett hundratal olika företag översteg *röstetalet* i ca 15 fall talet 4 procent — och i några fall talet 5 procent. Om man i stället relaterar aktierna till respektive företags aktiekapital visade det sig att innehaven i ett tjugotal fall svarade mot mer än 5 procent, och i fyra fall mot mer än 10 procent, av aktiekapitalet. Inget innehav svarade dock mot mer än 17 procent av nämnda kapital.

SPP — med då totalt ca 70 placeringar i olika företag — hade i ca. 10 fall aktier till ett *röstetal* som översteg talet 4 procent, men som högst uppgick till 5 procent. Beträffande innehav av aktier i förhållande till resp. företags *aktiekapital* kunde det konstateras att *SPP* i ca 5 fall innehade aktier till en andel av aktiekapitalet som översteg 5 procent. I intet fall översteg de 8,6 procent.

Bland *Folksam*s totalt ca 80 placeringar i olika företag, inrymdes ca 15 aktieposter till ett *röstetal* som översteg 4 procent, men som högst uppgick till 5 procent. Innehavet av aktier i förhållande till resp. företags *aktiekapital* översteg i ca 12 fall 5 procent, varav i 5 fall 10 procent. Som högst utgjorde ett enskilt innehav 25 procent av aktiekapitalet i företaget.

Med utgångspunkt i vad som hittills redovisats kan det konstateras, att de fyra försäkringsbolagen vid undersökningstidpunkten i flera fall hade "slagit i taket" såvitt avsåg innehav av aktier i förhållande till *röstetalet*. När det gällde innehavet i förhållande till resp. företags *aktiekapital* låg detta vanligtvis mellan 5 och 10 procent. I vissa fall innehades aktier uppgående till 15 procent eller mer i förhållande till respektive aktiekapital.

Storleken av de olika försäkringsbolagens aktieinnehav ultimo 1986 framgår av tabellen nedan.

Tabell 12 De fyra största försäkringsbolagens innehav av placeringsaktier och andelar (marknadsvärden 1986-12-31). Mkr.

	Totalt	därav livbolagets
Skandia	19 911	11 963
Trygg-Hansa	12 833	10 017
Folksam inkl. TFA	5 413	1 156
SPP	12 091	12 091

Källa: Bolagens årsredovisningar 1986

10.3.2 Fastigheter

Skandias totala fastighetstillgångar (inklusive anläggningsfastigheter och nybyggnation) uppgick den 31 december 1986 till i marknadsvärde 9 739 Mkr. Bolaget är, jämte Skanska, den största enskilda fastighetsägaren i Sverige.

Skandia äger och förvaltar fastigheter av olika karaktär såsom köpcentra, industri- och kontorsfastigheter samt bostadsfastigheter. Den största fastigheten är Mörby Centrum i Stockholm. Mätt i marknadsvärde har fastighetsbeståndet inom Storstockholmsregionen ökat i förhållande till andra fastighetsbestånd. Det förstnämnda beståndet utgjorde 1985 ca 61 procent av koncernens totala fastighetsbestånd. Under 1985 färdigställdes Råsunda fotbollstadion i Stockholm (med tillhörande kontorsfastighet), i vilket Skandia tillsammans med bl.a. Folksam är engagerat, samt vidare Malmö konserthus — ett Skandia-bygge som också inrymmer hotell, kontorslokaler och ett konferenscenter. Största nyinvesteringen i fastigheter under 1986 utgjorde färdigställandet av Skandias nya kontorslokaler i Bergshamra utanför Stockholm.

Skandia har inte förvärvat några fastigheter med sale and lease back-avtal. Bolaget äger dock aktier i företag som i sin tur äger kraftverk där köpen grundats på ett sale and lease back-avtal.

Trygg-Hansa hade vid årsskiftet 1986/87 fastigheter uppgående till ett marknadsvärde av 6 181 Mkr. Koncernen ägde vid årsskiftet 174 stadsfastigheter, en kraftfastighet samt sedan gammalt 30 skogsfastigheter på totalt 4 300 hektar. Fastigheterna fördelar sig efter hyran på 10 % bostäder och 90 % lokaler. Av hyresintäkterna under 1986 kom 70 % från fastigheter inom Storstockholmsområdet.

SPP:s fastighetsbestånd per den 31 december 1986 uppgick till marknadsvärdet 3 927 Mkr. Därtill kommer sale and lease back-fastigheter till ett värde på 3 127 Mkr. Näringslivets intresse för sale and lease back ökade under 1985 och 1986. Intresse visades också från den kommunala sektorn. Under 1985 förvärvade SPP fastigheter med sale and lease back avtal för 973 Mkr. De främsta förvärven under 1985 var Göteborgs hamn med staden som säljare, kontorsfastigheter i Mölnlycke samt Berols aminanläggning i Stenungssund. Under 1986 förvärvades bl.a. kommunalägda industrihus i Uppsala, Katrineholm och Halmstad.

Hyresintäkterna fördelar sig sålunda på olika slag av fastigheter: bostäder 38 %, kontor 30 %, butiker 9 % och övriga 23 %. Storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö svarar tillsammans för ca 75 procent av all hyra från SPP:s fastigheter (exkl. sale and lease back).

*Folksam*s fastighetsbestånd den 31 december 1986 hade ett marknadsvärde på 2 501 Mkr. Under 1985 förvärvade Folksam hotellfastigheterna Sheraton, Anglais och Park i Stockholm jämte en butik- och kontorsfastighet genom köp av handelsbolagen Thalia HB och Anabasis HB. Folksam Liv, Folksam Sak samt försäkringsbolaget AMF-sjuk är delägare med 1/3 vardera. I handelsbolagen ingick två aktiebolag, Stockholm Park Hotel AB och AB Tegelbacken, som båda bedriver hotellrörelse. Dessa bolag har dock senare avyttrats.

Vid Triangeln i Malmö uppför vidare Folksam en hotell-, butiks- och kontorsfastighet.

Under 1986 och 1987 har SPP, Skandia, Folksam m.fl. förvärvat kraftverksfastigheter från Stora Kopparberg och Uddeholm med sale and lease back-avtal.

10.3.3 Räntebärande värdepapper och direkta lån

Försäkringsbolagens utlåning förekommer i två olika former. Den sker dels genom *direkta lån* (reverser o.d.) till såväl fysiska som juridiska personer, dels genom köp av *industriobligationer och andra marknadspapper*. I stort sett är de båda utlåningsformerna jämställda som placeringsobjekt, men de skiljer sig i två viktiga avseenden. Obligationerna är omsättningsbara och kan därigenom av långivaren snabbt förvandlas till likvida medel, vilket däremot inte är lika lätt att göra med t.ex. reverser. Denna nackdel hos direkta lån kompenseras av att de ger en högre ränta än obligationerna.

Av *Skandias* totala utlåning går huvuddelen (70 procent) till näringslivet. Lånen till enskilda avser huvudsakligen villabelåning. Dessa lån ligger i ett särskilt bolag, Svenska Hypotekskredit AB, helägt dotterbolag till Skandia Liv. Skandias låneportfölj (inkl. livlån) uppgick vid årsskiftet 1986/87 till 10 131 Mkr. mätt i marknadsvärde.

Obligationsportföljens genomsnittliga återstående löptid var vid årsskiftet 1985/86 inom skadeförsäkringskoncernen 9,7 år med en återstående räntebindningstid på 3,3 år, och inom livförsäkringsbolaget 11,0 resp. 4,0 år. Skandias obligationsportfölj vid årsskiftet 1985/86 uppgick till 21 450 Mkr mätt i marknadsvärde.

Skandia köpte under 1985 av Skandia International Insurance Corporation AB bolagets hela svenska låneportfölj med ett totalt nominellt värde på 665 Mkr.

I livförsäkringsbolagets låneportfölj ingår även belånade livförsäkringar, s.k. livlån.

När det gäller enskilda lån brukar dessa i Skandia begränsas till ca 100 Mkr. Inom Skandia tillämpas den principen att bolaget inte samtidigt är såväl stor aktieägare i som långgivare till ett enskilt företag. Om ett sådant företag är börsnoterat säljer Skandia normalt aktierna i samband med långgivning. Risk för intressekonflikter anges som orsak till att man tillämpar denna princip.

För *Trygg-Hansas* vidkommande anges för den direkta långivningen ett primärt mål vara att, inom ramen för en långsiktigt hög avkastning och samtidig minimering av kreditrisken, tillgodose näringslivets behov av långfristigt kapital genom reverslån. Lånen fördelades under 1985 sålunda; bostäder 16 %, affär och kontor 15 %, industri 19 %, annan fastighet 3 %, kommuner 15 % och lån mot garanti 30 %. Trygg-Hansas låneportfölj uppgick vid årsskiftet 1986/87 mätt i marknadsvärde till 4 771 Mkr (inkl. livlån).

Obligationsportföljen i Trygg-Hansa uppgick vid årsskiftet 1986/87 till i marknadsvärde 21 460 Mkr.

Beträffande enskilda lån tillämpas inte några bestämda gränser för kreditens storlek. Avgörande vikt fästs i stället vid att placeringen bedöms vara säker. Inom Trygg-Hansa anses inte ett stort aktieinnehav i ett företag vara ett hinder för långivning till samma företag.

I SPP inriktas den direkta långivningen framför allt till näringslivet, men också i stor utsträckning till kommunerna. Beträffande långivningen till fysiska personer gäller, att inga konsumtionskrediter beviljas. Under 1986 ökade SPP:s låneportfölj med 2 744 Mkr till 19 314 Mkr i nominellt värde.

Obligationsportföljens marknadsvärde i SPP uppgick vid årsskiftet 1986/87 till 48 317 Mkr.

Inom SPP anses inte att stort aktieinnehav i och för sig utgöra ett hinder för långivning till ett och samma företag, men vid långivning i större omfattning sker en bedömning utifrån det totala engagemanget av krediter och aktieinnehav i ett och samma företag.

I Folksam överstiger ett enskilt lån normalt inte 50 Mkr. Sammanlagt kan dock lånen till en och samma låntagare uppgå till högre belopp. Av Folksams direkta långivning, som vid årsskiftet 1985/86 uppgick till 3 661 Mkr räknat i nominella belopp, utgjorde lånen till Folksam närstående företag och organisationer (bl.a. OK, KF och olika fackförbund) ca 800 Mkr. Resterande lån är spridda på olika andra kategorier av låntagare.

Obligationsportföljens marknadsvärde vid årsskiftet 1986/87 uppgick till 7 065 Mkr, varav staten svarade för 30 procent och bostadsinstituten för 45 procent.

Vad gäller enskilda lån sker i praktiken i Folksam ingen långivning till de företag i vilka Folksam äger aktier.

10.3.4 Engagemang i holding- och investmentbolag samt i andra företagsbildningar

Skandia har liksom flertalet andra stora svenska försäkringsbolag engagerat sig i skadeförebyggande verksamhet och olika slag av försäkrings-service. Skandia har flera dotterbolag som är verksamma inom dessa områden. I Anticimex AB har Skandia en större aktiepost.

Skandia har också två dotterbolag, nämligen Fastighets AB Paraplyet och Fastighets AB Nävern, som båda äger och förvaltar fastigheter.

För lån till enskilda har Skandia, som tidigare nämnts, ett särskilt bolag, Svenska Hypotekskredit AB, helägt dotterbolag till Skandia Liv. Skandia är också engagerat i bolaget Bokredit AB, som belånar fastigheter och bostadsrätter.

Förutom aktieinnehav i börsnoterade investmentbolag har Skandia ett särskilt bolag Skandia Investment AB, som ägs av Skandia Liv och Skandia Sak till lika delar. Bolaget investerar i ännu ej börsnoterade företag med goda framtidsutsikter och tillför dem ett kunnande genom att bolagets egna anställda utför arbete i styrelser m.m. Fem personer är anställda och bolaget har ett aktiekapital på 65 Mkr.

Ett annat omtalat engagemang från Skandias sida är Scandic Hotel AB. Fram till 1986, då engagemanget avvecklades med en betydande realisationsvinst, hade Skandia 25 procent av aktiekapitalet och 5 procent av röstetalet i bolaget. Engagemanget i Råsunda fotbollsstadion sker genom ett kommanditbolag, i vilket Skandia tillsammans med Folksam äger huvuddelen av andelarna. Svenska Fotbollförbundet ingår som kommanditdelägare, dvs. delägare med begränsat ansvar. Förutom idrottsanläggningen inrymmer Råsunda Fotbollsstadion ca 19 000 m² kontorsyta.

Tillväxten i den internationella rörelsen inom Skandia var under 1970-talet och början av 1980-talet mycket snabb. Sistnämnda år svarade denna del av rörelsen för mer än 55 procent av koncernens sammanlagda premieinkomst inklusive svensk livförsäkring. Enligt koncernledningens bedömning hade därmed den internationella rörelsen nått en sådan omfattning att dess effektivitet och lönsamhet skulle främjas av en självständig ställning.

År 1983 beslöts sålunda att i en dotterkoncern, Skandia International, samla koncernens hela internationella verksamhet. En ytterligare förändring skedde 1984, varigenom Skandia International Insurance Corporation, i stället för av Skandia, helt kom att ägas av det av Skandia helägda dotterbolaget Skandia International Holding AB. 1985 utförsåldes aktier i det sistnämnda företaget dels till Skandias aktieägare, dels till allmänheten, varefter Skandia International Holding AB börsnoterades. Efter utförsäljningen uppgår Skandias aktieinnehav i Skandia International Holding AB till 45 procent. I samband med utförsäljningen uttalades från Skandias sida en avsikt att under de närmaste åren ytterligare reducera bolagets innehav i Skandia International Holding AB.

Trygg-Hansa har liksom Skandia engagerat sig i skadeförebyggande verksamhet och olika slag av försäkringsservice. Även Trygg-Hansa har flera dotterbolag som är verksamma inom detta område, nämligen Försäkringstekniska Utredningar AB, Hansa Företagsservice AB, Hansa Safe Development AB, TBL-teknik AB samt Trygg Försäkringskonsultation AB.

Trygg-Hansa har också ett antal dotterbolag som är verksamma på fastighetsområdet, nämligen bl.a. Birger Jarlstrappan AB, Brunnsparcken AB och Diligentia Fastighetsbyrå AB.

Trygg-Hansa har inte något helägt "investmentbolag", men är i relativt stor utsträckning genom aktieinnehav engagerat i olika investmentbolag. Av Trygg-Hansas aktieportfölj representerar investmentbolagen en andel på närmare 16 procent. Förutom aktieinnehav i ett antal börsnoterade investmentbolag, innehar Trygg-Hansa också aktier i ett antal ej börsnoterade, i vissa fall lokalt förankrade investmentbolag, t.ex. Blekinge Invest, Uddevalla Invest, Nordic Venture, med inriktning mot utvecklingsbara småföretag, och Vestator Invest, med inriktning mot förvaltning och ägande av fastigheter. I bolaget Vestator Invest hade Trygg-Hansa per den 31 december 1985 aktier till ett röstetal om 3,7 procent och till en andel av bolagets aktiekapital om 17 procent.

SPP har i likhet med övriga bolag engagerat sig i försäkringsservice, fastighetsförvaltning och liknande verksamhet. AB Björnbo, helägt dotterbolag, driver en omfattande bostadsverksamhet för pensionärer och SPP Konsult AB, som också är helägt dotterbolag bedriver konsultverksamhet rörande pensionslösningar. Dotterbolaget ÖB Förvaltnings AB bedriver fastighetsförvaltning. SPP är vidare engagerat i bolaget Scandia Consult Datema Fastighetssystem AB, som sköter fastighetsredovisningen i SPP.

Inte heller SPP har något "investmentbolag" som helägt dotterbolag. Däremot har SPP vissa aktieinnehav i börsnoterade investmentbolag, uppgående till ca 9 procent av bolagets totala aktieportfölj. Innehaften var emellertid per den 31 december 1985 relativt begränsade i varje enskilt investmentbolag. I intet fall översteg aktiernas andel av aktiekapitalet eller rösttalet 5 procent.

SPP:s speciella engagemang i vissa företagsbildningar och vissa projekt på fastighetsområdet, däribland förvärv av fastigheter genom sale and lease back-avtal finns redovisade under rubrikerna aktier och fastigheter i avsnitten 10.3.1 och 10.3.2. Därutöver bör framhållas att SPP:s sale and lease back-engagemang i stor utsträckning inriktats på kraftverksfastigheter. Några exempel är STORA:s kraftverk (kapitalinsats 3 665 Mkr), Uddeholms kraftverk (kapitalinsats ca 1 600 Mkr), MoDo Kraft (kapitalinsats ca 360 Mkr) och Avesta Kraft (tillsammans med AMF-pension m.fl. kapitalinsats totalt 700 Mkr).

Även *Folksam* är verksam inom försäkringsservice, fastighetsförvaltning och skadeförebyggande verksamhet. Egna helägda dotterbolag inom dessa områden var vid årsskiftet 1985/86 *Folksam Fastighets AB*, *Fastighets AB Pilen*, *Dukaten Parkerings AB*, *Nordia Försäkringskonsult AB* och *Folksam Auto*. Bolag inom samma verksamhetsområden, i vilka *Folksam* har aktieinnehav av varierande storlek är *Terminator AB*, *Scandinavium i Göteborg AB* och *Sangtec Medical AB*. *Folksam* är också genom ett större aktieinnehav engagerat i *Reso AB*.

Inte heller *Folksam* har något eget helägt "investmentbolag". Däremot har *Folksam* aktieinnehav av begränsad omfattning i börsnoterade investmentbolag. Investmentbolagens andel av *Folksam*s aktieportfölj uppgår dock endast till ca 2 procent. I några investmentbolag har *Folksam* större aktieinnehav t.ex. *Centruminvest* 20 procent av aktiekapitalet, *Kooperationsinvest* 25 procent av aktiekapitalet och *Koopfinans* 14 procent av aktiekapitalet.

Som delägare tillsammans med *Skandia* och *Svenska Fotbollförbundet* i kommanditbolaget *Råsunda fotbollsstadium* finansierar *Folksam* hälften av investeringarna i läktare och kontorshus. *Folksam*s andel beräknas till 111 Mkr.

Vissa engagemang från *Folksam*s sida på fastighetsområdet bl.a. förvärv av vissa hotellfastigheter och förvärv av fastighet genom sale and lease back-avtal, finns redovisade under rubrikerna aktier och fastigheter i avsnitten 10.3.1 och 10.3.2.

Ett engagemang liknande *Skandia*s och *Folksam*s engagemang i *Rå-*

sunda fotbollsstadion är Valands deltagande som kommanditdelägare i ett kommanditbolag för uppförande och ägande av nytt sport- och kulturcentrum i Johanneshov (Globen).

10.4 Försäkringsbolagens upplåning

Såsom en bakgrund till kommitténs överväganden rörande försäkringsbolagens rätt att upplåna medel för sin verksamhet skall slutligen redovisas nedanstående tabell över bolagens upplåning ultimo juni 1987.

Tabell 13 Försäkringsbolagens upplåning ultimo juni 1987 (nominella belopp i tusentals kr).

			därav i utländsk valuta
1	Lån från svenska banker	1 689 526	219 632
2	Lån från koncernbolag (egen försäkringskoncern)	3 368 631	2 075 098
3	Lån från andra finansinstitut	544 630	0
4	Övriga svenska lån	1 844 916	0
5	Utländska lån	184 633	164 897
0	Skulder	7 632 236	2 459 627

I dessa belopp ingår även inteckningslån i egna fastigheter. Vid årsskiftet 1986/87 uppgick storleken av dessa för riksbolagens del till 1 943,4 milj. kr, varav 1 368,4 milj. kr för livförsäkringsbolagen och 574,9 milj. kr för skadeförsäkringsbolagen.

11 Kommitténs överväganden och förslag

11.1 Inledning

Den svenska lagstiftningen på försäkringsområdet har alltid innehållit ett förbud för försäkringsbolagen att bedriva annan verksamhet än försäkringsrörelse. Ett sådant förbud återfinns redan i 1903 års lag om försäkringsrörelse — den första egentliga lagen om enskild försäkringsverksamhet — där bestämmelsen är upptagen i lagens första paragraf. Detta förbud ansågs då så självklart, att i motiven till bestämmelsen helt kortfattat anfördes, att stadgandet stödde sig på så allmänt erkända grunder, att en motivering syntes överflödig.

Under den fortsatta utvecklingen har därefter förbudet mot annan verksamhet vid upprepade tillfällen varit föremål för ingående överväganden, såsom i förarbetena till 1948 års lag om försäkringsrörelse och till nu gällande 1982 års försäkringsrörelselag, liksom i samband med

olika ändringar i dessa lagar eller vid utredningar som, utan att leda till lagstiftningsåtgärder, i något avseende berört försäkringsväsendet. Därvid har huvudregeln, att försäkringsbolagens verksamhet skall begränsas till den egentliga försäkringsrörelsen, inte ifrågasatts.

Det principiella förbudet mot "främmande verksamhet" kvarstår alltså oförändrat i nu gällande lag (1 kap. 3 §). Samma princip är också knäsat i de övriga nordiska ländernas försäkringslagar. Både där och i vårt land kan undantag medges, om det finns särskilda skäl härför — närmast om verksamheten har ett naturligt sammanhang med den egentliga försäkringsrörelsen. Bedömningen av vilken verksamhet som har en naturlig anknytning till försäkringsrörelsen varierar dock från land till land.

Med ovan nämnda undantag innebär den svenska försäkringsrörelselagstiftningen att försäkringsbolagen är förbjudna *dels att* vid sidan av den egentliga försäkringsrörelsen direkt i egen regi eller genom dotterbolag driva annan verksamhet *dels att* vid kapitalförvaltningen genom tillgångarnas placering *indirekt* engagera sig i sådana verksamheter i en utsträckning som är oförenlig med förbudet mot annan rörelse. Eftersom lagstadgandet om annan rörelse är av principiell karaktär, lämnas emellertid betydande avgöranden åt tillämpningen. Särskilt formerna för försäkringsbolagens synnerligen omfattande kapitalförvaltning har visat sig innebära intrikata bedömnings- och gränsdragningsfrågor ur skilda synvinklar.

Såsom ett utflöde av lagstiftningens principiella förbud mot annan rörelse infördes dock år 1948 en kompletterande bestämmelse av mera konkret innebörd beträffande *försäkringsbolagens aktieäggande* utanför försäkringssektorn. I 1948 års lag om försäkringsrörelse infördes bestämmelser i 336 § med innebörd att ett försäkringsbolag inte utan försäkringsinspektionens medgivande fick äga en större andel av aktierna i ett svenskt aktiebolag än som svarar mot högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier — den s.k. femprocentsregeln. Lagstiftarens motiv härför var att förhindra försäkringsbolagen att skaffa sig ett alltför stort inflytande i företag utanför försäkringssektorn. Nuvarande regler om försäkringsbolagens aktieinnehav är intagna i 7 kap. 17 §.

För närvarande gäller alltså, att ett försäkringsbolag eller en försäkringskoncern inte utan försäkringsinspektionens medgivande får äga en större andel av aktierna i ett svenskt eller utländskt bolag än som svarar mot ett röstetal om högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget. Vidare får ett försäkringsbolag inte utan inspektionens medgivande över huvud taget äga andelar i en aktiefond eller i en annan juridisk person än aktiebolag. Femprocentsregeln skall inte tillämpas på försäkringsbolagens aktieinnehav eller andelar i andra försäkringsbolag. Vidare undantas försäkringsbolagens aktier eller andelar i juridiska personer vars verksamhet uteslutande har till föremål *att* äga aktier i försäkringsaktiebolag (holdingbolag), *att* tillskjuta garantikapital i ömsesidiga försäkringsbolag, *att* förvalta försäkringsbolagens fastigheter *eller att* biträda försäkringsbolag vid rörelsens bedrivande.

I departementschefens direktiv till Försäkringsverksamhetskommittén fastslås uttryckligen, att principen att försäkringsbolagen inte utan särskilda skäl får bedriva annan verksamhet än försäkringsrörelse, bör upprätthållas även i fortsättningen. För kommitténs behandling av denna fråga bör det noteras, att departementschefen, när han i direktiven tar upp soliditetsprincipen, uttalar att utredningsuppdraget inte bör innefatta reglerna för placeringen av försäkringsbolagens tillgångar. Enligt de ursprungliga direktiven skulle kommitténs uppgift därför närmast bestå i att först analysera vilka verksamheter i egen drift eller på kapitalförvaltningens område som kan anses ha ett naturligt samband med den egentliga försäkringsrörelsen — och alltså inte överskrida gränsen för främmande och därmed i princip otillåten rörelse — och utifrån en dylik analys därefter undersöka huruvida den faktiska utvecklingen i detta hänseende står i överensstämmelse med intentionerna i lagstiftningen. Det synes också ligga i kommitténs uppgift att i anslutning till en sådan undersökning ta ställning till om det erfordras förtydligande regler och vägledande synpunkter för inspektionens tillsyn och tillståndsgivning. Därmed skulle, såsom de ursprungliga direktiven utformats, utredningsuppdraget i denna punkt vara slutfört.

Emellertid har kommittén genom regeringens beslut den 16 juni 1983 fått ett tilläggsdirektiv att också se över reglerna om försäkringsbolagens kapitalplacering. Tilläggsdirektivet har föranletts av att försäkringsinspektionen i skrivelse till regeringen den 27 april 1983 har framfört, att utvecklingen starkt accentuerat behovet av *dels* klarare riktlinjer då det gäller spörsmålet om eller när förvärv/innehav av fast egendom i sig tangerar gränsen för främmande och därmed i princip otillåten rörelse, *dels* övervägande huruvida det tillåtna femprocentsengagemanget för försäkringsbolag i allmänt bolag bör anknyta endast till röstvärdet. Inspektionen hemställde av angivna skäl att försäkringsverksamhetskommittén såsom tillägg till de ursprungliga direktiven måtte få i uppdrag att komma med förslag till lagstiftning för reglering av de berörda problemområdena. Försäkringsinspektionens begäran har bifallits i den formen att regeringen överlämnat inspektionens skrivelse till försäkringsverksamhetskommittén med uppdrag åt kommittén att i sitt arbete behandla de frågor som tagits upp i skrivelsen.

Kommittén konstaterar, att det första problemområdet som inspektionen tagit upp i sin skrivelse, nämligen behovet av klarare riktlinjer för förvärv av fast egendom, hänför sig till de frågeställningar beträffande annan rörelse, vilka kommittén, som nyss anförts, redan på grundval av de ursprungliga direktiven ansett sig ha anledning att behandla. Däremot är uppdraget att i utredningsarbetet ta upp det andra av inspektionen väckta huvudspörsmålet, dvs. om femprocentsspärren för aktieinnehaven bör anknyta endast till röstetalet, en direkt utvidgning av de ursprungliga direktiven. Kommittén finner, att denna utvidgning av utredningsuppgiften ger underlag för en allsidig och konsekvent översyn av hela det vittomfattande frågekomplex som är förknippat med lagens förbud mot annan rörelse. En förutsättningslös genomgång av reglerna för

försäkringsbolagens aktieäggande framstår som logiskt ofrånkomlig vid en behandling av frågan om annan rörelse hos försäkringsbolagen, med tanke på den väsentliga roll för bolagens kapitalförvaltning som deras aktieplaceringar numera spelar och som, i beaktande av iakttagbara tendenser, kan bli av ännu större vikt i den framtida finansförvaltningen.

11.2 Motiven för lagens principförbud mot annan rörelse

Grunden för förbudet mot annan rörelse var, när det tillkom vid seklets början, lagstiftningens allmänna krav på att försäkringsbolagen skulle ha en betryggande soliditet. Såväl i Sverige som i utlandet har lagstiftarna velat förhindra att bolagen placerar de förvaltade tillgångarna i riskfyllda och äventyrliga objekt eller överhuvud ökar konjunkturkänsligheten i sin rörelse genom verksamhet utanför försäkringsväsendets eget område, exempelvis industri- eller handelsrörelse. I detta hänseende följer förbudet mot annan verksamhet direkt av den centrala soliditetsprincipen och har närmast karaktären av en tillämpningsföreskrift som på en konkret punkt ger ett speciellt eftertryck åt det allmänt övergripande trygghetskravet på all försäkringsverksamhet. Kommittén vill benämna detta huvudmotiv för förbudet mot annan rörelse *trygghetsmotivet*.

Även om trygghetsmotivet var den ursprungliga bevekelsegrunden för förbudet mot annan rörelse, och allfort är det övergripande motivet, kom under utvecklingens gång lagstiftaren i sin motivering av förbudet att därutöver ta fasta på de iakttagbara tendenserna till utvidgning av aktiviteterna inom försäkringsväsendet, och inte minst på den växande kapitalförvaltningens följder för inriktningen av försäkringsbolagens verksamhet. I motiveringen för förbudet kom att inläggas en mera direkt betoning av lagstiftningens syfte att — också när det övergripande trygghetsmotivet i och för sig kunde anses vara tillgodosett — förebygga att ett intresse för verksamhet utanför försäkringsväsendets eget område uppmades hos försäkringsbolagens ledningar. Detta motiv, som tydligt kommer fram i förarbetena, utgår från att försäkringsbolagens specifika uppgift inom samhället förutsätter en integritet och självständighet utan sådana försäkringsrörelsen ovidkommande hänsynstaganden som ägarintressen och aktiva engagemang i affärsrörelser skulle kunna medföra. Det har därför ansetts, att försäkringsbolagens rörelse inte bör sammanblandas med verksamheten i det övriga näringslivet, utan bör vara fristående och avskild därifrån enligt samma princip som hittills gällt för bankerna. Man skulle i detta avseende kunna tala om en näringspolitisk segregationsprincip för försäkringsväsendet som helhet. Detta delmotiv bakom förbudet mot annan rörelse betecknas i det följande som *segregationsmotivet*.

Segregationsmotivet för förbudet mot annan rörelse framhövdes under förarbetena till 1948 års lag om försäkringsrörelse i samband med övervägande i frågan om begränsning av försäkringsbolagens rätt att

förvärva aktier i andra företag än försäkringsbolag. Sålunda framhöll 1942 års försäkringsutredning, som framgår av den tidigare redogörelsen, att "vidgade möjligheter till aktieinvestering kunde tänkas hos försäkringsbolagets ledning uppamma ett företagareintresse utanför försäkringsväsendets eget område, vilket finge betecknas såsom en synnerligen allvarlig utveckling". I den efterföljande propositionen år 1948, då för första gången försäkringsbolagens rätt att förvärva aktier begränsades, uttalade departementschefen i anslutning till de framförda betänkligheterna, att, om försäkringsbolagen alltjämt skulle tillåtas att i begränsad omfattning förvärva aktier, det var av betydelse att tillse, att bolagen inte skaffade sig för stort inflytande i företag utanför försäkringsväsendets eget område.

Det har som argument mot främmande rörelse vidare hävdats, att det genom verksamhetens inriktning på uteslutande den egentliga försäkringsrörelsen skapas förutsättningar för att ledning och personal odelat koncentrerar sig på branschens centrala trygghetsfunktion och för denna uppgift förvärvar största möjliga kompetens och sakkunskap.

Här redovisade motiv för förbudet mot annan rörelse, vilka alltifrån de tidigare stadierna av försäkringsväsendets uppbyggnad mer eller mindre starkt styrt utvecklingen, tar alltså fasta på *försäkringstagarnas* trygghet samt *verksamhetens inriktning inom försäkringsbolagen*. Under de senaste årtiondena har motiven för förbudet även fått samhällsekonomiska och allmänpolitiska dimensioner. Dessa hänför sig till försäkringsbolagens kapitalförvaltning och den utomordentligt starka ställning som bolagen genom denna tungt vägande del av rörelsen får på kapital- och kreditmarknaden liksom till deras inflytande på näringslivet i stort. I detta ligger möjligheten att försäkringsbolagen med sitt stora kapitalinnehav får ett alltför dominerande inflytande på utvecklingen av aktiemarknaden och fastighetsmarknaden, vilket, i förening med den påverkan av utvecklingen på kreditmarknaden som betingas av deras betydande kapacitet för utlåning och andra finansiella arrangemang, kan göra försäkringsbolagen till en väsentlig maktfaktor i det ekonomiska livet över huvud. Olämpligheten av att försäkringsbolag skaffade sig ett för stort inflytande i det allmänna näringslivet var, vid sidan av omsorgen om försäkringsväsendets egen utveckling, motivet för den i lagen uppställda begränsningen av försäkringsbolagens rätt att förvärva aktier. För synpunkter av denna art beträffande försäkringsbolagens inflytande i det allmänna näringslivet, vilka utgör en del av bakgrunden till förbudet mot annan rörelse, använder kommittén i fortsättningen beteckningen *det näringspolitiska motivet*.

Det näringspolitiska motivet för förbudet mot främmande rörelse återfinnes även i den *danska* lagstiftningen. Enligt den danska lagens lydelse antages ett försäkringsbolag driva annan rörelse när bolaget ensamt eller tillsammans med andra försäkringsbolag etablerar en koncern på ett verksamhetsområde utanför försäkringssektorn eller i övrigt utövar ett ägarinflytande eller ett bestämmande inflytande på sådana områden. I förarbetena till detta förbud anfördes, att bakgrunden till förbudet är att

söka i — förutom i riskresonemang — ”de näringspolitiskt olyckliga följderna av en sammanblandning av försäkringsrörelse och annan rörelse”. I *Norge* har liknande näringspolitiska tankegångar framförts av det s.k. Harlem-utvalget vid dess utredning med uppgift att genomgå lagstiftningen om försäkringsrörelse och utarbeta förslag till nya lagbestämmelser. I sitt betänkande uttalar utvalget, att det viktigaste samhällsintresset i samband med försäkringsbolagens kapitalförvaltning är att bolagen alltid kan uppfylla sina förpliktelser mot försäkringstagarna, men att ”det också är viktigt, att den särställning försäkringsbolagen har genom deras ensamrätt att driva försäkring med åtföljande kapitalförvaltning inte ger dem ett orimligt ekonomiskt inflytande”. Denna inställning understryks också i norska regeringens proposition ”Om lov om forsikringsvirksomhet” (1986/87:42), i vilken uttalas, att också hänsyn till spridning av ägarintressen, makt och inflytande kan anföras som grund för ett förbud mot att försäkringsbolag driver annan verksamhet än försäkringsverksamhet. I *Finland* får ett försäkringsbolag inte utan tillsynsmyndighetens tillstånd äga mer än 20 procent av aktiekapitalet och röstetalet i ett annat aktiebolag.

11.3 Analys av motivens innebörd för tillämpningen av lagens förbud mot annan rörelse

Lagstadgandet om förbud mot annan rörelse inrymmer, alltsedan en lagändring år 1961, en undantagsklausul. Enligt lagrummets nuvarande lydelse får nämligen ett försäkringsbolag inte driva annan rörelse, *om det inte finns särskilda skäl för det*. Förarbetena ger vid handen, att för dispens från förbudet i allmänhet skall krävas att verksamheten ifråga har ett naturligt samband med egentlig försäkringsrörelse. Var gränsen går mellan tillåtlig och otillåtlig rörelse måste följaktligen avgöras genom en analys av om en viss verksamhet har ett sådant samband med den egentliga försäkringsrörelsen att det framstår som naturligt att verksamheten bedrivs av ett försäkringsbolag.

Den redogörelse som kommittén ovan lämnat för de bakomliggande motiven för förbudet i försäkringsrörelselagen mot annan rörelse måste vara utgångspunkten för tolkningen och genomförandet — principiellt och i enskilda konkreta fall — av lagstiftarnas intentioner rörande gränsdragningen mellan å ena sidan egentlig försäkringsrörelse och sådan verksamhet som kan anses ha ett naturligt samband med den egentliga försäkringsrörelsen, och därmed bör kunna tillåtas, och å andra sidan sådan verksamhet som får bedömas vara främmande från försäkringsrörelsen, och därför bör vara underkastad ett absolut förbud. Avvägningsfrågor när det gäller det naturliga sambandet med den egentliga försäkringsrörelsen kan uppkomma *såväl* på kapitalförvaltningens område *som* med avseende på bolagens egna verksamhetsprojekt i syfte att nedbringa kostnaderna för skadeersättningar, t.ex. genom skadeförebyggande åtgärder, eller för att minska nettokostnaderna för bolagens administrationsapparat genom ett rationellt utnyttjande av personalens expertis-

kunskaper och den maskinella kontorskapaciteten i form av service till utomstående.

Huvudmotivet för lagens generella förbud mot annan rörelse är, som förut beskrivits, *trygghetsaspekten*. Tryggheten för försäkringstagarna och de skadelidande m.fl. får inte äventyras genom aktiviteter och engagemang utanför ramen för den egentliga försäkringsrörelsen. Detta huvudmotiv för förbudet sammanfaller, som kommittén i det föregående framhållit, nära med den allmänna, för försäkringsväsendet fundamentala soliditetsprincipen, men är enligt kommitténs tolkning mera långtgående än denna princip. Trygghetsmotivet får anses innebära, att försäkringsbolagens engagemang inte bör inriktas mot områden och objekt av utpräglat riskfylld eller konjunkturbetonad natur. Även om ett försäkringsbolags riskspridning och allmänna soliditetssituation vid den aktuella tidpunkten för investeringsbeslutet skulle kunna anses ge utrymme för ett högt risktagande i förväntan om en särdeles god avkastning på investeringen i fråga, ökar en sådan inriktning av placeringspolitiken riskkänsligheten i bolagets rörelse, vilket *i framtiden* kan få konsekvenser med avseende på soliditeten och uppfyllandet av det övergripande trygghetskravet på försäkringsrörelsen. Ännu mera tveksam i detta hänseende är en inriktning av engagemangen som innebär att de av försäkringsbolagen förvaltade medlen används till satsning på områden och projekt där redan från början den väntade avkastningen bedöms bli onormalt låg, och där syftet ej har någon egentlig anknytning till försäkringsverksamheten.

Uttryck av nu angiven innebörd återfinns i det betänkande som avgavs av 1942 års försäkringsutredning och som lades till grund för 1948 års lag om försäkringsrörelse, där bestämmelserna infördes om fri placeringsrätt för en viss del av livbolagens säkerhetsfonder samt om en begränsning av försäkringsbolagens aktieplaceringar. I samband med behandlingen av den fria placeringsrätten förutsatte försäkringsutredningen, att investeringarna skulle ske "med klok försiktighet och utan ovidkommande synpunkter". Särskilt allvarligt ansåg utredningen vara faran att bolagsledningen i spekulations syfte lockas till ensidiga investeringar i konjunkturbetonade företag. Vid remissbehandlingen av betänkandet underströk bankinspektionen kraftigt utredningens synpunkter i dessa hänseenden.

Vid varje bedömning av gränsfall i fråga om annan rörelse och huruvida i särskilda fall undantag från förbudet kan anses tillåtliga, måste trygghetsaspekten vara övergripande och ligga i botten för ställningstagandena. Detta gäller både försäkringsbolagens verksamhet i egen drift — direkt eller genom dotterbolag — och de olika formerna av deras kapitalförvaltning.

Ur trygghetsmotivet kan emellertid inte härledas några regler om specifika aktiviteter som bör betraktas såsom främmande för den egentliga försäkringsrörelsen eller regler om verksamhetsområden som bör bedömas vara av sådan natur att undantag från förbudet mot annan rörelse inte bör få ifrågakomma. Enligt kommitténs mening bör trygghetsaspek-

ten uppfattas ge grund för att uppställa ett generellt krav på att sådan verksamhet som inte är försäkringsrörelse i strikt mening, men som ett försäkringsbolag med stöd av bestämmelserna i 1 kap. 3 § och 7 kap. 17 § kan tillåtas bedriva, inte får bli av sådan omfattning i förhållande till den egentliga försäkringsrörelsen att risker skulle finnas att försäkringstagarnas trygghet försämras eller direkt äventyras. Detta krav får i första hand anses förutsätta en bedömning om proportionen mellan ett bolags samlade volym av dess egentliga försäkringsrörelse och annan rörelse är rimlig med hänsyn till trygghetsaspekten. Trygghetsaspekten påkallar emellertid också en prövning som tar sikte på hur den totala volymen av ett bolags verksamhet som inte är egentlig försäkringsrörelse i strikt mening (i fortsättningen kallad främmande rörelse) fördelas på olika aktiviteter. Om verksamheten utanför det egentliga försäkringsområdet skulle tendera att ensidigt inriktas på sådana sektorer av det allmänna affärslivet eller det finansiella fältet som visserligen i det rådande läget representerar bättre avkastningsmöjligheter, men som samtidigt är mera utsatta för resultatfluktuationer i det långsiktiga utvecklingsförloppet, kan detta leda till en tyngdpunktsförskjutning i försäkringsbolagets hela rörelse mot ökad risknivå, med åtföljande minskad trygghet för försäkringstagarna i den fortsatta utvecklingen. Inte minst aktualiseras en sådan bedömning när det gäller placeringsinriktningen i försäkringsbolagens kapitalförvaltning.

I blickfältet vid bedömningar i vilken mån ett försäkringsbolags engagemang i fråga om främmande verksamhet — beträffande drift i egen regi eller finansiella placeringar inom kapitalförvaltningen — är av naturen att påtagligt öka verksamhetens riskkänslighet ligger sådana svårberäkneliga faktorer i den framtida utvecklingen som konjunkturväxlingar, omkastningar i de långsiktiga trenderna, genomgripande strukturförändringar i det ekonomiska livet, teknologiska omvälvningar, etc. Ett ställningstagande till frågan huruvida lagstiftarens trygghetskrav kan anses uppfyllt, innefattar också en bedömning av i vilken omfattning ett försäkringsbolags främmande rörelse medför ägaransvar i betydelsen delaktighet i ansvaret för andra företags utveckling och fortbestånd. Till denna frågeställning hör bland annat riskfyllda engagemang för utveckling och nyetablering av företag, medverkan vid företagsrekonstruktioner och tillkomsten av nya ägarkonstellationer i näringslivet. Ur de olika förarbetena till försäkringslagarna och lagändringarna kan vidare utläsas en försiktig inställning från lagstiftarens sida till investeringar i industrifastigheter och anläggningar med begränsade alternativa användningsmöjligheter.

Med undantag för den lagregel som begränsar försäkringsbolagens rätt till aktieplaceringar i ett företag, torde lagstiftaren inte ha avsett att bedömningar utifrån trygghetsmotivet skulle kunna bygga på detaljerade regler i form av fasta procenttal eller konkreta gränser och normer för olika slag av verksamheter eller kapitalplaceringar. Detta skulle ej vara praktiskt görligt i en föränderlig utveckling på det ekonomiska området, utan medföra en byråkratisk och orimlig fastlåsning av förutsättningar-

na för försäkringsbolagens verksamhet. Under iakttagande av det övergripande generella trygghetskravet och lagstiftarens principuttalanden i förarbetena måste de konkreta bedömningarna vid varje tillfälle grundas på då rådande förhållanden och därvid överblickbara framtidsperspektiv. I första hand åligger det försäkringsbolagets styrelse och verkställande direktör att i sin tolkning och tillämpning av lagens förbud mot annan rörelse beakta det bakomliggande trygghetsmotivet och tillse att bolagets verksamhet på alla områden är tillåtlig ur denna synvinkel. På försäkringsinspektionen ankommer att pröva om det enligt lagstiftarens intentioner finns särskilda skäl för att i vissa fall medge undantag från förbudet. Över huvud taget måste tillsynen över utvecklingen när det gäller försäkringsbolagens främmande rörelse med avseende på trygghetskravet anses ingå såsom ett självklart moment i försäkringsinspektionens allmänna soliditetsövervakning.

Kommittén övergår härafter till en närmare analys av det tidigare angivna *segregationsmotivet* för förbudet mot annan rörelse.

Bakom detta motiv ligger lagstiftarens inställning att försäkringsväsendet skall utgöra en avskild och fristående sektor av det ekonomiska livet. Försäkringsbolagens status av samhällsinstitutioner med sociala funktioner förutsätter att deras verksamhet bibehåller en klar inriktning på den egentliga uppgiften — försäkringsrörelsen. Den särställning som statsmakterna tilldelat försäkringsväsendet bottnar i att verksamhetens primära syfte är att utjämna försäkringstagarnas risker, respektive inkomster under levnadsåren, och inte att bedriva affärsrörelse eller allmän finansrörelse. Visserligen kan det i vissa fall finnas godtagbara särskilda skäl för att tillåta en viss form av annan rörelse hos försäkringsbolagen när den är ett led i bolagens strävanden att rationellt utnyttja sin kapacitet för vinstgivande drift av verksamhet i egen regi eller för att i finansförvaltningen ernå en så god avkastning som möjligt på försäkringstagarnas trygghetskapital. En sådan uttjänjning av verksamheten måste emellertid hållas inom en ram som inte möjliggör en utsuddning av gränsen mellan försäkringsrörelse och allmän affärsrörelse eller finansrörelse, och som därför skulle vara oförenlig med segregationsmotivet.

För bedömningen i det konkreta fallet om det föreligger särskilda skäl för att, med beaktande av segregationsmotivet, tillåta försäkringsbolag att driva verksamhet utanför den egentliga försäkringsrörelsen, kan viss ledning hämtas från förarbetena till försäkringslagstiftningen. Av intresse är härvidlag främst 1958 års försäkringssakkunnigas betänkande "Översyn av lagen om försäkringsrörelse" (SOU 1960:11) och departementschefsuttalet i den anslutande, av riksdagen bifallna propositionen om vissa ändringar i lagen om försäkringsrörelse (prop. nr 171 år 1961).

Departementschefens uttalanden i denna proposition innebär, att det enligt lagstiftarens mening i allmänhet kan anses föreligga särskilda skäl för undantag från förbudet i 1 kap. 3 § försäkringsrörelselagen att driva annan rörelse, när det gäller följande verksamheter i ett försäkringsbolags egen regi, nämligen:

1. Verksamhet som medför ett ändamålsenligt utnyttjande av maskiner och personal som erfordras för bolagets egentliga försäkringsrörelse, såsom uthyrning av överkapacitet hos försäkringsbolagets datorer samt uppdrag för utomstående av typen räknearbeten och utredningar där bolagen kan disponera överkapacitet hos bl.a. sin försäkringsmatematiska och statistiska expertis.

2. Verksamhet som utgör ett naturligt utflöde av den egentliga försäkringsrörelsen, såsom skadeförebyggande verksamhet samt skadereparationer av försäkrade objekt, exempelvis bilar och brandskadade fastigheter.

3. Uppförande av bostads-, kontors- och affärsfastigheter avsedda för försäkringsbolagets varaktiga kapitalplacering.

Beträffande dessa områden har alltså lagstiftaren i förarbetena fastslagit, att det i princip inte skall bedömas strida mot segregationsmotivet om försäkringsbolag ägnar sig åt sådan rörelse. Under förarbetena hade rentav övervägts, att genom ett direkt tilläggsstadgande i lagen ge försäkringsbolagen rätt att, utan hinder av det generella förbudet mot annan rörelse, i egen regi bedriva sådan verksamhet som innefattas av punkterna 1 och 3 ovan. Emellertid fann departementschefen, att såväl för dessa som för de i punkt 2 upptagna verksamheterna skall erfordras *medgivande av försäkringsinspektionen i varje enskilt fall*, och att detta inte behövde regleras i lagtexten. Dessutom förutsattes i departementschefsuttalandet, att den medgivna rörelsen skall *stadfästas i bolagsordningen*, varvid grundtankarna bakom förbudsregeln beträffande annan rörelse skall beaktas. Härigenom vinnes garanti för en allsidig prövning av de förutsättningar som måste vara förhanden för ett undantag från den generella förbudsregeln.

Såsom villkor för dispenser åt försäkringsbolag att i egen regi driva främmande rörelse har i förarbetena uppställts — förutom det grundläggande kravet på ett naturligt samband med försäkringsbolagets egentliga uppgift — att verksamheten i fråga inte får bli av en omfattning som innebär en långtgående sammankoppling av den egentliga försäkringsrörelsen med annan rörelse. Här ligger, att den rörelse som bolaget tillåtes bedriva utanför den egentliga försäkringsrörelsen håller sig inom ett begränsat fält, och inte får orimliga proportioner. Sålunda synes det inte stå i överensstämmelse med segregationsmotivet, och ej heller vara förenligt med en sund utveckling av försäkringsväsendet, om exempelvis ett försäkringsbolag skulle förstärka sina resurser i fråga om maskiner och personal i direkt syfte att öka sitt utbud av datortjänster och experttjänster åt utomstående på det försäkringsmatematiska, statistiska, juridiska eller privatekonomiska området.

Det nu anförda avser sådan verksamhet med naturlig anknytning till den egentliga försäkringsrörelsen som ett försäkringsbolag kan medges bedriva i egen regi. För medgivande till motsvarande rörelse genom *dotterbolag* måste samma bedömningsgrunder gälla som om verksamheten bedrivs inom själva moderbolaget. Detta kommer klart till uttryck i 1948

års proposition med förslag till lag om försäkringsrörelse (nr 1948:50) där föredragande statsrådet understryker, att det givetvis är förbjudet för försäkringsbolag att genom dotterbolag utöva sådan verksamhet som försäkringsbolaget inte äger bedriva i egen regi, eftersom eljest förbudet mot främmande rörelse lätt skulle kunna kringgås. Försäkringsbolags rätt att i dotterbolagsform driva angränsade verksamhet faller under bestämmelserna i 7 kap. 17 § om aktieinnehav. Kommittén återkommer senare till reglerna härom.

Segregationsmotivet får tillmätas en väsentlig vikt vid tillämpningen på *kapitalförvaltningens område* av lagens förbud mot annan rörelse. Motivet har betydelse *både för gränsdragningen* mellan vilka finansiella aktiviteter som ofrånkomligen hör samman med den egentliga försäkringsverksamheten, och vilka aktiviteter som ej har ett sådant nödvändigt direkt samband och som därför bör hänföras till annan rörelse, *och för bedömningen* i det senare fallet om en viss form av kapitalplaceringar kan anses ha ett så naturligt samband med själva försäkringsverksamheten att den bör kunna tillåtas. Huvudkriterierna för gränsdragningar och bedömningar i detta hänseende synes, på grundval av förarbetena, kunna sammanfattas sålunda:

En aktiv och effektiv kapitalförvaltning, som inom ramen för principen om en sund utveckling av försäkringsväsendet ger en tillfredsställande avkastning på de i försäkringsväsendet uppsamlade medlen, är en direkt och nödvändig fortsättning på den egentliga försäkringsrörelsen, så länge förvaltningen utövas under iakttagande av det bakomliggande segregationsmotivet för lagens förbud mot annan rörelse. Försäkringsbolagens kapitalförvaltning har emellertid inte som ett *självständigt* syfte att vara en affärsmässig allmän finansrörelse med inriktning på optimal avkastning och på en ambition att erbjuda det förmånligaste placeringsalternativet för sparmedel över huvud. Tvärtom framhålls som ett led i förarbetenas vakthållning mot annan rörelse farhågor för att gränserna mellan försäkringsbolags och bankers verksamhetsområden skulle kunna utsuddas.

Såsom exempel på den bestämda inställningen i lagstiftningsarbetet, att gränserna mellan försäkringsbolag och banker eller andra finansinstitut inte får utsuddas, kan tas behandlingen av frågan om rätt för livförsäkringsbolag att förvalta sparmedel från allmänheten. I denna fråga framhöll, som tidigare redovisats, 1958 års försäkringssakkunniga, att en fristående allmän kapitalförvaltning från försäkringsbolagens sida skulle få betydande återverkningar på kapital- och kreditmarknaden och bryta sönder den struktur som där vuxit fram. Departementschefen uttalade i den proposition som ledde fram till 1961 års lagändringar, varigenom bl.a. livförsäkringsbolagen fick rätt att förvalta förfallna försäkringsbelopp (den s.k. förräntningsrörelsen), att i fråga om en utökning av livförsäkringsbolagens sparmedelsinsamlande verksamhet till en början endast sådan kapitalförvaltningsrörelse som stod i samband med försäkring borde förekomma. Även Kreditinstitutsutredningen fann i sitt år 1967 avlämnade betänkande, som bl.a. tog upp frågan om försäkringsbo-

lagens möjligheter att få bedriva vissa former av bankverksamhet, att en integrering av bank- och försäkringsverksamhet i ett och samma företag skulle få vittgående och svåröverskådliga konsekvenser för kreditväsendets struktur.

En genomgång av tankegångarna i de olika förarbetena till försäkringslagstiftningen får anses ge en klar anvisning om segregationsmotivets innebörd för gränsdragningen mot främmande verksamhet och för bedömningen av om särskilda skäl föreligger för att medge dispenser från förbudet mot annan rörelse i vad avser försäkringsbolagens kapitalförvaltning. Utredningsbetänkanden, remissyttranden, departementschefsuttalanden och utskottsutlåtanden på området präglas av inställningen, att en utveckling av försäkringsbolagens kapitalförvaltning i riktning mot allmän finansrörelse, omhändertagande av sparmedel utöver försäkringssparandet, ägarkombinationer i olika former mellan finansinstitutioner och försäkringsbolag, delägarskap i projekt av typen integrerade finanshus (inkluderande försäkringstjänster), "finansiella supermarknader" o.d. i princip inte kan anses rimma med segregationsmotivet i nuvarande lagstiftning.

Beräffande den del av försäkringsbolagens kapitalförvaltning som hänför sig till *aktieplaceringar* sätter lagen en direkt angiven gräns — femprocentsregeln — för vad som i normalfallet skall betraktas som tillåten rörelse hos försäkringsbolagen. Begränsningen grundas på såväl segregations- och trygghetsmotiven som på det näringspolitiska motivet.

Segregationsmotivet träder fram i lagstiftarens uttalade avsikt att genom begränsningsregeln förhindra att ett försäkringsbolags aktieinnehav i ett annat företag blir av sådan storleksordning att innehavet skapar ett aktivt ägaransvar och tvingar försäkringsbolaget att ingripa i företagets skötsel. Ju större inflytande aktieengagemanget medför, desto starkare kan kravet bli på försäkringsbolaget att ta ett aktivt ansvar för företaget. Detta skulle få till följd en sammanblandning av försäkringsrörelsen och vanlig affärsrörelse.

En risk med en sådan sammanblandning och åtföljande ägaransvar — där segregationsmotivet för förbudet mot annan rörelse sammanfaller med trygghetsmotivet — belyste bankinspektionen i ett yttrande över 1942 års försäkringsutredning, där inspektionen erinrade om att en betydande del av de förluster som efter första världskriget drabbade bankväsendet härledde sig från engagemang med företag i vilka bankerna ägde stora aktieintressen, som också förlett bankerna till en betydande kreditgivning vilken ofta resulterade i större förluster än själva aktieinnehaven.

Som försäkringsinspektionen påpekat skulle ägaransvar i andra företag också kunna resultera i att försäkringsbolagen skulle behöva bygga upp en organisation för att bevaka och engagera sig i den verksamhet som företag på helt andra områden bedriver. Synpunkter har framförts i förarbetena, att det inte är önskvärt, att försäkringsbolagens ledningar ägnar tid åt en sådan bevakning av andra företags utveckling, och att ledningarna bör koncentrera sig på försäkringsrörelsen. Vidare har på sina håll ifrågasatts, om försäkringsbolagen är skickade att åtaga sig

ansvaret för industriföretags utveckling. I förarbetena har också berörts riskerna för att försäkringsverksamheten, när bolagen är aktivt engagerade i andra företag, skulle kunna utsättas för intressekonflikter och påverkas av ovidkommande hänsyn.

Segregationsmotivet kommer klart till uttryck i departementschefens uttalande i 1979 års proposition om den svenska kapitalmarknaden (1978/79:165), vilken låg till grund för vissa ändringar i lagen om försäkringsrörelse. Beträffande skälet för begränsningen av försäkringsbolagens aktieplaceringar betonade därvid departementschefen, att försäkringsbolagens aktieplaceringar dittills haft karaktären av ren kapitalplacering. En höjning av gränsen skulle resultera i att kraven på ett aktivt ägaransvar från försäkringsbolagens sida kommer att stiga. Detta skulle innebära, att principen att försäkringsbolagen inte får driva verksamhet som är främmande för försäkringsrörelse kan komma att åsidosättas. Departementschefen underströk att, om ett försäkringsbolag tar ett aktivt ägaransvar vid driften av andra företag, det kan uppstå risk för att försäkringsrörelsen påverkas negativt. Han erinrade i sammanhanget, att motsvarande överväganden på banksidan lett till ett principiellt förbud för bankerna att driva annan rörelse än bankrörelse, och att det inte på allvar hade övervägts att det för bankerna gällande förbudet skulle avskaffas.

Kontentan av denna analys av segregationsmotivets innebörd vid tillämpningen av förbudet mot annan rörelse är, att lagstiftaren får anses intaga en restriktiv attityd till utsuddade gränser för försäkringsverksamheten och sammanblandning av försäkringsrörelsen med allmän affärs- och finansrörelse.

Försäkringsbolagens kapitalplaceringar träder i förgrunden vid en analys av *det näringspolitiska motivets* innebörd för tillämpningen av förbudet mot annan rörelse. I fråga om kapitalförvaltningen har detta motiv som bakgrund att försäkringsväsendets samlade tillgångar representerar en betydande del av det totala samhällskapitalet. Med denna bakgrund är, som tidigare anförts, det näringspolitiska motivet ett uttryck för lagstiftarens strävan att förhindra att försäkringsbolagen får en maktposition i ekonomin som kan ge ett inte godtagbart inflytande i näringslivet eller på kredit- och kapitalmarknaden. En sådan utveckling skulle inte vara förenlig med försäkringsväsendets primära syfte. Den skulle ej heller kunna anses vila på något mandat från försäkringstagar- nas sida när försäkringsavtal träffas. Man borde, som 1945 års försäkringsutredning uttrycker det, "kunna utgå från att det bland försäkrings- tagarna i allmänhet inte framstod som önskvärt, att deras pengar användes för att befordra maktkoncentrationen inom företagavärlden".

Kapitalförvaltningens inriktning på olika investeringsobjekt och storleksordningen därvidlag samt tendenser till förskjutningar mellan de olika placeringskategorierna belyses i den deskriptiva delen av detta kapitel. Krediter i form av direktutlåning, obligationer och andra räntebärande värdepapper, aktier och andra placeringar av riskvilligt kapital samt fastigheter representerar de största posterna. När det gäller det närings-

politiska motivets roll för tillämpningen av förbudet mot annan rörelse är lagstiftarens främsta intresse knutet till det inflytande på näringslivet och finansmarknaden som *aktieplaceringarna* — och i förekommande fall kombinationen av aktieinnehav i ett företag och kreditgivning till samma företag — kan innebära. Vid en genomgång av förarbetena till de olika versionerna av försäkringslagstiftningen, liksom av utredningsbetänkanden på andra fält där också försäkringsrörelsen kommit in i bilden, visar det sig, att försäkringsbolagens potentiella maktposition i ekonomin vägt tungt vid överväganden under årens lopp om lämpliga gränser för bolagens aktieinnehav. De aspekter som därvid lagts på denna fråga är i princip desamma som Försäkringsverksamhetskommittén beträffande starka ägargrupper inflytande redovisar i kapitel I i samband med behandlingen av rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag.

Om den betydelse för upprätthållandet av förbudet mot annan rörelse som lagstiftaren tillägger begränsningen av aktieplaceringarna, vittnar också det förhållandet, att lagrummet om gränser för försäkringsbolagens aktieinnehav är den enda bestämmelse i lagen där annan rörelse konkret regleras. Det bör dock anmärkas, att gränsen enbart är knuten andelen av det totala röstetal som aktieinnehavet ger, och inte till andelen av det totala aktiekapitalet, samt att försäkringsinspektionen får medge att gränsen överskrids. Av förarbetena att döma har någon mera djupgående diskussion inte förekommit om de praktiska konsekvenserna av detta. I sin skrivelse till regeringen har försäkringsinspektionen aktualiserat detta spörsmål. Kommittén återkommer senare till detta.

Trots den flexibilitet i tillämpningen av lagens grundstadgande som ligger i möjligheterna att inom den procentuella ramen för röstetalet förvärva röstsvaga aktier upp till en betydande andel av det totala aktiekapitalet i ett företag, och likaså i möjligheterna att på särskilda skäl erhålla medgivande från försäkringsinspektionen att överskrida gränsen, har lagens begränsningsregel gett anledning till diskussion om en utökning av försäkringsbolagens rätt till aktieplaceringar. Med anknytning till det näringspolitiska motivet för gällande begränsning har härvid drivits synpunkter av innebörd att näringslivets trängande behov av riskvilligt kapital motiverar att försäkringsbolagens betydande kapitaltillgångar i ökad utsträckning kan kanaliseras till näringslivet via aktie marknaden. Häremot har från andra håll hävdats, att näringslivets behov av riskvilligt kapital bör tillgodoses i andra former än genom ökad koncentration av aktieägandet till de stora försäkringsbolagen. Sålunda anfördes betänkligheter mot att på en sådan väg underlätta näringslivets försörjning med riskbärande kapital av Svenska arbetsgivareföreningen i yttrande över 1968 års kapitalmarknadsutredning. I stället ansåg arbetsgivareföreningen att hushållens sparande borde utgöra den väsentliga grunden för en förbättrad tillförsel av riskvilligt kapital till företagen.

Till det näringspolitiska motivet för förbudet mot annan rörelse hör också en strävan att motverka tendenserna i näringslivet till ägandets institutionalisering, dvs. tendenserna till att institutionerna tar över

ägandet av allt större del av vårt lands näringsliv. I blickpunkten har därvid inte minst försäkringsbolagen kommit på grund av att de med sina betydande kapitalresurser skulle kunna köpa upp affärsföretag och fastigheter inom andra verksamhetsområden. Farhågor för en oreglerad utveckling i denna riktning var ett av de åberopade motiven för 1948 års begränsning av försäkringsbolagens rätt till aktieförvärv. Denna näringspolitiska aspekt har sedan dess ökat i betydelse och påpekats i förarbetena i skilda sammanhang i belysning av den faktiska utvecklingen, som inneburit att de större försäkringsbolagen numera tillhör landets största aktie- och fastighetsägare.

Analysen av det näringspolitiska motivet bakom förbudet mot annan rörelse ger underlag för konstaterandet, att detta motiv får tillmätas en stor vikt vid tillämpningen av lagstadgandet.

11.4 Hittillsvarande utveckling beträffande annan rörelse

Kommittén vill till en början konstatera, att den hittillsvarande utvecklingen beträffande annan rörelse hos försäkringsbolagen i stort sett stått i överensstämmelse med *trygghetsmotivet*. En viss tendens till intresse för engagemang av typen riskkapitalbolag, utvecklingsbolag, joint ventures, o.d. har förmärkts på senare år, men engagemangen har varit av tämligen ringa storleksordning i förhållande till försäkringsbolagens totala omslutning, och därför inte inneburit några direkta riskfaktorer för den allmänna soliditeten.

I den fortsatta utvecklingen kan det växande intresset för kapitalplaceringar i industrifastigheter komma att fordra särskild uppmärksamhet. Såsom försäkringsinspektionen framhållit i sin förut refererade skrivelse till regeringen, torde vissa fastighetsförvärv kunna komma att tänga gränserna för främmande och därmed otillåten rörelse, med hänsyn till det bakomliggande trygghetsmotivet för lagens förbud, nämligen i sådana fall då det kan vara tveksamt om den rörelse som fastigheten eller byggnaden tjänar, erbjuder möjligheter till alternativanvändning — särskilt då fastigheten eller byggnaden själv är av uttalat speciellt slag. I sammanhanget vill kommittén tillägga, att de starkt uppdrivna lokalhyrorna, särskilt i storstädernas centrala delar men även annorstädes, i hög grad inriktat försäkringsbolagens investeringar inom fastighetsområdet på kontorsfastigheter. Det kan ifrågasättas, om inte den höga hyresnivån i fortsättningen leder till utlokaliseringar med påföljd att de nuvarande fastighetsvärdena kommer att utsättas för en press nedåt.

Vad sedan gäller iakttagandet av *segregationsmotivet* för förbudet mot annan rörelse synes praxis i fråga om försäkringsbolagens skadeförebyggande verksamhet ha visat en tendens i riktning mot en utvidgning av möjligheterna till ett undantag från förbudet. Härmed avses exempelvis bildandet av dotterbolag eller särskilda handelsbolag som affärsmässigt bedriver produktion av och aktivt marknadsför varor och tjänster i skadeförebyggande syfte samt åtar sig forskningsuppgifter på uppdrag av

företag och organisationer i Sverige och i utlandet, oavsett om dessa är försäkringstagare i respektive försäkringsbolag eller inte. För såvitt inte denna form av skadeförebyggande verksamhet tar sådana proportioner att den huvudsakligen får karaktären av en vinstinriktad affärsrörelse inom det allmänna näringslivet, bör den dock enligt kommitténs mening kunna betraktas som ett naturligt utflöde av den egentliga försäkringsrörelsen, och därför inte komma i konflikt med segregationsmotivet.

På kapitalförvaltningens område har de starka inflationstendenserna och det höga ränteläget under senare år lett till en jakt på högavkastande projekt för att möta de stigande skadeersättningarna och försäkringstagarnas önskemål om inflationsskydd. Dessa iakttagelser kan göras både i fråga om förvaltningen av det långfristiga livförsäkringskapitalet och beträffande placeringen av de medel som det stora premieflödet på skadeförsäkringsområdet genererat. Inflationen och den höga räntenivå som varit rådande under senare år har bidragit till, att *sparelementet* i livförsäkringarna har ökat påtagligt.

Dessa förhållanden har lett till att försäkringsbolagens finansförvaltning kommit att tillmätas en allt större betydelse i bolagens rörelse, med en markant ökad inriktning av intresset för placeringar i aktier och fastigheter. Intill avvecklingen mot slutet av år 1986 av riksbankens reglering av försäkringsbolagens kapitalplaceringar, som innebar ett tvång för bolagen att förvärva ränteprioriterade stats- och bostadsobligationer, har dock det faktiska genomslaget av sådana tendenser i betydande mån dämpats. I fråga om aktieplaceringar har försäkringsbolagens strävan att uppnå optimal avkastning tagit sig uttryck i önskemål att höja femprocentsgränsen, samtidigt som intresset ökat för att genom placeringar i aktier med lägre röstvärde erhålla en större andel av aktiekapitalet, både i börsföretag och i företag utanför börsen. I denna utveckling ligger fröet till ett växande engagemang i företagssektorn med ett allt efter omständigheterna accentuerat ägaransvar och åtföljande fördjupade ansvar för verksamhetens ledning och företagets fortbestånd. Kommittén konstaterar i detta hänseende, att den hittillsvarande utvecklingen inrymmer tendenser som i framtiden i vissa fall kan visa sig vara oförenliga med lagstiftarens segregationsmotiv och därför innebära att gränsen för förbudet mot annan rörelse överskrids.

Försäkringsbolagens speciella expertis och kompetens i fråga om kapitalförvaltning har vidare gett upphov till ett intresse att kunna erbjuda försäkringstagarna olika former av finansiella tjänster på området för ränteavkastning, sparande, aktieaffärer, portföljförvaltning, skatteplanering o.d. I den allmänna debatten om försäkringsväsendets framtidsperspektiv har tagits upp frågor om samverkan mellan försäkringsbolag och banker eller andra finansinstitut. På sistone har försäkringar börjat att i ökad utsträckning säljas genom olika bankers förmedling. Frågan om en längre gående samverkan mellan försäkringsbolag och banker har väckts i Sverige mot bakgrunden av vad som redan kommit igång på sina håll utomlands. I resonemangen har skymtat tanken på att också i vårt land skapa integrerade finanshus för alla slag av finansiell service, om-

fattande jämväl försäkringstjänster. Det framstår för kommittén såsom obestridligt, att perspektivet med en samverkan mellan försäkringsbolag och banker eller andra finansinstitut som tar formen av dotterbolagsförhållanden eller andra ägarkombinationer — inte rimmar med lagstiftarens segregationsmotiv för det nuvarande förbudet mot annan rörelse, eftersom en sådan samverkan skulle vara liktydig med en utsuddning av gränserna mellan försäkringsbolag och banker — en "bankisering" av det socialt målinriktade försäkringsväsendet. Kommittén vill i detta sammanhang erinra om den av lagstiftaren fastslagna principen, att sådan verksamhet som inte är tillåten för försäkringsbolag ej heller får bedrivas genom av dem ägda dotterbolag.

Kommittén har slutligen undersökt den hittillsvarande utvecklingen av försäkringsbolagens verksamhet — och då särskilt kapitalförvaltningen — ur synvinkeln av *det näringspolitiska motivet* för förbudet mot annan rörelse. Redan i den föregående framställningen har understrukits, att de av försäkringsbolagen förvaltade medlen gör försäkringsbolagen till en betydande maktfaktor i det ekonomiska livet och ger bolagen ett väsentligt inflytande på kredit- och kapitalmarknaden och i näringslivet över huvud. Detta inflytande kan utövas både genom ägarkapitalengagemang i allmänna aktiebolag i form av aktieplaceringar och andra insatser av riskvilligt kapital och genom kreditgivning — direkt utlåning till företag och institutioner och placeringar i obligationer och andra marknads-papper. Försäkringsbolagen har genom utvecklingen under årens lopp kommit att intaga tätplatsen bland de största aktieägarna och de största fastighetsägarna i landet, varibland Skandia har ställningen som både den största aktieägaren och en av de största fastighetsägarna.

Mot bakgrunden av försäkringsbolagens starka ställning på kredit — och kapitalmarknaden och därigenom stora möjligheter till inflytande i näringslivet, har bl.a. frågan rests, om ett försäkringsbolags sammanlagda engagemang genom föreningen av kreditgivning och aktieinnehav skulle kunna innebära en total dominans i olika företag och en avgörande inverkan på utvecklingen i vissa delar av näringslivet. En sådan utveckling skulle inte vara i överensstämmelse med det näringspolitiska motivet för de regler som lagen uppställer i avsikt att begränsa försäkringsbolagens aktieinnehav. Kommitténs undersökning av denna problemställning tyder emellertid inte på att den faktiska utvecklingen under den senare tiden fått sådana konsekvenser. Kommittén har funnit, att försäkringsbolagens kreditgivning till ett enskilt företag i regel inte är av sådan storleksordning att den kan anses skapa underlag för ett påtagligt inflytande i vederbörande företag, oavsett om försäkringsbolaget äger aktier däri eller inte. Bolagens kreditgivning avser huvudsakligen bottenkrediter av långfristig karaktär, vilket ger begränsade möjligheter till inflytande. Vissa försäkringsbolag har haft som medveten praxis att undvika betydande kreditengagemang och stora aktieinnehav i ett och samma företag. Kommittén återkommer i det följande till frågan om att ställa upp preciserade gränser för försäkringsbolagens totala kapitalengagemang i ett enskilt företag.

Vad därefter gäller direkta ägarintressen i ett företag har inflationstendenserna och den allmänna ekonomiska utvecklingen samt efterfrågan på riskvilligt kapital på senare år ökat försäkringsbolagens intresse för aktieplaceringar. Detta har som redan nämnts, bland annat tagit sig uttryck i önskemål om en höjning av den till röstetalet anknutna femprocentsgränsen för aktieinnehav i ett företag.

Fram till år 1984 visade den faktiska utvecklingen av försäkringsbolagens sammanlagda aktieinnehav inte en entydig trend i riktning mot en tilltagande ägarandel i näringslivet. Marknadsvärdet av försäkringsbolagens aktieinnehav har kraftigt stigit under senare år. Som framgår av redogörelsen för den allmänna utvecklingen av försäkringsbolagens placeringar i avsnitt 10, har sålunda det sammanlagda marknadsvärdet av försäkringsbolagens aktieinnehav i varje fall åttadubblats från slutet av år 1970 fram till utgången av år 1985 och fyrdubblats mellan 1980 och 1985. Samtidigt har emellertid börsvärdet för samtliga företag, som är noterade på börsen, höjts väsentligt. Resultatet av dessa tendenser har blivit, att försäkringsbolagens andel av det totala börsvärdet under 70- och 80-talen har pendlat mellan 7 och 14 procent. Ultimo 1984 uppgick andelen av det totala börsvärdet till inte fullt 14 procent, att jämföras med närmare 7 procent vid början av 70-talet. Årsskiftet 1979/80 var andelen drygt 13 procent. Att döma av preliminära uppgifter från enstaka försäkringsbolag torde dock andelen av börsvärdet ha varit i stigande under loppet av åren 1986 och 1987.

Den relativa betydelsen av försäkringsbolagens aktieinnehav i icke börsnoterade företag synes däremot ha ökat något. Till utvecklingen härvidlag har bidragit försäkringsbolagens möjligheter att genom förvärv av röstsvaga aktier (B-aktier) få en större andel än fem procent av aktiekapitalet i ett företag.

Försäkringsinspektionen har i sin skrivelse till regeringen aktualiserat den diskrepans mellan andelen av röstetalet och andelen av aktiekapitalet i fråga om försäkringsbolagens aktieinnehav som kan bli följden av konstruktionen av bestämmelsen i 7 kap. 17 § (femprocentsregeln). I skrivelsen understryker inspektionen, att den iakttar påtagliga tendenser till betydande ägarkapitalengagemang i allmänna aktiebolag från försäkringsbolagens sida, varvid konstruktionerna görs så, "att bolagens aktieinnehav är formellt invändningsfria". Inspektionen anser, att det med fog kan ifrågasättas om den antydda utvecklingen kan betraktas som sund. Mycket talar enligt inspektionen för att regeln bör överses i ljuset av gjorda iakttagelser, och att man söker sig fram till en lösning där en gräns sätts även för det totala kapitalengagemanget — möjligen även kopplat till låneengagemanget i företaget. Till denna fråga, som kommittén genom tilläggsdirektiv fått ett direkt uppdrag att behandla, återkommer kommittén i sina följande överväganden.

En iakttagelse som kan göras vid bedömningen av den hittillsvarande utvecklingen av försäkringsbolagens aktieäggande är, att bolagen på sistone börjat att starkare markera sitt ägaransvar. Med motivet att skydda det kapital som bolagen förvaltar åt försäkringstagarna har de visat ett

tydligt ökande intresse att aktivt öva inflytande på ledningen och skötseln av de företag där de har större aktieposter. I vissa fall har försäkringsbolag på grundval av sitt aktieinnehav ansett sig böra aktivt medverka eller ta initiativ till förändringar av ägarkonstellationer och styrelsegrupperingar. Det har vidare förekommit att, efter medgivande från försäkringsinspektionen, försäkringsbolag framlagt en uppköpsinbjudan beträffande samtliga aktier i ett börsföretag i och för en rekonstruktion av företaget och förvärv av dettas aktieportfölj. Det kan ifrågasättas om ett så aktivt agerande på aktiemarknaden är förenligt med segregationsmotivet och det näringspolitiska motivet för lagstiftarens begränsning av försäkringsbolagens rätt till aktieplaceringar och lagens förbud mot annan rörelse.

11.5 Kommitténs slutsatser och förslag

11.5.1 Direkt reglering i lagtexten av annan rörelse

I sitt betänkande Koncession för försäkringsrörelse (SOU 1983:5) fann kommittén, att det inte var möjligt att åstadkomma en klar, entydig och praktiskt användbar legal definition av begreppet försäkringsrörelse. Regeringen och riksdagen delade denna uppfattning. Av detta följer, att någon sådan definition inte heller kan ges för vad som är annan rörelse än försäkringsrörelse.

Kommittén har övervägt, om det skulle vara möjligt att utbygga det principiella förbudsstadgandet i försäkringsrörelselagen mot annan rörelse med vissa detaljbestämmelser i syfte att för olika verksamhetsområden konkret ange gränsen mellan försäkringsrörelse och annan rörelse. Övervägandena på denna punkt har emellertid gett vid handen, att en sådan detaljreglering av annan rörelse i lagen skulle innebära en byråkratisk och orimligt krånglig lösning, som inte skulle kunna fungera i den praktiska tillämpningen. Den fortlöpande utvecklingen i det ekonomiska livet kommer ständigt att påverka förutsättningarna för och inriktningen av försäkringsbolagens kapitalförvaltning och likaså ta sig uttryck i ett intresse hos bolagen att utsträcka verksamheten i egen regi till nya områden som de vill anse ha ett naturligt samband med försäkringsrörelsen. Det skulle därför krävas ideliga ändringar av lagreglerna under utvecklingens gång för att anpassa dem till de skiftande förhållandena i en dynamisk ekonomi, där nya investeringsområden öppnar sig och där den finansiella kreativiteten skapar nya konstruktioner för optimal placering av kapital.

Det som kommittén nu anfört beträffande en legaldefinition av annan rörelse har också giltighet i fråga om möjligheten att i lagtexten närmare ange eller exemplifiera vilka särskilda skäl som kan ge anledning till medgivande för försäkringsbolagen att bedriva annan rörelse. I själva verket måste det anses vara ännu svårare att genom lagregler på förhand rama in några typkategorier tänkbara skäl för tillåtelse att, såsom undantag från det generella förbudet, driva annan rörelse. Kommittén vill i

sammanhanget erinra om att departementschefen, som förut redovisats, i 1961 års proposition om vissa ändringar i lagen om försäkringsrörelse avvisade tanken på att i lagen införa konkreta regler för undantag från förbudet.

Även om det från rättssäkerhetssynpunkt är önskvärt att minimera utrymmet för skönsmässighet i tillämpningen av en lagstiftning, vill kommittén på nu anförda skäl inte föreslå en utbyggnad av det principiella förbudsstadgandet i försäkringsrörelselagen beträffande annan rörelse med ett tillägg i form av specificerade regler för undantag från förbudet. Detta överensstämmer också med kommitténs allmänna inställning att så långt det är rimligt undvika en byråkratisk och stelbent detaljreglering av försäkringsväsendets utveckling.

Vid behandlingen av begreppet försäkringsrörelse i det nyssnämnda delbetänkandet om koncessionsgivningen förordade kommittén att, i stället för en legaldefinition, vissa grundläggande kriterier borde anges för vad som skulle anses konstituera försäkringsrörelse. Kommitténs i betänkandet redovisade kriterier tillstyrktes av flertalet remissinstanser och godtogs av departementschefen samt lämnades utan erinran av riksdagen.

På motsvarande sätt vill kommittén i det följande, på grundval av sin analys av de bakomliggande motiven för det i försäkringsrörelselagen uppställda förbudet mot annan rörelse, framlägga sina synpunkter på tolkningen av begreppet annan rörelse och på tillämpningen av den i lagen givna möjligheten att i särskilda undantagsfall tillåta sådan rörelse. Dessa synpunkter bör, om de får gehör hos regering och riksdag, kunna tjäna som vägledning såväl för styrelsen och verkställande direktören i försäkringsbolagen i deras åliggande att tillse, att verksamhetens inriktning följer lagens bestämmelser, som för försäkringsinspektionen i dess tillsyn av utvecklingen på området och vid inspektionens prövning av särskilda skäl för dispens från förbudet. Härvid förutsätter kommittén, att försäkringsinspektionen ägnar stor uppmärksamhet åt den fortsatta utvecklingen på området.

På en punkt gör försäkringsrörelselagen en avvikelse från huvudstadgandets principiella utformning av förbudet mot annan rörelse, och ställer ett preciserat villkor, nämligen när det gäller försäkringsbolagens aktieäggande. Kommittén kommer att behandla denna för gränsdragningen mellan försäkringsrörelse och annan rörelse väsentliga fråga under sina fortsatta överväganden.

11.5.2 Den egentliga försäkringsrörelsen och angränsande verksamhet

I det föregående har kommittén på grundval av förarbetena till lagstiftningen ingående redogjort för gränsdragningen mellan egentlig försäkringsrörelse och annan verksamhet. I det sammanhanget har kommittén också behandlat sådan verksamhet som har ett naturligt samband med försäkringsrörelsen och som bolagen enligt lagstiftarens mening — såsom undantag från det generella förbudet mot annan rörelse — i princip

bör kunna bedriva *i egen regi* efter medgivande av försäkringsinspektionen i varje särskilt fall. De synpunkter som kommittén därvid framfört och den redovisning av lagstiftningens syfte som lämnats bör kunna tjäna som vägledning för försäkringsinspektionens och bolagens bedömning av förbudsregelns tolkning i den fortsatta utvecklingen. Någon ytterligare diskussion av verksamheten i bolagens egen regi med avseende på gränsdragningen mot främmande rörelse synes inte erforderlig.

Lagens förbud för försäkringsbolagen att i egen regi driva annan rörelse än försäkringsrörelse gäller även motsvarande verksamhet genom *dotterbolag*. Detta har, som förut angivits, fastslagits i 1948 års, av riksdagen godkända proposition med förslag till lag om försäkringsrörelse (prop 1948:50), där departementschefen uttalar, att det givetvis är förbjudet för försäkringsbolag att genom dotterbolag utöva sådan verksamhet som försäkringsbolaget inte äger bedriva i egen regi, eftersom eljest förbudet mot främmande rörelse lätt skulle kunna kringgås. Kommittén vill understryka, att samma principer som gäller för möjligheter till undantag i särskilda fall från förbudet mot främmande rörelse i bolagens egen regi, också måste tillämpas vid bedömningen om det finns särskilda skäl för att tillåta motsvarande verksamheter genom försäkringsbolagens dotterbolag. Försäkringsbolagens rätt att äga dotterbolag faller under bestämmelserna i 7 kap. 17 § om försäkringsbolagens aktieplaceringar. Vid behandlingen i det följande av dessa bestämmelser kommer kommittén att närmare ta upp frågan om sådana verksamheter genom dotterbolag som inte kan anses förenliga med förbudet mot annan rörelse.

11.5.3 Allmänna principer för kommitténs gränsdragning

Försäkringstagarnas trygghet, och en betryggande förvaltning av deras i försäkringsbolagen uppsamlade kapital, är det övergripande motivet för förbudet mot annan rörelse. Kommittén vill därför fastslå, att *trygghetsmotivet* måste spela den avgörande rollen vid gränsdragningen mellan försäkringsrörelse och annan rörelse. Att trygghetskravet kan bedömas bli uppfyllt, måste likaledes vara den primära förutsättningen för undantag från förbudet på grund av särskilda skäl. Även om en viss verksamhet inte skulle vara oförenlig med segregationsmotivet och det näringspolitiska motivet, är den inte tillåten om den strider mot den grundläggande trygghetsprincipen.

Som kommittén tidigare framhållit, är det bakomliggande trygghetsmotivet för förbudet mot annan rörelse en projiciering av den generella soliditetsprincip som gäller för all verksamhet i försäkringsbolagen, vare sig den är försäkringsrörelse eller annan rörelse, och vare sig den hänför sig till kapitalförvaltningen eller bedrivs av bolagen såsom en utvidgning av den egentliga försäkringsrörelsen. Kommittén vill beträffande soliditetsprincipens innebörd hänvisa till sitt delbetänkande Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten (SOU 1986:8). Enligt förslaget skall styrelsen och verkställande direktören i ett försäkringsbolag fortlöpande tillse att verksamheten bedrivs så, att kraven på betryggande soliditet

tillgodoses. Försäkringsinspektionen skall fortlöpande bevaka och analysera såväl aktuella som långsiktiga utvecklingstendenser av betydelse för försäkringsbolagens soliditet och — liksom givetvis bolagen själva — eftersträva att på ett så tidigt stadium som möjligt iaktta tendenser till försämringar. Om inspektionen finner, att utvecklingen går i riktning mot en otillfredsställande soliditetsnivå hos bolagen, bör den ta initiativ till att berörda bolag vidtar åtgärder för att förbättra situationen.

Trygghetsmotivet har särskild betydelse för inriktningen av kapitalförvaltningen. Vid förvaltningen av försäkringstagarnas trygghetskapital ställs försäkringsbolagen ständigt inför uppgiften att göra en avvägning mellan önskemålet om hög avkastning på tillgångarna — löpande avkastning och värdestegring — och kravet på hög säkerhet i enlighet med soliditetsprincipen. Detta gäller inte minst med avseende på annan rörelse. Det ligger i det ekonomiska livets natur, att alla engagemang inrymmer ett mått av risk. Både i försäkringsbolagens direkta verksamhet i egen regi och i finansförvaltningens kapitalplaceringar är riskelement ofrånkomliga. I det långsiktiga perspektivet växlar riskbilden allt efter det ekonomiska lägets skiftningar. Ett försäkringsbolags tillgångar och dessas marknadsvärden påverkas oupphörligen av den allmänna politiska utvecklingen, av räntenivå, löne- och sysselsättningsförhållanden, av inflation, växelkurser och börskurser, av byggnadskostnadsläget, fluktuationer på fastighetsmarknaden och lönsamheten hos företagen, etc.

Från tid till annan ändras som följd härav bedömningen av vilka placeringsområden som vid avvägningen av risker och avkastningsutsikter ter sig förmånligast för försäkringsbolagen. Ena gången kan det vara aktier, en annan gång obligationer, en tredje gång fastigheter osv. som bedöms vara de attraktivaste placeringsobjekten för försäkringsbolagens kapitalförvaltning och för deras försäkringstagare. Ur synvinkeln av trygghetsmotivet och soliditetsprincipen är det väsentligt, att det rådande placeringsintresset inte leder till en för ensidig koncentration av försäkringsbolagens förvaltade medel till en viss sektor. Tyngdpunktsförskjutningar inom ett försäkringsbolags kapitalförvaltning får inte gå så långt, att kravet på en i den långsiktiga utvecklingen betryggande spridning och fördelning av kapitalplaceringarna inte är tillgodosett. Kommittén har ej heller vid sin genomgång av den hittillsvarande faktiska utvecklingen kunnat finna, att försäkringsbolagen i allmänhet skulle ha brustit i denna nödvändiga omsorg om en betryggande fördelning av sina medelsplaceringar på olika tillgångsslag. Det bör emellertid i sammanhanget ihågkommas, att riksbankens nyligen avvecklade reglering av försäkringsbolagens kapitalplaceringar under de senast gångna åren inneburit en betydande begränsning av bolagens faktiska möjligheter att investera i andra tillgångar än ränteprioriterade stats- och bostadsobligationer. I den fortsatta utvecklingen måste med stor uppmärksamhet följas vilken inverkan bolagens nyvunna frihet kan få på placeringsinriktningen.

Kommitténs resonemang har hittills gällt hur trygghetsmotivet tillgodoses när det rör tillämpningen av soliditetsprincipen på den samlade massan av försäkringsbolagens placerade medel. Kravet på betryggande

kapitalplaceringar måste givetvis också gälla riskbedömningen inom vart och ett av de olika placeringsområdena. Kommittén vill vidare särskilt understryka, att en sådan inriktning av placeringarna som innebär, att försäkringstagarnas trygghetskapital investeras i projekt av markerat riskfylld natur står i strid med trygghetsmotivet för förbudet mot annan rörelse. Engagemang som förväntas erbjuda en extraordinärt hög avkastning, exempelvis genom betydande framtida värdestegringar, är ofta förenade med betydligt större risker än andra placeringar. Beträffande aktieplaceringar visar erfarenheterna, att möjligheterna att vid placerings-tillfället förutsäga kursvinsterna är ytterst osäkra och att riskerna för kursförluster i det fortsatta förloppet ofta visat sig vara betydande.

För en dynamisk utveckling av ett lands, en regions eller en kommuns ekonomi är det av väsentlig betydelse, att riskvilligt kapital kan tillföras också klart riskfyllda utvecklings- och innovationsprojekt och andra företagsinitiativ. Denna uppgift åvilar emellertid inte försäkringsbolagen, utan den rent affärsmässigt inriktade företagsamheten och samhällets olika organ för att befrämja den ekonomiska utvecklingen. Uppgiften måste enligt kommitténs mening betraktas som en för försäkringsbolagen främmande verksamhet, vilken ej heller bör medges utan synnerligen speciella skäl.

I detta sammanhang har kommittén ansett sig böra ta upp till övervägande frågan om lämpligheten av att ställa upp bestämda regler *för fördelningen av försäkringsbolagens medel på olika tillgångsslag*, i syfte att säkerställa en sammansättning av bolagens kapitalportföljer som är godtagbar med hänsyn inte bara till trygghetsmotivet utan också till segregationsmotivet och det näringspolitiska motivet för förbudet mot annan rörelse. Detta skulle i så fall ske genom någon form av relationsnormer, kvoter eller gränser. Tanken härpå har ibland framförts i den allmänna debatten. Emellertid skulle en detaljreglering på detta område enligt kommitténs mening betyda en styrning av försäkringsbolagens kapitalförvaltning som kan sätta en hämsko på den nödvändiga flexibiliteten i en verksamhet som fortlöpande måste anpassas till de snabba utslagen av föränderligheten i samhällsekonomin. Nya placeringsformer och placeringsområden kan utvecklas under tidens gång och i så fall erfordra täta ändringar av reglerna eller tillägg till dem. Regleringen skulle dessutom ge samhället ett betydande, och inte helt överblickbart, ansvar för förvaltningen av försäkringstagarnas trygghetskapital. Försäkringsbolagens ledningar och finansförvaltningar har den bästa kompetensen för att under ansvar för soliditeten bedöma den lämpliga sammansättningen av medelsplaceringarna med hänsyn såväl till läget vid placeringstillfället som till den förväntade framtida utvecklingen. De måste också förutsättas känna sitt ansvar för att försäkringstagarnas medel inte utnyttjas i ett för försäkringsrörelsen främmande syfte genom att bolagen, med en ensidig inriktning av kapitalförvaltningen, medvetet etablerar en dominans i någon sektor av landets ekonomi, en utveckling som skulle strida mot det näringspolitiska motivet för lagens förbud mot annan rörelse.

I och för sig är det naturligt, att tanken på mer konkreta regler för

fördelningen av försäkringsbolagens kapitalportföljer på olika tillgångsslag — eller en bestämd totalkvot för ett försäkringsbolags placeringar i en viss sektor, t.ex. aktiemarknaden — aktualiserats i skilda sammanhang. Den stora kapitalkoncentrationen hos försäkringsbolagen väcker, när utvecklingen inom försäkringsväsendet är i blickpunkten, frågan om riskerna för att medelsplaceringarna alltför starkt kanaliseras till särskilda områden och därigenom ger upphov till en inte acceptabel dominans inom vissa sektorer av landets ekonomi och ett maktinflytande på kapital- och kreditmarknaden och det allmänna näringslivet. I denna frågeställning står det näringspolitiska motivet för förbudet för försäkringsbolagen att driva annan rörelse i förgrunden. Vid kommitténs samråd med Kreditmarknadskommittén har dock utgångspunkten varit en annan. Kreditmarknadskommitténs överväganden beträffande försäkringsområdet grundas nämligen på principen om konkurrenslikställighet mellan, å ena sidan, försäkringsbolagen och, å andra sidan, banker och övriga kredit- och finansinstitut. I konsekvens härmed har, under diskussionen vid de båda kommittéernas samråd genom deras ordföranden och sekreteriat, kreditmarknadskommittén tagit upp frågan om regler för försäkringsbolagens kapitalförvaltning syftande till jämlikhet i konkurrenshänseende inom *finansverksamheten*, i vilket begrepp också försäkringsbolagens kapitalförvaltning inkluderats.

Försäkringsverksamhetskommittén vill emellertid bestämt framhålla, att försäkringsbolagens placeringar av försäkringstagarnas uppsamlade medel inte är finansieringsverksamhet, utan har som motiv att skapa avkastning på dessa medel. Med termen finansieringsverksamhet måste förstås verksamhet vars primära syfte är att skaffa fram medel för att finansiera annan verksamhet än den egna, också genom upplåning av främmande kapital, medan försäkringsbolagens medelsförvaltande verksamhet endast är och får vara en sekundär följd av själva försäkringsrörelsen och begränsad till de medel som genereras i denna. Sålunda har försäkringsbolagen — i motsats till banker och övriga kredit- och finansinstitut — inte rätt att upplåna medel för att öka sin placeringskapacitet. Ej heller får försäkringsbolagen utnyttja penningmarknaden för snabba affärer, liktydiga med räntespekulationer, utan endast för att hålla en likviditetsreserv motsvarande tidigare kassahållning i form av banktillgodohavanden.

Kommittén vill alltså understryka vad den i det föregående i flera sammanhang klargjort, att försäkringsbolagen har en särställning, och inte får inrangeras i den finansiella sektorn i det ekonomiska livet, även om följden av deras kapitalförvaltning blir att de uppträder på penning- och kapitalmarknaden. Styrningen av försäkringsbolagens kapitalförvaltning kan därför i flera avseenden ej göras likformig med de regler som är tillämpliga på banker och övriga kredit- och finansinstitut. Tvärtom syftar kommittén i sina överväganden och förslag att hårdare än tidigare markera gränsdragningen mellan försäkringsväsendet och den finansiella affärssektorn för att förhindra en utveckling som strider mot det ursprungliga syftet med försäkringsverksamheten.

Vid kommitténs överläggningar med kreditmarknadskommittén på ordförande- och sekretariatsplanet har denna i samband med sin översyn av utvecklingen på kapital- och kreditmarknadsområdet fört fram tanken på att i försäkringsrörelselagen införa en totalkvot för ett försäkringsbolags aktieplaceringar i förhållande till bolagets samlade placeringstillgångar såsom ett led i strävandena att säkerställa en balanserad fördelning av bolagets förvaltade medel mellan olika slag av tillgångar, och då särskilt för att motverka de iakttagbara tendenserna till att kapitalplaceringarna i växande grad inriktas mot aktiemarknaden.

Försäkringsverksamhetskommitténs ovan utvecklade uppfattning är emellertid, att i lagen preciserade fasta kvoter eller där uppställda konkreta gränser för medelsplaceringarna inte kan utgöra en praktisk lösning på problemet att motverka en snedriktning av försäkringsbolagens kapitalförvaltning. Detta gäller också med avseende på en specifik kvotregel i lagen för aktieplaceringar. Det kan dessutom ifrågasättas, om inte motsvarande skäl skulle kunna anföras för att uppställa begränsande kvoter o.d. jämväl för andra områden där ett betydande inflöde av försäkringsbolagens placeringskapital bedöms skapa problem, alltefter det rådande läget under den ekonomiska utvecklingen. Kommittén vill, som exempel härpå, peka på behovet att uppmärksamt följa de påtagliga tendenserna för närvarande till en tilltagande dominans för försäkringsbolagen på fastighetsmarknaden. Vidare har försäkringsbolagens stora kreditgivningspotential på senare tid aktualiserat frågan om fasta regler av restriktiv innebörd för att åstadkomma konkurrenslikställighet mellan bolagen och kreditinstituten.

Om på detta sätt ett begränsat regelsystem skulle komma att tillskapas, täckande samtliga huvudområden för försäkringsbolagens kapitalplaceringar — aktier, fastigheter, krediter, obligationer och andra räntebärande värdepapper — inställer sig onekligen frågan, hur försäkringsbolagen under dessa förhållanden skulle kunna fylla sin uppgift att förvalta försäkringstagarnas växande trygghetskapital på ett sätt som ger en tillfredsställande avkastning.

Även om kommittén av nu anförda skäl avvisar en detaljreglering i fråga om sammansättningen av försäkringsbolagens medelstillgångar genom någon form av fasta totalkvoter eller andra konkreta gränser för respektive tillgångsslag, finner den, att kravet på en tillfredsställande fördelning av kapitalplaceringarna på olika slag av tillgångar, som följer av förbudet mot främmande rörelse, bör uttryckligen förankras i lagen genom en där *principiellt* utformad bestämmelse. Ett sådant krav får i och för sig anses självklart, och torde i allmänhet vara en riktpunkt för bolagen i deras kapitalförvaltning, men en principiell lagregel inskräpper allvaret i kravet, och bör ge ett klart stöd för försäkringsinspektionens tillsyn och agerande mot bolagen i detta avseende. Kravet på en tillfredsställande fördelning av medelsplaceringarna avser inte bara en betryggande riskspridning i enlighet med trygghetsmotivet bakom förbudet mot annan rörelse, utan väl så mycket kapitalförvaltningens placeringsinriktning ur synvinkeln av lagstiftarens näringspolitiska motiv för förbudet.

Kommittén föreslår att ett stadgande av ovan angiven innebörd intages i 7 kap. försäkringsrörelselagen såsom en ny paragraf 16 a närmast under rubriken "Allmänna bestämmelser" och att stadgandet ges följande lydelse:

Ett försäkringsbolags tillgångar skall vara så fördelade mellan olika tillgångsslag att kravet på erforderlig riskspridning uppfylls och så att fördelningen av tillgångarna inte heller innebär att bolaget handlar i strid med förbudet i 1 kap. 3 § första stycket att driva annan rörelse än försäkringsrörelse.

Likaså föreslår kommittén, att punkten 4 i 11 § 19 kap. Tillsyn ändras och får följande lydelse:

4. tillgångarna inte är så fördelade mellan olika tillgångsslag att kravet på erforderlig riskspridning uppfyllts eller att fördelningen av tillgångarna innebär att bolaget handlat i strid med förbudet i 1 kap. 3 § första stycket att driva annan rörelse än försäkringsrörelse.

Med detta lagstadgande som underlag bör försäkringsinspektionen ingripa när ett försäkringsbolags kapitalförvaltning genom en ensidig placeringsinriktning låter vissa tillgångsslag ta överhanden i kapitalportföljen och bolaget därigenom kan bedömas ha en otillfredsställande riskspridning med hänsyn till trygghetsmotivet eller utöva en ur synvinkeln av det näringspolitiska motivet för förbudet mot främmande rörelse inte godtagbar dominans på någon del av kapital- eller kreditmarknaden och indirekt inom näringslivet och landets ekonomi. Detta kan gälla för såväl aktie- och kreditinnehav som för fastighetsinvesteringar. Bolagens inriktning på långfristiga obligationsinnehav torde i allmänhet inte kunna anses vålla problem, medan bolagens engagemang på den kortfristiga penningmarknaden endast bör tillåtas få en begränsad omfattning och i princip hålla sig inom vad som är nödvändigt för ren kassahållning och placering av likvida reserver. Vid behandlingen i det följande av de olika konkreta placeringsområdena berör kommittén somliga tendenser i inriktningen på vissa investeringsobjekt som i framtiden kan leda till att försäkringsbolagens engagemang blir alltför långtgående från samhälls-ekonomiska synpunkter.

Kommittén anser sig inte böra ange några närmare kriterier för en bedömning i konkreta fall huruvida ett försäkringsbolags inriktning på ett visst placeringsområde håller på att tangera den gräns då ett ingripande från försäkringsinspektionen är påkallat. Det måste vid varje tillfälle bli helt beroende av de rådande förhållandena i den allmänna ekonomiska utvecklingen och på vederbörande marknad och av det framtidsperspektiv som avtecknar sig. Kommittén förutsätter, att försäkringsinspektionen fortlöpande bevakar utvecklingen i detta hänseende. Såsom kommittén anger i kommentaren till författningsförslaget skall det föreslagna lagstadgandet givetvis inte vara hinder för försäkringsbolag att ha huvuddelen av sina tillgångar placerade i form av tillgodohavanden i bank.

Beträffande *aktieplaceringar* vill dock kommittén sträcka sig längre och förorda att försäkringsinspektionen såsom ett hjälpmedel i sin över-

vakning använder en varningssignal i form av en viss totalkvot (signalkvot) för ett försäkringsbolags aktieinnehav i förhållande till bolagets samtliga tillgångar. En sådan varningssignal bör enligt kommitténs mening utlösas, när ett försäkringsbolags samlade innehav av placeringsaktier, beräknat på *anskaffningsvärdet* (eller det verkliga värdet, när detta är lägre), kommit att utgöra en viss angiven kvot av det *värde* som bolagets samtliga tillgångar tagits upp enligt den senast fastställda *balansräkningen*. Det bör betonas att denna i princip bokföringsmässiga kvot i tider av stigande aktiekurser kan motsvara en betydligt högre kvot för marknadsvärdet av bolagets totala innehav av placeringsaktier. Av praktiska skäl kan en totalkvot för här avsett syfte inte baseras på marknadsvärdena, bl.a. eftersom täta växlingar i marknadsvärdena kan medföra betydande förskjutningar i kvoten, trots att det faktiska, dvs. fysiska, aktieinnehavet inte undergått större förändringar. Kommittén vill i sammanhanget framhålla, att aktieinnehav i intressebolag — som alltså inte är dotterbolag till försäkringsbolaget — är att betrakta som placeringsaktier och således skall ingå i totalkvoten.

Kommittén har för sin del ansett lämpligt, att den sålunda beräknade signalkvoten sätts till 20 procent. Givetvis torde försäkringsinspektionen, inom ramen för sin allmänna tillsyn, i vissa fall ha funnit anledning att ta upp till bedömning omfattningen och inriktningen av ett enskilt försäkringsbolags aktieplaceringar redan innan andelen av bolagets samlade innehav av placeringsaktier nått upp till 20 procent av de totala tillgångarna. Den signalkvot som kommittén här anvisar som ett hjälpmedel i tillsynsarbetet skall därför endast betraktas som en indikation om att det, då denna signal utlöses, enligt kommitténs mening får anses vara motiverat att närmare uppmärksamma de aktuella tendenserna inom bolagets kapitalförvaltning med avseende på tillgångarnas fördelning mellan olika tillgångsslag. Senast när ett försäkringsbolag kommit upp till den av kommittén angivna totalkvoten för placeringsaktier, bör detta utgöra en signal för försäkringsinspektionen att omgående göra en grundlig analys av bolagets kapitalförvaltning och särskilt aktieplaceringarna samt undersöka om bolaget i sin placeringspolitik tillbörligen beaktar innebörden av förbudet mot annan rörelse och kravet på en tillfredsställande fördelning av kapitalportföljen. Kommittén, som tidigare avvisat tanken på fasta kvoter eller andra preciserade regelsystem för fördelningen av försäkringsbolagens förvaltade kapital på olika slag av tillgångar, vill betona, att det inte är dess avsikt med den här föreslagna totalkvoten, att den skall betraktas som en absolut gräns för ytterligare aktieförvärv. Den skall endast ses som ett uttryck för att det finns anledning till överväganden från både bolagets och försäkringsinspektionens sida, när bolagets aktieportfölj nått en storlek som innebär att 20 procent av de samlade tillgångarna består av placeringsaktier.

Vid sådana överväganden måste i bedömningen hänsyn tas till aktieportföljens sammansättning och marknadsvärde, fördelningen i tiden av aktiernas anskaffning, den tidigare kursutvecklingen, de prognoser som vid undersökningstillfället kan göras beträffande aktiemarknaden och

det allmänna ekonomiska läget samt bolagets planer i fråga om inriktningen av kapitalförvaltningen i fortsättningen. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan analysen leda till olikartade slutsatser. I vissa fall kan ett bolags situation bedömas ge anledning för försäkringsinspektionen att göra erinringar eller ge förelägganden i olika avseenden — i förekommande fall att bolaget skall minska det totala aktieinnehavet eller ej får öka det ytterligare. I andra fall kan resultatet av inspektionens analys visa, att det för närvarande ej finns tillräckligt tungt vägande skäl för att ifrågasätta fortsatta nettoinvesteringar i aktier. Dock bör under alla förhållanden försäkringsinspektionen kontinuerligt övervaka kapitalförvaltningen hos bolag vilkas aktieplaceringar överstiger den av kommittén angivna totalkvoten, så att den genast kan ingripa om aktiernas andel av bolagets samlade tillgångar under den fortsatta utvecklingen skulle nå en nivå som måste bedömas strida mot trygghetsmotivet eller det näringspolitiska motivet för lagens förbud mot annan rörelse.

En viktig fråga i sammanhanget är kapitalförvaltningens *fördelning mellan tillgångar i Sverige och i utlandet*. Att försäkringsbolagen eftersträvar att genom kapitalplaceringar i utlandet balansera sina förpliktelser där, synes kommittén vara en naturlig inriktning, som inte torde kunna ifrågasättas ur trygghetsmotivets eller soliditetsprincipens synvinklar. Vid riksbankens valutareglering har hittills just en sådan princip tillämpats. Om valutaregleringen avvecklas så att försäkringsbolagen fritt kan disponera sitt kapital för engagemang på utlandsmarknaderna, blir emellertid kravet på en tillfredsställande sammansättning av kapitalportföljen med avseende på en betryggande fördelning mellan svenska och utländska tillgodohavanden aktuellt också från försäkringsrättsliga aspekter. Frågeställningen härvidlag hänför sig till riskerna för att den valutapolitiska friheten leder till en långt driven tyngdpunktsförskjutning mot utlandet i bolagens kapitalförvaltning, som inte står i överensstämmelse med det allmänna soliditetskravet och det bakomliggande trygghetsmotivet för förbudet mot annan rörelse. Intresset att genom kapitalinvesteringar utomlands ernå gynnsamma avkastningsmöjligheter kan i vissa situationer utlösa starka tendenser till en ökning av sådana placeringar. Kommittén förutsätter därför, att försäkringsbolagens styrelser och verkställande direktör, inom ramen för sitt allmänna ansvar för att lagens soliditetsprincip iakttas, tillser att kapitalportföljens fördelning mellan tillgångar i Sverige och utlandet väl uppfyller kravet på en betryggande förvaltning av försäkringstagarnas medel. Det åligger försäkringsinspektionen att löpande övervaka utvecklingen i detta hänseende och att med utnyttjande av sina befogenheter skyndsamt ingripa, om så skulle behövas. För att inspektionen nära skall kunna följa försäkringsbolagens placeringar i utlandet, synes den enligt kommitténs mening kunna begära att bolagen, vid sidan av den nuvarande kvartalsrapporteringen, när det är fråga om större utlandstransaktioner omedelbart informerar inspektionen om dessa.

I enlighet med sin genomgående strävan att undvika onödig detaljreglering och byråkratisk stelbenthet i fråga om försäkringsbolagens verk-

samhet vill kommittén alltså på anförda skäl avstyrka ett införande av preciserade lagregler för den relativa fördelningen av placeringarna mellan tillgångar i Sverige och i utlandet. Huvudsyftet kan ändå nås genom en effektiv övervakning från försäkringsinspektionens sida. Det synes kommittén lämpligt, att inspektionen också härvid betjänar sig av varningssignaler av samma art som kommittén förordat i fråga om tillsyn över utvecklingen i vad avser de samlade aktieplaceringarnas andel av det totala kapital som försäkringsbolaget förvaltar. Med hänsyn till den skiftande beskaffenheten och inriktningen av de skilda försäkringsbolagens rörelse och olikheter i fråga om inslaget av utländsk affär torde en ensartad signalkvot över hela fältet inte vara ett praktiskt hjälpmedel. Kommittén tänker sig därför närmast, att försäkringsinspektionen använder ett system av individuella kvoter för varje bolag. Som utgångspunkt bör gälla, att ett bolags utländska förpliktelser i princip får täckas genom tillgångar i utlandet. Härutöver bör signalkvoten bestämmas allt efter respektive bolags förhållanden med sikte på att den skall ge en signal om att en ingående granskning av vederbörande försäkringsbolags inriktning på placeringar i utlandet är motiverad med hänsyn till det bakomliggande tryghetsmotivet för förbudet mot annan rörelse. Senast när ett bolags tillgångar i utlandet nått upp till en sådan andel av de totala tillgångarna som den för bolaget uppställda signalkvoten utvisar, bör alltså detta ge inspektionen anledning att närmare studera och bedöma bolagets placeringspolitik.

I samband med redovisningen av sina allmänna principer för gränsdragningen mellan försäkringsrörelse och annan rörelse vill kommittén slutligen fastslå, att förbudet för försäkringsbolagen att driva annan rörelse innebär, att bolagens kapitalförvaltning inte får anta karaktären av *allmän finansrörelse*. I detta ligger, att de stora kapitalresurser som ackumuleras genom försäkringsrörelsen inte får förleda försäkringsbolagen att uppträda på marknaden med samma inriktning och ambitioner som vanliga kapital- och kreditinstitut, att öva inflytande i affärslivets olika områden och ta ansvar för utvecklingen i företagarkvärlden. Detta följer direkt av kommitténs tidigare analys av innebörden i de bakomliggande segregations- och näringspolitiska motiven för förbudet mot främmande rörelse.

Segregationsmotivet anvisar, att gränsen måste hållas klar mellan försäkringsbolagen, å ena sidan, och banker, finansbolag, kreditaktiebolag och liknande institut, å den andra sidan. Vid en utsuddning av denna gräns rycks grunden undan för den särställning och större frihet som lagstiftningen tilldelat försäkringsbolagen, och de måste inrangeras under de regleringssystem och restriktioner för rörelsen som styr verksamheten på området för allmän finansrörelse. Krav på ett motsvarande regleringssystem för försäkringsbolagens kapitalförvaltning kan jämväl resas, om dessa skulle utnyttja den maktposition på marknaden, som deras kapitaltillgångar skapar, till att, i strid med det näringspolitiska motivet för förbudet mot annan rörelse, driva allmän finansieringsverksamhet och sträva efter att spela en roll på samtliga finansiella aktivitets-

områden som upphäver konkurrenslikställigheten och förändrar den rådande strukturen på kreditmarknaden och penning- och kapitalmarknaden.

Med tillämpning av den princip för gränsdragningen som har sin grund i motiven för förbudet mot främmande rörelse vill kommittén konstatera, att försäkringsbolag inte bör ha större ägarengagemang i *finansiella koncerner*, banker och andra företag på området för finansiell rörelse. De bör vidare inte anses kunna medverka i s.k. finanshus och finansiella supermarkets avsedda för allmän placeringservice eller skatteplanering.

Upplåning av kapital faller utanför de gränser som lagstiftaren utstakat för försäkringsbolagens rörelse. Kapitalförvaltningen i bolagen får endast avse de medel som uppkommit genom försäkringsrörelsen och den avkastning kapitalförvaltningen genererar. I samband härmed vill kommittén understryka, att inlåning av sparmedel ligger utanför försäkringsverksamhetens område. Förutom sparelementet i livförsäkringspremierna skall försäkringsbolagens verksamhet i fråga om sparandet vara begränsad till rätten att åta sig förvaltningen av utfallande försäkringsbelopp på livsidan. Uppgiften att därutöver ta hand om sparandet i samhället och stimulera utvecklingen av detta åvilar i princip andra institut.

Uppkomsten av en ny *penningmarknad*, kännetecknad av stark expansion och moderna marknadsinstrument, har aktualiserat frågan om försäkringsbolagens uppträdande på denna marknad. I den offentliga debatten har uppmärksamheten fästs på försäkringsbolagens aktiva deltagande på penningmarknaden genom köp och försäljningar av kortfristiga skuldförbindelser. Det har härvidlag bl.a. ifrågasatts det lämpliga i att bolagen ägnar sig åt affärer med försäkringstagarnas medel som skulle ha naturen av räntespekulationer. Kommittén vill slå fast, att sådana penningmarknadstransaktioner som skulle kunna bedömas vara ett äventyrligt risktagande är klart oförenliga med förbudet mot annan rörelse, och innebär en för försäkringsbolag otillåten allmän finansrörelse. Så långt kommittén kunnat utröna vid sina undersökningar, har emellertid försäkringsbolagens placeringar på penningmarknaden hittills varit av relativt begränsad storleksordning.

Utifrån de redovisade principerna för gränsdragningen mellan försäkringsrörelse och annan rörelse, när det gäller verksamhet på det finansiella området, vill kommittén konstatera, att ett försäkringsbolag endast får utnyttja penningmarknaden för att, i en utsträckning som är sakligt motiverad med hänsyn till skiftningarna i likviditetsläget, där placera en del av sin kassareserv för en löptid och med en planerad omsättning som svarar mot rörelsens behov. Avsiktliga täta omplaceringar genom kortfristiga försäljningar och köp som inte betingas av likviditetsplaneringen, utan har till sitt syfte att utnyttja marknadsfluktuationerna från dag till dag för att inkassera räntevinster, utgör definitivt allmän finansrörelse, och därmed en överträdelse av lagens förbud för försäkringsbolagen att bedriva annan rörelse.

I konsekvens med sin gränsdragning gentemot allmän finansrörelse

finner kommittén, att det i princip inte kan anses förenligt med segregationsmotivet och det näringspolitiska motivet för förbudet mot annan rörelse att försäkringsbolagen delegerar delar av sin kapitalförvaltning till olika *finansiella dotterbolag*, såsom investmentbolag, hypotekskreditaktiebolag och liknande dotterbolagskonstruktioner. Kommittén återkommer till detta ämne under det följande avsnittet om de konkreta placeringsområdena inom kapitalförvaltningen.

11.5.4 De konkreta placeringsområdena inom kapitalförvaltningen

De regler som gäller för försäkringsbolagens kapitalförvaltning ger dem ett större urval av placeringsområden än vad bankerna och övriga finansiella institutioner i dag har. Jämfört med de bestämmelser som i detalj begränsar dessas verksamhet är regleringen av försäkringsbolagens placeringsmöjligheter av mera liberal karaktär. Såsom en komplettering av analysen av lagstiftarens motiv för förbudet mot annan rörelse och de allmänna slutsatserna i det föregående kommer kommittén nu att framlägga sina vägledande synpunkter beträffande lagens tillämpning på de olika konkreta placeringsområdena för försäkringsbolagens förvaltnade medel.

11.5.4.1 Fastighetsplaceringar

Försäkringsbolagens kapitalplaceringar i fastigheter är inte reglerade i lagstiftningen, såvitt gäller det direkta ägandet av fastigheter. I sitt betänkande Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten (SOU 1986:8) har kommittén framlagt förslag till vissa bestämmelser i lagen, hur värdet av försäkringsbolagens fastigheter skall redovisas bland de olika tillgångar som skall täcka de försäkringstekniska skulderna inom livförsäkring, men dessa bestämmelser är inte av intresse i nu förevarande sammanhang. Av hävd har emellertid fastigheter betraktats som självklara placeringsobjekt för försäkringsbolagen med hänsyn till den säkerhet och värdebeständighet de ansetts representera.

Kapitalplaceringar i fastigheter torde enligt kommitténs mening i allmänhet få anses väl uppfylla lagstiftningens *trygghetsmotiv*. Kommittén vill emellertid erinra om att under en längre tidsperiod fastighetsmarknaden, liksom andra investeringsområden, kan komma att undergå förändringar som påverkar lönsamheten och värdebeständigheten för kapitalplaceringar i fastigheter. Man torde bland annat få räkna med förskjutningar under årens lopp mellan olika fastighetskategoriers attraktion och värde som placeringsobjekt. Länge ansågs bostadsfastigheter vara de bästa placeringsobjekten. För närvarande har försäkringsbolagens huvudintresse varit riktat mot kontors- och butiksfastigheter i centrala lägen på grund av de synnerligen starka värdestegringarna för sådana fastigheter till följd av de snabbt stigande hyresnivåerna. Som en reaktion på de högt uppdrivna lokalhyrorna har dock på sistone kunnat iakttas en

tendens hos många företag att flytta ut verksamheten till mera perifera lägen. Resultatet av denna tendens kan bli, som kommittén tidigare framhållit, att de nuvarande fastighetsvärdena för kontorsfastigheter i centrala lägen kommer att utsättas för en press nedåt, något som enligt kommitténs mening påkallar uppmärksamhet i det fortsatta förloppet.

Kommittén vill vidare betona, att det ligger i *segregationsmotivet* för förbudet mot annan rörelse, att fastighetsägandet inte får innebära att försäkringsbolagen själva driver den rörelse som är lokaliserad till fastigheten. Skulle så vara fallet, är det fråga om annan rörelse. Fastigheten som helhet, eller de olika lokalerna inom den, måste uthyras eller utarrenderas. Det som nu sagts gäller givetvis ej fastigheter där bolagets försäkringsrörelse bedrivs, och ej heller fastigheter där försäkringsbolagen i egen regi driver sådan verksamhet som i enlighet med det föregående kan anses ha ett naturligt samband med försäkringsrörelsen och som därför är tillåten.

Ur synvinkeln av *det näringspolitiska motivet* för förbudet mot annan rörelse vill kommittén framhålla, att om utvecklingen i framtiden skulle leda till att försäkringsbolagens fastighetsinnehav skulle tendera att representera ett dominerande ägande av den mark som är underlaget för en viss industribransch eller näringsgren på en ort, i en region eller totalt inom landet, det torde kunna ifrågasättas om inte gränsen till främmande rörelse då håller på att överskridas. Försäkringsinspektionen bör följa den framtida utvecklingen av försäkringsbolagens fastighetsplaceringar i nu anförda hänseenden.

Kommittén vill härefter framlägga några vägledande synpunkter på tillämpningen av förbudet mot annan rörelse när det gäller försäkringsbolagens kapitalplaceringar i vissa slag av fastighetsobjekt.

Kommittén har bland annat tagit upp till övervägande de iakttagbara tendenserna till ökning av engagemangen i mera "*udda*" fastigheter. Försäkringsinspektionen har i sin tidigare redovisade skrivelse såsom exempel härpå nämnt kraftverk, avfallshanteringsverk och hotellrörelser. Härtill kan läggas sportcentra och andra anläggningar för idrotts-, fritids- och rekreationsändamål, hamnar, konserthus m.m. Förutsatt att dessa placeringsobjekt är utarrenderade eller uthyrda åt seriösa och solida företag och institutioner, som ej erhåller stöd för verksamheten av försäkringsbolaget i form av kapital eller garantier, och förutsatt vidare att fastigheterna är så belägna och så utformade att de kan få annan användning, om verksamheten upphör, och alltså inte då blir värdelösa eller ger upphov till en situation som tvingar försäkringsbolaget att utnyttja dem i egen drift för att förhindra värdeförluster, finner emellertid kommittén ej anledning att betrakta fastighetsinvesteringar av denna typ såsom annan rörelse.

Beträffande särskilt *industrifastigheter* vill kommittén ansluta sig till försäkringsinspektionens åsikt, att fastighetsförvärv kan komma att tangera gränsen för främmande och därmed i princip otillåten rörelse, om den verksamhet som fastigheten eller byggnaden tjänar inte erbjuder möjligheter till alternativanvändning — särskilt då fastigheten eller

byggnaden själv är av uttalat speciellt slag. Kommittén finner det inte möjligt att ange några bestämda regler för bedömningen härvidlag. Detta fordrar överväganden i varje enskilt fall, vilket ofrånkomligt ställer stora krav på försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet.

Försäkringsbolagens *sale and lease back-arrangemang* är ett nytt inslag i de senaste årens utveckling på fastighetsområdet. Denna placeringsform har som huvudsyfte att säkerställa en inflationsskyddad avkastning. Kommitténs överväganden om innebörden av dessa arrangemang har lett till slutsatsen, att de åtminstone för närvarande inte kan uppfattas såsom oförenliga med förbudet mot annan rörelse. Om det växande intresset från försäkringsbolagens sida för denna form för fastighetsplaceringar i en framtid skulle visa sig få som konsekvens att stora delar av näringslivets mark- och fastighetsinnehav är i färd med att övertas av försäkringsbolagen, skulle detta emellertid innebära en institutionalisering av ägandet som inte står i överensstämmelse med det näringspolitiska motivet för förbudet mot annan rörelse. Kommittén förutsätter därför, att försäkringsinspektionen uppmärksamtar följande fortsatta utvecklingen i detta avseende, och vid behov tar erforderliga initiativ. Det kan inte anses vara en sund utveckling av försäkringsväsendet, om den svenska industrins vattenkrafts-, skogs- och fabriksfastigheter i stor utsträckning skulle ägas av försäkringsbolag.

Enligt kommitténs mening måste man givetvis i princip se positivt på att försäkringsbolagen söker få så god avkastning som möjligt på det kapital som de har att förvalta. En självklar utgångspunkt måste dock vara att de transaktioner med kapitalförvaltande syfte som försäkringsbolagen vidtar överensstämmer med gällande lagstiftning och inte heller utgör ett kringgående av denna. Man kan mot denna bakgrund känna stor tveksamhet inför *sale and lease back*-avtalens utformning.

Avtalen innebär, som kommittén tidigare redogjort för, att någon — ett försäkringsbolag i de fall som här avses — köper en fastighet av t.ex. ett industriföretag, som därefter hyr fastigheten av försäkringsbolaget. I uppgörelsen ingår vidare att köparen/försäkringsbolaget ger säljaren ett löfte att återköpa fastigheten för ett i förväg bestämt pris sedan en viss tid har förflutit från köpet. Den hyra som säljaren/hyrestagaren skall betala består av en räntedel (som kan vara realränteberäknad) och en amorteringsdel, dvs. en delbetalning som led i återköpet.

Avtalskonstruktionen kan vara förknippad med stora ekonomiska fördelar för båda parterna. Men den ter sig enligt kommitténs mening problematisk i ett vidare perspektiv. Det avtal varigenom försäkringsbolaget köper fastigheten är, liksom hyresavtalet, rättsligt bindande. Detta gäller däremot inte återköpsklausulen, eftersom ett avtal om framtida köp (försäljning) av fast egendom inte är rättsligt giltigt. I denna del bygger parterna avtalet bara på en moralisk överenskommelse (ett "gentlemen's agreement"). Man kan enligt kommitténs mening ifrågasätta om det är lämpligt — och i överensstämmelse med en sund utveckling av försäkringsväsendet — att ett försäkringsbolag på detta sätt ingår avtal som bygger på en rättslig fiktion. Till detta kommer att avtalskonstruktionen

också kan leda till osäkerhet om syftet med transaktionen — om parterna verkligen avser att tillämpa återköpsklausulen ligger det nära till hands att betrakta transaktionen inte som ett rent köp utan snarare som ett lån. Såvitt kommittén kan bedöma torde denna osäkerhet i sin tur kunna skapa tveksamhet om hur transaktionen skall behandlas i redovisnings- och skattehänseende.

Enligt kommitténs mening måste de frågor som nu har berörts analyseras närmare innan det är möjligt med ett definitivt ställningstagande till det lämpliga i att försäkringsbolag ingår sale and lease back-avtal. Redan nu kan dock sägas att ett absolut minimikrav för att företeelsen skall kunna godtas måste vara att försäkringsbolagets motpart — liksom utomstående som berörs av avtalet (såsom panthavare och skattemyndigheter) — i det enskilda fallet görs medvetna om återköpsklausulens avsedda och rättsliga innebörd.

Förvärv av *jordbruks- och skogsfastigheter* kringgärdas i hög grad av bestämmelser i jordförvärvslagen och andra författningar rörande denna näring. Jordförvärvslagens huvudsyfte är att slå vakt om den hävdvunna inställningen i vårt land, att den mark som utgör grunden för ett rationellt och utvecklingsbart jord- och skogsbruk helst bör ägas av brukarna själva. Specifikt för denna näringsgren är, att ägande och brukande i princip är intimt förenade. Uttrycket självägande bönder har alltid varit ett honnörsbegrepp. För jordbrukare som är arrendatorer har samhället strävat att genom olika åtgärder underlätta för dem att skaffa sig egen jord. Även i utarrenderingsfallet behåller emellertid ägaren ett inte oväsentligt ansvar för själva driften. Sålunda åläggs i jordabalken *jordägaren* en rad skyldigheter att vidtaga eller bekosta åtgärder på grund av behov som kan uppkomma under arrendetidens gång. Sådana skyldigheter hänför sig till hälsovårdslagstiftningens krav beträffande arrendators bostad, myndighets beslut i fråga om en ombyggnad eller nyanläggning på fastigheten, skador på byggnader, täckdikning, brand- och vattenskador samt åtgärder enligt vattenlagen och lagen om enskilda vägar. I skogsvårdslagen finns likaså flera föreskrifter som direkt riktar sig till *ägaren* av skogsmarken. Hit hör anmälningsskyldighet beträffande avverkning, ansvar för anläggning och vård av ny skog på skogsmark, ansvar för att slutavverkning bedrivs i lämplig omfattning och på sådant sätt att en jämn åldersfördelning av skogen främjas, ansvar för att erforderliga åtgärder vidtas för bekämpning av insektshärjningar och för upparbetning av skadad skog samt för att uppkomsten av yngelhärdar motverkas genom utforsling av fällt virke eller lagring därav på lämpligt sätt.

Ägare av jordbruks- och skogsfastigheter har alltså, jämfört med fastighetsägare i andra näringsgrenar, ett mera långtgående ansvar för den rörelse som bedrivs på fastigheten. Detta ansvar innebär svåröverblickbara risker för att ägaren — även om han själv inte brukar fastigheten — kan råka ut för inte oväsentliga kostnader.

För tillämpningen av lagstiftningen på jord- och skogsbruksområdet svarar på riksplanet under regeringen Lantbruksstyrelsen och Skogsstyrelsen och på regional nivå länens lantbruksnämnder och skogsvårdssty-

relser. För förvärv av jord- och skogsbruksmark fordras förvärvstillstånd från myndigheterna. Vid myndigheternas prövning av ansökningar här- om är utgångspunkten de allmänna jordbrukspolitiska strävandena att främja uppkomsten och utvecklingen av rationella och bärkraftiga före- tag. Behovet att utnyttja fastigheter som utbjuds till försäljning för jord- brukets strukturrationalisering blir därför i första hand avgörande vid tillståndsprövningen. Vidare skall vid prövningen hänsyn tas till sam- hällsintresset att motverka en uppdrivning av priserna på jord- och skogsbruksfastigheter till en nivå som gör det omöjligt för yrkesverksam- ma brukare att förvärva mark. Förvärvstillstånd skall därför vägras om köpeskillingen för en utbjuden fastighet betydligt överskrider egendo- mens värde i förhållande till den avkastning den kan påräknas ge vid jord- och skogsbruksdrift. Nära sammanhängande härmed är stadgandet i jordförvärvslagen, att ansökan om förvärvstillstånd skall avslås om förvärvet sker huvudsakligen för kapitalplacering. Försäkringsbolagen är inte undantagna från denna lags tillämpningsområde.

Med den nu lämnade utförliga redogörelsen har kommittén velat ådaga- lägga, att kapitalplaceringar i jord- och skogsbruksfastigheter obe- stridligen måste anses innebära främmande, och därmed i princip otillå- ten rörelse för försäkringsbolag, och vilken därför i enlighet med stad- gandet i 1 kap. 3 § erfordrar medgivande av försäkringsinspektionen. Detta gäller även för det fall att fastigheten brukas av annan än försäk- ringsbolaget. Kommitténs slutsats vilar på samtliga tre bakomliggande motiv för förbudet mot annan rörelse, nämligen det nära sambandet mellan ägande och brukande i jord- och skogsbruksnäringen (*segrega- tionsmotivet*), jordbruks- och skogslagstiftningens syfte att bevara förut- sättningarna för att brukare av jorden också skall äga den (*det näringspo- litiska motivet*) och de svåröverblickbara risker som latent belastar ägaren av jord- och skogsbruksfastigheter på grund av det direkta ansvar för själva rörelsen som i vissa avseenden lagstiftningen pålägger ägaren i denna näring (*trygghetsmotivet*).

Det förhållandet att förvärvstillstånd erhållits av jordbruksmyndighe- terna bör enligt kommitténs mening ej anses vara ett särskilt skäl för att medge undantag från försäkringsrörelselagens förbud mot annan rörel- se. Överhuvud är det kommitténs ståndpunkt, att det skall föreligga all- deles speciella omständigheter för att de skall kunna anses utgöra ett särskilt skäl för en dispens till försäkringsbolag att placera kapital i jord- och skogsbruksfastigheter.

Med de stränga krav i fråga om särskilda skäl som kommittén nu uppställt för att försäkringsinspektionen skall anses kunna ge försäk- ringsbolag tillstånd att äga jord- och skogsbruksfastigheter, torde sådana förvärv endast ifrågakomma i ett fåtal fall. Vid kommitténs överlägg- ningar med företrädare för olika försäkringsbolag har önskemål fram- förts, att möjligheter skulle öppnas för dem att köpa *stora, från jordbruks- driften fristående skogsegendomar* som redan nu är föremål för institutio- nellt ägande, dvs. som ägs av företag eller andra juridiska personer utan- för jord- och skogsbrukssektorn. För sådana skogsinnehav kan inte läng-

re segregations- eller det näringspolitiska motivet för förbudet mot annan rörelse återopas. Ur synvinkeln av trygghetsmotivet kan de eljest svåröverblickbara risker som i vanliga fall innebär en latent belastning för ägaren av skogsfastigheter, på grund av det direkta ansvar för själva rörelsen som lagstiftaren pålägger ägare i denna näring, sammantagna komma att få en mindre relativ tyngd när de slås ut på en fastighet av den storleksordning som här avses. Med beaktande av de bakomliggande motiven för förbudet mot annan rörelse finner kommittén därför, att särskilda skäl i vissa fall kan bedömas föreligga för att tillåta ett försäkringsbolag att köpa redan institutionaliserade skogsfastigheter i den högsta storlekklassen, förutsatt att samhällets myndigheter ej ansett dem behövliga för andra ändamål och att förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen givits. Om vid dessa myndigheters prövning det visat sig att det från jord- och skogsbrukspolitiska synpunkter inte föreligger något intresse av att disponera fastigheterna för rationaliseringsändamål eller för andra skogspolitiska syften, finner inte kommittén skäl föreligga att ställa försäkringsbolagen i sämre ställning än industriföretag och överhuvudtaget andra sådana ägarkategorier. Kommittén förutsätter dock, att försäkringsinspektionens dispensgivning beträffande försäkringsbolagens köp av skogsfastigheter av här berörd karaktär sker med stor återhållsamhet. Vidare vill kommittén framhålla, att det måste krävas att försäkringsbolag som innehar skogsfastigheter har anställt personal med erforderlig kompetens på det skogliga området, även om den direkta skogsförvaltningen ombesörjs av ett externt organ.

Dispensprövningen i dessa fall torde i princip böra ske utifrån samma bedömningsgrunder som för försäkringsbolagens övriga placeringar i sådana fastigheter som har naturen av bastillgångar för den ekonomiska verksamheten i landet, exempelvis vattenkraft och hamnanläggningar. Kommittén vill härvid erinra om vad den tidigare uttalat om angelägenheten av att försäkringsinspektionen noga följer utvecklingen av försäkringsbolagens fastighetsinnehav på längre sikt ur synvinkeln av det näringspolitiska motivet för förbudet mot annan rörelse. Det skulle inte vara förenligt med lagstiftarens syfte bakom förbudet mot annan rörelse, om i framtiden försäkringsbolagen skulle stå som ägare av en betydande del av underlaget för skogsindustrins virkesförsörjning.

Försäkringsbolagens kapitalplaceringar i *fastighetsaktiebolag* regleras av den generella bestämmelsen för aktieinnehav i försäkringsrörelselagens 7 kap. 17 § första stycket — den nuvarande femprocentsregeln. Över denna gräns fordras försäkringsinspektionens medgivande såvida inte fråga är om aktiebolag vars verksamhet uteslutande har till föremål att förvalta försäkringsbolagens fastigheter, vilket regleras i 7 kap. 17 § tredje stycket. När det gäller andelar i andra juridiska personer än aktiebolag — t.ex. *handelsbolag* — krävs inspektionens tillstånd för varje innehav, oavsett storleken.

Engagemang i fastighetsbolag (aktiebolag eller handelsbolag) där även andra företag än försäkringsbolag har ett inflytande har av försäkringsinspektionen vid dess tillståndsprövning ansetts kunna medföra

risk för att den handlingsfrihet som är nödvändig för en sund utveckling av försäkringsväsendet blir begränsad på ett inte godtagbart sätt. Detta är också kommitténs ståndpunkt. Såväl trygghets- och segregationsmotiven som det näringspolitiska motivet för lagens förbud mot att försäkringsbolagen driver annan rörelse än försäkringsrörelse ger en bestämd anvisning om att medgivande till kapitalplacering i fastighetsbolag inte bör ges när försäkringsbolagets inflytande kan bedömas vara otillräckligt för att ge garantier för att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt som tillgodoser försäkringstagarnas intressen och som även i övrigt står i överensstämmelse med försäkringsrörelsens allmänna syfte. Den praktiska innebörden av denna inställning är, att medgivande för försäkringsbolag till kapitalplaceringar i fastighetsbolag huvudsakligen bör avse majoritetsinnehav. Som riktpunkt för sådana medgivanden anser kommittén böra uppställas innehav av minst storleksordningen 70 procent. Härvidlag torde i allmänhet en liberal tillståndsprövning kunna ske. Mindre ägarandelar i fastighetsbolag — och då särskilt minoritetsposter — synes däremot inte böra tillåtas annat än i klara undantagsfall, då omständigheterna odiskutabelt ger vid handen att det finns särskilda skäl för ett mindre innehav, exempelvis när förvärvaren är ett mindre försäkringsbolag.

Kommitténs förord för en liberal tillståndsprövning när det gäller majoritetsinnehav i fastighetsbolag fordrar emellertid ett väsentligt förbehåll, nämligen i vad avser försäkringsbolags kapitalplaceringar i *fastighetsbolag som huvudsakligen äger jord- och skogsbruksfastigheter*. I konsekvens med kommitténs synpunkter beträffande försäkringsbolagens direkta ägande av sådana fastigheter bör även deras placeringar i fastighetsbolag som äger jord- och skogsbruksfastigheter bli föremål för en restriktiv tillståndsprövning. Det bör vidare uppmärksammas, att ett försäkringsbolag enligt första stycket i försäkringsrörelselagens 7 kap. 17 § utan försäkringsinspektionens medgivande, upp till i stycket angiven gräns (femprocentsregeln), för närvarande kan äga aktier i fastighetsaktiebolag i vilkas tillgångar ingår jord- och skogsbruk. För att skapa förutsättningar för en enhetlig behandling av alla former för försäkringsbolagens kapitalplaceringar på jord- och skogsbruksområdet föreslår kommittén, att försäkringsbolagens rätt att äga aktier i dessa fall inte skall omfattas av bestämmelsen i första stycket i 17 § utan i stället regleras genom ett tillägg, varigenom det under alla förhållanden kommer att krävas en tillståndsprövning av försäkringsinspektionen, i likhet med vad som för närvarande gäller i fråga om handelsbolag.

Utan hinder av bestämmelsen i försäkringsrörelselagens 7 kap. 17 § första stycket — den nuvarande femprocentsregeln — får ett försäkringsbolag, enligt tredje stycket i samma paragraf, äga aktier eller andelar i *juridiska personer vars verksamhet uteslutande har till föremål att förvalta försäkringsbolagens fastigheter*. Med juridiska personer förstås härvid *aktiebolag*, eftersom andra stycket i paragrafen föreskriver, att ett försäkringsbolag inte utan försäkringsinspektionens medgivande får äga andelar i annan juridisk person än aktiebolag.

Handelsbolagen omfattas alltså inte av undantagsklausulen för förvaltningen av försäkringsbolagens fastigheter. Kommittén har diskuterat, om inte tredje stycket jämväl borde göras tillämpligt på handelsbolag. Med tanke på delägars fulla ekonomiska ansvar för ett handelsbolags förluster har kommittén emellertid inte funnit det lämpligt att handelsbolagen inrangeras i undantagsklausulen, då detta inte skulle vara förenligt med lagstiftarens trygghetsmotiv för förbudet mot annan verksamhet. För att åstadkomma juridisk klarhet på denna punkt föreslår kommittén, att i lagtexten beträffande förvaltningen av försäkringsbolagens fastigheter orden "juridiska personer" utbytes mot "i aktiebolag", vilket då också erfordrar en viss redaktionell justering av hela stycket.

I ett kommanditbolag är kommanditdelägars ansvar begränsat. Det skulle därför i och för sig kunna anses att undantaget i tredje stycket borde gälla försäkringsbolags fastighetsägande i denna form. Emellertid finner kommittén praktiska skäl tala för att delägarskap i kommanditbolag ej heller bör falla under undantagsklausulen i tredje stycket, men att i allmänhet skäl torde föreligga för inspektionen att lämna medgivande för försäkringsbolag att vara kommanditdelägare.

Förarbetena och utgivna kommentarer till lagen ger inte någon vägledning för tolkningen av lagstiftarens formulering "att *förvalta försäkringsbolagens* fastigheter". Med normalt språkbruk torde härmed förstås, att det har uppdragits åt det förvaltande aktiebolaget att fullgöra fastighetsägars sedvanliga juridiska och ekonomiska funktioner, såsom uthyrning/utarrendering, inkassering av hyror och arrenden, ansvar för reparationer, underhåll och löpande skötsel, medan försäkringsbolagen kvarstår som ägare av fastigheterna. Emellertid har kommittén inhämtat, att försäkringsinspektionen i sin tillämpning givit en vidare tolkning av tredje styckets undantagsklausul och ansett att stadgandets innebörd är, att ett av försäkringsbolag helägt fastighetsförvaltningsaktiebolag inte bara kan förvalta utan även äga fastigheterna, och dessutom självt får förvärva och försälja fastigheter. Tredje stycket innebär enligt denna tolkning, att ett försäkringsbolag inte behöver försäkringsinspektionens medgivande för att placera kapital i ett *av enbart försäkringsbolag ägt* fastighetsaktiebolag. Detta överensstämmer med den ståndpunkt som kommitténs egna överväganden på denna punkt lett fram till.

Ordalydelsen i den nu gällande lagbestämmelsen ger alltså möjlighet för försäkringsbolag att, utan särskilt medgivande av inspektionen, gemensamt äga ett fastighetsaktiebolag vars verksamhet uteslutande har till föremål att förvalta dessa försäkringsbolags fastigheter. Kommittén har vid sina överväganden kommit fram till att ett av flera försäkringsbolag samägt fastighetsaktiebolag för förvaltningen av deras fastigheter innebär ett delat ansvar för fastigheternas förvaltning och för inriktningen av fastighetsbolagets utveckling. Endast när ett försäkringsbolag låter förvalta sina fastigheter genom ett *helägt* fastighetsaktiebolag får försäkringsbolaget full insyn i verksamheten och odelat ansvar för hur denna bedrivs. Ett försäkringsbolag kan därigenom förhindra att dess egna försäkringstagares medel engageras i projekt som genom sin art ej är förenli-

ga med förbudet mot annan rörelse. Kommittén finner därför någon reglering ej erforderlig i dessa fall. För *av flera försäkringsbolag samägda* fastighetsaktiebolag med uteslutande uppgift att förvalta bolagens fastigheter bör däremot gälla huvudstadgandet i 7 kap 17 §, och försäkringsinspektionens medgivande följaktligen erfordras för rätten att äga aktier utöver i paragrafen angivna gränser.

I de fall då *förutom försäkringsbolag även andra rättssubjekt är aktieägare* i ett fastighetsaktiebolag har redan i försäkringsinspektionens nuvarande praxis huvudbestämmelsen i 7 kap. 17 § första stycket tillämpats, och medgivande krävts för försäkringsbolagens aktieplaceringar utöver den generella gränsen för försäkringsbolagens aktieinnehav i allmänhet. Detta är också helt i linje med kommitténs slutsatser på grundval av dess överväganden. I kommitténs författningsförslag har lagtexten i fråga om försäkringsbolagens rätt att äga aktier i fastighetsbolag ändrats i enlighet med det nu anförda. Vid överarbetningen av lagtexten har också beaktats vad kommittén nyss föreslagit beträffande regleringen av försäkringsbolags aktieinnehav i fastighetsbolag som äger jord- och skogsbruksfastigheter.

I sammanhanget vill kommittén ta upp frågan om försäkringsbolagens kapitalplaceringar i *andelar av en fastighet*. Som ovan har klarlagts, innehåller lagstiftningen inte några regler för bolagens direkta placeringar i fastigheter, fastän dessa sedan gammalt framstått som ett av de primära placeringsobjekten i försäkringsbolagens kapitalförvaltning. Det har därvid närmast varit fråga om förvärv av en hel fastighet. På senare tid har det också börjat förekomma att försäkringsbolagen köper andelar av en fastighet. Ett sådant delägarförhållande medför ett solidariskt ekonomiskt ansvar för försäkringsbolaget, utan att det får full insyn i och kontroll över fastighetens förvaltning, underhåll och löpande skötsel m.m. Genom att äga en andel av en fastighet löper därför försäkringsbolaget en större risk än när det är fråga om en helägd fastighet eller ett helägt fastighetsbolag. Av detta skäl bedömer kommittén andelsinnehav i fastigheter som i vissa fall mindre förenliga med trygghetsmotivet bakom förbudet mot annan rörelse än placeringar i helägda fastigheter och fastighetsbolag. Andelsinnehav i fastigheter kan ibland vara formen för ett försäkringsbolags medverkan i konsortier för stora investeringskomplex av typen sportcentra, centrumanläggningar o.dyl. Likaväl som försäkringsrörelselagen innehåller bestämmelser angående begränsningar av försäkringsbolagens engagemang i aktiebolag och handelsbolag i syfte att upprätthålla lagens förbud mot annan rörelse, synes det kommittén att även försäkringsbolagens *andelsinnehav* i fastigheter av samma skäl bör regleras i lagstiftningen. Kommittén vill därför föreslå, att i 7 kap. 17 § införs ett tillägg av innebörd att försäkringsbolag inte utan medgivande av försäkringsinspektionen får inneha andelar i en fastighet. Vidare vill kommittén uttala, att de bakomliggande motiven för lagens förbud mot annan rörelse ger anledning till en restriktiv bedömning vid prövningen om det finns särskilda skäl för medgivande.

11.5.4.2 Kapitalplaceringar i form av obligationsinnehav och direktutlåning

Försäkringsbolagens kapitalförvaltning har traditionellt i hög grad varit inriktad på engagemang inom kreditområdet. Bolagens förvaltade tillgångar har till dominerande del placerats i *obligationer* och andra räntebärande marknadspapper och i inteckningslån och annan *direktutlåning* till företag, kommuner m.fl. juridiska personer samt fysiska personer. Detta är fortfarande fallet. Som en följd av inflationen och ränteutvecklingen håller visserligen för närvarande en förskjutning av tillgångarnas fördelning på att äga rum i riktning mot en ökad andel för aktieinnehaven — inte minst efter det att riksbankens reglering av försäkringsbolagens obligationsplaceringar upphört — men obligationer och direktutlåning torde även framgent komma att väga tungt i bolagens medelsförvaltning. Bland annat följer detta av lagens bestämmelser rörande vilka tillgångar som skall täcka de försäkringstekniska skulderna på livförsäkringens område.

Försäkringsbolagens engagemang — vare sig det gäller räntebärande värdepapper eller direktlån — har i regel alltid kännetecknats av *långfristighet* och höga *säkerhetskrav*. Detta har betraktats som en självklar förutsättning för att bolagens kreditgivning skall kunna anses vara förenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet. Kommittén utgår från att bolagens engagemang på kreditområdet även i fortsättningen kommer att ha denna huvudinriktning.

Kommittén vill särskilt betona, att sådana placeringar som innebär omfattande kreditengagemang av mera *kortfristig* natur måste anses strida mot lagens förbud för försäkringsbolagen att bedriva annan rörelse, eftersom bolagen då skulle komma att ägna sig åt en allmän finansrörelse och därmed direkt träda in på fältet för bankers och flera andra kredit- och finansinstituts områden. Med tanke på försäkringsbolagens placeringspotential skulle detta öppna vägarna för betydande förskjutningar i marknadsstrukturen, som föga skulle stämma överens med det näringspolitiska motivet för förbudet mot främmande rörelse. Som tidigare anförts, bör emellertid försäkringsbolagen i begränsad utsträckning kunna delta på penningmarknaden genom köp av kortfristiga skuldförbindelser inom ramen för normal kassahållning och likviditetsplanering.

Vad därefter gäller kravet på *säkerhet* i fråga om försäkringsbolagens engagemang på kreditområdet vill kommittén erinra om att försäkringsrörelselagen inte innehåller några allmänna bestämmelser härom. I vad avser sådana tillgångar som skall motsvara de försäkringstekniska skulderna för livförsäkring, regleras i 7 kap. 9 §, punkterna 1—5 försäkringsbolagens kapitalplaceringar i obligationer och vissa andra räntebärande värdepapper och skuldförbindelser. För de i lagrummet upptagna slagen av obligationer och andra skuldförbindelser samt för därmed till sin art och säkerhet jämförliga värdehandlingar är lagens formella säkerhetskrav på bolagens placeringar uppfyllt genom utfärdarnas eller garanternas speciella status. I konsekvens härmed får på både liv- och skadeför-

säkringsområdet överhuvud bolagens placeringar i dylika tillgångar anses tillgodose kraven på formell säkerhet.

Beträffande övriga kreditengagemang måste det enligt kommitténs mening vara ett bestämt krav att fullgoda särskilda säkerheter erhålles. Försäkringsbolagen bör dock härigenom inte vara förhindrade att, som tidigare sagts, i begränsad omfattning köpa kortfristiga skuldförbindelser på penningmarknaden i och för sin normala kassahållning. Inte heller synes särskilda säkerheter behöva krävas för korta, mindre lån till anställda i bolagen, s.k. personallån. I övriga fall har försäkringsbolagens kreditgivning traditionellt haft karaktären av bottenkrediter, dvs. krediter med en betryggande säkerhet i form av panträtt i fastighet eller tomträtt inom ett visst högsta procenttal av fastighetsvärdet. De procent-satser för säkerheten genom panträtt i fastigheter eller tomträtter som anges i 7 kap. 9 §, punkten 6, i fråga om tillåtna placeringar i tillgångar avsedda att täcka de försäkringstekniska skulderna inom livförsäkring, bör enligt kommitténs åsikt rent allmänt kunna vara riktgivande för minimikravet på säkerheter för försäkringsbolagens kreditengagemang. Om sådana säkerheter ej kan ställas, bör bankgaranti vara ett villkor för engagemanget, eller i förekommande fall fullvärdig borgen.

Kommittén vill understryka, att det föreligger en avgörande principiell skillnad mellan försäkringsbolagens och bankernas engagemang på kreditområdet. Bankerna och jämförliga institut har till direkt uppgift att ta vissa kreditrisker. Detta är däremot inte syftet med den verksamhet som försäkringsbolagen får bedriva vid fullgörandet av sitt uppdrag att förvalta de i försäkringsrörelsen uppsamlade medlen. De får härvid ej ta medvetna risker, vare sig det gäller kapitalplaceringar i räntebärande värdepapper eller i direktlån. Detta innebär sammanfattningsvis, *dels att* engagemangen i princip endast får hänföra sig till sådana områden av kreditmarknaden som till sin natur erbjuder betryggande placeringar med låg risknivå, såsom bottenkrediter och prima värdepapper, och *dels att* för varje engagemang kravet på särskild säkerhet genom panträtt, bankgaranti eller fullvärdig borgen måste vara oeftergivligt — med de undantag som tidigare nämnts.

Engagemang inom kreditområdet tillhör till sin natur de mera säkra placeringsobjekten bland de alternativ som står till buds för ett försäkringsbolags kapitalförvaltning. Utan gensägelse måste sådana placeringar anses i princip uppfylla lagstiftningens *trygghetskrav* beträffande förvaltningen av försäkringstagarnas medel. Som kommittén förut anfört inrymmer varje engagemang på det ekonomiska området ett visst mått av risk, men under förutsättning av en professionell och skicklig finansförvaltning, som kan förväntas iaktta normala anspråk på tillfredsställande underliggande säkerheter, löpande anpassning av portföljen till växlande förhållanden och återhållsamhet i fråga om att binda betydande kapitalbelopp hos en och samma låntagare, torde försäkringsbolagens kapitalplaceringar på kreditområdet, både när det gäller direktlån och investeringar i räntebärande värdepapper, i allmänhet kunna betraktas ha en lägre risknivå än många andra placeringsalternativ.

I vissa fall kan dock den underliggande säkerheten för ett kreditengagemang representera en högre risknivå som innebär att engagemangen i sådana objekt inte är förenliga med det bakomliggande trygghetsmotivet för lagens förbud mot annan rörelse — exempelvis när säkerheten utgörs av pantbrev i fastigheter av speciell art. Kommittén hänvisar härvidlag till vad den vid sin behandling av försäkringsbolagens fastighetsplaceringar framhållit beträffande bland annat vissa slag av industrifastigheter, liksom beträffande butiks- och kontorsfastigheter med hög avkastning på grund av de för närvarande starkt uppdrivna hyrorna och marknadsvärdena. Likaså vill kommittén peka på den förhöjda risknivån för kreditengagemang i form av obligationslån eller direktutlåning till företag vilkas rörelse är av mera riskfylld natur, såsom riskkapital- och utvecklingsbolag, nyetablerade företag m.fl.

Under intrycket av de senaste årens inflationsartade utveckling, de våldsamma kursstegringarna på aktiemarknaden och den starka uppgången av fastighetspriserna i vissa sektorer, medan samtidigt kursutvecklingen för äldre obligationer varit ogynnsam till följd av den höjda räntenivån, har i den aktuella diskussionen om försäkringsbolagens placeringspolitik ifrågasatts, om inte försäkringstagarnas medel skulle bli förvaltade på ett bättre och tryggare sätt genom investeringar i fastigheter och framför allt i aktier än genom engagemang på kreditområdet. Intresset för inflationsskydd har härvid trätt i förgrunden, och ökad vikt har tillmätts försäkringsbolagens möjligheter att genom placeringar i särskilt aktier skapa förutsättningar för en gynnsam realvärdeutveckling för de avtalade nominella försäkringsbeloppen, så att försäkringstagarna får kompensation för den penningvärdeförsämring som inflationen vållat.

Det är obestridligen riktigt, att aktieplaceringar under vissa faser av den ekonomiska utvecklingen på kort sikt kan ge ett bättre inflationskydd än räntebärande kapitalplaceringar. Under andra tidsskeden kan emellertid förhållandet vara det motsatta. Kommittén vill understryka vad den tidigare framhållit, att i det långsiktiga perspektivet bedömningar av vilka placeringsområden som ter sig förmånligast för försäkringsbolagen, ändras från tid till annan. Ena gången kan det vara aktier, en annan gång obligationer, en tredje gång fastigheter osv. som bedöms vara de placeringsobjekt som erbjuder det bästa inflationskyddet.

Det bör också beaktas, att placeringsobjekt som förväntas ge en särskilt hög avkastning genom stora realisationsvinster på grund av hägrande framtida värdestegringar, såsom aktier, ofta är förknippade med betydligt större risker än objekt med mera måttliga vinstutsikter, såsom räntebärande kapitalplaceringar. Rent allmänt är den förväntade avkastningen av en placering betalningen för engagemangets risker — kredit-, kurs-, likviditets- och ränterisker. Risker liksom vinstmöjligheter, betingade av marknadsvärdets förändringar i positiv eller negativ riktning, ingår även i de räntebärande kapitalplaceringarna. Vid en höjning av den allmänna räntenivån kommer de medel som vid tillfället för ränteändringen är investerade i räntebundna obligationer och lån att ge sämre avkastning under den återstående tid deras ränta är bunden, än andra

placeringsobjekt, respektive nya engagemang på kreditområdet. Efter-
som de medel som försäkringsbolagen förvaltar för försäkringstagarnas
räkning till övervägande delen, särskilt på livförsäkringsområdet, har
lång varaktighet och härigenom ger stor uthållighet åt kapitalförvalt-
ningen gentemot marknadsmässiga fluktuationer i den allmänna ränte-
nivån och i obligationskurserna under löptiden, kommer emellertid i
allmänhet sådana konsekvenser av räntenivåns fluktuationer att kunna
utjämnas i det långa loppet genom en effektiv portföljhantering.

Mot bakgrunden av det nu anförda framstår försäkringsbolagens en-
gagemang på kreditområdet som mindre riskfyllda än placeringar på
aktiemarknaden, där strukturella förändringar och inträdda förlustsitua-
tioner för enskilda företag ofta kan innebära en definitiv nedgång i kapi-
talplaceringarnas värde och avkastning. Kommitténs slutsats är därför,
att försäkringsbolagens kapitalplaceringar på kreditområdet är i princip
förenliga med trygghetsmotivet i lagstiftningen, och att de även i framti-
den bör utgöra en avsevärd del av bolagens medelsförvaltning. I enlighet
med de synpunkter som kommittén utvecklat i det föregående vill den
dock inte förorda att någon preciserad riktpunkt — och än mindre någon
minimikvot — uppställs för hur stor andel placeringar på kreditområdet
bör utgöra av ett försäkringsbolags totala kapitalförvaltning. För de till-
gångar som skall motsvara de försäkringstekniska skulderna, främst för
livförsäkring, finns särskilda regler angivna i försäkringsrörelselagen.
En översyn av dessa regler ingår inte i kommitténs utredningsuppdrag.

Frågan om en begränsningsregel för ett försäkringsbolags totala kapi-
talengagemang i ett och samma företag kommer att tas upp i samband
med övervägandena rörande försäkringsbolagens aktieplaceringar.

Kommittén övergår härfter till att behandla vissa *specialfrågor som
berör direktutlåningen*.

Det ligger i sakens natur, att direktutlåningen inte spelar samma roll
för verksamheten hos försäkringsbolagen som för rörelsen hos banker
och andra kreditinstitut, där utlåning är ett primärt syfte. Försäkringsbo-
lagens direktutlåning utgör dock ett betydande inslag i kapitalförvalt-
ningen. Sålunda uppgick värdet av låneportföljerna hos de fyra största
försäkringsbolagen vid utgången av år 1985 till sammanlagt ca 30 miljar-
der kronor, vilket representerade mellan 15 och 20 procent av deras re-
spektive totala placeringstillgångar.

Försäkringsbolagens direktutlåning är inte begränsad till försäkrings-
tagare i respektive bolag, utan omfattar lånekunder i allmänhet. Långgiv-
ningen riktas främst till kommunerna och näringslivet, men sker också
till enskilda personer. En mindre andel av utlåningen avser s.k. livlån,
dvs. belåning av vissa slag av personförsäkringar enligt särskilda bestäm-
melser i livförsäkringsbolagens grunder. Övriga lån ges mot säkerheter
av annat slag, såsom fast egendom, bostadsrätter, bankgarantier m.m.
Bolagen lämnar också mindre lån utan säkerhet till sina anställda, s.k.
personallån.

För bankerna gäller sedan gammalt principen att ägande och kredit-
givning inte bör förenas. Beträffande försäkringsbolagens kreditgivning

tar kommittén upp denna fråga i samband med den följande behandlingen av deras aktieplaceringar.

Såsom gäller för varje kapitalplacering av försäkringsbolags medel, skall direktlånen uppfylla krav på betryggande säkerhet och balanserad fördelning mellan olika låneobjekt. Försäkringsbolagens direktlånegivning måste givetvis också i övrigt vara förenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet, och inte stå i strid med förbudet mot främmande verksamhet. Såväl med hänsyn till segregationsmotivet som till det näringspolitiska motivet för förbudet mot främmande verksamhet, vilket i fråga om aktieplaceringar konkretiserats i försäkringsrörelselagens särskilda begränsningsregler i 7 kap. 17 §, får det sålunda också anses vara otillåtet för försäkringsbolagen att i sin kreditgivning ägna sig åt enhandsengagemang av sådan omfattning att de skapar en långtgående intressebindning till de låntagande företagens fortsatta utveckling eller att försäkringsbolagen, i kraft av positionen som dominerande långgivare till företag, kan få ett obehörigt inflytande på dessas verksamhet. Härutöver vill kommittén betona, att även de villkor och principer som hänför sig till kreditgivning i allmänhet i samhället måste iakttas av försäkringsbolagen. Bl.a. vill kommittén framhålla, att enhandskrediter till fysiska personer inte bör ges i större utsträckning än vad som tillämpas i det allmänna kreditväsendet. Den direktutlåning som bedrivs av banker och andra kreditinstitut är noggrant reglerad i banklagstiftningen, och verksamheten står under tillsyn av bankinspektionen. För försäkringsbolagens direktutlåning finns ingen motsvarande reglering i försäkringsrörelselagstiftningen, som primärt är inriktad på den egentliga försäkringsrörelsen. Till följd härav — och på grund av begränsade resurser — har försäkringsinspektionen därför vid sin hittillsvarande tillsyn av försäkringsbolagens direktutlåning i huvudsak varit inställd på kontroll av att erhållna säkerheter varit godtagbara från formell synpunkt.

I ett viktigt avseende skiljer sig, som redan framgått, försäkringsbolagens direktutlåning från bankers och andra kreditinstituts. Medan direktutlåningen för de senare är en av deras primära uppgifter, är den för försäkringsbolagens snarare en följd av deras primära uppgift, nämligen att överta risker mot en bestämd premie som normalt betalas i förskott. Detta förhållande medför, att vissa för försäkringsbolagen specifika etiska principer måste tillämpas när det gäller deras direktutlåningsverksamhet.

Genom att ett försäkringsbolag meddelar *försäkring samtidigt* som det bl.a. bedriver *direktutlåning*, finns vissa risker för att bolaget i en del situationer kan ta otillbörliga hänsyn. Kommittén tänker här bl.a. på den situationen, att ett försäkringsbolag på ett otillbörligt sätt använder möjligheten att låna ut pengar till att ställa krav på att försäkring tecknas eller vidmakthålls. Ett sådant förbud finns sedan mitten av 1960-talet inskrivet i försäkringsbolagens marknadsföringsöverenskommelser. Kommittén är medveten om de svårigheter såväl i tillämpning som i tillsyn som uppkommer, men vill ändå slå fast, att ett dylikt handlande från ett försäkringsbolag eller dess företrädare inte kan anses förenligt med en

sund utveckling av försäkringsväsendet. Ett beslut från en försäkringssökande att teckna försäkring i ett visst bolag skall grunda sig på en bedömning av erbjudna försäkringsprodukter, och inte på möjligheten att erhålla lån. I sitt senaste delbetänkande Försäkringsmäklare i Sverige (SOU 1986:55) slog kommittén fast såsom en etisk princip inom all anskaffningsverksamhet, att lån inte får kopplas till tecknandet eller vidmakthållandet av försäkring.

Ett näraliggande område som i detta sammanhang är speciellt för försäkringsbolagens utlåningsverksamhet är *marknadsföringen av försäkring med hjälp av låneerbjudanden*. Eftersom försäkringsbolagens primära uppgift är att meddela försäkring, bör enligt kommitténs uppfattning marknadsföringen av försäkringsprodukter i huvudsak ske med utgångspunkt i det skydd som försäkringen är avsedd att ge. Självfallet måste därvid också de ekonomiska konsekvenserna av olika försäkringslösningar klargöras, men marknadsföringen får inte huvudsakligen vara inriktad på ekonomiska fördelar av skattemässig natur — skatteplanering — eller på fördelar med att som försäkringstagare kunna erhålla lån från försäkringsbolaget eller med detta samverkande finansinstitut.

Försäkringsbolagens direktutlåningsverksamhet skall emellertid inte bara uppfylla försäkringsrörelselagstiftningens allmänna princip om en sund utveckling av försäkringsväsendet. Den skall givetvis också uppfylla de krav som finns i olika *konsumentskyddslagar* som gäller på detta område, t.ex. marknadsföringslagen och konsumentkreditlagen. Enligt kommitténs uppfattning bör försäkringsbolagens direktutlåningsverksamhet även ligga i linje med *banklagstiftningen* samt dess regler och principer. Även om banklagstiftningen formellt inte äger tillämpning på försäkringsbolag och deras olika verksamheter, är kommittén av den uppfattningen, att det är väsentligt att försäkringsbolagens direktutlåning i huvudsak sker i överensstämmelse med bankers och andra kreditinstituts utlåning. Härigenom tillgodoses inte bara låntagares och försäkringstagares intressen av lika behandling och skydd, utan även försäkringsbolagens och bankernas intressen av en konkurrens på så långt möjligt lika villkor.

För bankernas del publicerar bankinspektionen s.k. *etikmeddelanden*, där inspektionen i olika frågor uttalar sig huruvida ett visst förfarande kan anses vara förenligt eller oförenligt med god banksed. Ett av de mera uppmärksammade etikmeddelandena publicerades 1983 och behandlade stora lån till privatpersoner för skatteplaneringsändamål m.m. Bankinspektionen uttalade där bl.a. som sin mening, att banker och finansbolag överhuvudtaget borde visa återhållsamhet med stora värdepapperskrediter till privatpersoner, i den mån ändamålet är i huvudsak privatekonomiskt och inte avser att finansiera rörelse, fastighetsförvaltning, bostadsfinansiering eller jordbruk. Inte heller borde lån ges för att finansiera ett aktieförvärv för ledande befattningshavare i det egna företaget. I all synnerhet gäller detta enligt bankinspektionen om låntagaren genom ledande ställning i kundföretag eller inom det ekonomiska livet överhuvudtaget eller genom särskild anknytning till banken eller finansbolaget intar en ömtålig ställning.

I sin rapport Kreditgivning och ekonomisk brottslighet från mars 1984 har kommissionen mot ekonomisk brottslighet understrukt vikten av att försäkringsinspektionens arbete ges den inriktning och de resurser som behövs för att bedriva en aktiv och effektiv tillsyn över försäkringsbolagens utlåningsverksamhet. Enligt kommissionens mening fanns det i det sammanhanget skäl att överväga om inte försäkringsinspektionen bör utfärda etikmeddelanden av det slag som bankinspektionen gör. Vissa vinster från effektivitetssynpunkt bör enligt kommissionens uppfattning kunna göras genom en ökad samverkan mellan försäkringsinspektionen och bankinspektionen i dessa frågor.

Enligt kommitténs uppfattning bör, i likhet med vad bankinspektionen gör beträffande bankernas utlåningsrörelse, försäkringsinspektionen som *ett* led i sin allmänna tillsyn av försäkringsbolagens utlåningsverksamhet även utfärda etikmeddelanden på detta område. Inspektionen kan då ta upp olika företeelser och uttala huruvida dessa är förenliga eller oförenliga med en sund utveckling av försäkringsväsendet. I sitt senaste delbetänkande Försäkringsmäklare i Sverige (SOU 1986:55) har kommittén föreslagit, att etikmeddelanden bör utfärdas av inspektionen avseende anskaffningsverksamheten och huruvida företeelser inom denna kan anses vara förenliga eller oförenliga med god försäkringssed. Etikmeddelandena på utlåningsområdet kan dels beröra sådana utlåningsfrågor som endast har tillämpning på försäkringsbolag, dels beröra sådana som är gemensamma med banker och andra kreditinstitut. Försäkringsinspektionen bör i detta arbete ha ett nära samarbete med bankinspektionen och ta tillvara den senare tillsynsmyndighetens erfarenhet såväl när det gäller utfärdandet av etikmeddelanden som när det gäller tillsyn av utlåningsverksamhet överhuvud. Rent allmänt anser kommittén, att försäkringsinspektionens tillsyn bör inriktas inte bara på rent säkerhetsmässiga frågor utan även på allmänna frågor som berör försäkringsbolagens utlåningsverksamhet, såsom om utlåningen i något fall inte är förenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet eller om den står i strid mot förbudet mot annan rörelse än försäkringsrörelse.

En särskild fråga är *försäkringsbolags möjlighet att lämna penninglån till ledande befattningshavare i bolaget eller i något annat företag i samma koncern*. I 12 kap. 12 § försäkringsrörelselagen stadgas låneförbud för styrelseledamöter, verkställande direktören eller aktuarien i bolaget eller i något annat företag i samma koncern, vissa släktingar till dessa samt för juridisk person över vars verksamhet sådan person har ett bestämmande inflytande.

Bestämmelsen i försäkringsrörelselagen motsvarar 12 kap. 7 § aktiebolagslagen. Den s.k. förbjudna kretsen i försäkringsrörelselagen skiljer sig dock från motsvarande bestämmelse i aktiebolagslagen genom att den inte omfattar aktieägare, men däremot aktuarie. Liksom i aktiebolagslagen görs undantag från låneförbudet för lån som lämnas mellan koncernföretag och lån som betingas av kommersiella skäl. När det är fråga om penninglån som lämnats i syfte att låntagaren eller honom närstående skall förvärva aktier i det långivande bolaget eller annat bolag i sam-

ma koncern gäller enligt aktiebolagslagen dessa undantag endast under vissa förutsättningar för anställda i bolaget eller i ett annat bolag i samma koncern. Sådan begränsning av undantagsreglerna saknas för försäkringsbolagens del.

I 12 kap. 13 § första stycket försäkringsrörelselagen finns ett undantag från låneförbudet i 12 §, vilket innebär att försäkringsbolag får lämna s.k. livlån enligt föreskrifterna i bolagets grunder även till personer i den förbjudna kretsen. Enligt andra stycket kan försäkringsinspektionen medge undantag från 12 §, om det finns synnerliga skäl till detta. Långivning som är betingad av personalpolitiska skäl och som sker till den förbjudna kretsen, anges i förarbetena som exempel på fall där dispens bör kunna ske. Stycket motsvaras av 12 kap. 8 § aktiebolagslagen, där länsstyrelsen kan medge motsvarande undantag.

I den tidigare gällande lagen (1955:183) om bankrörelse 61 § stadgades att till verkställande direktör, dennes ställföreträdare eller annan befattningshavare i ledande ställning, som ensam eller i förening med annan får avgöra på styrelsen ankommande kreditärenden eller till den som är gift med sådan person, fick kredit lämnas endast mot säkerhet av borgen eller garanti av staten eller av kommun o.dyl., kredit mot vissa andra speciella säkerheter samt inteckning inom 60 procent av det uppskattade värdet av den intecknade egendomen (mot normalt 75 procent). Därutöver fick kredit lämnas upp till ett belopp av 50 000 kr mot annan säkerhet. Till ledamot av styrelse eller styrelsesuppleant eller den som är gift med sådan person fick beviljas kredit endast mot säkerhet av borgen eller garanti av staten eller kommun o.dyl., kredit mot säkerhet av pant eller genom diskontering av växel, som var grundad på verklig handelsaffär. Bankinspektionen skulle pröva frågan om befattningshavare kunde anses ha sådan ledande ställning att bestämmelsen var tillämplig.

Det skäl som främst åberopades för införandet av en kreditjavsbestämmelse i lagen om bankrörelse var att förhindra att personer i bankernas ledning genom krediter för egen räkning kunde ägna sig åt spekulativa affärer, varvid insättarnas medel riskerades. Andra tungt vägande skäl var att de personer som upprätthöll ledande befattningar i bankerna, själva borde stå fria och obundna av egna intressen vid bedömningen av villkor för krediter, värdering av säkerheter m.m.

Banklagsutredningen, som hade i uppdrag att se över banklagsstiftningen, föreslog en ändring av den nu aktuella bestämmelsen. I sitt betänkande (SOU 1984:26) anförde utredningen bl.a. att själva tillgången till krediter — särskilt i tider med knapphet på krediter — i sig innebär en favör. Villkoren för beviljade krediter kunde också vara mer förmånliga än för allmänheten. Kreditjavsbestämmelserna i bank- och sparbankslagarna tog enligt utredningen ensidigt sikte på att förhindra att andra än fullt godtagbara säkerheter ställs för lån till berörda personer. I princip fanns däremot inget som hindrade att en bank erbjuder kredittagaren onormalt fördelaktiga ränte- eller amorteringsvillkor. Enligt banklagsutredningen kunde vidare förtroendet för bankerna förväntas minska om allmänheten skulle få kännedom om att deras insatta medel utnyttjas

av banktjänstemännen för privata spekulationsaffärer. Avslutningsvis konstaterade banklagsutredningen att de flesta krediter till personer i ledande ställning i en bank var att anse som fullt acceptabla.

Enligt banklagsutredningen var behovet av kreditjävsbestämmelse generellt sett inte särskilt framträdande, utom såvitt avsåg revisorer. Utredningen konstaterade att kreditjävsbestämmelserna i bank- och sparbankslagarna i flera avseenden var ofullkomliga. Den tyngst vägande kritiken avsåg enligt utredningen den lätthet med vilken bankerna kunde undgå de hinder som bestämmelserna ställde upp. Vidare träffade kreditjävsbestämmelserna inte alla ägare som kunde utöva ett bestämmande inflytande på bankens kreditgivning. Ägandet av affärsbankerna var visserligen enligt utredningen i dag i stort sett spritt på många händer. Detta gäller dock inte alla banker. I vissa av provinsbankerna har enskilda personer eller institutioner ägarandelar som är av den storleksordningen att dessa som ägare kan utöva ett bestämmande inflytande på bankens kreditgivning.

Utredningen fann att en kreditjävsbestämmelse alltså borde finnas i banklagstiftningen, men att det fanns anledning att vidta ändringar i den då gällande bestämmelsen. Ur banklagstiftningens synvinkel fanns det enligt utredningens mening ingen anledning att förbjuda bankerna att bevilja krediter till sina anställda eller till styrelseledamöter m.fl., om dessa krediter beviljades på normala villkor. Däremot fanns det starka skäl som talade för att dessa personer — och även andra — inte borde beviljas krediter på andra villkor än sådana som normalt uppställs vid kreditgivning. Med utgångspunkt i detta hade utredningen utformat sitt förslag till ny kreditjävsbestämmelse.

Banklagsutredningen föreslog att en ny kreditjävsbestämmelse utformades så att ett bankbolag aldrig fick bevilja krediter till vissa berörda personer på andra villkor än sådana som bolaget normalt uppställer. Bestämmelsens syfte var enligt utredningen inte att fixera några tillåtna kreditvillkor, utan att förhindra att dessa personer beviljades kredit i sådan omfattning eller på sådana villkor att det fanns anledning befara att kreditgivningsrätten utnyttjades på ett otillbörligt sätt. Utredningen föreslog vidare att bankbolagens styrelser ålades skyldighet att i en förteckning föra in uppgifter om de krediter som dessa personer hade beviljats. I jämförelse med gällande jävsbestämmelse hade personkretsen i banklagsutredningens förslag utökats i två avseenden. Vissa större aktieägare hade hänförts till den berörda gruppen kredittagare. Samma gällde den som utan att vara gift med person som träffas av bestämmelsen sammanlevde med denne under äktenskapsliknande förhållanden.

Den bank som i ett enskilt fall bryter mot den av banklagsutredningen föreslagna bestämmelsen riskerade, enligt banklagsutredningen, att bankinspektionen framtvingar ett beslut om ändring av kreditvillkoren eller om uppsägning av krediten i dess helhet. Svårare avvikelser från bestämmelsen, som var av den karaktären att förfarandet ansågs strida mot sund bankverksamhet, kunde föranleda bankinspektionen att anmäla detta till regeringen som fick pröva om oktrojen borde förverkas.

Givetvis kunde enligt utredningens mening anmälan till regeringen bara komma i fråga om bank medvetet satte i system att meddela krediter i strid mot bestämmelsen eller vägrade att rätta sig efter bankinspektionens påpekanden.

I regeringens proposition om ny banklagstiftning (prop. 1986/87:12) anför föredragande departementschef rörande kreditjävsbestämmelsen i allt väsentligt samma synpunkter och förslag som utredningen anförde. Vid riksdagsbehandlingen gjordes ingen erinran på denna punkt. Den nya bankrörelselagen trädde i kraft den 1 juli 1987 (SFS 1987:617).

Försäkringsverksamhetskommittén anser för sin del, i likhet med vad som anförts på bankområdet, att behovet av en kreditjävsbestämmelse eller låneförbudsbestämmelse för försäkringsbolagens del generellt sett inte är särskilt framträdande, utom såvitt avser revisor. Försäkringsbolagen kan i likhet med bankerna med lätthet undgå de hinder som bestämmelsen ställer upp. Den nuvarande bestämmelsen i försäkringsrörelselagen träffar vidare inte alla ägare, som kan utöva ett bestämmande inflytande på försäkringsbolagets kreditgivning. Visserligen är ägandet av såväl ömsesidiga försäkringsbolag som de flesta försäkringsaktiebolag i stort sett spritt på många händer. I vissa försäkringsaktiebolag har emellertid enskilda personer eller institutioner ägarandelar som är av den storleksordningen att dessa som ägare kan utöva ett bestämmande inflytande på försäkringsaktiebolagets kreditgivning.

Försäkringsverksamhetskommittén gör den bedömningen, att den nuvarande låneförbudsbestämmelsen i försäkringsrörelselagen kan slopas, men anser att en kreditjävsbestämmelse bör finnas i försäkringsrörelselagstiftningen, liksom på bankområdet. Lämpligt är därvid att hänsyn tas till den nya kreditjävsbestämmelse som införts i banklagstiftningen. Ur försäkringsrörelselagstiftningens synvinkel finns det enligt kommitténs mening i det nu aktuella hänseendet ingen anledning att behandla försäkringsbolag på annat sätt än banker. Kommitténs förslag ansluter därför i stora drag till förslaget till ändringar i banklagstiftningen.

Försäkringsverksamhetskommittén föreslår med det anförda, och med beaktande av vad som anförts på bankområdet, att nuvarande bestämmelser i 12 kap. 12—13 §§ försäkringsrörelselagen ersätts med en bestämmelse att försäkringsbolag eller något annat företag i samma koncern aldrig får bevilja krediter till vissa särskilt angivna personer på andra villkor än sådana som bolaget normalt uppställer. Härvid skall givetvis gälla de säkerhetskrav som kommittén i det föregående angivet. Kommittén föreslår vidare att försäkringsbolagens styrelser åläggs skyldighet att i en förteckning föra in uppgifter om de krediter som dessa personer har beviljats. Kommitténs förslag innebär i jämförelse med gällande låneförbudsbestämmelse i 12 kap. 12 § försäkringsrörelselagen att personkretsen utökas i två avseenden.

För det första utökas personkretsen, i likhet med vad som införts på bankområdet, med större aktieägare. De ömsesidiga försäkringsbolagen där försäkringstagarna själva är delägare saknar, enligt kommitténs bedömning, betydelse i detta sammanhang. Personkretsen utökas emeller-

tid också till att omfatta vissa personer i ledande ställning i försäkringsbolaget.

I ett avseende föreslår kommittén att personkretsen inskränks. Släktskapsbanden begränsas till att gälla make eller sambo till de särskilt angivna personerna — något som överensstämmer med vad som föreslås gälla på bankområdet.

Försäkringsinspektionen kan med stöd av 19 kap 11 § försäkringsrörelselagen ingripa mot försäkringsbolag som beviljar kredit i strid mot den föreslagna bestämmelsen. Svårare avvikelser, som är av den karaktären att förfarandet kan anses strida mot en sund utveckling av försäkringsväsendet, kan föranleda försäkringsinspektionen att anmäla detta till regeringen, som prövar om koncessionen skall förklaras förverkad. Givetvis bör anmälan till regeringen bara komma i fråga om försäkringsbolag medvetet sätter i system att meddela krediter i strid mot den föreslagna bestämmelsen eller vägrar att rätta sig efter försäkringsinspektionens påpekanden.

Försäkringsinspektionen föreslås, liksom bankinspektionen på bankområdet, pröva frågan om anställd i försäkringsbolag eller i något annat företag i samma koncern skall anses ha sådan ledande ställning att bestämmelsen blir tillämplig. Genom att försäkringsbolagens styrelser åläggs skyldighet att i en förteckning föra in uppgifter om de krediter som kreditjäviga personer har beviljats, underlättas kontrollen av att berörda personer inte beviljas krediter i sådan utsträckning att risk för kreditföruster kan uppstå.

Kommitténs förslag till lagtext har utformats i enlighet med vad kommittén nu anfört.

11.5.4.3 Aktieplaceringar

Som framgått av den tidigare redogörelsen för de bakomliggande motiven för förbudet i 1 kap. 3 § för försäkringsbolagen att driva annan rörelse än försäkringsrörelse, har lagstiftaren under hela den tid som försäkringsverksamheten varit lagreglerad ansett att särskild försiktighet är befogad när det gäller placeringen av försäkringstagarnas medel i aktier. Detta kommer också klart till uttryck i bestämmelsen i 7 kap. 9 § angående vilka slag av tillgångar som skall motsvara de försäkringstekniska skulderna för livförsäkringar. Aktier ingår inte i de värdehandlingar som uppräknas i paragrafen. De får inte ens förekomma i den s.k. fria sektorn, dvs. i det belopp motsvarande högst 20 procent av de försäkringstekniska skulderna för egen räkning som kan redovisas i andra värdehandlingar än dem som är specificerade i paragrafens huvudregel. Som ett utflöde av förbudet mot annan rörelse har vidare införts det tidigare berörda stadgandet i 7 kap. 17 §, att ett försäkringsbolag inte utan försäkringsinspektionens medgivande får äga större andel av aktierna i ett svenskt eller utländskt aktiebolag än som svarar mot ett *röstetal* om högst fem procent av röstetalet för samtliga aktier. Tillhör försäkringsbolaget en koncern, skall bestämmelsen gälla koncernen.

Den till röstetalet anknutna femprocentsgränsen för försäkringsbolagens aktieinnehav i ett och samma aktiebolag är inte en absolut gräns för deras aktieplaceringar under alla förhållanden. Dels kan försäkringsinspektionen medge ett försäkringsbolag att överskrida gränsen. Dels finns det inget hinder för ett försäkringsbolag att, utan inspektionens medgivande, genom placeringar i aktier med lägre röstvärde — B-aktier — äga aktier till ett samlat belopp som svarar mot en långt större andel av ett företags totala *aktiekapital* än fem procent.

I det föregående kapitlet om rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag har kommittén påpekat, att exempelvis innehav av utslutande B-aktier med en tiondels röstvärde vid tillämpning av femprocentsregeln för röstetalet kan ge möjlighet för ett försäkringsbolag att i vissa fall i fråga om fördelningen mellan röststarka och röstsvaga aktier äga upp till i det närmaste 35 procent av det totala aktiekapitalet i ett företag. Motsvarande maximala andelar av aktiekapitalet blir för innehav av aktier med en tjugondels röstvärde ca 51 procent, med en hundradels röstvärde cirka 84 procent och med en tusendels röstvärde ca 98 procent.

Trots den elasticitet i tillämpningen av den till röstetalet knutna femprocentsregeln som skapas genom försäkringsbolagens möjligheter att få dispens från själva regeln, och trots bolagens rätt att äga röstsvaga aktier upp till en betydligt större andel av ett företags totala aktiekapital, har sedan länge försäkringsbolagen framfört med tiden allt starkare önskemål om en avsevärd höjning av gränsen. Frågan om en vidgad rätt för försäkringsbolagen att placera sina tillgångar i aktier har överhuvud varit aktuell under de senaste årtiondena, och direkta förslag i denna riktning har framlagts i olika sammanhang. Sålunda föreslog, som ovan redovisats i den deskriptiva delen av detta kapitel, 1968 års kapitalmarknadsutredning i sitt huvudbetänkande (SOU 1978:11) att femprocentsgränsen skulle höjas till tio procent. Det bör dock nämnas, att två ledamöter reserverade sig häremot, nämligen dåvarande statssekreteraren Wohlin och finansborgarrådet Mehr. Förslaget väckte genklang hos flertalet remissinstanser. Några var dock negativa eller tveksamma, såsom försäkringsinspektionen, TCO, arbetsgivareföreningen och Sveriges Aktiesparares Riksförbund.

Kapitalmarknadsutredningens förslag ledde emellertid inte till någon ändring av femprocentsregeln. I vederbörande proposition motiverade departementschefen detta med att kraven på aktivt ägaransvar och nödvändigheten att ingripa i företagets skötsel stiger när försäkringsbolagens aktieinnehav i ett företag ökas, vilket innebär att förbudet mot främmande rörelse kan komma att åsidosättas och att det uppstår risker för att själva försäkringsrörelsen påverkas negativt. Det kan vara lika olämpligt att ett försäkringsbolag på grund av sitt innehav av aktier i ett annat bolag deltar i en verksamhet som saknar allt samband med själva försäkringsrörelsen som att detta sker direkt i försäkringsbolagets egen verksamhet. Det undantag från principen att försäkringsbolag inte får driva annan rörelse än försäkringsrörelse som en ändring av femprocentsregeln kan

innebära, framstod därför som olämpligt från både principiella och andra utgångspunkter. Departementschefen erinrade om att motsvarande överväganden på bankområdet lett till ett principiellt förbud för bankerna att äga och driva annan rörelse än bankrörelse.

Kommittén har som underlag för sina överväganden i denna fråga noga studerat de argument för och emot en höjning av den hittillsvarande femprocentsregeln som framförts såväl i offentliga utredningar, remissyttranden och propositioner som i den allmänna debatten och av försäkringsbolagen själva vid kommitténs överläggningar med dem.

Sammanfattningsvis har i frågan om försäkringsbolagens aktieplaceringar, enligt vad kommittén kunnat finna, framförts nedanstående *argument för en vidgning av rätten till aktieplaceringar*:

1. Det är försäkringsbolagens skyldighet att förvalta försäkringstagarnas medel på sådant sätt att den största möjliga totala avkastning erhålles som är förenlig med kravet på en säker placering. Aktieplaceringar erbjuder från denna synpunkt goda möjligheter till attraktiva kombinationer av avkastning och risk. I all kapitalförvaltning gäller, att avkastning är betalning för risker. Eftersom riskpremien för aktier är större än för räntebärande värdepapper och direktlån, ger aktierna i allmänhet en högre avkastning. En ökad andel för aktieinnehavet bland försäkringsbolagens tillgångar ger därför, om inte riskutfallet blir klart sämre än som förutsatts, en bättre räntabilitet åt den totala kapitalförvaltningen, vilket kommer försäkringstagarna till godo.

2. Både för försäkringstagarnas trygghet och för försäkringsgivarnas förmåga att fullgöra sina ersättningsförpliktelser måste realvärdeaspekten tillmätas en väsentlig vikt. Erfarenhetsmässigt ger vid en effektiv portföljbevakning kapitalplaceringar i aktier — jämte i fastigheter — de bästa utsikterna till värdebeständighet under en längre tidsperiod.

3. Allt efter det rådande läget växlar den optimala fördelningen mellan olika placeringsobjekt. Inte minst för aktieplaceringar erfordras därför en tillräckligt vid marginal i regelsystemet som ger utrymme för en smidig och flexibel portföljanpassning vid försäkringsbolagens kapitalförvaltning. Detta anpassningsbehov i den löpande medelsförvaltningen föreligger såväl när det gäller omfördelning mellan det samlade aktieinnehavet och de andra investeringsobjekten som — och inte minst — när det gäller omdispositioner mellan aktieposterna i de skilda företagen i syfte att få den "mix" av tillgångarna i aktier som vid varje tillfälle representerar den mest lämpliga avvägningen mellan risk och avkastning. Femprocentsgränsen är härvidlag för låg.

4. I flera fall av placeringar i företag där endast aktier med samma röstvärde förekommer, har de större försäkringsbolagen redan "slagit huvudet i taket". Försäkringsbolagen önskar i första hand göra aktieplaceringar i de stora välkända industriföretagen. Dessa har ofta endast aktier med enhetligt röstvärde. Visserligen har försäkringsbolagen ej nått femprocentsgränsen i alla dessa företag, och ej heller i de flesta andra placeringsvärda aktiebolagen. Detta sammanhänger emellertid med att

fixeringen till den utsatta gränsen skapar en bundenhet i portföljförvaltningen, i den meningen att man, för att bevara ett utrymme för flexibilitet vid i framtiden uppkommande behov av omplaceringar och för övriga av den ekonomiska utvecklingen betingade dispositioner på aktiemarknaden, medvetet söker hålla sig några steg under den gällande gränsen.

5. I jämförelse med flera andra länder är inslaget av aktier i de svenska försäkringsbolagens kapitalportfölj förhållandevis låg. Detta beror på riksbankens hittillsvarande reglering av försäkringsbolagens placeringar, vilken inneburit att bolagen varit skyldiga att investera stora delar av sitt kapital i stats- och bostadsobligationer. När nu detta placeringstvång avskaffats, har försäkringsbolagen ett välbefogat intresse av att ernå en bättre balansering av sin kapitalförvaltning genom att minska andelen av obligationer och i stället öka andelen av aktier bland sina tillgångar. Detta rimmar också med de aktuella tendenserna i näringslivets kapitalanskaffning, där företagen numera påtagligt gått över från obligationer och lånefinansiering till utökning av det egna kapitalet genom aktieemissioner. Båda dessa faktorer — det upphörda placeringstvånget och tendensen inom näringslivet att mera än tidigare anlita aktiemarknaden för sin kapitalanskaffning — anses för försäkringsbolagens del komma att leda till ett markant stegrat tryck mot den nuvarande femprocentsgränsen för deras aktieplaceringar i de olika företagen.

6. Att den nuvarande femprocentsregeln ger en för trång marginal för en rationell portföljförvaltning kan vidare ibland vålla olägenheter för främst de stora försäkringsbolagen vid nyemissioner, när försäkringsbolagens aktieinnehav i ett företag ligger nära den tillåtna gränsen. Detta har bl.a. framhållits av departementschefen i 1979 års proposition om den svenska kapitalmarknaden (1978/79:163). Med tanke på den avsevärda placeringskapacitet som försäkringsbolagen representerar på kapitalmarknaden kan det nämligen vara en förutsättning för att en emission skall bli framgångsrik, att försäkringsbolag medverkar genom att köpa upp teckningsrätter på marknaden — förutom genom att teckna aktier motsvarande tidigare innehav. Femprocentsregeln kan också utgöra en för snäv marginal vid samgående av försäkringsbolag med hänsyn till aktieinnehaven hos respektive bolag. Om vid samgåendet försäkringsbolagen vart och ett för sig ägt aktier inom ramen för femprocentsgränsen i vissa företag, kan det sammanslagna försäkringsbolagets samlade aktieinnehav i dessa företag komma att ligga långt över gränsen. Ett exempel härpå är det samgående av försäkringsbolag som nyligen ägt rum i samband med att försäkringsgruppen Wasa bildades. Sådana förhållanden kan framtvunga avyttringar av aktier, och detta ofta till ogynnsamma kurser. Det kan visserligen sägas att svårigheter kan framträda även vid högre procenttal för tillåtna aktieinnehav. Emellertid minskas sådana svårigheter vid den vidare ram som ett högre medgivet procenttal skapar. Rent allmänt hävdar förespråkarna för en höjning av gränsen, att det nu gällande procenttalet ger en för låg riktpunkt för försäkringsbolagen i deras praktiska hantering av aktieplaceringarna.

7. Sammantaget utgår argumenten för en vidare ram för försäkringsbolagens aktieplaceringar från grundsynen, att gränsen för annan rörelse ej får dras så snävt att den förhindrar en kapitalförvaltning som är förnuftig utifrån de uppgifter som samhället i försäkringstagarnas intresse ålagt bolagen att lösa. Dessa uppgifter är tvåfaldiga, nämligen *dels* att förvalta försäkringstagarnas trygghetskapital på ett sätt som ger bästa möjliga avkastning under de förutsättningar som uppställts för bolagens verksamhet, *dels* att disponera de förvaltade medlen på ett sätt som befrämjar den samhällsekonomiskt önskvärda utvecklingen av landets näringsliv. I sistnämnda avseende motiveras — såsom i 1968 års kapitalmarknadsutredning — ökade aktieplaceringar med att företagens tillväxt och den eftersträlvade expansionen av industrins investeringar förutsätter en ökning av företagens egna kapital i snabbare takt än den som ägt rum under 70-talet. En inte oväsentlig del av denna kapitalökning måste tillföras företagen externt via aktieemissioner. För att möta detta förutsedda behov av ökade aktieemissioner måste flera källor för utbud av riskvilligt kapital mobiliseras. Sådana strävanden borde även innefatta åtgärder som möjliggör en ökad tillförsel från försäkringsbolagen.

Kommittén har vid sina överväganden inte funnit sig ha anledning från-känna de nu redovisade argumenten deras sakliga vikt för ställningstagandet till frågan om en höjning av den nuvarande femprocentsregeln. Å andra sidan måste innebörden av dessa argument och önskemål bedömas mot bakgrunden av lagens förbud för försäkringsbolagen att driva annan rörelse än försäkringsrörelse, och skärskådas i ljuset av den analys som kommittén gjort av lagstiftarens motiv för förbudet.

Det övergripande *trygghetsmotivet* för förbudet mot främmande verksamhet ger sålunda en anvisning om försiktig återhållsamhet vid bedömningen av den tillåtbara omfattningen av försäkringsbolagens engagemang på aktieområdet. Även om under vissa ekonomiska skeden aktier kan bedömas vara en trygg placering som bäst svarar mot strävandena att erhålla en tillfredsställande avkastning och att bibehålla realvärdet hos de investerade medlen, kan förhållandena bli de motsatta under andra utvecklingsfaser, då marknadsläget snabbt kastas om och orsakar värdeförluster för innehavaren. I den mån det skulle ske en extrem tyngdpunktsförskjutning mot aktier i placeringsinriktningen, torde det därför kunna befaras, att sårbarheten i försäkringsbolagens kapitalförvaltning ökar. Som kommittén tidigare konstaterat, är det väsentligt att försäkringsbolagens placeringspolitik uppfyller kravet på en i den långsiktiga utvecklingen betryggande spridning och fördelning på olika slag av tillgångar. Detta principiella krav ger ändå ett betydande utrymme för flexibla anpassningar och omfördelningar i fråga om storleken av aktieandelen inom den totala kapitalportföljen.

Det bör beträffande försäkringsbolagens innehav av aktier emellertid betänkas, att försäkringsbolagens köp och försäljningar kan få en synnerligen stark påverkan på aktiekurserna på grund av den väldiga kapitalkoncentration som försäkringsbolagens medelsförvaltning represen-

terar. I vissa situationer kan detta lägga hämsko på försäkringsbolagens möjligheter till en smidig portföljanpassning. Om aktiemarknaden börjar visa negativa tendenser, och värdeförluster därför befaras, kan nämligen en samfällid utförsäljning från försäkringsbolagens sida starkt accentuera kursnedgången och därigenom öka bolagens förluster på de aktier de äger. Detta bör vägas in i bedömningen när det gäller trygghetsaspekten på försäkringsbolagens aktieplaceringar i ökad skala.

Även om en ogynnsam utveckling på aktiemarknaden inte behöver medföra en allvarlig påfrestning på ett försäkringsbolags soliditet och konsolidering, innebär trots detta trygghetsmotivet för förbudet mot främmande rörelse, när det gäller ett försäkringsbolags aktieplaceringar, ett principiellt krav på att varje aktieinnehav i ett visst företag måste vara av begränsad omfattning, och att innehaven inte bör inriktas mot områden och objekt av utpräglat riskfylld eller konjunkturbetonad natur. Aktieplaceringarna i respektive företag skall ha som uteslutande syfte att ge en god och betryggande avkastning på försäkringstagarnas trygghetskapital. I detta ligger, att det inte kan anses tillåtet för ett försäkringsbolag att köpa aktier i förlustföretag eller andra företag med dålig avkastning vid inköpstillfället, om inte en god utveckling i en senare framtid kan bedömas som mycket sannolik. Redan vid inköpstillfället måste enligt kommitténs mening placeringar av försäkringsbolagets medel i aktier kunna anses vara betryggande. Över huvud har, som framgått av den tidigare redovisningen av förarbetena till försäkringslagstiftningen, omsorgen om en betryggande förvaltning av försäkringstagarnas medel särskilt starkt betonats under lagstiftningsarbetet just när frågan om försäkringsbolagens aktieplaceringar diskuterats. Det är ingen tillfällighet, att lagstiftarens enda konkreta reglering av främmande rörelse är det utflöde av det generella förbudet i 1 kap. 3 § som reglerna i 7 kap. 17 § om begränsning av försäkringsbolagens aktieäggande utgör.

En höjning av femprocentsgränsen för ett försäkringsbolags aktieinnehav, beräknat på röstetalet, i ett och samma företag måste vidare bedömas utifrån *segregationsmotivet* bakom förbudet mot annan rörelse. Kommittén vill härvidlag hänvisa till sin tidigare grundliga analys av detta motivs innebörd. Såsom kommittén påvisat syftar lagstiftningen till att förhindra, att försäkringsbolagens aktieäggande övergår från att vara en i princip ren kapitalplacering till att bilda underlag för ett aktivt ägar-engagemang i andra aktiebolags verksamhet, med ansvar för deras skötsel och drift, deras fortsatta utveckling och fortbestånd. Därigenom skulle försäkringsbolagen kunna kringgå förbudet att utöva främmande verksamhet genom att ha del i andra företag som verkar på områden utanför försäkringsrörelsen. Ju större ägarandel eller röstandel som ett försäkringsbolag har i ett aktiebolag, desto starkare blir inflytandet — ibland direkt avgörande. Graden av inflytande beror på ägarstrukturen i aktiebolaget. Redan fem procent av det totala röstetalet eller aktiekapitalet innebär ibland ett betydande inflytande. Särskilt i större företag kan en minoritetspost av denna storlek representera ett ansevärt kapitalbellopp, både absolut och i förhållande till alla, eller nästan alla, övriga

aktieägare, såsom Koncentrationsutredningen underströk i sitt betänkande (SOU 1968:3). I ett aktiebolag med spritt ägande kan under sådana förhållanden en aktiepost om fem procent i praktiken betyda full kontroll över företaget.

I lagstiftarens segregationsmotiv ligger också tanken, att försäkringsbolagets ledning bör koncentrera sig på försäkringsrörelsen, och ej i onödan splittra sig på omvårdnaden om andra företag. Också arbetsgivareföreningen och företrädare för denna har i olika sammanhang givit uttryck för denna inställning och uttalat, att behovet att sörja för tillförseln av riskvilligt kapital till andra företag främst får tillgodoses från andra finansiella källor, i stället för av försäkringsbolagen, vilka bör vara specialiserade på försäkringsrörelse. Den omständigheten att fjärde AP-fonden och löntagarfonderna har vidare ramar än försäkringsbolagen för aktieplaceringar, betingas av att deras primära uppgift, i motsats till försäkringsbolagens, just är kapitalplacering, och inte minst i form av aktieförvärv. I de nu anförda synpunkterna ligger inte, att försäkringsbolagens betydelsefulla medverkan i näringslivets finansiering skulle ifrågasättas, i den mån den äger rum inom uppdragna gränser och enligt de regler som uppställs, men kommittén vill understryka, att det yttersta ansvaret för att förse företagen med riskvilligt kapital i tillräcklig omfattning inte kan anses falla på försäkringsbolagen.

Det får i sammanhanget inte förglömmas, att, som tidigare påpekats, den femprocentsgräns som gäller för försäkringsbolagens rätt att äga aktier i ett och samma aktiebolag, utmärkes av en inte oväsentlig elasticitet i tillämpningen. För det första kan gränsen för andelen av det samlade rösttalet i ett aktiebolag överskridas efter medgivande av försäkringsinspektionen. I tillämpningen har detta visat sig innebära stora möjligheter för bolagen att bedriva en smidig placeringspolitik i sina strävanden att ernå en fördelaktig avkastning på aktieinnehaven. För det andra bör ihåggkommas, att begränsningsregelns anknytning till enbart rösttalet för ägda aktier gett utrymme för ett betydligt större innehav av röstsvaga aktier än vid placeringar i aktier med fullt röstvärde. Som i det föregående belysts kan härigenom ett försäkringsbolags ägarandel i många företag vara så stort att det grundar ett starkt faktiskt, och ibland direkt avgörande inflytande på företagets verksamhet och ledning. I denna mening har den nuvarande konstruktionen av begränsningsregeln inte utgjort ett under alla förhållanden oöverstigligt hinder för bolagen att engagera sig i andra företags verksamhet i en omfattning som innebär att försäkringsbolag ägnar sig åt främmande rörelse.

Ett ställningstagande i fråga om möjligheterna och lämpligheten att vidga gränsen för försäkringsbolagens aktieplaceringar måste slutligen beakta *det näringspolitiska motivet* för förbudet för bolagen att driva annan rörelse än försäkringsrörelse. När det gäller aktieplaceringar bottnar detta motiv i lagstiftarens uppfattning att, som kommittén tidigare utvecklat, det omfattande kapitalinnehav som försäkringsbolagen har, inte får leda till att försäkringsbolagen bygger upp en dominerande position på aktiemarknaden och därigenom kommer att intaga en från sam-

hållssynpunkt inte önskvärd maktställning inom näringslivet i allmänhet. En ytterligare koncentration av aktieägandet till försäkringsbolagen genom en vidgning av ramen för bolagens aktieinnehav i skilda företag skulle ur denna synvinkel vara liktydig med en ökning av bolagens redan nu inte oväsentliga möjligheter att öva inflytande i näringslivet. En utveckling i denna riktning skulle, om den går för långt, direkt strida mot samhällets strävanden att främja en mera spridd ägarstruktur i näringslivet.

Efter en avvägning mellan, å ena sidan, de konsekvenser av en höjning av femprocentsgränsen som nu diskuterats med avseende på riskerna för en utveckling av försäkringsbolagens verksamhet som strider mot lagens förbud för dem att driva annan rörelse och, å andra sidan, de ovan redovisade skälen för önskemålen om en vidgad ram för försäkringsbolagens rätt att äga aktier i ett och samma företag, har kommittén funnit motiverat att, under i det följande angivna förutsättningar, föreslå en viss upplyftning av *röstetalsgränsen* för bolagens aktieinnehav, parad med en samtidig begränsning av deras tillåtna *andel av det totala aktiekapitalet* i ett företag. Härvid har kommittén tagit hänsyn till behovet av en ökad flexibilitet för försäkringsbolagens kapitalförvaltning. Vidare har kommittén vid sina överväganden funnit, att det för en konsekvent tillämpning av lagens förbud mot annan rörelse måste anses nödvändigt att jämväl reglera försäkringsbolagens ägarandel i ett företag. Som framgår av försäkringsinspektionens förut refererade skrivelse till regeringen, framförde inspektionen i skrivelsen en sådan åsikt.

Motivet för kommitténs förslag att införa en kompletterande begränsningsregel, relaterad till ägarandelen, framgår av den belysning som kommittén i det föregående givit av de möjligheter till betydande aktieinnehav, och därigenom i vissa fall faktisk kontroll av företag, som den nuvarande konstruktionen i 7 kap. 17 § av begränsningsregeln med en ensidig anknytning till röstetalet för närvarande lämnar öppna. En höjning av enbart den nu gällande röstetalsgränsen, utan en kompletterande regel för andelen av aktiekapitalet, skulle innebära, att dessa möjligheter väsentligt ökades och att härigenom försäkringsbolagens ägarengagemang i olika företag utan formella hinder skulle kunna få en omfattning som inte är förenliga med förbudet mot främmande rörelse.

I en utveckling som kännetecknas av en stark tillväxt av försäkringsbolagens förvaltade kapital och tilltagande inriktning på aktieplaceringar stegras trycket mot den gräns som uppställts för bolagens rätt att äga aktier. Ju mer försäkringsbolagen närmar sig gränsen för röstetalet, desto större kan bolagens intresse förväntas bli att förvärva röstsvaga aktier. Det bör i detta sammanhang observeras, att det inte finns något hinder enligt aktiebolagslagen för företag som hittills endast utgett aktier med lika röstvärde att emittera röstsvaga aktier eller, för de företag som redan har röstsvaga aktier, att emittera ytterligare sådana och härigenom omfördela aktiestrukturen i riktning mot en höjd kvot och ett ökat antal för detta slag av aktier. En tendens härtill kan i viss mån redan skönjas som uttryck för företags strävan att förbättra möjligheterna att anskaffa risk-

kapital från bl.a. försäkringsbolagen. Om utvecklingen av nu anförda skäl resulterar i att försäkringsbolagens ägarandel i enskilda företags totala aktiekapital i ett stort antal fall kommer att uppgå till ett väsentligt högre procenttal än det som är knutet till röstetalet, blir i sådana fall en begränsningsregel illusorisk om den enbart kopplas till röstetalet, sett utifrån dess syfte att förhindra att försäkringsbolagens aktieinnehav i olika företag blir liktydiga med aktivt ägarengagemang i företagens drift och utveckling. En sådan utveckling skulle inte vara förenlig med det bakomliggande segregationsmotivet för förbudet mot annan rörelse. Den skulle också kunna innebära ett inflytande inom näringslivet i dess helhet från försäkringsbolagens sida som strider mot det näringspolitiska motivet för förbudet. Det är därför enligt kommitténs uppfattning väl så viktigt att reglera storleken av försäkringsbolagens ägarandel i företag som att begränsa bolagens aktieäggande med hänsyn till andelen av röstetalet.

Mot det som kommittén nu senast anfört kan den invändningen göras, att en aktieägare har en större bestämmanderätt i ett aktiebolag när han har en viss andel av det totala röstetalet än om han äger en motsvarande andel av aktiekapitalet, men med lägre andel av det totala röstevärdet. Formellt är detta sant. Reellt ger emellertid en tung aktiepost, även när denna består av röstsvaga aktier, ett betydande inflytande på aktiebolagets verksamhet och inriktning. Graden av det faktiska inflytandet på grundval av en stor aktiepost varierar allt efter den förhandenvarande ägarkonstellationen och rösträttsstrukturen i respektive företag, men i många fall kan en stor aktieägare, fastän innehavet utgörs av aktier med lågt röstvärde, utöva ett i praktiken avgörande inflytande och få ett motsvarande ägaransvar för företagets skötsel och fortbestånd.

Av nu angivna skäl anser kommittén det vara ett väsentligt inslag i dess förslag, att en höjning av den i 7 kap. 17 § stadgade röstetalsgränsen för ett försäkringsbolags aktieinnehav i ett och samma företag kombineras med att samtidigt ett tillägg görs till stadgandet i form av en regel, om bolagens högsta tillåtna ägarandel i berörda företag. Att en reglering av ägarandelen sker samtidigt med en höjning av röstetalet är en bestämd förutsättning för kommitténs förslag. Utan en sådan kompletterande regel kan kommittén över huvud inte förorda en utvidgad ram för försäkringsbolagens aktieäggande i andra företag.

Kommittén finner det däremot inte självklart, att *samma* begränsningsregel måste gälla för röstetal och ägarandel. Med hänsyn till att innehavets andel av det samlade röstetalet i ett aktiebolag när det gäller det rättsliga ansvaret är det fundamentala vid beslutsfattandet rörande ett aktiebolags centrala frågor, och alltså den primära grunden för ägaransvaret, är det enligt kommitténs mening av principiella och praktiska skäl motiverat att vid en reglering av försäkringsbolagens rätt att äga aktier i andra företag sätta en vidare procentuell gräns för andelen av aktiekapitalet än för andelen av röstetalet. Detta rimmar också med den nuvarande lagstiftningens utformning av begränsningsregeln, genom vilken försäkringsbolagen som ägare av röstsvaga aktier fått möjlighet

att inneha aktier som kunnat motsvara en avsevärt större kvot av aktiekapitalet än den stadgade procentgränsen för aktier med lika röstvärde.

Efter dessa överväganden har kommittén diskuterat hur stor höjning av röstetalsgränsen som kan vara lämplig. Härvid har kommittén vägt de redovisade skälen för en höjning mot de krav på återhållsamhet i fråga om aktieplaceringar som följer av motiven för det övergripande förbudet i 1 kap. 3 § för försäkringsbolagen att driva annan rörelse än försäkringsrörelse. Såsom inledningsvis redovisats, har i direktiven till denna utredning departementschefen uttryckligen deklarerat, att detta förbud bör upprätthållas även i fortsättningen.

Varje uppflyttning av gränsen innebär i och för sig, att antalet fall ökar då en aktieplacering kan tendera att kollidera med förbudet mot främmande rörelse. Kommittén vill emellertid här understryka, att det principiella förbudsstadgandet mot annan rörelse i 1 kap. 3 § är övergripande i förhållande till den specifika lagregeln om ramen för aktieplaceringar i 7 kap. 17 §. Även med en höjd generell gräns för aktieinnehav, får placeringsmöjligheterna inte utnyttjas på sådant sätt som innebär att försäkringsbolagen driver annan rörelse.

Det principiella förbudsstadgandet får större betydelse i den praktiska tillämpningen, i och med att försäkringsbolagens frihet till aktieplaceringar ökar enligt 7 kap. 17 §. Det åligger ett försäkringsbolags styrelse och verkställande direktör att tillse att det generella förbudet mot främmande rörelse alltid iakttas vid aktieplacering. Härvid måste presumtionen vara att aktieplaceringar under den uppställda gränsen som regel inte strider mot förbudet för annan rörelse. Om i exceptionella fall ett försäkringsbolags aktieplacering är av sådan natur att den uppenbart står i strid med de bakomliggande motiven för förbudet mot annan rörelse, och alltså innebär att försäkringsbolaget bedriver främmande rörelse, måste emellertid försäkringsinspektionen ha rätt att ingripa, även om aktieplaceringen ligger under den gräns som anges i 7 kap. 17 §.

Så länge den hittillsvarande gränsen gällt för försäkringsbolagens aktieplaceringar i olika företag, torde det vid lagtillämpningen i praktiken inte ha ifrågasatts, huruvida ett aktieinnehav inom denna gräns varit förenligt med det övergripande generella förbudet mot främmande verksamhet i 1 kap. 3 §, men när gränsen sätts högre, kan sådana bedömningsfrågor i särskilda fall aktualiseras. Kommittén vill härvidlag hänvisa till de synpunkter beträffande gränsdragningen mellan försäkringsrörelse och för försäkringsbolag främmande rörelse som den framfört i det föregående.

Kommittén vill vidare särskilt hänvisa till vad den i det föregående anför, och senare återkommer till beträffande innebörden av segregationsmotivet och det näringspolitiska motivet för förbudet mot annan rörelse i fråga om försäkringsbolagens engagemang på det finansiella området. Sådana aktieplaceringar i finansiella företag som inte sker i rent avkastningssyfte, utan kan anses representera ett aktivt ägarintresse och ge möjligheter till ett direkt inflytande på det finansiella företagets verksamhet, är oförenliga med lagens förbud mot främmande rörelse,

även om de understiger åtta procent av röstetalet och 20 procent av aktiekapitalet, eftersom ägarstrukturen i praktiken inte sällan kan betyda, att en aktiepost av betydligt mindre storleksordning innebär en styrande maktposition inom företaget. Inte minst kan detta bli fallet om ett försäkringsbolag äger inemot 20 procent av det totala aktiekapitalet i en bank, ett kreditaktiebolag, ett finansbolag och liknande institut eller i finansiella koncerner, där på grund av ägarkombinationen försäkringsbolaget kan spela en aktiv roll. En förutsättning för att den principiella gränsdragning mellan försäkringsrörelse och allmän finansrörelse som kommittén i det föregående redovisat skall upprätthållas i den faktiska utvecklingen är därför, att det fastslås att försäkringsinspektionen har rätt att utan hinder av den generella begränsningsregeln inskrida mot aktieplaceringar som bedöms strida mot förbudet mot annan rörelse.

Under nu angivna förutsättning, att det övergripande förbudet mot främmande rörelse, och de bakomliggande motiven härför, respekteras, anser kommittén *att den till röstetalet anknutna gränsen* för försäkringsbolags aktieplaceringar i ett och samma aktiebolag bör kunna höjas från nuvarande fem procent till åtta procent. I det fall försäkringsbolaget tillhör en koncern, skall bestämmelsen, liksom för närvarande, gälla koncernen.

I enlighet med kommitténs ovan redovisade ställningstagande bör härutöver införas *en till andelen av företagets aktiekapital knuten begränsningsregel*. Denna bör, som förut anförts, ge en vidare ram för innehav av röstsvaga aktier än om samma procenttal skulle gälla både för andelen av röstetalet och andelen av aktiekapitalet. Fixeringen av den högsta tillåtna procentsatsen för andelen av aktiekapitalet bör ta hänsyn till storleken av de aktieplaceringar som försäkringsbolagen kunnat göra hittills, då någon självständig reglering av aktieinnehavens andel av ett företags aktiekapital inte existerat. En för snäv gräns skulle kunna framtvunga avveckling av nu bestående innehav och engagemangskonstellationer samt i samband därmed utlösa inte önskvärda reaktioner och kursrörelser på aktiemarknaden och även vålla problem hos berörda aktiebolag.

Vidare anser kommittén det ur samhällsekonomisk synvinkel vara ett väsentligt intresse att begränsningen av ägarandelen avpassas så, att försäkringsbolagen ges utrymme för att genom placeringar i röstsvaga aktier hos mindre och medelstora företag — både på riksplanet och på det regionala fältet — bidra till att tillföra sådana företag riskvilligt kapital. Kommittén vill dock understryka, att för dylika aktieplaceringar måste gälla samma krav som normalt ställs på försäkringsbolagens kapitalförvaltning, vilket innebär att placeringarna alltså endast får avse solida företag med tillfredsställande avkastningsmöjligheter. Placeringarna får enligt kommitténs inställning inte ha karaktären av utpräglat riskfyllda engagemang som medför ett långtgående ägaransvar för vederbörande företags framtida utveckling, av typen riskkapitalbolag, utvecklingsbolag och liknande satsningar på företag med extremt hög riskpotential. Detta skulle inte vara förenligt med förbudet mot annan rörelse.

Utöver dessa skäl för en relativt generöst tillmätt ram för ett försäk-

ringsbolags tillåtna ägarandel i ett företag vill kommittén åberopa, att lagstiftaren hittills ansett det vara rimligt att en betydande marginal kan föreligga mellan ägarandel och röstetalsandel. Även om kommittén på grundval av de senast gångna årens erfarenheter funnit, att marginalen inte bör vara fullt så stor som — utan någon som helst reglering av ägarandelen — den procentuella röstetalsgränsen skulle medge, har kommittén vid sina överväganden därför kommit fram till att en viss skillnad mellan gränsen för ägarandel och röstetalsgränsen bör kunna godtas.

Kommittén vill som resultat av sina överväganden föreslå, att begränsningsregeln i 7 kap. 17 § försäkringsrörelselagen kompletteras med bestämmelsen att ett försäkringsbolag eller en försäkringskoncern inte får äga en större andel av aktierna i ett aktiebolag än som svarar mot högst 20 procent av aktiekapitalet.

I samband med behandlingen i kap. 1 av frågan om regleringen av aktieinnehav i svenska försäkringsaktiebolag har kommittén också tagit ställning till *försäkringsbolagens* rätt att äga sådana aktier. Förslaget innebär att den där uppställda begränsningsregeln för aktieförvärv i svenska försäkringsaktiebolag jämväl skall tillämpas på försäkringsbolagens egna förvärv av aktier i svenska försäkringsaktiebolag. Detta påkallar en omredigering av lydelsen i 7 kap. 17 §, vilken genomförts i det samlade förslaget till lagtext. I anslutning till sitt ställningstagande på denna punkt i kapitel 1 framhöll kommittén, att de motiv för att förhindra dominerande ägarinflytande inom försäkringsväsendet som legat till grund för dess begränsningsregel för aktieförvärv i *svenska* försäkringsaktiebolag inte gärna kunde åberopas som stöd för en lagstiftning rörande svenska försäkringsbolags förvärv av aktier i *utländska* försäkringsbolag. Emellertid skulle långsiktiga internationella ägarengagemang från svenska försäkringsbolags sida i utländska försäkringsbolag kunna tänkas få återverkningar för bolagens framtida utveckling i soliditets-hänseende och därmed för försäkringstagarnas trygghet. Kommittén fann därför att de svenska försäkringsbolagens aktieförvärv i utländska försäkringsaktiebolag borde falla under de allmänna bestämmelserna om försäkringsbolagens rätt att äga aktier överhuvud. I konsekvens med denna ståndpunkt bör, med hänsyn till trygghetsmotivet för förbudet mot annan rörelse, alltså även för försäkringsbolags aktieplaceringar i utländska försäkringsaktiebolag gälla den av kommittén nu föreslagna huvudregeln om högst åtta procent av röstetalet och 20 procent av aktiekapitalet, och försäkringsinspektionens tillstånd krävas för att överskrida dessa gränser.

När det gäller svenska försäkringsbolags aktieplaceringar i *andra utländska aktiebolag än försäkringsaktiebolag* talar såväl trygghetsmotivet som segregationsmotivet för att dessa också bör falla under huvudregeln.

Enligt den gällande lydelsen av 7 kap. 17 § kan försäkringsinspektionen medge, att begränsningsregeln överskrides. Några kvalifikationskrav för sådana medgivanden uppställs inte i lagen, utan inspektionen kan efter fritt skön ge dispens från femprocentsregelns tillämpning i var-

je särskilt fall. Emellertid får lagstiftarens avsikt med de generella möjligheter till undantag från begränsningsregeln, som lagtexten synes ange, med en rimlig tolkning anses vara, att dispens kan meddelas när aktieägandet på grund av föreliggande omständigheter inte bedöms innebära, eller kunna väntas leda till, ett företagarintresse utanför försäkringsväsendets egentliga område, och således inte strida mot segregationsmotivet eller det näringspolitiska motivet för förbudet mot annan rörelse — och självfallet inte heller mot det övergripande trygghetsmotivet. Det torde i varje fall inte vara lagstiftarens mening, att den faktiska tillämpningen av dispensmöjligheten resulterar i en hög frekvens medgivanden som urholkar innebörden av huvudregeln att ett försäkringsbolag inte får äga mer aktier än som svarar mot högst det röstetal eller den ägarandel som anges i lagen. Medgivandena får inte bli så frekventa, att lagregeln mister sin betydelse genom att undantagen i praktiken blir huvudregeln. I varje fall framstår det för kommittén som nödvändigt, vid den betydande utvidgning av utrymmet för försäkringsbolagens rätt att äga aktier som nu föreslagits, att lagstadgandet ger uttryck för krav på restriktivitet vid prövningen av tillstånd att överskrida de nya gränserna. Kommittén vill i detta syfte föreslå att i huvudstadgandet tillägges en bestämmelse, att försäkringsinspektionen får ge tillstånd till aktieinnehav utöver de fastställda gränserna, *om det finns särskilda skäl till det*.

Sådana särskilda skäl synes enligt kommitténs mening närmast kunna röra aktieplaceringar i företag vars verksamhet har en klar anknytning till den egentliga försäkringsrörelsen. Främst kommer härvidlag i fråga de fall då ett försäkringsbolag önskar att genom ett dotterbolag bedriva sådan verksamhet som utgör ett naturligt utflöde av försäkringsrörelsen och som försäkringsbolagen efter försäkringsinspektionens prövning kan få bedriva i egen regi i enlighet med de i det föregående redovisade förarbetena till försäkringslagstiftningen. Vidare anser kommittén, att särskilda skäl föreligger när det gäller försäkringsbolags förvärv av aktier i *utländska* försäkringsaktiebolag och i andra utländska aktiebolag vilkas rörelse har anknytning till försäkringsverksamheten. Vid en prövning i sådana fall bör försäkringsinspektionen kunna utgå från en något liberalare syn än när frågan gäller aktieplaceringar på den svenska marknaden. Självfallet måste även här trygghetsmotivet för förbudet mot främmande verksamhet beaktas. En mindre restriktiv hållning bör enligt kommitténs mening också kunna intas till försäkringsbolags aktieplaceringar i andra utländska aktiebolag än försäkringsaktiebolag, såvida de inte är av sådan art att de kan bedömas klart strida mot lagstiftarens segregationsmotiv eller trygghetsmotiv.

Sammanfattningsvis föreslår alltså kommittén, att 7 kap. 17 §, första stycket, såvitt nu är fråga, får följande lydelse:

Ett försäkringsbolag får inte äga

1. en större andel av aktierna i ett aktiebolag, som inte är ett svenskt försäkringsaktiebolag, än som svarar mot högst åtta procent av röstetalet för samtliga aktier, dock högst tjugo procent av aktiekapitalet.

I sammanhanget vill kommittén erinra om att den i sitt förslag i kapitel I av detta betänkande angående reglering i 18 kap. 1 § av rätten att förvärva aktier i *svenska* försäkringsaktiebolag även inbegripit försäkringsbolags förvärv av aktier i svenska försäkringsaktiebolag. Detta påkallar en hänvisning till nämnda lagrum i 7 kap. 17 §, vilket genomförts i det samlade förslaget till lagtext.

Kommittén vill understryka, att dess nu framlagda förslag till relativt vida gränser för försäkringsbolagens aktieplaceringar vilar på de förutsättningar som ovan angivits, nämligen

att trygghets-, segregations- och det näringspolitiska motivet för förbudet mot annan rörelse måste respekteras i varje enskilt fall,

att försäkringsinspektionen skall ha rätt att ingripa mot aktieplaceringar som kan bedömas vara uppenbart oförenliga med förbudet mot annan rörelse, även om de ryms inom de nu föreslagna gränserna,

att medgivanden att överskrida de i 7 kap. 17 § utsatta procentuella gränserna för aktieinnehav i ett och samma företag endast bör förekomma som undantagsfall när det finns särskilda skäl för det,

samt att aktieplaceringarna inte får ha en inriktning på områden eller projekt med extremt hög riskpotential.

Kommittén vill härefter ta upp några särfrågor som den funnit anledning behandla i samband med sina överväganden om begränsningsreglerna för försäkringsbolagens rätt att äga aktier. Dessa frågor avser försäkringsbolags *dotterbolagsbildningar och andra speciella ägarengagemang*. Försäkringsbolagens dotterbolag inom fastighetssektorn och inom sådana verksamhetsområden som har ett nära samband med den egentliga försäkringsrörelsen har redovisats under respektive avsnitt i det föregående.

1. Med nuvarande lydelse av tredje stycket i 7 kap. 17 § kan ett försäkringsbolag äga från 0 t.o.m. 100 procent av aktierna i ett *holdingbolag* som uteslutande har till syfte att äga aktier i försäkringsaktiebolag. Enligt kommitténs förslag i kapitel I till regler för rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag kan emellertid ett rättssubjekt inte utan synnerliga skäl få tillstånd att äga flera aktier i svenska försäkringsaktiebolag än som motsvarar högst 15 procent av röstetalet för samtliga aktier eller 20 procent av aktiekapitalet. I allmänhet torde de av kommittén i kapitel I föreslagna bestämmelserna förta meningen med holdingbolagskonstruktionen för försäkringsbolagens del när det gäller ägandet av svenska försäkringsaktiebolag. Försäkringsbolagens rätt att inneha aktier i holdingbolag som har till syfte att äga aktier i utländska försäkringsaktiebolag bör i enlighet med kommitténs ovan redovisade förslag om försäkringsbolagens direkta aktieplaceringar i utländska försäkringsaktiebolag falla under huvudregeln i paragrafens första stycke. Som en konsekvens härav föreslår kommittén, att det särskilda stadgande i paragrafens tredje stycke utgår som avser holdingbolag med uteslutande syfte att äga aktier i försäkringsaktiebolag. Härigenom kommer försäkringsbola-

gens rätt att äga holdingbolag att regleras av den allmänna begränsningsregeln i första stycket.

Även i fortsättningen kan dock ett intresse tänkas föreligga hos försäkringsbolag att utnyttja holdingbolagsformen. Sålunda har det gjorts gällande, att ett försäkringsbolag kan önska begagna sig av denna organisationsform i samband med att man inom den egna försäkringskoncernen vill föra över vissa olika delar av sin egentliga försäkringsrörelse till en grupp separata dotterbolag. Härvidlag är det fråga om en dotterbolagsbildning av samma natur som när en verksamhet, angränsande till försäkringsrörelsen och som försäkringsbolaget kan erhålla medgivande att driva i egen regi, i stället förläggs till ett dotterbolag. Det kan också uppkomma situationer i försäkringsvärlden då det är förenligt med en sund utveckling av försäkringsväsendet att ett konsortium av försäkringsbolag bildar ett gemensamt dotterbolag för att överta eller etablera ett försäkringsaktiebolag. Liknande skäl kan också tänkas vara förhållanden när det gäller att tillskjuta garantikapital i ömsesidiga försäkringsbolag. Kommittén finner, att sådana fall är att betrakta såsom särskilda skäl för tillstånd enligt den av kommittén föreslagna lydelsen av 7 kap. 17 §, första stycket. Skäl för medgivande kan också föreligga för försäkringsbolags holdingbolag vars syfte är att äga aktier i utländska försäkringsaktiebolag.

2. Termen *investmentbolag* anknyter till den skatterättsliga lagstiftningen. I denna hänförs investmentbolag till kategorin förvaltningsföretag, dvs. företag som uteslutande eller så gott som uteslutande förvaltar värdepapper eller liknande lös egendom. Med investmentbolag förstås enligt 7 § 8 mom. tredje stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt förvaltningsföretag vars uppgift väsentligen är att genom ett välfördelat värdepappersinnehav erbjuda aktie- eller andelsägare riskfördelning och vars aktier eller andelar ägs av ett stort antal fysiska personer.

För närvarande finns ett förvaltningsföretag med firmanamnet Skandia Investment Aktiebolag, vilket är helägt av Skandiakoncernen. Detta förvaltningsföretag, vilket är det enda i Sverige som är helägt av ett försäkringsbolag eller en försäkringskoncern, är emellertid inte ett investmentbolag i skatterättslig mening.

När Skandia Invest bildades år 1983, ansågs tredje stycket i 7 kap. 17 § tillämpligt. Enligt denna tolkning skulle Skandiakoncernen ha rätt att äga aktier utöver begränsningsregeln i bolaget utan att inhämta medgivande enligt första stycket. Medgivande söktes därför ej hos inspektionen.

Däremot ansökte Länsförsäkringar Halland år 1985 hos inspektionen om sådant medgivande för att få äga samtliga aktier i ett liknande förvaltningsbolag under firma Halland Invest. I bolagsordningen för det tilltänkta förvaltningsbolaget angavs att verksamheten skulle vara att bedriva investmentbolagsverksamhet och ävensom idka annan därmed förenlig verksamhet. Försäkringsinspektionen vägrade härvid att ge tillstånd. Inspektionen motiverade avslaget med att det är en grundläggande princip, att ett försäkringsbolag enligt 1 kap. 3 § försäkringsrörelselagen inte

får driva annan rörelse än försäkringsrörelse, om det inte finns särskilda skäl för det. För att denna princip inte skall kunna åsidosättas, får ett försäkringsbolag inte, utom i vissa fall, inneha mer än fem procent av röstetalet för samtliga aktier i ett aktiebolag, förklarade inspektionen med åberopande av första stycket i 7 kap. 17 §. Syftet med denna begränsningsregel är, framhöll inspektionen, att ett försäkringsbolag i allmänhet inte bör genom aktieförvärv engagera sig i företag utanför försäkringsområdet i så stor omfattning att försäkringsbolaget tar på sig ett aktivt ägaransvar, vilket kan medföra risk för att försäkringsrörelsen påverkas negativt i olika hänseenden. Mot bakgrund av här angivna viktiga syfte med lagregeln angående begränsning av försäkringsbolagens aktieförvärv fann inspektionen att det uppenbarligen krävs starka skäl för medgivande till undantag. Några sådana skäl hade enligt försäkringsinspektionen inte anförts.

Försäkringsinspektionens avslagsbeslut innebar alltså, att den allmänna begränsningsregeln i första stycket i 7 kap. 17 § försäkringsrörelselagen enligt tillsynsmyndighetens bedömning är tillämplig på försäkringsbolagens rätt att äga aktier i den typ av förvaltningsföretag som i här berörda fall benämnts investmentbolag och vars verksamhetsföremål endast är generellt angivet.

I och för sig kan kommittén inse, att det ibland kan synas vara praktiskt för ett försäkringsbolag att överföra hela eller delar av finansförvaltningen till helägda dotterbolag. Som kommittén tidigare framhållit, bör emellertid den vidgade gräns för försäkringsbolagens aktieplaceringar som den föreslår ge utrymme för inte obetydliga engagemang i mindre och medelstora aktiebolag av både riksomfattande och regional karaktär utan omvägen över särskilda dotterbolagsbildningar i form av helägda eller majoritetsägda "investmentbolag".

Visserligen kan det framstå såsom ändamålsenligt att förvaltningen av sådana kapitalplaceringar i mindre och medelstora företag omhänderhas av dotterbolag som genom inriktningen av sin verksamhet blir specialiserade på berörda näringsområden och på olika regioner av landet och som kan rekrytera personal med särskild expertis härför. Dotterbolagskonstruktionen kan emellertid samtidigt medföra, att förbindelsen med den egentliga försäkringsrörelsen och med dess ledning uttunnas. Det uppstår härigenom en risk för att dotterbolagen i en strävan efter optimal kapitalavkastning eller i en ansvarskänsla för den affärsmässiga utvecklingen av företagen inom sitt intresseområde förlorar sammanhanget med försäkringsverksamhetens primära intresse och i stället ser sin huvudroll i att utöva inflytande på den marknadsmässiga utvecklingen av näringslivet och utnyttja klipp- och transaktionsekonomis möjligheter. Detta leder till att investmentdotterbolagen får karaktären av allmänna finansinstitutioner, vilket kommittén i det föregående funnit vara en utveckling som strider mot förbudet för försäkringsbolagen att driva annan rörelse än försäkringsrörelse. Syftet att tillskapa fristående dotterbolag för olika delar av kapitalförvaltningen bör enligt kommitténs mening

kunna tillgodoses genom särskilda divisioner inom själva försäkringsbolaget med distinkt resultat- och förvaltningsansvar.

Kommitténs slutsats är därför, att försäkringsbolags rätt att äga aktier i förvaltningsbolag av här avsedd art skall regleras av den huvudbestämmelse som kommittén föreslagit gälla för aktieplaceringar enligt första stycket i 7 kap. 17 §. Härav följer, att särskilda skäl måste föreligga för medgivande av inspektionen att äga aktier i sådana bolag utöver de generella gränser som kommittén föreslagit. Vid inspektionens prövning härvidlag bör kommitténs ovan framförda synpunkter beaktas.

3. Med *kreditaktiebolag* förstås aktiebolag som utan att vara bank bedriver utlåning och för denna verksamhet upplånar medel. Svenska försäkringsbolag har inte några sådana dotterbolag. Däremot äger Skandia för närvarande som helägt dotterbolag Svenska Hypotekskredit AB, vilket bedriver kreditgivning mot säkerhet i fastighetsinteckningar. De synpunkter som kommittén nu senast anfört beträffande de s.k. investment bolagen är också tillämpliga på försäkringsbolagens aktieäggande i kreditaktiebolag, liksom i bolag liknande Skandias hypotekskreditbolag. Ett försäkringsbolag som har sådana bolag såsom helägda eller majoritetsägda dotterbolag är definitivt inne på området för vanliga kreditinstituts verksamhet, och bedriver därmed annan rörelse. Detta bestyrkes också av att bankinspektionen år 1981 ansåg att Svenska Hypotekskredit AB borde registreras som finansbolag och stå under dess tillsyn. Visserligen avstod bankinspektionen sedermera från detta efter överläggningar med försäkringsinspektionen; detta på grund av att bolaget i fråga dittills fallit under den senare inspektionens tillsynsområde. Bankinspektionens ursprungliga inställning ådagalägger likväl, att denna verksamhet, när den utövas i dotterbolagsform, måste betraktas vara en sådan utsuddning av de institutionella gränserna mellan försäkringsrörelsen och kreditväsendet som lagstiftaren avsett att förhindra genom förbudet för försäkringsbolagen att driva annan rörelse.

Av anförda skäl finner kommittén, att försäkringsbolags aktieplaceringar i hypotekskreditaktiebolag bör behandlas enligt den av kommittén föreslagna huvudregeln i första stycket, 7 kap. 17 § försäkringsrörelselagen. Därigenom kommer dotterbolagsbildningar och större engagemang i övrigt på detta område att bli föremål för försäkringsinspektionens prövning. Kommittén förutsätter att inspektionen tar hänsyn till nu framförda synpunkter vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger för undantag från huvudregeln.

4. Rent allmänt är det kommitténs ståndpunkt, att försäkringsbolags dotterbolagsbildningar och i övrigt mera omfattande engagemang på *penning- och kreditväsendets område och inom den finansiella sfären överhuvud* i princip inte kan anses förenliga med lagstiftarens bakomliggande motiv för det övergripande förbudet mot annan rörelse i 1 kap. 3 § försäkringsrörelselagen. Kommittén hänvisar i detta avseende till sin tidigare analys av dessa motiv och till de uttalanden som den i det föregående gjort i olika sammanhang rörande motivens innebörd i fråga om allmän

finansrörelse från försäkringsbolagens sida. Därav torde klart framgå, att lagstiftningens syfte är att sätta en spärr mot att kapitalförvaltningen leder till en sammanblandning av försäkringsverksamhet och en på finansiella dispositioner direkt inriktad affärsrörelse. Följaktligen kan försäkringsrörelselagen inte anses tillåta försäkringsbolagen att genom dotterbolag eller andra större aktieinnehav organisera en samordning av verksamheten med sådan rörelse som bedrivs av banker eller andra institut på penning- och kreditmarknaden eller på marknaden för riskvilligt kapital. Försäkringsbolagen bör givetvis i sin kapitalförvaltning utnyttja de placeringsmöjligheter för att få god avkastning som marknaden erbjuder, men inte genom egna dotterbolag i kraft av sina synnerligen betydande kapitalresurser söka spela en ledande roll som initiativtagare och huvudagerande vid finansiella operationer på kapitalmarknaden och strukturella ingripanden i företagarvärlden.

Det som kommittén nu anför innebär, att försäkringsbolagens aktieplaceringar i den finansiella sektorn inte kan anses ha sådant samband med den egentliga rörelsens bedrivande som avses i 7 kap. 17 § tredje stycket. Sådana aktieplaceringar bör därför hänföras till huvudregeln enligt första stycket i 7 kap. 17 §. De bör alltså inte falla under stadgandet i paragrafens nuvarande tredje stycke rörande försäkringsbolags rätt att utan prövning och begränsning äga aktier i juridiska personer vars verksamhet uteslutande har till föremål att biträda försäkringsbolag vid rörelsens bedrivande. I konsekvens härmed skall försäkringsinspektionens tillstånd krävas för aktieinnehav på det finansiella området som överstiger den gräns som huvudregeln anger. Medgivande förutsätter, att särskilda skäl kan åberopas. Sådana särskilda skäl som i här förevarande fall skulle motivera dispens från huvudregeln finner kommittén utifrån sin ovan redovisade ståndpunkt endast kunna avse förhållanden av extraordinär natur, såvida lagens förbud mot annan rörelse skall upprätthållas. Kommittén vill vidare erinra om att en av de förutsättningar på vilken dess förslag till en vidgad ram för aktieplaceringar vilar är att försäkringsinspektionen har möjlighet att inskrida även mot aktieinnehav på detta område som understiger den generella gränsen, när det bedöms vara uppenbart att innehavet inte är förenligt med det bakomliggande segregationsmotivet för förbudet mot främmande rörelse. Detta skall givetvis gälla även i här ifrågavarande fall.

I samband med ovanstående behandling av dotterbolagsbildningar och andra speciella ägarengagemang har, som framgått, kommittén föreslagit ändringar av de nuvarande reglerna i tredje stycket i 7 kap. 17 §, vilka i dagsläget ger försäkringsbolagen obegränsad rätt att äga aktier i vissa speciella fall. Ändringarna innebär att i ifrågavarande fall aktieplaceringarna skall regleras genom huvudstadgandet i paragrafens första stycke. Därigenom erfordras tillstånd av försäkringsinspektionen för aktieinnehav utöver de i huvudstadgandet angivna gränserna. Kommittén vill i anslutning härtill erinra om att den vid genomgången av försäkringsbolagens rätt, att efter försäkringsinspektionens prövning, i egen regi driva vissa verksamheter som nära sammanhänger med den egentli-

ga försäkringsrörelsen, funnit att försäkringsbolagens rätt att bilda dotterbolag för motsvarande verksamhet skall regleras av huvudstadgandet i 7 kap. 17 §, första stycket. Härigenom kommer det att erfordras medgivande av försäkringsinspektionen för att bilda dotterbolag, och särskilda skäl skall enligt kommitténs förslag föreligga för att medgivande lämnas. Då det härvidlag är fråga om aktiviteter av samma slag som skall kunna medges för drift i försäkringsbolagens egen regi, utgår kommittén från att i sådana fall särskilda skäl i princip skall anses vara förhanden för tillstånd åt försäkringsbolag att äga dotterbolag.

Lydelsen av de olika detaljändringarna i 7 kap. 17 § i här berörda hänseenden, liksom i frågor om aktieplaceringar i fastighetsbolag, redovisas i samlad form i kommitténs förslag till lagtext. Slutligen har kommittén i samband med sin behandling av försäkringsbolagens aktieplaceringar övervägt behovet att fastställa regler för begränsning av *ett försäkringsbolags samlade kapitalengagemang i ett och samma företag* i form av en maximal totalkvot för aktier, obligationer och andra räntebärande värdepapper samt direktutlåning. Kommittén har i det föregående redovisat sin undersökning av de hittillsvarande förhållandena i detta avseende. Därav framgår, att försäkringsbolagen antingen har som direkt angiven praxis i sin placeringspolitik att ej samtidigt ha tyngande engagemang av flera olika slag i ett enskilt företag eller också, utan att någon direkt regel gällt, i sin faktiska hantering på det hela inte kommit att belastas av dubbelengagemang av väsentlig betydelse. Det torde för övrigt få anses vara en självklar förutsättning att försäkringsbolagens ledningar, i sin övervakning av att försäkringsrörelselagens soliditetskrav är uppfyllt, tillsa att det i kapitalförvaltningen inte förekommer någon olämplig medelskoncentration till ett enskilt placeringsobjekt. Det åligger vidare försäkringsinspektionen att inom ramen för sin löpande tillsyn ingripa om föreningen av ett försäkringsbolags kreditgivning och aktieinnehav kan bedömas innebära att annan rörelse bedrivs. Detta kan vara fallet inte bara om det totala engagemanget är så stort att det strider mot trygghetsmotivet utan även när det totala engagemanget ger ett så starkt ansvar för ett företag att det är oförenligt med segregationsmotivet.

På det allmänna kreditväsendets område, och inte minst inom bankväsendet, gäller principen, att ägarrollen och funktionen som kreditgivare bör vara åtskilda. Denna grundläggande princip har också varit en av utgångspunkterna för kreditmarknadskommitténs pågående utredningsarbete, enligt vad försäkringsverksamhetskommittén erfarit vid sina kontakter med denna kommitté. Bakgrunden till principen om åtskillnad mellan ägande och kreditgivning är, att en kombination av stora ägarintressen i företag och omfattade kreditengagemang i samma företag kan leda till en icke önskvärd maktkoncentration inom näringslivet och innebära att kreditrörelsen sammanblandas med ett långtgående ansvar för enskilda företags utveckling. Samma syfte att förhindra maktkoncentration i näringslivet och dominerande inflytande i andra företag från kapitalstarka kreditinstituts sida har också försäkringsrörelselagens förbud

för försäkringsbolagen att bedriva annan rörelse. Försäkringsverksamhetskommittén har i sina i detta kapitel redovisade överväganden, synpunkter och förslag genomgående tagit fasta på behovet att på olika vägar motverka och begränsa sådana konsekvenser av försäkringsbolagens kapitalförvaltning.

Emellertid får kommittén framhålla, att, med de förutsättningar som måste gälla för försäkringsbolagens kapitalförvaltning, dessa bolag har en särställning på kredit- och aktiemarknaden som gör, att reglerna i detta hänseende för bank- och övriga kreditinstitut ej i alla avseenden kan göras tillämpliga för försäkringsbolagens kapitalplaceringar. Som kommittén tidigare understrukt, är bolagens kapitalförvaltning en sekundär funktion i verksamheten i jämförelse med bankernas och övriga kreditinstituts syfte. Dessa institut anskaffar aktivt kapital för att få underlag för största möjliga vinstgivande kreditgivning. Uppgiften för försäkringsbolagen är enbart att placera de i den primära försäkringsrörelsen genererade medlen på ett betryggande sätt och som därvid ges en tillfredsställande avkastning. Härvid måste eftersträvas en så god fördelning som möjligt på olika tillgångsslag. Huvudsakligen representeras dessa tillgångar av fastigheter, obligationer o.d., direkta krediter och aktier. För att undvika koncentration till vissa engagemang bör inom de ovannämnda huvudområdena placeringarna spridas på ett stort antal objekt.

Inte minst gäller detta i fråga om aktieförvärv och kreditgivning. Såväl i fråga om aktier som beträffande krediter är det därför väsentligt, att ett stort urval av skilda placeringsmöjligheter står till buds, så att det vid varje tillfälle placeringssökande kapitalet inte måste kanaliseras till ett begränsat antal, men i stället större, objekt. Om försäkringsbolagen ej skulle vara tillåtna att ge krediter till företag som de äger aktier i, eller vice versa, försämrats följaktligen förutsättningarna för en spridd fördelning av placeringarna på enskilda objekt; något som inte skulle stå i överensstämmelse med det principiella önskemålet att motverka en koncentration av det mäktiga kapitalflödet från försäkringsbolagen till marknaden.

Kommittén har därför funnit, att ett rigoröst förbud för försäkringsbolagen att förena krediter och ägarintressen inte är tillrådligt. Ej heller anser kommittén det lämpligt att införa en fast regel, att ett försäkringsbolag inte skulle få ge krediter till ett företag där dess aktieinnehav överstiger ett visst procenttal av det samlade röstetalet i företaget eller av företagets totala aktiekapital. Som kommittén ovan uttalat bör det i stället ankomma på försäkringsbolagets ledning, och på försäkringsinspektionen i dess tillsyn, att tillse att kreditengagemang och aktieinnehav i ett och samma företag inte får en sådan omfattning att de kan bedömas innebära annan rörelse.

Av samma skäl som kommittén förut avvisat tanken på kvoter för fördelningen på olika tillgångsslag inom kapitalförvaltningen, anser alltså kommittén det inte vara påkallat att för närvarande föreslå någon begränsningsregel för det totala kapitalengagemang i ett och samma

företag. Ej heller finner kommittén anledning att förorda en begränsningsregel i lagen av innebörd att ett försäkringsbolags totala engagemang i en juridisk person inte får överstiga en bestämd andel av försäkringsbolagets omslutning. Missförhållanden i detta avseende bör kunna iaktas och tillrättas under försäkringsinspektionens löpande tillsyn på soliditetsområdet. Det finns dessutom inget hinder för inspektionen att vid sina kontakter med försäkringsbranschen tillkännage sin uppfattning om en rimlig gräns för ett enskilt engagemang ur synvinkeln av soliditetskravet.

Kommitténs ställningstagande till tanken på kvotregler för det totala engagemanget i ett företag ligger i linje med dess allmänna strävan att undvika regleringar av försäkringsverksamheten när de inte är nödvändiga. Skulle den framtida utvecklingen ge befogad anledning till en annan bedömning, förutsätter kommittén, att försäkringsinspektionen hos regeringen väcker frågan om att i försäkringsrörelselagen infoga en erforderlig begränsningsregel i detta hänseende.

11.5.5 Försäkringsbolagens upplåning

Kommitténs analyser och överväganden beträffande de principer och regler för försäkringsbolagens kapitalförvaltning som kan härledas ur lagens förbud för försäkringsbolagen att bedriva annan rörelse än försäkringsrörelse, har hittills avsett *placeringen* av de medel som genereras i den egentliga försäkringsrörelsen och som förkovras genom avkastningen från de tillgångar i vilka de investeras. En väsentlig princip som kommittén härvid understrukt är, att bolagens placeringsverksamhet inte får utvecklas till en allmän finansiell affärsrörelse, där gränsen gentemot banker och andra finansinstitut utsuddas. Detta skulle strida mot segregationsmotivet för förbudet mot annan rörelse.

Att försäkringsbolagen bedriver placeringsverksamhet är en direkt följd av deras uppgift att förvalta det genom försäkringsrörelsen ackumulerade kapitalet på ett sätt som ger en tillfredsställande avkastning. Detta kapital bildar ramen för försäkringsbolagens finansförvaltning. Bolagens strävanden att uppnå en optimal avkastning på de förvaltade medlen måste följaktligen hålla sig inom denna ram för att inte kollidera med lagens förbud mot främmande rörelse. Tillskott från andra källor genom olika åtgärder för att öka försäkringsbolagens disponibla medel för kapitalplaceringar måste sålunda anses stå i strid med förbudet. I enlighet härmed får det enligt kommitténs mening betraktas som annan rörelse om ett försäkringsbolag skulle genom *upplåning* vidga underlaget för sina kapitalplaceringar. Detta skulle vara liktydigt med att försäkringsbolagens verksamhet utvecklades till allmän finansiell affärsrörelse i konkurrens med banker, finansbolag och andra finansinstitut.

Kommittén har undersökt hur förhållandena i fråga om försäkringsbolagens upplåning hittills gestaltat sig. Därvid har kommittén funnit, att viss upplåning förekommer, men att denna varit av relativt begränsad omfattning. I praxis har försäkringsbolagen ansetts kunna överta de in-

teckningslån som vid ett fastighetsförvärv åvilar fastigheten. Vidare har ibland försäkringsbolag vid uppförande av egna bostadsfastigheter utnyttjat de lånemöjligheter som sammanhänger med det allmänna bostadspolitiska stödet.

Vissa försäkringsbolag har begagnat sig av möjligheten att genom kortfristig upplåning tillfälligt finansiera kapitalplaceringar i avvaktan på snart inströmmande premieinbetalningar — "överbrygningskrediter". Detta har motiverats med att premietillflödet inte är jämnt fördelat under året, utan tenderar att koncentreras till vissa perioder, såsom kring årsskiftena. Vid uppkommande gynnsamma placeringstillfällen vid tidpunkter där premieflödet är svagt, har bolagen därför anlitat utvägen med kort upplåning på penningmarknaden. Under tidigare förhållanden baserades försäkringsbolagens likviditetsplanering på kortfristiga banktillgodohavanden, respektive bankkrediter. Uppkomsten av den moderna penningmarknaden har emellertid skapat instrument för mera fördelaktiga dispositioner över denna, när det gäller att utjämna variationer i likviditetsläget.

Kommitténs ståndpunkt är, att en förstärkning av underlaget för försäkringsbolagens medelsförvaltning genom upplåning är att anse som främmande rörelse och därför i princip inte tillåten. Detta gäller också beträffande tillfällig upplåning i olika former. Inom ramen för den betydande samlade volym av medel som försäkringsbolagen totalt förvaltar bör i stället bolagen genom en rationell likviditetsplanering kunna hålla banktillgodohavanden och snabbt disponibla tillgodohavanden på penningmarknaden i sådan omfattning att erforderligt kapital lätt kan mobiliseras vid uppkommande placeringstillfällen.

För att förhindra en utveckling av försäkringsbolagens upplåning i strid mot förbudet för bolagen att bedriva annan rörelse än försäkringsrörelse vill kommittén föreslå, att ett principiellt förbud mot upplåning intas i försäkringsrörelselagen. Om det finns särskilda skäl, bör försäkringsinspektionen ha rätt att, efter prövning i varje enskilt fall, ge tillstånd till upplåning. En sådan lagregel synes lämpligen böra infogas som en ny första paragraf under 5 kap. "Upptagande av vissa penninglån", och få följande lydelse:

Ett försäkringsbolag får inte ta upp ett penninglån på villkor att lånet skall betalas på något annat sätt än med ett nominellt penningbelopp eller med ett penningbelopp som bestäms med hänsyn till förändringar i penningvärdet.

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande försäkringsinspektionen får utfärda närmare föreskrifter om försäkringsbolagens upplåning. Föreskrifterna måste innehålla att ett försäkringsbolag eller dess dotterbolag inte får ta upp ett penninglån annat än om det finns särskilda skäl för det.

Enligt kommitténs mening kan bl.a. särskilda skäl för ett bolags upplåning i några fall föreligga när ett försäkringsbolag vid ett direkt eller indirekt fastighetsförvärv övertar lån för vilka den övertagna fastigheten står såsom säkerhet. I sådana fall kan lån som vid överlåtelsen åvilar

fastigheten vara bundna för en viss, längre eller kortare, tidsperiod beträffande ränta och löptid. En omedelbar inlösning av lånet kan därvid vara förenad med särskilda svårigheter och kostnader. När sådana omständigheter är förhanden, bör försäkringsinspektionen genom att utfärda föreskrifter härom kunna ge försäkringsbolagen ett efter förhållandena i varje enskilt fall avpassat anstånd med att avveckla lånet. För att undvika en onödig byråkratisk handläggning bör inspektionen beträffande flertalet fall som här kan förekomma kunna ge generella medgivanden på grundval av i särskilda föreskrifter angivna riktlinjer.

När det gäller bedömningen huruvida särskilda skäl kan anses vara förhanden för att ge ett försäkringsbolag tillstånd att uppta lån för finansieringen av nya bostadshus som uppförs av bolaget, finner kommittén, att stor restriktivitet måste iakttagas. Om ett försäkringsbolag skulle finansiera huvuddelen av uppförandekostnaderna genom upplåning, kan detta näppeligen betecknas som en *placering av det kapital som bolaget förvaltar*. När ett försäkringsbolag inte själv investerar kapital i ett bostadsprojekt — eller endast en mindre del — får uppförandet karaktären av en allmän byggnadsrörelse, vilken faller utanför bolagets tillåtna verksamhetsområde, och som därför ej bör möjliggöras genom tillstånd från försäkringsinspektionen. Kommittén vill dock ej ställa sig helt avvisande till att ett försäkringsbolag av inspektionen medges att *för bostadsprojekts finansiering* utnyttja det statliga stödet för bostadsbyggandet (inbegripet ROT-programmet), när omständigheterna är sådana att det finns synnerligen starka skäl härför.

Däremot torde, med kommitténs restriktiva inställning till upplåning från försäkringsbolagens sida, det endast sällan kunna anses föreligga särskilda skäl för medgivande beträffande s.k. överbrygningskrediter. Rent allmänt förutsätter kommittén, att stor restriktivitet iakttagas vid försäkringsinspektionens tillståndsprövning rörande försäkringsbolagens upplåning.

För försäkringsbolagens verksamhet på den internationella marknaden torde emellertid en något mindre rigorös tillämpning av upplåningsförbudet vara motiverad. Lagstiftningen och konkurrensbetingelserna i olika länder kan nödvändiggöra anpassningar till där rådande finansieringsförhållanden för försäkringsrörelsen. En viss upplåning kan därför vara en förutsättning för möjligheten att göra affärer. Särskilda skäl för dispenser från upplåningsförbudet kan följaktligen härvidlag tänkas föreligga.

Utan hinder av den nu föreslagna lagparagrafen bör liksom hittills skadeförsäkringsbolag ha rätt att ta upp lån mot *vinstandelsbevis*.

Den form för förstärkning av ett företags kapital som upplåning genom *konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt* innebär kan i vissa lägen vara ett fördelaktigt alternativ till nyemission, inte minst på den internationella marknaden.

Under lagstiftningsarbetet i samband med införandet av 1982 års försäkringsrörelselag var såväl flertalet remissinstanser som föredragande departementschefen i princip positiva till införandet av dessa emissions-

möjligheter. Det ansågs dock att slutlig ställning till dessa upplåningsformer borde tas först sedan resultatet av försäkringsverksamhetskommitténs arbete förelåg.

Den i kapitlets deskriptiva del lämnade redogörelse för de underliggande motiven för användande av konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt ger enligt kommitténs mening vid handen att dessa former för kapitalanskaffning också bör kunna få utnyttjas av försäkringsaktiebolagen. Under sin verksamhet kan ett försäkringsaktiebolag finna det lämpligt att genom utgivning av nya aktier öka aktiekapitalet i bolaget. Ett sådant skäl kan vara en önskan att stärka bolagets konsolidering, t.ex. i samband med rörelsens tillväxt. Ett annat skäl för att öka det egna kapitalet kan vara att försäkringsbolag i många länder vid val av återförsäkrare studerar storleken av återförsäkringsgivarens egna kapital. Ett förhållandevis stort aktiekapital i ett svenskt försäkringsaktiebolag, som accepterar reassuransaffär på den internationella återförsäkringsmarknaden, kan därför innebära konkurrensfördelar för bolaget.

En ökning av det egna kapitalet för ett försäkringsaktiebolag bör företrädesvis ske genom en sedvanlig nyemission. Det kan emellertid i vissa fall vara lämpligare att i stället anlita alternativa möjligheter att skaffa kapital genom upptagande av lån som sedermera kan förvandlas till eget kapital. Härvid kan utgivande av konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt bli aktuella. Då sådana låneformer redan förekommer för andra aktiebolagstyper, bör enligt kommitténs mening försäkringsaktiebolagen i detta avseende bli likställda med dessa, och detta på såväl den svenska som den utländska kreditmarknaden.

Kommittén vill därför föreslå att, med nedan angivna begränsningar, svenska försäkringsaktiebolag får rätt att utge konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt. Med hänsyn till att enligt 12 kap. 2 § försäkringsrörelselagen vinstutdelning inte får ske till aktieägare i *livförsäkringsaktiebolag* är dessa låneformer mindre lämpliga för sådana bolag. I dessa bolag är dessutom aktiekapitalet oftast av marginell betydelse. Kommittén föreslår därför att rätten att utge konvertibla skuldebrev och skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning endast skall avse svenska *skadeförsäkringsaktiebolag*.

Nyemitterade aktier skall betalas med pengar (kontantemission). Emission mot andra tillgångar (apportemission) får enligt 4 kap. 2 § försäkringsrörelselagen endast medges som ett led i en koncernbildning eller sammanslagning av försäkringsbolag. Kommittén föreslår därför, att emission av konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt endast skall få ske mot pengar.

Kommittén vill i detta sammanhang understryka, att upplåning genom konverteringslån och optionslån i princip endast bör ske för att utveckla försäkringsrörelsen i enlighet med de synpunkter som nu anförts. Som ovan konstaterats är en upplåning i syfte att förstärka underlaget för försäkringsbolagens *medelsförvaltning* oförenlig med en sund utveckling av det svenska försäkringsväsendet. Kommittén finner inte någon anledning till undantag från det generella förbudet mot upplåning

endast av den anledning att en sådan upplåning sker mot utgivande av konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt. Om den där-
emot görs för att ernå en erforderlig förstärkning av underlaget för den
egentliga försäkringsrörelsen torde dock särskilda skäl för tillstånd till
upplåning få anses föreligga.

Förfarandet när försäkringsaktiebolag utger konverteringslån och op-
tionslån bör motsvara de regler som föreskrivs i 5 kap. i 1975 års aktiebo-
lagslag (nr 1385). Enligt aktiebolagslagen krävs yttrande från auktorise-
rad eller godkänd revisor för registrering av utbyte eller nyteckning av
aktier enligt 5 kap. aktiebolagslagen. Liksom vad gäller vid nyemission i
försäkringsaktiebolag bör motsvarande kontroll för försäkringsaktiebo-
lagen åvila försäkringsinspektionen i samband med registreringen i det
av inspektionen förda försäkringsregistret.

Kommitténs förslag beträffande försäkringsaktiebolagens rätt att utge
konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt föranleder en
omarbetning av 5 kap. försäkringsrörelselagen. Vid upprättandet av för-
slaget till lagtext har kommittén utgått från Försäkringsrörelseutredning-
ens förslag (Ds E 1980:6).

Vid utbyte av konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt
mot aktier uppkommer ett förvärv som blir underkastat de regler för
begränsning i rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag
som kommittén föreslagit i kap. 1. I den mån som konverteringen skulle
leda till att uppställda gränser för aktieförvärv överskrids, kan alltså
utbyte mot aktier icke äga rum. I sådana fall får skuldebreven bestå
såsom räntebärande värdepapper till dess de inlöses eller försäljes. Be-
träffande optionsrätter, vilkas utnyttjande för aktieförvärv skulle leda
till att genom förvärvet ägarens samlade aktieinnehav skulle komma att
överstiga den uppställda gränsen för rätten att äga aktier i försäkringsak-
tiebolaget, får ett erforderligt antal optionsrätter försälgas på marknaden
under den återstående löptiden.

11.6 Vissa bestämmelser angående portföljförvaltares verksamhet

Kommittén har under sitt utredningsarbete kommit att uppmärksamma
frågan om behovet att från samhällets sida ange vissa principer eller
regler för de anställda i försäkringsbolagen som har till uppgift att å
bolagens vägnar svara för den löpande placeringen av kapitaltillgångar-
na — portföljförvaltarna. Denna fråga hänför sig visserligen inte direkt
till det i detta kapitel behandlade förbudet mot annan rörelse. Kom-
mittén har likväl ansett sig böra beröra den med hänsyn till de viktiga
funktioner som portföljförvaltarna utövar på kapitalförvaltningens om-
råde. Hur dessa funktioner utövas, är av icke oväsentlig betydelse för en
sund utveckling av försäkringsväsendet.

I fondkommissionslagen (1979:748) upptas under rubriken Särskilda
bestämmelser vissa regler för den som på grund av befattning eller an-

nars har anknytning till självständig fondkommissionär eller banks fondkommissionsrörelse. Dessa får ej för egen räkning genom köp, byte eller därmed jämförligt fång förvärva fondpapper annat än för långsiktig förmögenhetsförvaltning. Vidare skall egna och närståendes köp och försäljningar anmälas till arbetsgivaren. I försäkringsrörelselagen finns inga motsvarande bestämmelser som är tillämpliga på försäkringsbolagens medelsförvaltning. Kommittén finner det självklart, att utgångspunkten måste vara, att de tjänstemän i försäkringsbolagen som handlägger bolagens kapitalplaceringar inte får möjlighet att göra kortfristiga affärer för egen räkning. Genom den insyn en portföljförvaltare på grund av sin verksamhet får i de aktuella marknadsförhållandena, kommer vederbörande i en situation av samma natur som kännetecknar en insider. Ännu allvarigare är risken för en sammanblandning av samtida transaktioner på bolagets vägnar och för privat räkning. Kommittén finner, att det i första hand åligger försäkringsbolagets styrelse och verkställande direktör att övervaka att portföljförvaltaren inte utnyttjar sin ställning för att själv göra sådana affärer. Bolagets ledning bör utfärda betryggande bestämmelser i detta syfte. Som stöd för detta vill kommittén åberopa 8 kap. 7 § andra stycket försäkringsrörelselagen där det föreskrivs, att styrelsen "skall se till att organisationen i fråga om medelsförvaltningen även innefattar en tillfredsställande kontroll". Enligt kommitténs mening bör det över huvud taget inte vara tillåtet för en portföljförvaltare att för egen räkning handla på den kortfristiga marknaden. Långfristiga placeringar bör anmälas för försäkringsbolagets ledning. Det synes vidare lämpligt att försäkringsinspektionen genom etikmeddelanden lämnar närmare vägledning beträffande vad som kan anses vara god sed på detta område.

Det som kommittén nu tagit upp torde inte bara beröra kapitalförvaltningen inom försäkringsbolagen, utan också sådana institut som bedriver allmän finansrörelse. Kommittén anser, att denna fråga är av sådan principiell vikt, att den borde regleras genom en allmän lagbestämmelse som täcker alla institutioner som opererar på penning- och kapitalmarknaden, och vill därför föreslå att lagstiftning för detta syfte tas upp till övervägande av departementet.

11.7 Övergångsbestämmelser

De av kommittén föreslagna reglerna för försäkringsbolagens aktieplaceringar bör gälla från den dag då de härav betingade lagändringarna utfärdats. Eftersom kommitténs förslag till största delen innebär en vidgad ram för bolagens rätt att äga aktier, borde behovet av övergångsbestämmelser för bestående aktieinnehav vid lagens ikraftträdande inte vara stort. I några fall kan dock aktieinnehavet den dag lagändringarna trätt i kraft överstiga de gränser kommittén föreslagit. Detta gäller främst innehav av röstsvaga aktier. Det kan vidare tänkas att i något fall försäkringsbolags dotterbolag eller andra långtgående aktieengagemang inte

uppfyller uppställda krav. Kommittén vill därför föreslå en övergångstid av tre år från tiden för ikraftträdandet. Beträffande existerande dotterbolag eller i övrigt omfattande speciella aktieengagemang hos försäkringsbolagen har försäkringsinspektionen möjlighet att ge dispens även för längre tidsperioder, om det finns särskilda skäl för det. Kommittén vill inte utesluta, att det i vissa fall kan finnas skäl att tillåta existerande engagemang att bestå utan avvecklingskrav.

Kap 3 Kreditförsäkring och försäkring mot politiska risker

1 Direktiven

Såväl försäkringsverksamhetskommittén som kreditmarknadskommittén (Fi 1983:06) har enligt sina respektive direktiv att behandla kreditförsäkringsverksamheten.

I *försäkringsverksamhetskommitténs* direktiv anges vad gäller denna fråga:

Specialitets- eller separationsprincipen innebär att samma företag inte får driva både livförsäkringsrörelse och annat slag av försäkringsrörelse. Denna princip bör bestå. Det kan sättas ifråga om den inte också bör utvidgas att avse kreditförsäkring med hänsyn till de speciella förhållandena på detta område. Bolag som meddelar kreditförsäkring skulle i så fall inte få meddela annat slag av försäkring.

I *kreditmarknadskommitténs* direktiv framhålls följande:

En särskild fråga väcker försäkringsbolagens möjlighet att få koncession att meddela kreditförsäkringar. Goda möjligheter till kreditförsäkringar kan vara av värde för företagens försäljnings- och exportansträngningar. Kreditförsäkringsverksamheten sammanfaller emellertid till vissa delar med bankernas verksamhet. Kommittén bör undersöka om det därför finns anledning att ställa upp särskilda regler i fråga om kreditförsäkringarna. Kommittén bör även i denna fråga hålla kontakt med försäkringsverksamhetskommittén.

2 Avgränsning av kommitténs uppdrag

Av gällande s.k. bransch katalog — upprättad av försäkringsinspektionen den 16 mars 1962 — framgår att direkt kreditförsäkring utgör en egen försäkringsgren. Någon allmän beskrivning av vilken typ av försäkring som skall anses vara kreditförsäkring finns dock inte i katalogen.

Själva ordet kreditförsäkring leder tanken till försäkringar som ger en kreditgivare skydd mot ekonomiska förluster till följd av en lämnad kredit. Många av de försäkringar som benämns kreditförsäkring har också just detta syfte.

I den rättsvetenskapliga litteraturen beskrivs i mer allmänna ordalag

kreditförsäkringarna som försäkringar vilka avser att skydda en borgenär mot att en gäldenär inte kan uppfylla sina förpliktelser. Inte heller denna beskrivning täcker emellertid samtliga befintliga former av kreditförsäkring. Den passar nämligen mindre bra in på de kreditförsäkringar som tecknas av en arbetsgivare och som syftar till att säkerställa att hans anställda tjänstemän kan tillgodogöra sig vissa pensionsförmåner grundade på överenskommelser mellan SAF och PTK. Tilläggas kan å andra sidan att det finns försäkringsformer inom framför allt ansvarighetsförsäkringsgrenen som uppvisar mycket stora likheter med vissa av de försäkringar som bolag kan meddela inom ramen för sin kreditförsäkringskoncession.

Av det ovan sagda framgår att det uppstår vissa definitionsproblem vid försök att dra en skarp gräns mellan sådana försäkringar som i dag kan meddelas inom ramen för en obegränsad koncession för direkt kreditförsäkring och vissa andra försäkringar. Detta sammanhänger, som ovan framgått, med att försäkringsbolag som saknar koncession för kreditförsäkring ändå kan meddela försäkring mot vissa typer av kreditrisker.

De olika försäkringar som kan meddelas inom ramen för en koncession för direkt kreditförsäkring har alla det gemensamt att de avser att skydda mot allmän förmögenhetsskada. Ersättning utgår endast under förutsättning av att en s.k. kommersiell händelse inträffat. Detta innebär i princip att en borgenär får ersättning på försäkringen om en gäldenär skulle bli insolvent eller att en tjänsteman, vilkens arbetsgivare tecknat kreditförsäkring för att skydda sitt pensionsåtagande, har sin tjänstepension garanterad även om arbetsgivaren skulle gå i konkurs. Till skillnad från de garantier som bankerna och Exportkreditnämnden (EKN) meddelar, inryms således inte i dessa försäkringar ett skydd också mot politiska risker.

Med begreppet politisk risk avses här den risk ett företag löper att drabbas av ekonomisk förlust genom att myndigheter eller offentliga institutioner i de exportländer, eller de värdländer för utlandsinvesteringar där företaget verkar, opåräknat vidtar vissa åtgärder. Försäkringarna ger i allmänhet skydd mot exempelvis störningar i exportkontrakt, införandet av bestämmelser som försvårar eller förhindrar transfereringar, konfiskation, expropriation och nationalisering av egendom.

Den svenska termen för den form av försäkring som täcker risker av sistnämnda slag är "försäkring mot politiska risker". Sådan försäkring har i Sverige börjat marknadsföras av privata försäkringsbolag först på 1980-talet. Alla dessa bolag, utom ett, meddelar försäkring mot politiska risker inom ramen för sin koncession för försäkringsgrenen "allmän försäkring mot förlust och kostnad". Undantag utgör ett bolag som saknar koncession för just denna försäkringsgren och som därför hänför de aktuella försäkringarna till sjöförsäkringsgrenen.

Det finns företrädare för försäkringsbranschen som anser det vara naturligt att kreditförsäkringsbolag också ges möjlighet att meddela försäkring mot politiska risker. De grundar sin uppfattning på det förhål-

landet att försäkringstagare som tecknar en exportkreditförsäkring många gånger kan behöva samtidigt skydda sig mot såväl politiska som kommersiella risker. Det skulle därför i vissa fall kunna vara en fördel för kunden om privata försäkringsbolag med svensk koncession för kreditförsäkring, i likhet med t.ex. Exportkreditnämnden, tilläts meddela försäkringar som täckte båda dessa slag av risker.

Det kan här nämnas att det ännu inte funnits anledning för försäkringsinspektionen att formellt pröva frågan huruvida obegränsad koncession för direkt kreditförsäkring i princip innebär tillstånd att också meddela försäkring mot politiska risker.

Eftersom försäkring mot politiska risker har nära anknytning till exportkreditförsäkring, finner kommittén det lämpligt att här behandla också den förstnämnda försäkringsformen.

I några sammanhang har begreppet kreditförsäkring givits en mycket vid innebörd. I begreppet har då inrymts inte bara de ovan nämnda, av privata försäkringsbolag meddelade, försäkringarna mot kommersiella resp. politiska risker utan också de — främst av exportkreditnämnden, men även av t.ex. fartygskreditnämnden och riksgäldskontoret — meddelade exportkreditgarantierna. Kommittén har emellertid inte mandat att behandla denna, sistnämnda typ av verksamhet.

De privata bankernas garantigivningsverksamhet har merendels lämnats utanför begreppet kreditförsäkring. Att bankernas verksamhet inte skall betraktas som försäkringsrörelse ligger helt i linje med kommitténs synsätt. Kommittén har i ett tidigare delbetänkande (SOU 1983:5) Koncession för försäkringsrörelse avstått från att försöka entydigt definiera begreppet försäkringsrörelse. I stället har kommittén valt att precisera vissa särdrag hos denna verksamhet. I samband därmed konstateras att bl.a. bankernas garantigivning uppvisar stora likheter med försäkringsrörelse, men att främst det skälet att bankerna står under bankinspektionens tillsyn talar för att bankgarantierna inte skall inrymmas i försäkringsrörelsebegreppet. I enlighet därmed bör nämnda garantier naturligen falla utanför kommitténs här aktuella uppdrag. I den mån de ändå tas upp till behandling är det endast i syfte att belysa kreditförsäkringens nuvarande ställning på marknaden, samt dess roll i framtiden.

3 Bakgrund

Kreditförsäkring mot kommersiella risker har funnits på den svenska marknaden i mer än ett halvt sekel. Försäkring mot politiska risker har däremot tillkommit först under senare år. Inget försäkringsbolag med svensk koncession meddelade ännu sådana försäkringar vid den tidpunkt då försäkringsverksamhetskommitténs direktiv skrevs. Det är därför naturligt att en beskrivning av bakgrunden till kommitténs — liksom också till kreditmarknadskommitténs — uppdrag i praktiken kommer att handla endast om den förstnämnda försäkringsformen.

Som inledningsvis påpekats är direkt kreditförsäkring i Sverige en särskild skadeförsäkringsgren i den s.k. branschkatalogen. Detta innebär att skadeförsäkringsbolag som uttryckligen fått koncession för kreditförsäkring har rätt att meddela sådan direkt försäkring. Dylik rätt har också de captivebolag som i princip fått koncession att meddela alla slag av direkt sakförsäkring för risker hänförliga till den egna koncernens verksamhet. Under senare årtionden har *obegränsade* tillstånd att meddela direkt kreditförsäkring endast givits till ett fåtal i Sverige verksamma försäkringsbolag. Försäkringsinspektionen har nämligen alltsedan senare hälften av 1920-talet intagit en restriktiv hållning till denna försäkringsgren. Vid nämnda tidpunkt led flera svenska bolag, som vid sidan av brandförsäkring bedrev kreditförsäkring mot kommersiella risker, stora förluster. Förlusterna var hänförliga till kreditförsäkringsgrenen. Det hade bl.a. förekommit att kreditförsäkring erbjudits huvudsakligen i avsikt att befrämja ackvisitionen i andra försäkringsgrenar och att därvid eftergifter gjorts beträffande erforderlig säkerhet vid kreditbedömningen. Felaktig premiesättning i förening med alltför stort risktagande gav upphov till förluster, som måste täckas med överskottsmedel från andra grenar. Missförhållandena bedömdes av inspektionen dels kunna medföra fara för de berörda försäkringsbolagens soliditet och likviditet, dels även i övrigt vara av allvarlig art. Inspektionen inledde därför i början av år 1927 förhandlingar med de försäkringsbolag som då hade koncession för kreditförsäkring. Den överenskommelse som året därefter träffades innebar bl.a. att försäkringsbolag, som inte hade karaktären av specialbolag, inte skulle få meddela annan direkt kreditförsäkring än automobil- och fastighetskreditförsäkring, och detta endast enligt av inspektionen utarbetade bestämmelser.

Det är troligt att erfarenheterna av kreditförsäkringsverksamhet i andra länder — framför allt i England — vid denna tidpunkt spelat en stor roll för inspektionens ställningstagande att direkt kreditförsäkring skulle få meddelas endast av specialbolag. I England hade man långt tidigare än i Sverige upplevt problem av den art som på 1920-talet kom att drabba den direkta kreditförsäkringen här i landet. Utvecklingen av kreditförsäkring i England hade spontant drivit fram bildandet av flera direkttecknande specialbolag, av vilka särskilt kan nämnas Trade Indemnity Company. Detta bolag verkade under 1920-talet för kreditförsäkringens villkor och metodik också i andra länder. Bolaget betecknades utomlands som ett föredöme på kreditförsäkringens område.

Företrädare för Trade Indemnity hade åsikten att engelska försäkringsbolag i allmänhet borde upphöra med att teckna direkt kreditförsäkring. I stället skulle de ingå som aktieägare i Trade Indemnity och därifrån som reassuradörer få andelar av detta bolags affär, vilken vid denna tidpunkt huvudsakligen bestod av export- och andra kundkreditförsäkringar.

Vad ovan sagts om tillämpningen i Sverige av separationsprincipen på kreditförsäkringsområdet har, som framgått, gällt endast den direkta verksamheten. Försäkringsinspektionen har nämligen inte uppställt motsvarande krav beträffande indirekt kreditförsäkring, dvs. mottagen

kreditåterförsäkring. Ett skadeförsäkringsbolag som har obegränsad koncession för försäkringsgrenen "indirekt försäkring" kan således utan hinder meddela indirekt kreditförsäkring. Det finns heller inget krav på att ett sådant bolag skall särredovisa de olika typer av försäkringar som ingår i dess indirekta affär. Mottagen kreditåterförsäkring hålls följaktligen i redovisningssammanhang inte åtskild från annan indirekt affär. En starkt bidragande orsak till detta förhållande är att den indirekta affären är global till sin natur. Den internationella konkurrensen bestämmer i stor utsträckning såväl själva avtalskonstruktionen som premiesättning. Ett återförsäkringskontrakt, som erbjuds ett svenskt försäkringsbolag från utlandet, omfattar inte sällan flera olika försäkringsgrenar.

I en den 17 juni 1963 till finansdepartementet ställd skrivelse angående den direkta kreditförsäkringens ställning inom det svenska kreditväsendet, framhöll försäkringsinspektionen bl.a. att ovan nämnda överenskommelse från år 1928 inte torde vara juridiskt bindande för försäkringsbolagen och fortsatte:

De bolag, som jämlikt 1948 års lag om försäkringsrörelse erhållit koncession för kreditförsäkring, synes ha rätt att bedriva kreditförsäkringsrörelsen utan andra begränsningar än dem som följer av lagen, bolagsordningarna och koncessionsbesluten. Bolagen torde dock anse sig moraliskt förpliktade att fortfarande följa huvudlinjerna i överenskommelsen.

Försäkringsinspektionen tog i skrivelsen också upp frågan om kreditförsäkringens ställning visavi bankernas garantigivning. Man anförde:

Vid skilda tillfällen har fråga uppkommit om att försäkringsbolagen i viss omfattning skall få meddela kreditförsäkring. Från såväl svenskt som utländskt håll har intresse anmälts för nya kreditförsäkringskoncessioner. Mot denna bakgrund har försäkringsinspektionen i kreditförsäkringsfrågan haft överläggningar med bankinspektionen. Vid dessa överläggningar har det framhållits att kreditförsäkringsverksamheten och bankernas garantigivning är så nära besläktade med varandra att det i varje fall är mycket svårt att finna någon principiell skillnad mellan de två verksamhetsformerna. Härtill kommer att såväl bankernas som försäkringsbolagens verksamhet regleras genom speciallagstiftning och har ansetts vara i behov av en särskild tillsyn från offentlig myndighets sida. Lagstiftningen och tillsynen avser i båda fallen bl.a. att skapa garantier för vederbörande inrättnings soliditet och likviditet. Samtidigt kan emellertid konstateras att bankerna är tvungna att ställa större krav på säkerhet för utgivande av bankgarantier än vad kreditförsäkringsbolagen behöver göra när det gäller meddelande av kreditförsäkringar. Konkurrensen mellan försäkringsbolagen och bankerna på detta område är således icke en ren priskonkurrens utan en konkurrens, där arten av de säkerheter, som kunden har att erbjuda, spelar en stor roll.

Försäkringsinspektionen fann det lämpligt att frågan om bankgaranti-verksamheten och kreditförsäkringsverksamhetens inbördes ställning

närmare utreddes och hänvisade till den då sittande kreditinstitututredningen. I skrivelsen framhölls därom följande:

Till att börja med bör man söka att närmare analysera behovet av en kreditförsäkringsverksamhet, bedriven av försäkringsbolag, vid sidan av en garantigivning som handhaves av bankerna. Härvid måste bl.a. ställning tas till frågan i vad mån det är behövt och lämpligt att bankernas kapacitet på området kompletteras med den kapacitet som försäkringsbolagen kan ställa till förfogande. Det bör i det sammanhanget uppmärksammas att kreditförsäkring förekommer i alla länder med ett utvecklat försäkringssystem och att kreditförsäkringens kapacitet till väsentlig del bygger på en riskpridning, som åstadkommes genom ett välutvecklat internationellt återförsäkringssystem som kan tillhandahålla återförsäkring av flera olika former. Observeras bör också att svenska företag på grund av affärskutymerna utomlands kan möta krav på ställande av säkerhet just i kreditförsäkringens mening. Fråga uppkommer också om värdet av att två skilda företagstyper får tillfälle att konkurrera med varandra på nu ifrågavarande område. I sammanhanget bör även ställning tagas till spörsmålet i vad mån en sund kreditförsäkringsverksamhet kan bedrivas på grundval av säkerheter som ej accepteras av banker. Kommer man till det resultatet att det mest ändamålsenliga är att bägge verksamheterna bedrivs sida vid sida, torde det mot bakgrund av den struktur, som den svenska försäkringsbolagsverksamheten f.n. har, böra övervägas huruvida det från kreditmarknadssynpunkter finnes skäl att lätta på de band som länge lagts på kreditförsäkringsverksamheten och tillåta att denna undergår en mera betydande expansion. Understrykas bör att svenska försäkringsbolag kan ha intresse av att bedriva kreditförsäkringsverksamhet icke blott i Sverige utan även i utlandet till svenska exportörer samt svenska konsultations- och entreprenadföretag som driver verksamhet utomlands.

I sitt betänkande (SOU 1967:64) diskuterade emellertid inte kreditinstitututredningen de frågor som försäkringsinspektionen lyfte fram i sin promemoria.

Vid tidpunkten för inspektionens skrivelse hade — förutom det ömsesidiga Försäkringsbolaget Pensionsgaranti (FPG) — sex försäkringsbolag koncession för direkt kreditförsäkring i Sverige, nämligen Svenska Kreditförsäkringsaktiebolaget (Svenska Kredit), Folksam sak, Fylgia, Göta, Svea och Skåne. Koncessionen för Folksam sak var dock — då liksom nu — begränsad därigenom att bolagsordningen föreskrev att försäkring skulle meddelas företrädesvis åt kooperativa företag. I övrigt hade försäkringsinspektionen tillstyrkt en starkt begränsad kreditförsäkringskoncession för det då nybildade specialbolaget Kredit-Garanti. Vad beträffar det ömsesidiga försäkringsbolaget FPG, grundat 1961, avsåg koncessionen kreditförsäkring för tryggnad av utfästelser om pension. Den kreditförsäkringsverksamhet som FPG — och sedermera också det ömsesidiga kreditförsäkringsbolaget AMFK — bedriver kan därmed sägas vara av ett speciellt och begränsat slag, även om FPG:s och AMFK:s verksamheter sins emellan också skiljer sig åt till sin natur. Av de två sistnämnda formerna av försäkring täcker den första risken att en

arbetsgivare p.g.a. insolvens inte kan fullgöra sina skyldigheter att utge avtalade pensionsförmåner, medan den andra täcker risken att en arbetsgivare inte kan återbetala sitt lån till försäkringsbolaget AMF-pension.

Av de ovan uppräknade sex bolagen var det endast specialbolaget Svenska Kredit som bedrev kreditförsäkring av någon större omfattning. Detta bolags premieinkomst avseende direkt kreditförsäkring i Sverige uppgick år 1961 till något över 3 miljoner kronor. Motsvarande premieinkomst utgjorde för Folksam sak ca 59 000 kronor, för Fylgia 46 000 kronor, för Göta 48 000 kronor och för Svea endast 150 kronor. Skåne redovisade inte någon premieinkomst alls för kreditförsäkring.

Kreditförsäkring mot kommersiella risker kan, som redan framgått, i många fall sägas syfta till att hålla en borgenär skadeslös för den händelse en gäldenär av privatekonomiska skäl inte skulle ha förmåga att fullgöra sina förpliktelser. Försäkringen — liksom också den s.k. förmögenhetsbrottsförsäkringen (i gällande branschcatalog benämnd garantiförsäkring) — skiljer sig således från de flesta andra försäkringsformer bl.a. genom att just vara inriktad på förluster som beror av allmän förmögenhetsskada. Till viss del uppvisar därmed kreditförsäkring mot kommersiella risker stora likheter med borgen eller garanti. Kreditförsäkringsrörelsen kan därför — som också framhölls i försäkringsinspektionens skrivelse 1963 till finansdepartementet — i flera hänseenden jämföras med bankernas garantigivningsverksamhet och även t.ex. med den verksamhet som bedrivs av Exportkreditnämnden.

Bankernas garantigivning var fram till den 21 nov 1985 underkastad kreditpolitisk styrning genom de bestämmelser om likviditetskvoter och utlåningstak som gällde för alla slag av bankkreditgivning och som tillkommit i syfte att kontrollera omfattningen av utlåningen. Motsvarande regler för styrning av kreditförsäkringsbolagens verksamhet fanns inte, vilket enligt fullmäktige i riksbanken medförde vissa negativa konsekvenser. Detta framgår av ett yttrande från riksbanksfullmäktige den 21 januari 1983 till finansdepartementet över en koncessionsansökan avseende ett då inom Allmänna Brand-koncernen planerat kreditförsäkringsaktiebolag, Allmänna Kredit. Fullmäktige anförde bl.a. att, när behovet av kreditförsäkringsverksamhet skall bedömas borde även bankernas kreditgarantigivning beaktas. De många bankerna i Sverige hade sedan länge en välutvecklad kreditgarantiverksamhet. Något behov av en ökning av garantiutbudet i form av bildandet av särskilda kreditförsäkringsbolag för att tillgodose företagets och andra låntagares behov av kreditgarantier fanns enligt fullmäktige inte. Bildandet av särskilda kreditförsäkringsbolag borde dessutom ses i ett kreditpolitiskt sammanhang. Enligt fullmäktiges mening var det olyckligt att i dåvarande läge underlätta kreditgivningen på den icke organiserade delen av kreditmarknaden. För kreditgivningen på denna del fanns inte någon styrmekanism utöver räntan. Genom att underlätta kreditgivningen på den icke organiserade marknaden försvagades möjligheterna till styrning av kreditgivningen totalt sett. En ostyrd kreditgarantigivning i en ekonomi med rik tillgång på likviditet kunde leda till en långt snabbare kreditexpan-

sion än som på allmänekonomiska grunder bedömdes som önskvärd. Fullmäktige motsatte sig därför bifall till ansökningsen.

Samma dag den 5 maj 1983 som regeringen i ett beslut lämnade det tilltänkta bolaget Allmänna Kredits ansökan om koncession för kreditförsäkring utan bifall beslutade regeringen också tillsätta en kommitté för översyn av kreditmarknadens struktur. Denna antog sedermera namnet kreditmarknadskommittén. Bland de uppgifter som denna kommitté har att utreda ingår, som inledningsvis framgått, den särskilda frågan huruvida det finns anledning att ställa upp speciella regler i fråga om kreditförsäkring.

4 Kreditförsäkring

Som redan tidigare beskrivits omfattar de försäkringar som meddelas av försäkringsbolag inom ramen för i Sverige erhållen koncession för direkt kreditförsäkring inte alla de risker som exempelvis en kreditgivare i denna sin egenskap kan utsättas för. Enligt ett för alla försäkringarna gemensamt villkor utgår nämligen ersättning endast under förutsättning att uppkommen skada har förorsakats av en s.k. kommersiell händelse.

Med en kommersiell händelse avses i detta sammanhang att den som har att uppfylla förpliktelserna kommit på obestånd, dvs. att han inställt sina betalningar eller försatts i konkurs. Han kan dock också ha flyttat till okänd ort eller hålla sig undan på annat sätt.

Kreditförsäkring mot kommersiella risker kan, som inledningsvis berördes, delas in i två huvudgrupper. Den ena benämns vanligen allmän kreditförsäkring, eller affärskreditförsäkring. Den andra gruppen brukar kallas kreditförsäkring för trygghet av pensionsutfästelser. I denna senare grupp inräknas också kreditförsäkring för trygghet av STP-lån.

Den allmänna kreditförsäkringen kan i sin tur indelas i tre huvudgrupper, nämligen borgensförsäkring, hypoteksförsäkring och kundkreditförsäkring. Det bör dock tilläggas att, i den offentliga statistiken, uppgifterna om "borgenskreditförsäkring" merendels omfattar även kreditförsäkring för trygghet av pensionsutfästelser.

Det kan i detta sammanhang också påpekas att en svensk koncession för kreditförsäkring inom EG-området motsvaras av en koncession för den sammansatta försäkringsgrenen "credit and suretyship insurance". I den inom EG gällande grundläggande katalogen över försäkringsgrenar är dock "credit insurance" och "suretyship insurance" två skilda försäkringsgrenar. "Credit insurance" överensstämmer i stort med svensk hypoteks- och kundkreditförsäkring, medan "suretyship insurance" — översatt till svenska förhållanden — innebär borgensförsäkring. Det kan för övrigt nämnas att OECD rekommenderat sina medlemmar, av vilka Sverige är en, att använda ett system för indelning av försäkringar på olika försäkringsgrenar som överensstämmer med det som EG tillämpar. På försäkringsinspektionen pågår f.n. också ett översynsarbete med gällan-

de branschcatalog. Syftet härmed är att i största möjliga utsträckning anpassa indelningen i försäkringsgrenar till den av OECD givna rekommendationen.

4.1 Borgensförsäkring

En *borgensförsäkring* är en garanti som ett företag kan ställa för ett åtagande. Den är här en vanligt förekommande garantiform och villkoren kan utformas så att utländsk liksom svensk beställare blir förmånstagare. Borgensförsäkring utfärdas i form av s.k. *proprieborgen*, dvs. "såsom för egen skuld", och är som säkerhet likvärdig med en bankgaranti.

Vid *proprieborgen* behöver borgenären inte först konstatera gäldenärens insolvens för att kräva försäkringsbolaget på försäkringsersättning. Det blir här fråga om omedelbar betalning av hela försäkringsbeloppet och inte — som fallet är vid enkel borgen — endast om skillnaden mellan vad gäldenären kan erlægga och den faktiska gälden. Det är därför nödvändigt att såväl försäkringsgivaren som berörda återförsäkringsgivare har en hög likviditetsberedskap, t.ex. genom speciella låneavtal med banker.

I samband med att försäkringsbolaget meddelar en borgensförsäkring får försäkringstagaren teckna en motförbindelse som ger bolaget regressrätt, dvs. rätt att av försäkringstagaren återkräva hela eller delar av det belopp som utbetalats på försäkringen.

Borgensförsäkring tecknas i allmänhet av en entreprenör eller en leverantör och utgör då säkerhet för dennes kontraktsenliga förpliktelser. Dessa avser vanligen rätta fullgörandet av en entreprenad eller leverans, garantiansvaret samt återbetalningsskyldigheten för ett uppburet förskott. Eftersom ett försäkrat affärskontrakt mellan en leverantör, eller en entreprenör, och dennes kund många gånger kan ha en löptid på flera år, händer det relativt ofta att en försäkring måste förlängas. Så sker även i fall då det blivit uppenbart att ansökningen vid en noggrannare kreditvärdighetsprövning, aldrig bort godkännas.

Borgensförsäkringen kan också utgöra säkerhet för betalningsskyldighet i andra fall, t.ex. en researrangörs eller reseagents förpliktelser enligt resegarantilagen.

4.2 Hypoteksförsäkring

Hypoteksförsäkring innebär en garanti för lån. Låntagaren tecknar försäkringen för att skydda långivaren. Den senare är ofta en institutionell långivare även om andra långivare också kan komma i fråga. Genom försäkringen garanterar försäkringsgivaren gentemot långivaren låntagarens, försäkringstagarens, förpliktelser enligt reversen. Även denna försäkring utfärdas således i form av *proprieborgen*, vilket får till följd att försäkringsbolaget blir primärt ansvarig för låntagarens skuld. Till skillnad från vad som gäller beträffande övriga kreditförsäkringar krä-

ver dock försäkringsbolaget här i allmänhet någon form av säkerhet, t.ex. borgen eller realsäkerhet. Försäkringen utställs normalt för en tid av ett år, men den kan förlängas om inga anmärkningar framkommer.

I likhet med borgensförsäkringen är hypoteksförsäkringen i många fall ett alternativ till de garantier som banker ger.

4.3 Kundkreditförsäkring

Kundkreditförsäkring tecknas av en leverantör/kreditgivare och ger den-
ne skydd mot kundförluster. Försäkringen täcker i allmänhet inte långa
affärsavtal, dvs. sådana som har en löptid på mer än fem år. Till skillnad
från vad som gäller vid borgens- och hypoteksförsäkring är således här
försäkringstagaren själv förmånstagare. Någon motsvarighet bland
bankgarantierna till kundkreditförsäkringen finns inte. Vad gäller bank-
garantierna är bankens uppdragsgivare (gäldenären) och förmånstaga-
ren (borgenären) aldrig en och samma person.

Påpekas bör dock att bankägda finansbolag gör utfästelser som har
vissa likheter med bl.a. kundkreditförsäkring. Exempel härpå är s.k. kon-
traktsfinansiering, en form av kreditgaranti i samband med avbetal-
ningsaffärer, och garantifactoring, som närmast kan beskrivas som ga-
ranti av framtida inkomstflöden. Båda dessa slag av utfästelser har ka-
raktär av enkel borgen. Framför allt garantifactoring har så starka inslag
av försäkring att företrädare för försäkringsbranschen ansett att den bör
betraktas som sådan.

Till kundkreditförsäkringen ansluts i allmänhet fler än en kund. Detta
innebär att försäkringen kan sägas ha ett mer uttalat inslag av riskutjämn-
ning än övriga kreditförsäkringar. I samband med t.ex. varuleveranser
till återförsäljare eller fabrikanter m.fl. lämnar leverantören vanligen
successivt kortfristiga affärskrediter. Försäljning av varor på sådana vill-
kor är förenad med risken att betalning uteblir beroende på kundens,
eller kundernas, bristande betalningsförmåga. För att ersättning skall
utgå på försäkringen räcker det således normalt inte enbart med betal-
ningsinställelse. Enligt försäkringsvillkoren utgör konkurs, ackord och
utmätning utan tillgångar ersättningsbara fall. Förluster av här nämnt
slag inträffar i de flesta affärsbranscher även om framförallt vissa bran-
scher har varit speciellt utsatta under de senaste åren. Exempel härpå är
insolvenserna bland småhustillverkare.

Kundkreditförsäkringen innebär, förutom att den ger ersättning för
kundförluster, i allmänhet också hjälp med kreditbedömningar samt en
kontinuerlig bevakning av kundernas betalningssätt och ekonomiska
ställning.

En speciell kundkreditförsäkring är den s.k. *exportkreditförsäkringen*,
som inte skall förväxlas med försäkring mot politiska risker. Den gäller
för fordringar på olika exportmarknader, där riskerna för kunders insol-
vens vanligen är mera svårbedömda än i hemlandet. Det kan i dessa fall
— likom inom kundkreditförsäkringen i övrigt — röra sig om mycket

stora krediter. Villkoren är i huvudsak desamma som för den inhemska kundkreditförsäkringen.

Svenska kredit har i viss utsträckning vidareutvecklat kundkreditförsäkringen och kallar denna sin produkt för *Protectoring* — Kundkreditförsäkring. På försäkringen utgår inte endast ersättning när en kund försätts i konkurs eller begär ackord, utan också när han av någon annan anledning dröjer i mer än sex månader med att betala. En förutsättning för att garantin mot utebliven betalning skall gälla är att krav- och inkassoåtgärder är vidtagna.

4.4 Kreditförsäkring för tryggnad av pensionsutfästelser

Försäkringar av rubricerade slag meddelas främst av två specialbolag, nämligen Arbetsmarknadsförsäkringar, ömsesidigt kreditförsäkringsbolag (AMFK) och försäkringsbolaget Pensionsgaranti (FPG) — också det ömsesidigt. Båda dessa bolags tillkomst har samband med tillskapandet av vissa arbetsmarknadsförsäkringar (kollektivavtalsgrundade försäkringar), som behandlats av kommittén i ett nyligen avgivet delbetänkande (SOU 1986:8).

Arbetsmarknadsförsäkringarna har skapats genom kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. De ingår som en del i en samlad uppgörelse om anställningsförhållandena på arbetsmarknaden och har därmed en starkt social karaktär. De överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter som hittills skapat ett behov av ett kreditförsäkringsarrangemang är dels de om särskild tilläggspension (STP) för privatanställda *arbetare*, dels de om ålderspension och kompletterande ålderspension för privatanställda *tjänstemän*.

Försäkringsbolaget AMFK meddelar direkt kreditförsäkring för arbetsgivares s.k. återlån (STP-lån). Lånen upptas hos försäkringsbolaget AMF-pension i samband med erläggandet av premier enligt försäkringsavtalet om särskild tilläggspension (STP) för arbetare. Ersättning från AMFK till AMF-pension utgår för den händelse arbetsgivaren inte har förmåga att återbetala lånet.

En arbetsgivare med skyldighet att ge de anställda tjänstemännen ålderspension och kompletterande ålderspension kan — istället för att teckna motsvarande försäkringar i försäkringsbolaget SPP — själv åta sig ansvaret för att de anställda tillgodogörs de avtalade pensionsförmåner. En förutsättning härför är dock att arbetsgivarens (företagets) ansvar för pensionsåtagandena kreditförsäkras i försäkringsbolaget FPG.

4.5 Försäkringsbolag med koncession för direkt kreditförsäkring

Som redan framgått meddelar försäkringsbolag med svensk koncession för direkt kreditförsäkring inom denna ram endast försäkring mot kom-

mersiella risker. De 14 skadeförsäkringsbolag som vid utgången av 1986 hade sådan koncession var samtliga svenska riksbolag. Inget utländskt försäkringsföretag har ännu fått svensk koncession för direkt kreditförsäkring. Fem av dessa 14 bolag var s.k. captivebolag med tidsbegränsad koncession för direkt försäkring av egna koncernrisker. Av de övriga nio hade endast sex tillstånd att bedriva kreditförsäkring i Sverige. Av samtliga 14 bolag hade endast två obegränsad koncession för kreditförsäkring.

Omfattningen av koncessionerna för de 14 försäkringsbolagen skall kortfattat beskrivas nedan. De fem bolag som enligt sin bolagsordning har till föremål för verksamheten att bedriva direkt försäkring endast i form av kreditförsäkring benämnes därvid specialbolag.

Försäkringsbolag som 1986 hade tillstånd att bedriva direkt kreditförsäkring i Sverige:

□ *AMFK*. Ömsesidigt specialbolag. Koncessionen är begränsad till sådana försäkringar som avser fullgörande av arbetsgivares förpliktelser enligt villkoren för lån som upptas hos AMF-pension, s.k. STP-lån.

□ *Försäkringsbolaget Pensionsgaranti, FPG*. Ömsesidigt specialbolag. Koncessionen är begränsad till försäkringar som avser att trygga arbetsgivares pensionsutfästelser.

□ *Folksam sak*, ömsesidigt (ingår i Folksamgruppen). Begränsad kreditförsäkringskoncession. Sådana försäkringar får endast meddelas åt fackliga organisationer och till dessa knutna organ samt åt företrädesvis kooperativa företag. Resegarantiförsäkring kan dock meddelas utan begränsningar.

□ *Kredit-Garanti* (aktiebolag, till lika delar ägt av Ansvar Sak och Länsförsäkringsbolagens AB). Specialbolag med begränsad koncession. Bolaget har till föremål för sin verksamhet att inom Sverige och även utom riket såväl direkt som i återförsäkring meddela

dels kreditförsäkring, tecknad genom avtal med bankinstitut och avseende grupper av mindre personkrediter, för vilka bankinstitutet står en lämpligt avvägd självrisk,

dels — undantagsvis — kreditförsäkring av annan art, avseende åtaganden för grupper av mindre personkrediter,

dels avbetalningsförsäkring.

□ *Svenska Kredit* (börsnoterat aktiebolag, Hansa Sak och Skandia Sak äger vardera 31,25 procent av samtliga aktier). Specialbolag med *obegränsad* koncession för kreditförsäkring. Grundat 1928.

□ *Vegete Kredit*, fr.o.m. den 1 januari 1987 Wasa Kredit (aktiebolag ingående i Vegetekoncernen eller numera försäkringsgruppen Wasa). Specialbolag med *obegränsad* koncession för kreditförsäkring. Grundat 1983.

□ De tre försäkringsbolagen *Ansvar International*, *Folksam International* och *Hansa International* — helägda dotterbolag till respektive Ansvar Sak, Folksam sak och Hansa Sak — har alla begränsad svensk koncession för direkt kreditförsäkring. Sådan verksamhet får nämligen av dessa bolag bedrivas endast i utlandet.

□ De fem *captivebolagen* är AGA RE, som ingår i AGA-koncernen, Atlas Copco, tillhörande Atlas Copco-koncerner, Electrolux, som ingår i Electrolux-koncernen, Prosec, ingående i statliga Procordia-koncernen samt SKF Re, ingående i SKF-koncernen. Koncessionerna är tidsbegränsade och avser endast risker hänförliga till respektive koncerns verksamhet — såväl i som utanför Sverige.

I nedanstående tabell redovisas premieinkomsterna räkenskapsåret 1984 för bolag som under detta år bedrev direkt kreditförsäkring för kommersiella risker i Sverige. Uppgifterna är hämtade från försäkringsinspektionens sammanställning av data redovisade i årsredogörelserna. Några motsvarande uppgifter för övriga bolag med svensk koncession för direkt kreditförsäkring kan inte presenteras. Detta beror dels på att inget captivebolag vid årsskiftet 1984/85 ännu hade börjat driva kreditförsäkringsrörelse, dels på att uppgifter om de svenska bolagens premieinkomst för kreditförsäkringsverksamhet i utlandet normalt inte finns att tillgå i årsredovisningarna. De av försäkringsinspektionen utfärdade föreskrifterna för försäkringsbolagens årsredovisningar innehåller nämligen inget krav på att bolagen — vad gäller bl.a. den direkta utlandsaffären — skall särredovisa denna på olika försäkringsgrenar.

Tabell 1 Premieinkomst för direkt kreditförsäkring i Sverige räkenskapsåret 1984. Belopp i kkr.

AMFK	34 267
FPG	95 614
Folksam sak	1 060
Kredit-Garanti	74
Svenska Kredit	66 081
Vegete kredit	1 624
Summa	198 720

De knappt 200 milj. kr i sammanlagd premieinkomst fördelade sig approximativt på de olika kreditförsäkringsslagen enligt följande:

borgensförsäkring	75 %
kundkreditförsäkring	21 %
hypoteksförsäkring	4 %
	100 %

Att borgensförsäkringen utgör en så stor andel av kreditförsäkringen beror på att den inkluderar s.k. kreditförsäkring för tryggnad av pensionsutfästelser. Ser man bara till Svenska Kredits verksamhet blir bilden således en annan. Under åren 1981 t.o.m. 1985 har detta bolags premieinkomst för kundkreditförsäkring ökat från 16 till 40 milj. kr, medan däremot premieinkomsten för borgensförsäkringen legat oförändrad på ca 21 milj. kr. Premieinkomsten för hypoteksförsäkring har under samma period ökat från 3 till knappt 7 milj. kr. Inom Svenska

Kredit har således kundkreditförsäkringen kommit att få en allmer dominerande ställning.

Folksam har hittills redovisat endast borgensförsäkring och Vegete Kredit endast hypoteksförsäkring.

4.6 Kreditförsäkringsrörelsen

Premien för en kreditförsäkring är merendels låg i förhållande till det försäkrade beloppet. Den varierar dock från fall till fall, och från en försäkringsform till en annan, och det är därför endast möjligt att ange vissa riktvärden beträffande dess storlek. Premien för t.ex. en kundkreditförsäkring kan fastställas som en viss procent endera av försäkringstagarens omsättning under året eller av summan av maximala försäkringsbelopp (limiter) per kund. Den procentsats som tillämpas ligger i många fall inom intervallet 0,05 till 0,35 procent. Vid premiesättningen tas hänsyn till faktorer som försäkringstagarens branschtillhörighet, köpeavtalens betalningsvillkor, försäkringens omfattning, försäkringstagarens sätt att sköta kreditbevakningen samt kundkollektivets sammansättning och förutsättningarna för att uppnå en god riskutjämning inom detsamma. I de fall det är fråga om en exportkreditförsäkring tas hänsyn även till vilka exportländer som berörs.

I Sverige har alla de tre nämnda formerna av allmän kreditförsäkring bedömts vara ungefär lika riskfyllda. Någon åtskillnad i riskhänseende mellan å ena sidan t.ex. borgensförsäkring och å andra sidan hypoteksförsäkring och kundkreditförsäkring har inte gjorts. Visserligen är antalet skador inom borgensförsäkringen — liksom inom hypoteksförsäkringen — vanligen mycket litet, men försäkringen innehåller dock ett förhållandevis stort antal storrisker. Ett år då flera storskador inträffar kan således bolaget göra stora förluster på denna affär.

Risken för att kreditförsäkringsrörelsen skall ge upphov till förlust kan variera från ett år till ett annat och beror i första hand på det allmänna konjunkturläget, eftersom insolvens tenderar att förekomma oftare i tider med lågkonjunktur. För att rörelsen på sikt skall kunna bära sig krävs således i princip att skadeutfallet under en följd av år är så gynnsamt att bolaget kan bygga upp erforderliga reserver för att möta ett — eller i sämsta fall flera på varandra följande — förlustår. För att möjliggöra detta får försäkringsbolag som meddelar direkt kreditförsäkring för denna speciella försäkringsgren i princip göra större avsättningar till säkerhetsreserven (en reserv som uppbyggs av obeskattade medel) än för övriga försäkringsgrenar — med undantag dock för grenen direkt atoman-svarighetsförsäkring. Motsvarande liberala avsättningsregler gäller där- emot ej utan särskilt tillstånd för försäkringsbolag som meddelar försäkring mot politiska risker.

På grund av att försäkringsersättningarna inom kreditförsäkringsrörelsen — liksom inom vissa andra försäkringsgrenar — ett enskilt år vida kan överstiga premieintäkterna är behovet av återförsäkring vanligen

mycket stort inom denna gren. Detta gäller framför allt beträffande borgensförsäkringen, som förutom att den vanligen innehåller en större andel storrisker än övriga kreditförsäkringar också kännetecknas av att försäkringsavtalen har karaktär av *proprieborgen*. Det sistnämnda gäller visserligen också beträffande hypoteksförsäkringen, men sådan försäkring meddelas här i landet endast i blygsam omfattning av privata försäkringsbolag.

Hur stor del av en enskild försäkringsrisk som ett bolag maximalt får behålla för egen räkning framgår av en bestämmelse i bolagsordningen för bolaget.

Återförsäkringsavtal tecknas med såväl svenska som utländska försäkringsbolag. Dessa bolag kan vara rena kreditförsäkringsbolag, andra direkttecknande skadeförsäkringsbolag eller professionella återförsäkringsbolag.

Det stora behovet av en väl fungerande återförsäkringsmarknad har lett till ett internationellt samarbete mellan vissa kreditförsäkringsbolag. Beträffande både den statliga och den privata kreditförsäkringen äger ett betydande informations- och erfarenhetsutbyte rum.

Karaktéristiskt för kreditförsäkring är vidare att den ekonomiska risk som en försäkring täcker vanligen inte kan värderas med gängse försäkringstekniska beräkningsmetoder. Detta innebär att tidigare års uppgifter om utbetalda försäkringsersättningar normalt inte kan bilda underlag för en mera schablonartad premiesättning i fråga om nytecknade försäkringar. Bolagen tvingas i stället som regel göra en individuell prövning av varje enskild risk. Syftet är därvid bl.a. att utröna om en risk över huvud taget är försäkringsbar eller inte. I de fall sannolikheten för skada bedöms vara alltför stor avstår försäkringsbolaget från att meddela försäkring. Vid ifrågavarande prövning bedöms kundens, eller kundernas, ekonomiska situation med avseende på hela den tidrymd som försäkringsavtalet avser att omspänna. Detta sker bl.a. genom analys av årsredovisningar och, vad gäller huvudsakligen hypoteksförsäkringen, genom värdering av de säkerheter som i förekommande fall ställs till förfogande. I fråga om kundkreditförsäkringen får försäkringstagaren utöver premien betala en del av denna kostnad för undersökning av kundernas kreditvärdighet.

Vad gäller mindre risker, främst inom kundkreditförsäkringen, kan dock försäkringsmatematiska beräkningsmetoder i viss utsträckning tillämpas. Dessa kompletteras som regel med individuella riskbedömningar vilka dock av kostnadsskäl blir förhållandevis standardiserade.

Försäkringsbolag som meddelar kreditförsäkring mot kommersiella risker måste p.g.a. denna försäkrings särart ha tillgång till experter med ekonomisk utbildning.

4.7 Svenska Kredits försäkringsverksamhet

När man från olika håll hävdar separationsprincipen för kreditförsäkringsverksamhet har i huvudsak två skilda motiv anförts härför. Det ena

är att bolag i ackquisitionssyfte kan komma att alltför lättvindigt försäkra olika kreditrisker. Det andra är att riskerna — till stor del beroende på konjunkturkänsligheten — är svårbedömda. Försäkringsersättningarna bör visserligen under normala år bli förhållandevis låga i relation till premieintäkterna, men händelser kan å andra sidan under enstaka år inträffa som gör att försäkringsersättningarna då vida överstiger premieintäkterna. Bruttoaffären förväntas således normalt ge upphov till ett visst överskott, men den kan också under enstaka år förorsaka avsevärda förluster, framför allt under perioder när vissa branscher drabbas av lågkonjunktur.

Bedömningen att kreditförsäkringsverksamhet är en mycket riskfylld verksamhet vilar emellertid, som tidigare omnämnts, inte bara på teoretisk utan också på erfarenhetsmässig grund. Inte minst i utlandet, t.ex. i Danmark, Norge, England och Västtyskland, har händelser inträffat som visar att allvarliga felbedömningar kan göras av riskerna.

I Sverige har dock kreditförsäkringsrörelsen under senare decennier inte uppvisat några anmärkningsvärda förluster. Kreditförsäkringen anses här snarare under flera år ha uppvisat ett bättre resultat än t.ex. företagsförsäkringen.

För att ge en bild av kreditförsäkringens utveckling i Sverige under senare år skall vissa uppgifter om Svenska Kredits verksamhet presenteras.

Bolaget grundades 1928. Tillblivelsen kan ses som ett resultat av den tidigare nämnda överenskommelsen mellan försäkringsinspektionen och försäkringsbolagen om att kreditförsäkring skulle bedrivas i specialbolag. Denna överenskommelse fick också betydelse när Skandia Sak på 1960-talet ville utnyttja sin obegränsade koncession för kreditförsäkring. Försäkringsinspektionens agerande i frågan ledde till att Skandia Sak år 1969 från Trygg-Hansa övertog halva aktiekapitalet i Svenska Kredit samtidigt som den egna koncessionen för kreditförsäkring upphävdes.

Vad gäller Svenska Kredits hittillsvarande verksamhet har dess direktaffär, framför allt under det senaste decenniet, visat en gynnsam utveckling. Detta företag är, som redan framgått, det enda försäkringsbolag i Sverige som driver kreditförsäkringsverksamhet i nämnvärd omfattning.

De siffror som presenteras i tabellerna 2 och 3 avser endast bolagets direkta kreditförsäkring. I tabell 2 saknas för åren 1972 t.o.m. 1981 uppgifterna rörande skadeprocenten netto, dvs. försäkringsersättningar för egen räkning i procent av premieintäkterna för egen räkning. P.g.a. att reglerna för årsredovisningarna ändrats kan nämligen för dessa tidigare år med senare år jämförbara uppgifter endast med svårighet erhållas.

Tabell 2 Svenska Kredit. Premieintäkt, försäkringsersättningar och skadeprocent (försäkringsersättningar i procent av premieintäkt) under åren 1972 — 1985 inom verksamhetsgrenen direkt kreditförsäkring i Sverige. Belopp i kkr.

Räken- skapsår	Bruttopremie- intäkt	Försäkrings- ersättningar	Skadeprocent	
			brutto	netto (f. e. r.)
1972	10 116	3 095	31	
1973	11 166	3 728	33	
1974	12 569	2 240	18	
1975	14 818	3 957	27	
1976	18 318	4 282	23	
1977	22 302	3 275	15	
1978	25 615	4 024	16	
1979	28 145	6 069	22	
1980	31 858	8 886	28	
1981	36 438	13 306	37	
1982	43 908	56 163	128	59
1983	59 224	12 804	22	51
1984	65 840	15 040	23	24
1985	66 700	12 200	18	34

Av tabell 2 framgår att försäkringsersättningarna i allmänhet varit låga i förhållande till premieintäkterna. Undantag utgör dock räkenskapsåret 1982, då på året belöpande skadeersättningar uppgick till 128 procent av på året belöpande premier. Att skadefallet detta år blev ogynnsamt berodde på att flera i en och samma koncern ingående italienska industriföretag inom pappersbruksbranschen gick i konkurs. Skadan, som drabbade exportkreditförsäkringen, uppgick till 45 miljoner svenska kronor. Av Svenska Kredits försäkringstagare inom exportkreditförsäkringen tillhör en stor grupp den svenska skogsnäringen.

Trots den storskada som 1982 inträffade på direktförsäkringsaffären, och som resulterade i att bruttoaffären gick med förlust, blev rörelseresultatet sagda år på denna verksamhetsgren ändå positivt för Svenska Kredits egen del. Detta framgår av tabell 3, som innehåller uppgifter om Svenska Kredits rörelseresultat för egen räkning under perioden 1979 t.o.m. 1985.

Tabell 3 Svenska Kredits försäkringsverksamhet i Sverige. Rörelseresultat för egen räkning (f. e. r.) — exklusive kapitalavkastning — för perioden 1979 t. o. m. 1985.

Räkenskapsår	Rörelseresultat f. e. r. — exkl. kapital- avkastning. Mkr.	
	Direkt försäkring	Mottagen återförsäkring
1979	7,6	2,5
1980	5,6	3,2
1981	6,3	— 4,5
1982	4,4	— 8,0
1983	7,8	0,5
1984	14,5	4,8
1985	12,7	5,0

Som framgår av tabell 3 har Svenska Kredit under de sju senaste åren gjort vinster på den direkta kreditförsäkringsrörelsen i Sverige efter avgiven återförsäkring. Den indirekta försäkringen, dvs. den mottagna återförsäkringen, gav under åren 1981 — 1982 visserligen upphov till förluster, men dessa kunde mer än väl täckas av bolagets kapitalavkastning under samma period. Bolaget har således, vilket framgår av tabell 4, successivt kunnat öka sitt *konsolideringskapital* (eget kapital, obeskattade reserver och övervärden i tillgångar). Av nämnda tabell framgår dock även att *konsolideringsgraden* — här mätt som konsolideringskapital i procent av premieinkomsten för egen räkning (f.e.r.) — trots detta minskat något under de senaste åren. Detta beror på att självbehållet — och därmed premieinkomsten för egen räkning — ökat kraftigt. Premieinkomsten för egen räkning för samtliga grenar utgjorde 1980 ca 46 procent av den totala bruttopremieinkomsten. Motsvarande siffra för år 1985 var ca 73 procent. För direktaffären har dock självbehållet under samma tid legat oförändrad på ca 30 procent. Detta innebär att bolaget numera behåller i stort sett hela den indirekta affären för egen räkning. Skälen till detta är, enligt bolaget, att retrocession i sig är fördyrande — till viss del också beroende på det administrativa merarbete den för med sig. Dessutom finns över huvud ingen stor marknad för retrocession av kreditförsäkring.

Tabell 4 Svenska Kredit. Konsolideringskapital och konsolideringsgrad åren 1980 — 1985.

Räkenskapsår	Konsolideringskapital (K). Mkr.	K i procent av premieinkomst f. e. r.
1980	144,6	381
1981	176,3	382
1982	235,1	348
1983	323,0	388
1984	365,8	372
1985	472,5	295

Svenska Kredit bildade vid årsskiftet 1986/87 ett helägt dotterbolag, kreditförsäkringsaktiebolaget International Credit. Detta nybildade bolag har till föremål för verksamheten att meddela internationell kreditåterförsäkring, huvudsakligen med inriktning mot USA-marknaden. Ungefär hälften av sådan återförsäkringsaffär som Svenska Kredit mottagit från USA kommer i fortsättningen i stället att placeras i dotterbolaget. Det sistnämnda bolaget skall förutom kreditåterförsäkring i viss, mindre omfattning också meddela direkt kreditförsäkring i utlandet. Bolaget har ett aktiekapital på 150 Mkr.

5 Försäkring mot politiska risker

5.1 Allmänt

Efterfrågan på försäkringar mot politiska risker förväntas komma att växa i omfattning. I försäkringsbranschen räknar man också med att de privata försäkringsbolagens premieinkomst för sådan affär på världsmarknaden under de första åren på 1980-talet ökade med 50—60 procent årligen för att därefter sjunka väsentligt. Bakgrunden till den tidigare kraftiga ökningen anses vara att den svenska Exportkreditnämnden och liknande institutioner i andra länder blev alltmer restriktiva med sina åtaganden.

I försäkringsbranschen framhålls att hårdare konkurrens på den lilla svenska marknaden samt möjligheten till högre avkastning utomlands medfört en ökad internationalisering av det svenska näringslivet. Man betonar dock att även konkurrensen på världsmarknaden ökat vilket inneburit att en del av exporten inriktats på länder där stora ekonomiska, sociala och politiska förändringar är vanliga. Detta har lett till att försäkringsgivarna i sin tur har blivit mindre benägna att meddela försäkring mot politiska risker, vilket förklarar den tidigare nämnda minskningen av premieinkomsten under senare år.

Den ökade politiska oron och betalningssvårigheterna i t.ex. öststaterna, i Afrika och i Syd- och Mellanamerika anses kraftigt ha minskat företagens möjligheter att få statliga garantier för sina exportaffärer på dessa länder. Det påpekas att Exportkreditnämnden har begränsade resurser och att dessa huvudsakligen tas i anspråk för täckning av kreditrisker hänförliga till förhållandevis enkla och standardiserade affärsavtal, där de involverade exportländerna bedöms ha en viss politisk stabilitet.

Tilläggas kan att de garantier som Exportkreditnämnden hittills lämnat till stöd för svensk export i allmänhet inte avsett rent kommersiella kreditrisker. En garanti har normalt omfattat antingen enbart politiska händelser eller både politiska och kommersiella händelser.

På den internationella, privata försäkringsmarknaden har det under ett tiotal år funnits möjlighet för exportörer att avhända sig såväl kommersiella som politiska risker. Det senare dock under förutsättning att köparen varit en statlig myndighet eller ett statligt organ. Sedan några år tillbaka erbjuds på denna marknad dock även försäkringar som täcker politiska risker baserade på avtal mellan exportör och privat kund.

För att möta svensk industris ökade efterfrågan på försäkringsskydd mot politiska risker för sina utlandsaffärer, har också vissa i Sverige verksamma försäkringsbolag börjat försäkra politiska risker. Därmed har den privata försäkringsmarknaden fått svenska alternativ som inom detta område kompletterar den verksamhet som bl.a. Exportkreditnämnden bedriver. De försäkringsföretag som här i första hand åsyftas är de svenska bolagen Hansa Sak, Sirius och Skandia Sak samt det i Sverige verksamma amerikanska företaget New Hampshire. Inget av dessa bolag

har i dag svensk koncession för direkt kreditförsäkring. De enda försäkringsbolag i Sverige som f.n. kan meddela såväl direkt kreditförsäkring som direkt försäkring mot politiska risker är de tidigare nämnda captive-bolagen. Försäkringarna avser i dessa fall dock endast den egna koncernens risker.

Det kan i sammanhanget nämnas att när Skandia Sak år 1969 gick in som delägare i det av Hansa Sak då helägda dotterbolaget Svenska Kredit upprättades ett konsortialavtal mellan Skandia Sak och Hansa Sak, vari bl.a. båda parter förband sig att under avtalstiden *inte på egen hand meddela kreditförsäkring*. I avtalet definieras emellertid inte begreppet kreditförsäkring. Parterna synes dock därmed ha åsyftat huvudsakligen sådana försäkringar som vid denna tidpunkt meddelades av Svenska Kredit, eftersom nämnda avtal tydligen inte förhindrat de två bolagen att på egen hand meddela försäkring mot politiska risker.

5.2 Skyddets omfattning

En exportör som tecknat försäkring mot politiska risker kan ha gjort det i syfte att därigenom skydda sig mot sådana ekonomiska förluster som kan uppkomma till följd av t.ex. störningar i exportkontraktet, transfere-ringsembargo eller konfiskation.

Med störningar i exportkontraktet avses att köparen ensidigt förkastar ett ingånget avtal eller att avtalet avbryts av vissa andra skäl. Transfere-ringsembargo innebär att köparlandets regering eller centralbank inför bestämmelser som omöjliggör eller begränsar transferering av avtalad valuta från värdlandet.

Skydd mot konfiskation avser ett företags utlandsinvesteringar i form av mark, anläggningar, utrustning m.m. Försäkringen täcker risken för att värdlandets myndigheter konfiskerar, exproprierar eller nationaliserar nämnda typer av investeringar. Försäkring kan vidare tecknas som säkerhet för de garantier till bank som ett svenskt moderbolag tvingas ställa för att dess utländska dotterbolag skall kunna uppta lokala lån. Försäkringen täcker risken att garantin tas i anspråk av dotterbolagets borgenärer därför att dotterbolaget konfiskerats, nationaliserats eller exproprierats. Konfiskationsförsäkring kan vidare meddelas för svenska företags entreprenadutrustningar utomlands. Dessa utrustningar är rörliga och flyttas normalt mellan länder i samband med nya projekt.

Inte bara exportörer utan även importörer kan ha behov av att teckna försäkring mot politiska risker. Försäkringarna omfattar i dessa fall risken för kontraktsbrott från säljarens sida, inklusive förskottsbetalningar som ej återbetalas.

5.3 Försäkringsgrenen Allmän försäkring mot förlust och kostnad

Försäkringar mot politiska risker avser således även de att ge borgenären ett skydd mot att gäldenären inte kan fullgöra sina förpliktelser. Försäk-

ringarna kan av detta skäl sägas vara en typ av försäkringar mot kreditrisker. De försäkringsbolag som har börjat marknadsföra försäkringar mot politiska risker gör emellertid detta inom ramen för sina koncessioner för allmän försäkring mot förlust och kostnad, och inte för sina kreditförsäkringskoncessioner.

De flesta i Sverige koncessionerade allmänna skadeförsäkringsbolag har tillstånd att driva rörelse inom försäkringsgrenen allmän försäkring mot förlust och kostnad. Vid sådant tillstånd beviljande har aldrig separationsprincipen hävdats. Endast ett fåtal av försäkringsbolagen med dylik koncession meddelar dock f.n. försäkring mot politiska risker. Till denna mindre grupp hör, som redan omnämnts, Sirus, Skandia, Trygg-Hansa och New Hampshire.

I stället för att ta direktkontakt med något enskilt försäkringsbolag vänder sig många kunder, som önskar försäkra sig mot politiska risker, till de representanter som stora utländska försäkringsmäklarföretag har i Sverige, dvs. till J. Åkerman AB, AB Max Matthiesen och Sedgwick Johnson AB. Försäkringarna kommer härigenom ofta att bli placerade endera hos försäkringsbolag i utlandet, eller i Sverige hos New Hampshire.

Av den s.k. branschkatolog som försäkringsinspektionen har upprättat, och som innehåller en förteckning över de olika försäkringsgrenar för vilka koncession kan sökas, framgår bl.a. följande:

Under allmän försäkring mot förlust och kostnad ingår epidemiförsäkring, rättsskyddsförsäkring och väderleksförsäkring ävensom andra försäkringsformer avseende förmögenhets- och inkomstförlust samt kostnad, vilka icke faller in under någon annan av de i denna sammandragna branschkatolog uppräknade grenarna. Försäkringar av typen brandavbrotts- och maskinavbrottsförsäkring faller således icke under begreppet allmän försäkring mot förlust och kostnad, eftersom försäkringsformerna ifråga är inkluderade i allmän egendomsförsäkring.

Anmärkas kan att de flesta ovan specificerade försäkringsformerna numera i stort sett endera upphört att efterfrågas eller kommit att ingå som moment i försäkringar tillhörande andra försäkringsgrenar. Det är emellertid svårt att få detta bekräftat med hjälp av uppgifter i den offentliga statistikredovisningen. I bolagens årsredogörelse sammanförs nämligen försäkringarna med andra försäkringar under samlingsrubriken "företags- och fastighetsförsäkring".

6 Jämförelser mellan kreditförsäkring och försäkring mot politiska risker

Försäkringar mot politiska risker och kreditförsäkringar mot kommersiella risker skiljer sig från varandra inte endast i det avseendet att ersättning vanligen utgår under skilda förutsättningar utan också — just p.g.a.

detta faktum — därigenom att det behövs helt olika expertis för att bedöma de två slagen av risker. I det första fallet krävs att bolagen har tillgång till experter på internationella ekonomiska och politiska förhållanden och i det andra till experter på redovisning och allmän ekonomi.

På grund av bl.a. ovan nämnda förhållanden är även återförsäkringsmarknaderna olika. Försäkringarna hålls här vanligen isär. Normalt omfattar således ett återförsäkringskontrakt inte både kreditförsäkring och försäkring mot politiska risker. Lloyd's — för att ta ett exempel — återförsäkrar över huvud taget inte kreditförsäkringar mot kommersiella risker, men väl försäkringar mot politiska risker. I sammanhanget bör dock nämnas att Lloyd's meddelar direkt kreditförsäkring — med undantag för s.k. finansiella garantiförsäkringar.

En verksamhet som syftar till att ge skydd mot politiska risker är i viss mening mera riskfylld än den mot kommersiella risker. Detta beror bl.a. på att det i det förstnämnda fallet kan vara svårt att få till stånd en tillfredsställande riskutjämnning. Antalet "importländer" är nämligen begränsat. När ett sådant lands regering vidtar åtgärder, som t.ex. att begränsa utförseln av valuta, inträffar i allmänhet — inte bara ett — utan många försäkringsfall samtidigt. Bolagen maximierar av denna anledning inte bara självbehållet vad gäller en enskild risk, utan begränsar också sin totala riskexponering med avseende på ett enskilt land.

Liksom inom kundkreditförsäkring mot kommersiella risker gäller att en stor del av de vinster som uppkommer under de "goda" åren i princip måste fonderas för användning under ett tänkbart kommande förlustår.

De försäkringar, exempelvis epidemiförsäkring, rättsskyddsförsäkring och väderleksförsäkring, som tidigare i större utsträckning meddelats inom ramen för "allmän försäkring mot förlust och kostnad" har av försäkringsinspektionen inte bedömts generellt vara förenade med så stora risker att extra stora avsättningar till säkerhetsreserven med obeskattade medel tillåts för denna rörelse. Den omständigheten att även försäkringar mot politiska risker numera i vissa fall ingår i denna försäkringsgren har ännu inte föranlett något av berörda bolag att begära ändringar i avsättningsreglerna för egen del.

7 Exportkreditnämnden

Exportkreditnämnden (EKN) är ett statligt organ, vars främsta uppgift är att genom utfärdande av garantier skydda svenska exportörer mot förluster i samband med exportaffärer. Verksamheten skall vara grundad på affärsmässighet och nämnden kan ge garantier inom de beloppsramar som fastställts av riksdag och regering. Vid garantier avseende export av varor eller tjänster finns två olika ramar — en för vad som betecknas som normalgarantier och en för garantier innefattande särskilda större risker (s/u-garantier). Garantigivning på u-länder kan ske inom ramen för s/u-garantisystemet i fall där affären anses ha särskild betydelse för u-landets

utveckling. Av hänsyn till svenska samhällsintressen kan garantier ges inom ramen för detta system även om affären inte avser export till ett u-land.

Exportkreditnämnden har till uppgift att främja svensk export genom att täcka risk för förlust till följd av utebliven betalning vid export. Verksamheten måste bedrivas inom rimliga gränser, så att förlustrisken för staten inte blir för stor. Under de senaste 10–15 åren har nämndens riskengagemang vuxit från ett par miljarder kronor i garantiförbindelser till ca 25 miljarder kronor. Därutöver finns löften om garanti, så kallade utfästelser, likaså på ungefär 25 miljarder kronor. Engagemanget i garantiförbindelser har ökat fram till de senaste åren men planar nu ut vid den nådda nivån. Exportkreditnämndens garantier är särskilt behövliga vid långa krediter (5–10 år) till öst- och u-länder för export av tunga kapitalvaror och projekt.

Det är också Exportkreditnämndens avsikt att verka mer aktivt inom sådan garantiverksamhet som hittills i stor utsträckning bedrivits av privata försäkrare och banker. Under verksamhetsåret 1984/1985 har således vidtagits omfattande förberedelser för en vidgad och intensifierad satsning på täckande av kommersiella risker på köpare i industriländer med krediter upp till ett år (så kallade korta krediter). Denna marknad anses kunna visa sig vara ett positivt komplement till nämndens nuvarande verksamhet, som huvudsakligen är inriktad på att täcka så kallade politiska risker på öst- och u-länder.

De senaste tio åren har inneburit stora utbetalningar av ersättning till skadelidande exportörer och banker. Totalt har utbetalats drygt 4,2 miljarder kronor, varav bortåt 2/3 täckts av premieinkomster och återvinningar på tidigare skadefall. Sedan hänsyn tagits också till administrativa kostnader och ränteintäkter kan konstateras att ett ackumulerat överskott från periodens början vänts till ett underskott på ca 865 mkr. Detta har i huvudsak finansierats genom anlitande av en rörlig kredit hos riksgäldskontoret.

8 Bankgaranti

En bankgaranti är en förbindelse utfärdad av bank, i allmänhet på uppdrag av kund till förmån för tredje man som säkerhet för prestation som uppdragsgivaren (kunden) har att fullgöra gentemot förmånstagaren. Denna definition skulle med en enkel omformulering kunna fås att passa in på såväl borgens- och hypoteksförsäkringar som på kreditförsäkring för tryggnad av pensionsutfästelser. Den skulle även komma att täcka flertalet försäkringar mot politiska risker, eftersom det till grund för dessa försäkringar i stor utsträckning ligger samma typ av avtal mellan borgenär och gäldenär som när det gäller den s.k. borgensförsäkringen. Definitionen skulle således inte komma att omfatta kundkreditförsäkringarna och inte heller vissa typer av försäkringar mot politiska risker. Å

andra sidan meddelar bankerna vissa typer av garantier till vilka inga motsvarigheter finns bland försäkringarna. Redan av detta framgår att de två verksamhetsformerna inte är identiska. I praktiken konkurrerar banker och försäkringsbolag bara delvis om samma kunder.

Det skydd en bankgaranti ger behöver inte vara begränsat till kommersiella risker. Ersättning till förmånstagaren kan också utgå p.g.a. en politisk händelse för det fall denna händelse förorsakar att borgenären lider ekonomiska förluster.

En ansökan om bankgaranti behandlas på samma sätt som en kreditansökan, vilket bl.a. innebär att samma krav på säkerhet skall ställas i båda fallen. Kredit får beviljas endast om trygghet föreligger för låneförbindelsens fullgörande. Betyggande säkerhet i fast eller lös egendom eller i form av borgen skall därvid ställas, om inte trygghet för fullgörandet med hänsyn till låntagarens förhållanden ändå föreligger.

I stället för ränta betalar kunden vid bankgaranti provision till banken. Provisionen, som bl.a. beror av storleken på garantibeloppet, är att jämföra med försäkringspremien för en kreditförsäkring.

Kunder som gång efter annan har behov av att få garantier ställda, t.ex. entreprenadfirmer, är ofta knutna till en bestämd bank, som vanligen också sköter kundens alla förbindelser i relationen kund-bank. Värdering av en sådan kunds ekonomi görs fortlöpande, varför garanti kan ställas snabbt och utan någon speciell kreditvärdighetsprövning.

De garantier bankerna ikläder sig är således ofta endast en del av den mer omfattande serviceverksamhet som riktas till de olika kunderna. I syfte att förhindra en från soliditetssynpunkt mindre önskvärd koncentration av krediter på en enskild kund, har i banklagstiftningen intagits bestämmelser som stadgar att bankerna skall uppmärksamma att krediter, till en och samma kund eller till låntagare som är förbundna med varandra i väsentlig ekonomisk intressegemenskap, inte lämnas i sådan omfattning att fara kan uppkomma för bankinstitutets säkerhet. (*Be-gränsning av enkundsengagemang*.) Vid tillämpningen av dessa bestämmelser har bankinspektionen upprätthållit den tumregeln att krediter på en hand inte bör överstiga 15 % av bankinstitutets riskbärande kapital, varmed här avses, förutom eget kapital (egna fonder), även utelöpande förlagslån och värderegleringskonto för utlåning. Denna gräns har kunnat överskridas om särskilda omständigheter förelegat. Sådana omständigheter är företrädesvis att kredittagaren är förstklassig, att säkerheterna är klart betryggande eller att avsevärd riskspridning föreligger.

Utöver de stadganden som ovan redovisats finns andra lagregler som även de syftar till att garantera att bankerna har en tillfredsställande soliditet. Av central betydelse är här den s.k. *kapitaltäckningsbestämmelsen*. I denna föreskrivs att en bank måste ha eget kapital till visst lägsta belopp i förhållande till dess placeringar och de garantiförbindelser som banken ingått. I detta hänseende är bankernas placeringar — och även garantiförbindelserna — indelade i fyra riskgrader. Den lägsta riskgraden omfattar placeringar med ingen eller ringa förlustrisk medan den högsta riskgraden omfattar de mest riskbetonade placeringarna. Place-

ringarna i lägsta riskgraden är helt fria från krav på täckning med eget kapital. Hit hänförs bl.a. fordringar för vilka försäkringsföretag med svensk koncession svarar. Tillgångarna i övriga riskgrader skall täckas med eget kapital till 1, 4 resp. 8 procent. Av lagreglerna framgår även hur det egna kapitalet i detta sammanhang skall beräknas.

I likhet med försäkringsbolagen har bankerna möjlighet att göra avsättningar med obeskattade medel till en reserv, nämligen värderegleringskontot. Medlen tjänar bl.a. syftet att täcka de förluster som — trots att säkerhet i regel krävs vid all garantigivning — eventuellt ändå uppstår till följd av denna verksamhet.

De lagregler som här beskrivits begränsar omfattningen bl.a. av bankernas garantigivningsverksamhet. Tidigare fanns, som redan framgått, också vissa allmänna kreditrestriktioner för bankerna i form av likviditetskvoter och utlåningstak. Dessa upphävdes dock under slutet av år 1985.

Bankerna har ingen direkt motsvarighet till försäkringsbolagens återförsäkringssystem. Detta innebär bl.a. att en enskild bank saknar möjlighet att lämna krediter eller garantier som täcker mycket stora risker. När det gäller själva kreditgivningsverksamheten löser bankerna problemet — att undvika ett alltför stort risktagande på egen hand — genom att tillsammans ge önskad kredit. Detta förfaringssätt är också möjligt att tillämpa vad gäller garantigivningen även om det i praktiken inte synes förekomma i någon större utsträckning. Vanligare är att Exportkreditnämnden, eller ett försäkringsbolag, täcker en del av risken och en bank den andra.

9 Relationen mellan kreditförsäkring och bankgaranti

Kreditförsäkringsbolag och banker konkurrerar, som tidigare redovisats, delvis om samma kunder. I stället för att teckna en borgens- eller hypoteksförsäkring kan en kund vända sig till en bank för att få en garanti. I allmänhet ställer dock bankerna större krav på säkerhet än försäkringsbolagen gör, varför många kunder i praktiken saknar alternativ till kreditförsäkring och till försäkring mot politiska risker. I många fall är det således inte fråga om ett konkurrensförhållande utan om en situation där de två verksamhetsformerna, försäkring och bankgaranti, kompletterar varandra. Detta beror, som tidigare nämnts, på att bankerna vid sin kreditgivning — varav garantigivningen utgör en del — måste följa vissa, och för bankverksamhet speciella, bestämmelser.

Som exempel på de fördelar som en kreditförsäkring i vissa fall innebär kan följande nämnas.

När en bank bedömer en kunds kreditvärdighet räknas en kreditförsäkring som fullgod säkerhet, vilket innebär att innehavet av en hypoteks-

försäkring ökar kundens möjligheter att erhålla bankkredit (kravet på säkerhet). En banks möjligheter att lämna kredit till en och samma kund är vidare begränsade, varför tecknandet av en borgensförsäkring i detta fall innebär att bankens totala engagemang i en enskild kund kan hållas nere — utan att därför kunden (entreprenören/leverantören) behöver lida brist på likvida medel (regler om enkundsengagemang). Även i andra sammanhang kan en bankkund ha behov av en borgens- eller hypoteksförsäkring. Ett sådant fall är när gällande kapitaltäckningsregler förhindrar att banken på egen hand meddelar skydd mot hela kreditrisken.

Förutom borgensförsäkringen och hypoteksförsäkringen finns det, som tidigare framgått, ytterligare ett slags kreditförsäkring mot kommersiella risker, nämligen kundkreditförsäkringen. Till denna finns det inte någon direkt motsvarighet bland bankgarantierna. Denna försäkring avser som tidigare framgått att skydda försäkringstagaren mot förluster på hans kundfordringar. Det speciella med detta slag av kreditförsäkring är att försäkringstagaren (för att förhindra s.k. moturval) är skyldig att ansluta samtliga sina kunder, eller viss grupp av kunder, till försäkringen — även sådana som tillkommer efter det att försäkringen tecknades. När försäkringsbolaget gör sin riskbedömning utesluts dock vissa kunder från försäkringen, exempelvis sådana med skulder under visst belopp. Denna nedre beloppsgräns (en slags självrisk) uppställs för att förenkla och förbilliga handläggningen för båda parter. Det blir alltid fråga om en skraddarsydd försäkring för varje försäkringstagare, även om ett standardiserat avtal ligger i botten. Det bör här dock noteras att försäkringsgivaren kan vägra att låta en enskild kund omfattas av försäkringen om dennes kreditvärdighet bedöms vara alltför låg.

Även om såväl borgensförsäkring och hypoteksförsäkring som försäkring mot politiska risker har ökat i omfattning under senare år bedöms dock bankernas garantigivningsverksamhet på detta område fortfarande — volymmässigt sett — vara mera betydande än de privata försäkringsbolagens. En direkt jämförelse mellan de svenska bankernas provisioner för ställda garantier och de svenska bolagens premieinkomster för motsvarande typer av försäkring är dock — bl.a. på grund av att relevanta data saknas — svår att göra. De bankprovisioner som utgår vid bankgaranti särredovisas inte i den offentliga årsredovisningen liksom inte heller försäkringsbolags premieinkomst för försäkringar mot politiska risker. Berörda tillsynsmyndigheter saknar också tillgång till sådana uppgifter.

10 Koncessionsärenden

Under 1980-talet har tre svenska försäkringsbolag uttryckligen ansökt om obegränsad koncession för direkt kreditförsäkring, nämligen Allmänna kredit, Folksam sak och Vegete Kredit. Endast det sistnämnda

bolaget har fått sin ansökan beviljad. Övriga två bolags ansökningar har av regeringen lämnats utan bifall.

De tre koncessionsärendena behandlades under den period när behovsprincipen fortfarande tillämpades. Bestämmelsen, om att den planerade rörelsen skulle vara behövlig för att koncession skulle beviljas, togs bort ur försäkringsrörelselagen den 1 jan. 1985. Regeringen återopade också nämnda lagbestämmelse i sitt avslag på Allmänna Kredits ansökan.

10.1 Allmänna Kredit

Den 26 augusti 1982 hemställde stiftarna av det tillämnade försäkringsaktiebolaget Allmänna Kredit att regeringen skulle stadfästa bolagsordning samt bevilja bolaget koncession tills vidare för kreditförsäkring. Bolaget skulle vara ett dotterbolag till Allmänna Brand och skulle i huvudsak utnyttja moderbolagets administrativa resurser samt i övrigt tillföras personal med särskild sakkunskap och insikt i kreditbedömningsfrågor. Av speciellt intresse i detta sammanhang är att det ömsesidiga försäkringsbolaget Allmänna Brand, grundat 1842, inte hade egen koncession för kreditförsäkring.

Stiftarna anförde till stöd för sin ansökan bl.a. att kreditmarknaden inte var helt anpassad till de små och medelstora företag som utgjorde Allmänna Brands och dess dotterbolag Neptunus' huvudsakliga krets av försäkringstagare vad gällde företagsförsäkringar. De aktuella företagen kunde inte på samma sätt som större företag skaffa sig erforderliga krediter. Inte heller kunde de i jämförelse med större företag på lika villkor få bankgarantier för exempelvis det rätta fullgörandet av en leverans. Bolagsgruppen räknade med en expanderande marknad för kreditförsäkring under de kommande åren, dels beroende på en nödvändig ökning av den industriella aktiviteten, dels på grund av en ökad internationalisering av mindre och medelstora företag, varvid krav på säkerhet i kreditförsäkringens form skulle komma att ställas på dem.

Stiftarna framhöll också att avsaknaden av nämnvärd konkurrens på marknaden inte kunde vara av godo för dem som behövde kreditförsäkring och inte heller för en sund utveckling av försäkringsväsendet. Man pekade här på det förhållandet att endast ett bolag, nämligen Svenska Kredit, utan andra restriktioner än de som generellt föreskrivs i försäkringsrörelselagen meddelade kreditförsäkring i större omfattning. Den rådande situationen hade också inneburit en ökad utländsk inbrytning på den svenska marknaden.

Innan försäkringsinspektionen yttrade sig över ärendet blev det föremål för remissbehandling. Vissa av remissinstansernas yttranden redovisas kortfattat nedan.

Riksförbundet ansåg sig inte ha någon erinran mot att koncession beviljades. Principen om fri konkurrens borde vara rådande i så stor utsträckning som möjligt. Förbundet betonade att det inom kundkreditförsäkringen i Sverige inte förelåg någon nämnvärd konkurrens utöver den

verksamhet som bedrevs av Exportkreditnämnden. Läget var dock ett annat när det gällde de områden som omfattades av borgensförsäkring och hypotekskreditförsäkring, ty där dominerade bankerna marknaden genom sina motsvarande produkter. När det sedan gällde internationella garantier konkurrerade även utländska banker och utländska försäkringsbolag.

Förbundet påpekade dock även att kreditförsäkring ansetts innefatta ett visst faromoment beroende på att riskbedömningen är svår och på att konkurrensen kan framkalla en benägenhet att undervärdera risken. Utvecklingen på senare år inom kreditförsäkringen i Danmark och Norge hade också givit ett visst stöd för denna uppfattning. Riksförbundet framhöll dock särskilt att det i det aktuella koncessionsärendet var fråga om ett fristående försäkringsbolag.

Folksam tillstyrkte också att Allmänna Kredit skulle få koncession. Skälen bakom detta ställningstagande skulle framgå av den ansökan om utvidgad koncession för kreditförsäkring som *Folksam* för egen del sade sig avse att inkomma med inom kort.

Bankinspektionen och *Bankföreningen* framförde vissa tvivel på bärkraften i den del av Allmänna Brands argument som tog sikte på de små och medelstora företagens möjligheter till krediter och garantier. Enligt inspektionen gjorde bankerna i detta sammanhang ingen åtskillnad mellan företag av olika storlek. Utslagsgivande var i stället bedömningen av den säkerhet som kunde ställas, vilket kunde medföra att små och medelstora företag i större utsträckning inte fick önskad kredit eller garanti. I sådana fall syntes det föreligga behov av kreditförsäkring, eftersom trygghetskriterierna inte var lika stränga på kreditförsäkringsområdet.

Sveriges Industriförbund redovisade en förfrågan man gjort bland ett antal av sina medlemmar, varvid såväl stora som små och medelstora företag intygade att ökad kapacitet i form av flera svenska kreditförsäkringsgivare var önskvärd. Industriförbundet betonade också att behovet av kundkreditförsäkring dessutom hade ökat på senare tid bl.a. genom att den ekonomiska osäkerheten hade blivit större. Det ansågs vidare vara värdefullt för svensk industri att få sitt kreditförsäkringsbehov tillgodosett av svenska försäkringsgivare. En förutsättning härför var dock att det fanns en väl fungerande försäkringsmarknad, dvs. en marknad där man kunde välja mellan försäkringstjänster från olika försäkringsgivare.

SHIO-Familjeföretagen bekräftade i sitt svar de av stiftarna påtalade svårigheterna för små och medelstora företag. Man underströk också vikten av att konkurrens skapades och bibehölls inom alla branscher, eftersom konkurrens hade en positiv effekt på bl.a. produktutveckling och prisnivå.

Företagareförbundet ansåg att konkurrensen på den svenska marknaden i fråga om kreditförsäkringar var svag. Detta innebar risker för ineffektivitet, vilket på olika sätt drabbade såväl kunder som samhälle. Koncessionsansökningen borde, enligt förbundet, mot denna bakgrund beviljas.

I sitt yttrande den 17 november 1982 till regeringen över ansökan om koncession m.m. för Allmänna Kreditförsäkringsaktiebolaget tillstyrkte *försäkringsinspektionen* att koncessionen beviljades. Inspektionen anförde bl.a. följande till stöd för att det fanns ett visst utrymme på marknaden för den planerade rörelsen:

Kreditförsäkring och bankgarantier är nära besläktade med varandra. Till företagens förfogande står därför såväl försäkringsbolagens inklusive exportkreditnämndens kreditförsäkringar som bankernas garantigivning. Som bankinspektionen påpekat i sitt remissyttrande är inte trygghetskriterierna på kreditförsäkringsområdet lika stränga som på bankområdet. Kreditförsäkring kan därför beviljas i ett läge, där bankgaranti inte är möjlig. Såsom framgår ovan är Svenska Kredit det enda försäkringsbolag som meddelar kreditförsäkring av kommersiella risker utan några begränsningar, om man bortser från exportkreditnämnden. - - - - -

Inspektionen vill i detta sammanhang nämna, att inspektionen i ett yttrande till regeringen 1959-01-19 över en av exportkreditnämnden gjord utredning om det statliga exportkreditgarantiväsendet bl.a. framhöll, att det kunde övervägas, huruvida det med hänsyn till önskemålet om konkurrens på området icke skulle vara lämpligt att bevilja koncession åt ytterligare ett eller ett par specialbolag, som skulle arbeta på området för kommersiella risker.

Inspektionen vill — i likhet med vad bankföreningen angivit i sitt remissyttrande — framhålla, att det knappast föreligger någon risk för överetablering med ytterligare ett kreditförsäkringsbolag på marknaden. Även om behovet av ytterligare marknadsutbud och ökad konkurrens på kreditförsäkringsområdet inte bör överdrivas, synes genom vad som framkommit vid remissbehandlingen av ansökningen dock ha blivit klarlagt, att det främst i fråga om små och medelstora företag finns utrymme för ytterligare någon försäkringsgivare på marknaden.

En ledamot av försäkringsinspektionens styrelse, nämligen bankokommissarie Klangby, reserverade sig mot beslutet och ansåg att ansökningen borde avslås. Reservationen hade följande lydelse:

Kreditförsäkring lämnad av ett försäkringsbolag och ställandet av bankgaranti är till karaktären identiska företeelser. Detta innebär att det på den svenska kreditmarknaden finns en mängd olika företag som bedriver sådan verksamhet. Att i det läget tala om bristande konkurrens är inte relevant även om verksamheten inom försäkringssektorn enbart bedrivs av ett enda företag.

Stiftarnas argumentation om att den svenska kreditmarknaden inte är helt anpassad till de små- och medelstora företagens behov kan helt avfärdas — vilket också såväl bankinspektionen som bankföreningen givit uttryck för i sina remissvar.

Den mycket kraftiga likviditetsökning som pågår i vår ekonomi — och som främsta orsak har de stora statliga budgetunderskotten — främjar på ett icke önskvärt sätt tillväxten av en s.k. "grå" lånemarknad. Kreditförsäkring liksom bankers kreditgarantier är till mycket stor del ägnade att underlätta en sådan lånemarknad vid sidan av de etablerade kreditinstituten.

Bankernas kreditgarantier har sedan många år kunnat hållas tillba-

ka bl.a. genom att de belastar en banks likviditetskrav eller har omfattats av riksbankens utlåningsregleringar.

Att i ett sådant läge öppna nya möjligheter för en sådan aktivitet framstår som klart olämpligt. Enligt min mening bör därför ansökan avslås.

I det inledningsvis nämnda yttrandet den 27 januari 1983 till finansdepartementet med anledning av Allmänna Kredits koncessionsansökan anförde *fullmäktige i riksbanken* bl.a. följande angående kreditförsäkringsverksamheten sedd i kreditpolitiskt sammanhang:

Bildandet av särskilda kreditförsäkringsbolag bör även ses i ett kreditpolitiskt sammanhang. Det ökade intresset för att bedriva sådan verksamhet utgör en parallell till utvecklingen av finansbolagssektorn sedan andra hälften av 1970-talet. Efter att tidigare ha varit av en mycket begränsad storlek skedde under bara några få år en mycket kraftig expansion av finansbolagssektorn — såväl antal institut som den samlade kreditvolymen. - - - - -

Enligt fullmäktiges mening är det olyckligt att underlätta kreditgivning på den icke organiserade marknaden. Denna marknad utnyttjas främst av enskilda personer; företag har en rik tillgång till krediter på obligationsmarknaden, i försäkringsbolag, i olika finansinstitut och i banker och dessutom på internationella marknader. För kreditgivningen på den icke organiserade marknaden finns det inte någon styrmekanism utöver räntan, och denna har endast svag verkan på många låntagare med möjligheter till ränteavdrag som finns i skattehänseende. - - - - -

En ostyrd kreditgarantigivning i en ekonomi med rik tillgång på likviditet kan leda till en långt snabbare kreditexpansion än som på allmänekonomiska grunder kan bedömas önskvärd. En existerande total likviditet kan komma att omsättas i en icke önskvärd takt. Detta inger betänkligheter.

Mot beslutet reserverade sig fyra ledamöter. Dessa ansåg att Allmänna Kredit borde få sin ansökan beviljad eftersom konkurrensen därigenom skulle förstärkas.

Regeringen lämnade i ett beslut den 5 maj 1983 ansökningsen utan bifall. I motiveringen hänvisas till det numera borttagna kravet på tillämpning av behovsprincipen med följande motivering:

För att koncession skall beviljas gäller enligt 2 kap. 3 § försäkringsrörelselagen att regeringen finner den planerade rörelsen behövlig och även i övrigt ägnad att främja en sund utveckling av försäkringsväsendet.

Regeringen har i dag beslutat direktiv för en översyn av kreditmarknadens struktur. I direktiven berörs även kreditförsäkring. I utredningsuppdraget ingår sålunda att överväga behovet av särskilda regler med hänsyn till att kreditförsäkring till vissa delar sammanfaller med bankernas verksamhet. Med hänsyn till de klarlägganden som behövs i fråga om bl.a. förhållandet mellan kreditförsäkring och bankernas verksamhet finner regeringen att de i 2 kap. 3 § försäkringsrörelselagen angivna förutsättningarna för bifall till ansökan inte föreligger.

10.2 Folksam sak

Vid en extra bolagsstämma i Folksam sak i november 1982 fattades beslut om att föremålet för kreditförsäkringsverksamheten skulle vidgas. Folksam hade 1953 erhållit begränsad koncession för kreditförsäkring. Denna hade vid senare tidpunkt utökats något. Av gällande bolagsordning framgick att försäkring endast fick meddelas "åt fackliga organisationer och till dessa knutna organ samt åt företrädesvis kooperativa företag, dock att angivna begränsningar i fråga om försäkringstagarkretsen icke skall gälla resegarantiförsäkring".

I sin ansökan den 25 febr 1983 om utvidgad koncession anförde Folksam kritiska synpunkter mot inspektionens dittillsvarande inställning till kreditförsäkring. Det påpekades att svenska företag i viss utsträckning teknade kreditförsäkring i utländska bolag och att det kunde vara av allmänt intresse att premier stannade inom landet. Det konstaterades att skälet till att Folksam inte fått normal, dvs. obegränsad, koncession inte kunde vara behovsprövningen. Folksam anförde vidare:

Skälet var i stället att dåvarande chefen för inspektionen ansåg att kreditförsäkring är en särskilt riskfylld verksamhet, som därför i full utsträckning endast borde drivas av specialbolag och inte av "blandade" bolag, som alltså driver även andra branscher.

Detta är en allvarlig underskattning av omdömesförmågan hos ledningarna för de blandade bolagen. En konsekvens av ett sådant synsätt borde vara att de blandade bolagen inte heller skulle få äga dotterbolag för kreditförsäkring. Ty att ett sådant arrangemang skulle "begränsa förlustriskerna till i sista hand aktiekapitalet i dylika bolag", är tvivelaktigt såväl moraliskt som ekonomiskt.

Det finns legitima orsaker till att företag driver delar av sin verksamhet i dotterbolag. Sålunda måste ett ömsesidigt bolag som vill driva aktiv återförsäkringsverksamhet ha ett särskilt företag för detta ändamål, ty på den internationella marknaden godtas vanligen bara aktiebolag. Inom näringslivet i övrigt kan man ha andra respektabla skäl för att inte driva all verksamhet i samma bolag.

Men att förlägga en del av verksamheten i ett särskilt bolag med baktanken att, om det går illa, dotterbolaget kan göra konkurs och moderbolaget förbli intakt — det anses inte respektabelt. Inom svensk försäkring har det inte hänt att ett bolag låtit ett dotterbolag likvidera med förlust för försäkringstagarna. Skulle ett dotterbolag för en viss försäkringsgren komma på obestånd lär det te sig naturligt att moderbolaget använder sitt fria konsolideringskapital för att rädda dotterbolagets försäkringstagare. Att förlusten skulle begränsas till dotterbolagets aktiekapital är sålunda osannolikt. - - - - -

De nedslående svenska erfarenheterna daterar sig till 1927. Kreditförsäkring drevs då av sju bolag av vilka fyra börjat med den året innan. Dessa nybörjare begick bl.a. misstaget att ta ansvaret för osäkra bilkrediter för att därigenom vinna tillväxt på den framväxande bilförsäkringsmarknaden. Det bolag som redovisade de största förlusterna hade dock gjort detta på fastighetskrediter, som förmedlats av en firma i vilken bolagets verkställande direktör var intressent. Han måste avgå

och bolaget nödgades under ett år sänka utdelningen på aktiekapitalet till 5 % i stället för tidigare vanliga 11 %. Utdelningen kunde dock höjas till 11 % redan påföljande år. I övriga bolag påverkades inte utdelningsnivån.

Sannolikt hade aktieägarintresset stoppat fortsatt förlustverksamhet inom kreditförsäkring innan fara uppstått för försäkringstagarna i andra branscher. Inspektionens ingripande var naturligtvis ändå påkallat. Vad man kan ställa sig skeptisk till är att de triviala förhållandena då fått påverka ställningstaganden årtionden framöver. Sålunda talade inspektionen i ett yttrande 1959 om "..... de risker för en olämplig utveckling, som enligt erfarenheterna från 20-talet eventuellt skulle kunna uppstå vid en skärpt tävlan mellan enskilda försäkringsgivare".

Enligt vår mening är 20-talsförhållandena med små bolag och ibland geschäftartade metoder helt irrelevanta när det gäller att bedöma dagens situation. - - - - -

Överhuvudtaget är det vanskligt att utpeka någon bransch som speciellt riskfylld. 1945 års försäkringsutredning ansåg att ömsesidiga blandade bolag inte borde driva sjöförsäkring på grund av dennas "starkt riskfyllda karaktär". — Erfarenheten ger dock inte stöd för detta omdöme utan sjöförsäkring, rätt bedriven, har visat sig vara en stabil verksamhet.

Industribrandförsäkring har också i officiellt sammanhang betecknats som riskfylld verksamhet. Ändå torde det aldrig funnits restriktion beträffande industriförsäkring i någon koncession för brandförsäkring. Det blir en omdömessak för varje bolag att inse gränserna för sin kompetens.

Försäkring av bostadshus och lantgårdar har däremot inte ansetts som speciellt farofyllt. Men de stormskador som hösten 1969 inträffade på dylika objekt innebar för flera bolag de största förluster — räknat i fast penningvärde — som någonsin drabbat dem.

Skall någon gren betecknas som särskilt vansklig är det ansvarsförsäkringen. Olika former av den har givit bolagen överraskande påfrestningar och internationellt talar man nu om ansvarsskadorna i samband med asbestförgiftning som den största katastrof som drabbat försäkringsverksamheten genom tiderna.

Sanningen torde alltså vara att många grenar måste drivas i medvetande om riskerna och kreditförsäkringen intar inte någon särställning därvidlag.

Aktier i välskötta kreditförsäkringsbolag betraktas i utländska finanskretsar som stabila placeringar. När nu Svenska Kredit sökt inträde på Stockholms fondbörs vittnar förhandsintresset för dess aktier om motsvarande förtroende här.

Försäkringsinspektionen överlämnade med eget yttrande ärendet till regeringen för avgörande. I sitt yttrande påpekade inspektionen att den sedan länge hävdad uppfattningen att kreditförsäkring utan begränsning inte borde drivas i bolag som meddelar andra typer av försäkring. Om Folksam i stället skulle välja att driva kreditförsäkring utan begränsningar i ett specialbolag torde därför inspektionen inte komma att ha några invändningar mot detta. Tillsynsmyndigheten hänvisade vidare till att försäkringsverksamhetskommittén hade att behandla frågan om separa-

tionsprincipens tillämpning i fråga om kreditförsäkring. På grund härav fanns det vid denna tidpunkt inte något skäl för inspektionen att ändra sin dittillsvarande ståndpunkt.

Regeringen avslag i ett beslut den 5 maj 1983 Folksams ansökan med motivering att försäkringsverksamhetskommittén hade att utreda frågan om gällande praxis — dvs. att obegränsad kreditförsäkring fick bedrivas endast av specialbolag — borde bestå och eventuellt lagfästas eller om det kunde anses förenligt med en sund utveckling av försäkringsväsendet att kreditförsäkring meddelades också av bolag med blandad försäkringsverksamhet. I beslutet anmärkte regeringen vidare att den samma dag givit direktiv för en översyn av kreditmarknadens struktur vari även kreditförsäkringen berördes.

Den 22 november 1985 ansökte *Folksam* ånyo hos försäkringsinspektionen om utvidgad koncession för kreditförsäkring. Ansökningsen gällde denna gång en mera begränsad utvidgning av koncessionen till vissa områden där bolagets kreditförsäkringstjänster hade efterfrågats. Som bakgrund till sin ansökan anförde *Folksam* följande:

Det område som framför allt står i blickpunkten är konsumentens skydd vid olika entreprenader och leveranser. Genom en borgensförsäkring kan en leveransgaranti bli av större värde för en konsument. I flera sammanhang under senare tid har det bedömts som angeläget att genom olika typer av solvensgarantier trygga konsumentens ställning vid t.ex. en byggnadsentreprenad eller leverans av en kapitalkrävande vara. Även statsmakterna har medverkat i konstruktionen av sådant skydd, bl.a. när det gäller småhusentreprenader.

Följande är exempel på garantier som kan skyddas genom borgensförsäkring:

- ☐ produktionsgaranti och funktionsgaranti för småhus, byggda i grupp eller styckevis,
- ☐ solvensgaranti gällande installatörens åtaganden vid köp av värmepump o.l.,
- ☐ garantier som lämnas vid reparation och tillbyggnad av fastighet (s.k. ROT-arbeten),
- ☐ produktgaranti för olika byggnadsmaterial, t.ex. takpapp eller andra takbeläggningar.

Folksams nuvarande koncession är inte tillräcklig för att vi skall kunna tillmötesgå önskemål om borgensförsäkring från våra kunder utanför den kooperativa sektorn. Det kan inte vara rimligt att *Folksam* på formella grunder skall behöva avstå från att meddela försäkring till andra kunder eller ställas utanför försäkringsarrangemang där staten medverkar (jfr prop. 1983/84:41 om garanti och försäkring som villkor för bostadslån till vissa nybyggda småhus). Pågående utredningsarbete, som dragit ut på tiden i förhållande till vad som beräknades vid tiden för regeringsbeslutet, kan enligt vår uppfattning inte föregripas av en ytterligare utvidgning av vår begränsade koncession för kreditförsäkring.

Folksam har tidigare fått en utvidgning av sin koncession beträffan-

de resegarantiförsäkring, som inte begränsats i fråga om försäkringsstamgarkretsen.

Med stöd av det anförda hemställer Folksam om en ytterligare utvidgning av koncessionen till "borgensförsäkring avseende produkt-, leverans- eller entreprenadgarantier".

Försäkringsinspektionen har med hänsyn till frågans principiella betydelse i en skrivelse av den 26 februari 1986 överlämnat ansökningen till regeringen för beslut. I skrivelsen framhöll inspektionen att ingenting framkommit som föranleder inspektionen att frångå sin tidigare uppfattning, att kreditförsäkring bör bedrivas i separat bolag. Inspektionen avstyrkte därför framställningen.

10.3 Vegete Kredit

Med yttrande den 15 december 1982 överlämnade försäkringsinspektionen en skrivelse till regeringen, vari det ömsesidiga försäkringsbolaget Göta m.fl. i egenskap av stiftare hade hemställt om stadfästelse av bolagsordning samt koncession för ett planerat kreditförsäkringsbolag med firma Vegete Kreditförsäkringsaktiebolag. Det nya bolaget skulle enligt bolagsordningen ha till föremål för sin verksamhet att såväl direkt som i återförsäkring meddela kreditförsäkring.

Bakgrunden var den att Göta sedan lång tid tillbaka hade haft obegränsad koncession för kreditförsäkring. P.g.a. den överenskommelse som år 1928 träffades mellan försäkringsinspektionen och försäkringsbranschen — och som innebar att obegränsad kreditförsäkringsverksamhet inte skulle få bedrivas i s.k. blandade bolag — hade Göta begränsat sin kreditförsäkringsverksamhet till i huvudsak resegarantiförsäkring. För att tillgodose de synpunkter som kommit till uttryck i överenskommelsen avsåg Göta, tillsammans med två andra stiftare, att bilda Vegete Kreditförsäkringsaktiebolag. Avsikten härmed var att till detta senare bolag överföra den obegränsade koncession för kreditförsäkring som Göta hade.

Försäkringsinspektionen tillstyrkte ansökningen men framhöll att som villkor borde ställas att den då gällande koncessionen för Göta avseende kreditförsäkring upphörde.

Regeringen beviljade i ett beslut den 5 maj 1983 bolaget (numera Wasa Kredit) obegränsad koncession för kreditförsäkring fr.o.m. den 1 juli 1983 tills vidare. Samtidigt beslöts att kreditförsäkringskoncessionen för Vegete sak skulle upphöra att gälla i och med utgången av år 1984.

11 Kreditförsäkring i några europeiska länder

11.1 Europeiska Gemenskaperna (EG)

I kommitténs delbetänkande (SOU 1986:8) Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten finns en mer utförlig beskrivning av de soliditets-

regler som gäller för skadeförsäkringsföretag som driver eller önskar driva direkt försäkringsrörelse inom EG-länderna (se avsnitt 6.1.1 i betänkandet).

Kreditförsäkring såväl som annan skadeförsäkring omfattas av de bestämmelser som anges i första rådsdirektivet för direkt skadeförsäkring från den 24 juli 1973 (73/239/EEC). Bestämmelserna skall dock tills vidare inte tillämpas på sådana exportkreditförsäkringar som meddelas för, eller med stöd av, en stat.

I direktiven framgår bl.a. att "credit insurance" är en egen försäkringsgren inom skadeförsäkring. För att ett försäkringsföretag skall ha rätt att meddela sådan försäkring erfordras således särskilt tillstånd. Med "credit insurance" avses sådana försäkringar som ger skydd mot ekonomiska förluster och som täcker risker avseende:

- ☐ insolvens (allmän)
- ☐ exportkredit
- ☐ avbetalning
- ☐ hypotek
- ☐ jordbrukskredit

Förutom "credit insurance" finns också en separat borgensförsäkringsgren, benämnd "suretyship insurance". Ett försäkringsföretag kan dock även få koncession för den sammansatta försäkringsgrenen "credit and suretyship insurance".

Alla EG-medlemmar, utom Västtyskland, tillåter att "credit insurance" och "suretyship insurance" meddelas av skadeförsäkringsbolag med koncession även för andra försäkringsgrenar. I Västtyskland hade man emellertid redan tidigt haft dåliga erfarenheter av att blanda kreditförsäkring med andra typer av försäkringar. År 1929 gick t.ex. ett icke specialiserat försäkringsbolag i konkurs p.g.a. stora förluster just på kreditförsäkringsaffären. Detta och andra händelser ledde till införandet av en bestämmelse innebärande krav på att kreditförsäkring endast skulle få meddelas av specialbolag. När det första rådsdirektivet tillkom, år 1973, enades länderna i denna fråga om att Västtyskland — som enda land — tills vidare skulle få fortsätta att tillämpa separationsprincipen bl.a. vid en koncessionsansökan för "credit and suretyship insurance". Ren "suretyship insurance" får dock meddelas även av allmänna skadeförsäkringsbolag.

Det ovan nämnda, första rådsdirektivet innehåller också bestämmelser som syftar till att garantera att ett försäkringsföretag inom EG-området har ett konsolideringskapital som är väl avvägt med hänsyn till riskerna med verksamheten. I en sådan bestämmelse — den om ett företags garantifond — anges ett absolut minimikrav på värdet av företags s.k. fria tillgångar, dvs tillgångar utöver dem som svarar mot företags förpliktelser. Försäkringsföretag som till någon del meddelar försäkringar som bedömts vara särskilt riskfyllda — t.ex. "credit insurance" och "suretyship insurance" — skall ha en garantifond som minst uppgår till 400 000 betalningsenheter (ECU). Övriga företags garantifonder skall i allmänhet minst uppgå till 300 000 betalningsenheter. I vissa fall är kravet dock endast 200 000 betalningsenheter.

Sedan år 1973, då det första rådsdirektivet antogs, har vissa bestämmelser som reglerar "credit insurance" och "suretyship insurance" varit föremål för översyn. Arbetet har resulterat i ett förslag till ändring av nämnda direktiv. Ändringsförslagen berör dock endast "credit insurance", och inte "suretyship insurance". Förslaget, som antagits av EG-kommissionen, förelades den 25 april 1985 EG-rådet för beslut. Där har frågan emellertid ännu inte varit föremål för behandling.

Förslaget till ändring av rådsdirektivet syftar bl.a. till att säkerställa att företag som meddelar "credit insurance" har en särskilt stark ekonomisk beredskap för det fall skadeersättningarna under ett år blir mycket stora. Av denna anledning föreslås *dels* att nämnda företag inrättar en utjämningsfond, *dels* att minimikravet på garantifonden höjs från 400 000 till 1 000 000 betalningsenheter. Som ytterligare en säkerhetsåtgärd föreslås att, vad gäller "credit insurance", såväl resultatet av rörelsen som de tekniska reserverna skall särredovisas.

Förslaget om utjämningsfond berör endast sådant företag vilket premieinkomst för "credit insurance" uppgår till fem procent — eller mer — av dess totala premieinkomst. Syftet med fonden är att utjämna denna speciella rörelses tekniska resultat över åren. Avsättningar skall därför göras med obeskattade medel enligt en speciell plan. Vid kontroll av om ett företag uppfyller i rådsdirektivet uppställda — och till verksamhetens omfattning relaterade — solvenskrav föreslås utjämningsfonden inte få medräknas.

Misslyckade försök har gjorts att förmå Västtyskland att ge avkall på separationsprincipen. I det förslag till ändringar i första rådsdirektivet som ovan omnämnts, och som bl.a. syftar till att undanröja de bestämmelser som endast var avsedda att vara temporära, tas frågan emellertid inte upp till behandling. Den var dock föremål för diskussion i EG-kommissionen. Detta får ses mot bakgrund av att den nuvarande, interimistiska bestämmelsen anses vara ett starkt hinder för förverkligandet av den fria etableringsrätten.

11.2 Norge

Den statliga kommitté — Harlem-utvalget — som tillsattes 1978 och som hade till uppgift att göra en översyn av den norska försäkringsverksamheten, avlämnade 1983 sitt betänkande (NOU 1983:52) Försäkring i Norge. I betänkandet föreslås bl.a. att kreditförsäkring skall drivas åtskild från annan skadeförsäkring och i egna försäkringsbolag. Med termen kreditförsäkring avses där sådana försäkringar som syftar till att ge borgenär ett skydd mot kreditförluster till följd av att en gäldenär inte kan uppfylla sina avtalsenliga förpliktelser. Den omfattar olika slag av garantier (kontraktsgarantier, lånegarantier, betalningsgarantier) samt kundkreditförsäkring.

Separationsprincipen för kreditförsäkring har sedan lång tid tillbaka varit föremål för diskussion i Norge. Redan 1934 hade en kommitté,

skadeförsäkringskommittén, föreslagit att denna princip skulle lagfästas. Detta lagutkast blev emellertid aldrig färdigbehandlat.

Krissituationer på 1970-talet gjorde att frågan aktualiserades på nytt. Stora förluster inom kreditförsäkringen ledde då till att försäkringsbolaget Vesta tog över Norvegia-Pallas (till följd av denna gruppens engagemang i Norinvest) och till att försäkringsbolaget Dovres verksamhet avvecklades. Orsaken till att detta senare bolag gjort stora förluster på kreditförsäkringen var att bolaget engagerat sig för mycket i en enda kund. Försäkringstagarna utanför kreditförsäkringen hölls dock skadeslösa genom ett gemensamt branschingsripande.

Antalet skadeförsäkringsbolag med koncession för direkt kreditförsäkring är i Norge mycket större än i Sverige. Vid utgången av år 1982 hade 37 norska försäkringsbolag sådan koncession, varav 34 utnyttjade den. Tre av bolagen bedrev endast indirekt kreditförsäkringsverksamhet. Nio av de 37 bolagen var specialbolag. Fem av dessa var helägda av skadeförsäkringsbolag. Av de bolag som meddelade direkt kreditförsäkring hade de fyra största år 1981 sammantaget en marknadsandel på ca 66 procent av den totala kreditförsäkringen. De åtta största bolagen hade samma år en sammanlagd marknadsandel på 88 procent.

Bakgrunden till Harlem-utvalgets ställningstagande — att direkt kreditförsäkring endast borde få meddelas av specialbolag — var att rörelsen ansågs vara mycket konjunkturkänslig och att därför resultatet kunde bli mycket negativt. Strängare säkerhetsregler borde därför, enligt utvalgets uppfattning, finnas för kreditförsäkring än för andra skadeförsäkringsbranscher.

Utvalget betonade i sitt betänkande att kreditförsäkring kommer att vara en särskilt utsatt verksamhet i perioder när stora delar av näringslivet samtidigt drabbas av ekonomiska svårigheter. Man framhöll också att även om direktförsäkringsbolaget återförsäkrat en ansevärd del av riskerna kan det få ekonomiska svårigheter på grund av att många och stora skador inträffar samtidigt. Utvalget underströk vidare den fara som ligger i att ett litet bolag meddelar kreditförsäkring till en förhållandevis stor kund. I betänkandet åberopades slutligen att ett argument för separationsprincipens tillämpning i detta fall var faran för att ett bolag påtar sig ansvaret för alltför omfattande eller alltför dåliga risker endast i syfte att få eller få behålla försäkringstagare inom andra försäkringsgrenar.

Mot bakgrund av det ovan redovisade och med tanke på de dåliga erfarenheter man haft i Norge av att blanda kreditförsäkring med annan skadeförsäkring föreslog utvalget att direkt kreditförsäkring skulle bedrivas i specialbolag och att detta skulle fastslås i lagen. Tillsynsmyndigheten, Forsikringstilsynet, borde emellertid ges en möjlighet att bedöma om inte allmänna skadeförsäkringsbolag i begränsad omfattning skulle få meddela kreditförsäkring till kunder i vanlig konsumentförsäkring. Utvalget ansåg också att separationsprincipen i detta sammanhang innebär att skadeförsäkringsbolag endast i begränsad omfattning borde få överta och behålla återförsäkring från ett kreditförsäkringsbolag inom koncernen.

Enligt Harlem-utvalgets mening skulle dock inte dess lagförslag — angående införandet av en separationsbestämmelse för kreditförsäkring — i sig utgöra ett hinder för utländska försäkringsföretag att driva verksamhet i Norge. Sådana företag skulle kunna få tillstånd att upprätta en filial inom landet även om företaget i sitt hemland drev såväl kreditförsäkring som annan försäkring i ett och samma företag. Krav på separat bokföring föreslogs här dock gälla för bl.a. kreditförsäkringsverksamheten.

Utvalget hade inga invändningar mot att ett kreditförsäkringsbolag ingick i en koncern. Tvärtom poängterade man behovet av samarbete mellan liv-, skade- och kreditförsäkringsbolag, vare sig detta skedde mellan bolag inom en och samma koncern eller mellan andra bolag. Man betonade dock att ett samarbete inte fick ske på sådant sätt att driftskostnader överflyttades från ett bolag till ett annat.

Utvalget framförde vidare som sin åsikt att en eller flera banker, utan begränsningar, borde kunna få äga aktier i ett kreditförsäkringsaktiebolag. Till skillnad från övriga försäkringsbolag borde dock ett kreditförsäkringsbolag tillåtas äga högst 10 procent av aktierna i ett annat försäkringsaktiebolag.

Harlem-utvalget föreslog dessutom att ett försäkringsbolags samlade engagemang i en enskild kund inte utan samtycke från tillsynsmyndigheten på försäkringsområdet skulle få tillåtas överstiga fem procent av bolagets förvaltningskapital. Vid beräkningen av detta engagemang skulle bl.a. kundens garantiansvar och eventuella, av bolaget meddelade, kreditförsäkringar medräknas.

Vid remissbehandlingen av Harlem-utvalgets betänkande framfördes från några håll vissa kritiska synpunkter på de delar av utredningens förslag som ovan redovisats. Speciellt gällde detta den föreslagna bestämmelsen om en övre gräns för enkundsengagemang. Forsikringstilsynet ansåg att denna gräns av soliditetsskäl borde sättas lägre. Andra remissinstanser påpekade att nämnda bestämmelse varken tog hänsyn till ett enskilt försäkringsbolags återförsäkringsavtal eller till den eventuella säkerhet som en kund hade att erbjuda.

Ingen remissinstans framförde invändningar mot den föreslagna allmänna bestämmelsen att kreditförsäkring skulle bedrivas i specialbolag. Aktuarforeningen t.ex. sade sig dela utredningens uppfattning om att livförsäkring, skadeförsäkring och kreditförsäkring skulle drivas i separata bolag. Norsk Hydro påpekade emellertid att varken denna bestämmelse eller den om enkundsengagemang borde gälla för captivebolag. Forsikringstilsynet framförde som sin egen mening att, om ett utländskt bolag önskade i Norge meddela såväl kreditförsäkring som annan skadeförsäkring så skulle kreditförsäkring endast få drivas genom ett norskt *dotterbolag*, till skillnad från annan skadeförsäkring som även kunde få drivas genom generalagentur.

Det s.k. Løining-utvalget betonade i sin utredning (NOU 1986:5, Konkurransen på finansmarkedet) vikten av konkurrens inom bank- och försäkringssektorn. Man framhöll att norska finansinstitutioner i stigan-

de grad opererade på den internationella marknaden. Exporten av bank- och finanstjänster var på väg att bli betydande. En konkurrens inom landet var enligt arbetsgruppens värdering den bästa garantin för internationell konkurrensförmåga.

Löining-utvalget föreslog att det i lagstiftningen på finansområdet skulle införas begränsningar i fråga om det maximala engagemanget i en enskild kund. Bestämmelserna skulle avse både kreditföretag, finansföretag och försäkringsbolag. Såväl ur säkerhets- som konkurrenssynpunkt ansågs sådana regler påkallade.

12 Överväganden och förslag

12.1 Inledning

Som tidigare nämnts har kommittén att överväga huruvida det i försäkringsrörelselagen bör införas en bestämmelse som förhindrar att kreditförsäkringsrörelse förenas med försäkringsrörelse av annat slag i ett och samma bolag. I direktiven anges beträffande denna fråga följande:

Specialitets- eller separationsprincipen innebär att samma företag inte får driva både livförsäkringsrörelse och annat slag av försäkringsrörelse. Denna princip bör bestå. Det kan sättas i fråga om den inte också bör utvidgas att avse kreditförsäkring med hänsyn till de speciella förhållandena på detta område. Bolag som meddelar kreditförsäkring skulle i så fall inte få meddela annat slag av försäkring.

När separationsprincipen för livförsäkring infördes i 1948 års lag om försäkringsrörelse innebar den en reglering av såväl direkt som indirekt affär. Livförsäkringsrörelse fick inte förenas med annan försäkringsrörelse än sådan som avsåg personförsäkring. Regeln var dock inte ovillkorlig. Om särskilda skäl förelåg kunde ett försäkringsbolag erhålla tillstånd att driva livförsäkringsrörelse vid sidan av skadeförsäkringsrörelse.

Nämnda lagbestämmelse tillämpades fram till den 1 januari 1983. Efter denna tidpunkt gäller delvis nya regler. I och med ikraftträdandet av 1982 års försäkringsrörelselag har således separationsprincipen för livförsäkring fått en något förändrad innebörd. Förändringarna består dels i att indirekt livförsäkring, dvs. av svenska försäkringsbolag mottagen livåterförsäkring, numera får förenas med annan försäkring än personförsäkring utan att det behöver finnas särskilda skäl därför, dels i att det ovillkorligen skall gälla att med direkt livförsäkring inte får förenas någon annan försäkring än personförsäkring.

Ändringen av den förutvarande bestämmelsen har föranletts av ett behov att anpassa regelsystemet till rådande praxis. Särskilda skäl har nämligen ansetts föreligga om ett skadeförsäkringsbolag har velat meddela indirekt livförsäkring, dvs. återförsäkring av livförsäkring som ett

livförsäkringsbolag meddelar. (Prop. 1981/82:180, sid 135, Försäkrings-
rörelseutredningens betänkande Ds E 1980:6, sid 157.) Skärpningen av
reglerna beträffande direkt livförsäkring har i nyssnämnda förarbeten
motiverats med att "det i praktisk koncessionspolitik inte förekommit att
direkt livförsäkring fått förenas med annan försäkring än personförsäk-
ring. Det har nämligen inte funnits något behov av att kunna förena
direkt livförsäkring med annan försäkring än personförsäkring i samma
bolag".

Innebörden av separationsprincipen är, som exemplet beträffande liv-
försäkring illustrerar, inte helt entydig och för alla tider fastslagen, utan
måste kunna skifta från fall till fall och från en period till en annan. Hur
en lagbestämmelse om separation med avseende på en viss försäkrings-
gren skall utformas måste enligt kommitténs bedömning i första hand
bero på de för den aktuella grenen rådande, specifika förhållandena,
samt på vilket syfte som föreligger att i det särskilda fallet tillämpa sepa-
rationsprincipen. Av stor betydelse anser kommittén det också vara att
bestämmelsen rent praktiskt går att tillämpa utan alltför stora ingrepp i
en fungerande verksamhet. En ledstjärna i kommitténs hittillsvarande
arbete har varit att — utan tungt vägande skäl däremot — avstå från
sådana förslag som innebär regleringar vilka leder till onödigt byråkrati
eller skapar krångel ur administrativ synvinkel.

I kommitténs direktiv finns inte närmare angivet vilka särskilda motiv
som föreligger för att överväga en lagbestämmelse innebärande krav på
separation av just kreditförsäkring. Det framgår inte heller om en dylik
bestämmelse borde omfatta såväl direkt som indirekt affär. Kommittén
kan således förutsättningslöst behandla frågan om — och i så fall i vilken
utsträckning — särskilda regler bör gälla för kreditförsäkring.

Som tidigare redovisats finns ingen klar och entydig definition av den
svenska termen kreditförsäkring. Det är därmed inte heller möjligt att
dra någon skarp gräns mellan vad som å ena sidan skall bedömas vara
kreditförsäkring och å andra sidan t.ex. ansvarsförsäkring. Avsikten är
dock inte att här gå närmare in på sådana, till sin natur ganska tekniska
frågor. Kommittén avstår således från att ge en mera precis innebörd åt
termen kreditförsäkring och nöjer sig i stället med att lämna en allmänt
hållen beskrivning.

Med kreditförsäkring avser kommittén här försäkring mot kommer-
siella risker av det slag som privata försäkringsbolag i Sverige idag kan
meddela inom ramen för en obegränsad koncession för direkt kreditför-
säkring, dvs. borgensförsäkring, hypoteksförsäkring och kundkreditför-
säkring. Till borgensförsäkring räknas också kreditförsäkring för tryg-
gande av pensionsutfästelser, inklusive kreditförsäkring för tryggande
av STP-lån.

Kommittén har emellertid valt att i detta sammanhang behandla även
försäkring mot politiska risker, detta med tanke på att också denna för-
säkringsform har nära anknytning till kreditförsäkring. Privata försäk-
ringsbolag har först under senare år börjat meddela försäkring mot poli-
tiska risker. När kommitténs direktiv skrevs var denna försäkringsform i
stort sett ett okänt begrepp inom enskild svensk försäkring.

12.2 Kreditförsäkring

Vid sina överväganden huruvida särskilda regler bör gälla på kreditförsäkringens område har kommittén beaktat de förhållanden som rått i Sverige och i vissa andra länder, och som är av speciellt intresse i sammanhanget.

I den svenska försäkringslagstiftningen har det visserligen aldrig funnits något förbud mot att i ett och samma bolag driva kreditförsäkring vid sidan av annan skadeförsäkringsrörelse, men försäkringsinspektionen har ändå, alltsedan slutet av 1920-talet, i sin tillsyn tillämpat separationsprincipen för kreditförsäkring. Inspektionens praxis grundar sig på den överenskommelse som år 1928 träffades mellan försäkringsinspektionen och ett antal försäkringsbolag och som bl.a. innebar att försäkringsbolag som inte hade karaktären av specialbolag inte fick meddela annan direkt kreditförsäkring än s.k. automobil- och fastighetskreditförsäkring, och detta endast inom ramen för vissa, av inspektionen givna bestämmelser.

Det som ledde fram till denna överenskommelse var att flera svenska försäkringsbolag, som då drev kreditförsäkring vid sidan av brandförsäkring, lidit stora ekonomiska förluster. Förlusterna var hänförliga till just kreditförsäkringsgrenen. Det hade i stor utsträckning förekommit att kreditförsäkring erbjudits i avsikt att befrämja ackvisitionen i andra försäkringsgrenar och att därvid eftergifter gjorts beträffande erforderlig säkerhet vid kreditbedömningen. Felaktig premiesättning i förening med allför stort risktagande hade således givit upphov till betydande förluster, som måst täckas med vinstmedel härrörande från andra grenar.

Även i vissa andra länder, bl.a. Tyskland och England, hade direkt kreditförsäkring vid denna tid, av samma skäl som i Sverige, givit anledning till stark oro. I Tyskland hade man redan under första världskriget börjat inse att kreditförsäkring kunde bereda svårigheter för allmänna försäkringsbolag och att grenen därför helst borde bedrivas i specialbolag med fackutbildad personal. Dessförinnan hade man i de allmänna försäkringsbolagen utan betänkligheter använt kreditförsäkring som lockvara vid försäljning av bl.a. livförsäkring och brandförsäkring. Så småningom infördes i Tyskland en speciallagstiftning på kreditförsäkringsområdet. Liknande, ackvisitionsstödjande ageranden inom "credit insurance" i England ledde till att en del bolag där själva fann det lämpligt att låta specialbolag ta hand om denna försäkring.

I Norge, och även i Danmark, har långt senare främst hypoteksförsäkringen — p.g.a. missbedömningar av kreditriskerna — givit upphov till allvarliga soliditetsproblem i allmänna skadeförsäkringsbolag. I Norge har därför den statliga kommitté — Harlem-utvalget — som tillsattes i slutet av 1970-talet med uppgift att göra en översyn av den privata försäkringsverksamheten bl.a. föreslagit att kreditförsäkring skall drivas i särskilda bolag, åtskild från annan försäkring.

Den bedömning som Harlem-utvalget gjort, att kreditförsäkring är en speciellt riskfylld verksamhet, bygger inte i första hand på det förhållandet att försäkringsbolag i ett tidigare skede försökte locka kunder till

övriga grenar genom förmånliga kreditförsäkringsavtal, utan sammanhänger främst med andra, för själva försäkringsformen specifika faktorer. Av särskild betydelse har här ansetts vara att värderingen av flertalet kreditförsäkringsformer måste ske också med beaktande av det allmänna konjunkturläget, något som gör riskerna särskilt svårbedömda — inte minst med tanke på att ett försäkringsavtal kan ha en löptid på upp till fem eller tio år. Vid en stark och av bolagen inte förutsedd konjunkturedgång inom en viss bransch eller inom flera olika branscher, kan kreditförsäkringen under en period komma att utvecklas ogynnsamt p.g.a. att ett flertal skador inträffar under en kort tidrymd. Samtidigt kan också bolagens säkerheter, t.ex. i form av pantbrev, förlora i värde och deras möjlighet att utnyttja sin regressrätt eventuellt gå förlorad.

Kreditförsäkringsrörelse har även i andra länder än de redan nämnda ansetts vara en riskfylld verksamhet, och då — liksom i Norge — främst p.g.a. dess starka beroende av svängningarna i det allmänna konjunkturläget. Detta gör de framtida ekonomiska resultaten svårbedömda — inte minst för att nämnda beroende kan leda till ett ogynnsamt riskutfall inom beståndet. Även om man inte ansett sig kunna bortse från dessa risker, har man dock i det stora flertalet länder inte bedömt det vara nödvändigt att lagstiftningsvägen reglera kreditförsäkringen genom en bestämmelse om krav på separation mellan denna och övriga försäkringsformer. En anledning härtill är att bolagen själva i stor utsträckning ansetts kunna påverka storleken av de risker de exponeras för. Detta har bedömts kunna ske genom en rad olika åtgärder som t.ex. noggranna kreditbedömningar, försök att via skilda selektionsmetoder åstadkomma en god utjämning inom bestånden, begränsningar av självbehållen, samt val av solida återförsäkrare.

Kreditförsäkring kan under en lång följd av år, framför allt när det allmänna samhällsekonomiska läget — såväl i ett enskilt land som i andra, för detta land betydelsefulla handelsländer — är gott, uppvisa ett mycket begränsat antal skador, och därmed ett gott rörelseresultat. Detta gäller särskilt i fråga om borgensförsäkring och hypoteksförsäkring, som båda normalt uppvisar en mycket positiv skadebild. En dylik situation kan emellertid — framför allt i bolag som inte i sin verksamhet iakttagit erforderlig försiktighet — under vissa ogynnsamma omständigheter snabbt förbytas i ett tillstånd då kreditförsäkringsrörelsen i stället ger upphov till ansemliga förluster.

I vissa länder har man därför ansett det påkallat att kräva att försäkringsbolag som driver kreditförsäkring skall ha extra stora reserver. Bestämmelser med sådan innebörd syftar till att förhindra att försäkringsbolag som meddelar kreditförsäkring — för det fall försäkringen trots allt skulle drabbas av ett antal storskador — hamnar i en ekonomisk krissituation. Som framgått av den tidigare redogörelsen överväger man f.n. inom EG att ställa skärpta kapitalkrav på sådana försäkringsföretag som meddelar "credit insurance". Frånsett Västtyskland anser EG-länderna dock inte att en särskild bestämmelse om krav på separation av kreditförsäkring är behövlig — eller ens önskvärd, eftersom den skulle

strida mot liberaliseringsstadgan och den fria etableringsrätten. Trots detta har många försäkringsföretag inom området frivilligt valt att driva kreditförsäkring i särskilt bolag. Motiven bakom en sådan specialisering kan vara av många slag. Ett skäl kan vara att det bedömts vara mera rationellt och driftkostnadsbesparande att, med hänsyn till de speciella förhållanden som råder beträffande kreditförsäkring, driva denna rörelse avskild från annan försäkringsverksamhet. Det kan i vissa fall också tänkas att ägarna till ett kreditförsäkringsföretag inte alls har intresse av att driva annat slag av försäkringsrörelse.

I Sverige, liksom i ett fåtal andra länder, har man däremot, som framgått, inte ansett det lämpligt att låta skadeförsäkringsbolagen själva avgöra under vilka former just kreditförsäkringsrörelse skall bedrivas. De svenska övervägandena synes främst ha varit grundade på en oro för att ledningen i ett allmänt skadeförsäkringsbolag i annat fall skulle kunna frestas att, genom allför förmånliga kreditförsäkringsavtal, locka kunder till andra grenar och därigenom riskera att drabbas av stora förluster på kreditförsäkringsrörelsen, till förfång för bolaget i dess helhet. En tillämpning av separationsprincipen på just detta område har således bedömts nödvändig med hänsyn till andra försäkringstagare. Principen har under lång tid inneburit att allmänna skadeförsäkringsbolag inte kunnat få koncession för direkt kreditförsäkring, och omvänt att kreditförsäkringsbolag inte kunnat meddela annan direkt försäkring. Ett allmänt skadeförsäkringsbolag har dock kunnat erhålla tillstånd att driva kreditförsäkring genom ett helägt dotterbolag; något som kan synas anmärkningsvärt med tanke på att ett svenskt moderbolag förmodligen, i förekommande fall, skulle känna ett ansvar för att rycka in och täcka ett kreditförsäkrande dotterbolags förluster (s.k. ansvarsgenombrott). Några särskilda bestämmelser eller föreskrifter som begränsat ett moderbolags möjligheter att lämna koncernbidrag till sitt kreditförsäkringsdotterbolag har inte funnits. Inte heller har det existerat någon formell skyldighet för moderbolaget att i förväg informera försäkringsinspektionen om eventuella koncernbidrag. Det kan inte uteslutas att avsaknaden av reglering i dessa hänseenden sammanhänger med bedömningen att kreditförsäkringsrörelse som drivs i ett särskilt dotterbolag, eller i ett specialbolag där ett allmänt skadeförsäkringsbolag har en stor aktiepost, sköts på ett mer affärsmässigt och sunt sätt och utan bitankar att genom förmånliga kreditförsäkringsavtal locka kunder till det aktieäggande, allmänna försäkringsbolaget.

De speciella motiv som försäkringsinspektionen synes ha haft, att i sin tillsyn tillämpa separationsprincipen för direkt kreditförsäkring, har tydligen inte bedömts vara i lika grad relevanta i fråga om indirekt kreditförsäkring. Detta kan vara en förklaring till att inspektionen inte ansett det föreligga något behov av att tillämpa särskilda regler i fråga om sådan försäkring. Därigenom har t.ex. ett moderbolag i praktiken varit oförhindrat att i återförsäkring motta en större del av sitt dotterbolags direkta kreditförsäkringsaffär.

12.3 Försäkring mot politiska risker

Under senare år har privata försäkringsbolag, såväl här i landet som utomlands, börjat meddela en form av försäkring som har nära anknytning till kreditförsäkring, nämligen försäkring mot politiska risker. Förutom de fem captivebolagen finns det dock f.n. inget försäkringsbolag i Sverige som har tillstånd att meddela direkt försäkring i form av *såväl* kreditförsäkring *som* försäkring mot politiska risker.

Det amerikanska företag med svensk koncession och det fåtal svenska riksbolag, exklusive captivebolag, som i dag meddelar försäkring mot politiska risker gör detta med stöd av sina koncessioner endera för försäkringsgrenen "allmän försäkring mot förlust och kostnad" eller, vad gäller Sirius, för försäkringsgrenen "sjöförsäkring". Inget av dessa bolag har, till följd av nu tillämpade regler på kreditförsäkringsområdet, egen koncession för kreditförsäkring. Att de nämnda captivebolagen — trots den tillämpade separationsprincipen — tillåts meddela kreditförsäkring vid sidan av annan direkt försäkring är naturligt med tanke på att försäkringstagarna till de olika försäkringarna i stort är desamma, nämligen de i koncernen ingående bolagen.

Med försäkring mot politiska risker avses försäkring som täcker den risk ett exportföretag löper att drabbas av ekonomisk förlust genom att statsmakterna och deras organ eller andra offentliga institutioner i de exportländer, eller de värdländer för utlandsinvesteringar där företaget verkar, opåräknat vidtar vissa åtgärder. Försäkringarna ger i allmänhet skydd mot exempelvis störningar i exportkontrakt, införandet av bestämmelser som försvårar eller förhindrar transfereringar, konfiskation, expropriation och nationalisering av egendom. Av denna anledning erfordras att försäkringsbolag som meddelar denna typ av försäkring har tillgång till experter på internationella och politiska förhållanden.

De flesta större allmänna skadeförsäkringsbolagen i Sverige har koncession för allmän försäkring mot förlust och kostnad. I det fåtal fall bolagen också utnyttjar denna koncession för meddelande av försäkring mot politiska risker innebär detta således att sistnämnda rörelse drivs och redovisas tillsammans med andra försäkringsgrenar.

Försäkring mot politiska risker är emellertid även den av ett speciellt slag. I riskhänseende uppvisar denna försäkringsform dessutom många likheter med kreditförsäkringsrörelse. Denna jämförelse grundar sig såväl på de svårigheter som finns att göra en någorlunda säker riskbedömning som på de begränsade möjligheterna att uppnå en god riskutjämning i försäkringsbeståndet.

De riskbedömningar om vilka här är fråga måste bli osäkra med tanke på att det — åtminstone på flera års sikt — är svårt att förutse vilka politiska och ekonomiska händelser som kommer att inträffa i enskilda länder samt vilka eventuella konsekvenser dessa händelser i sin tur kan komma att få för svensk export. I likhet med vad som gäller bl.a. ifråga om kreditförsäkring, kan således inte heller när det gäller försäkringar mot politiska risker gängse försäkringstekniska beräkningsmetoder an-

vändas vid riskbedömningen. Därutöver tillkommer den omständigheten att en tillfredsställande riskspridning kan vara svår att uppnå på grund av att antalet exportländer, för vilka försäkring mot politiska risker anses behövlig, är begränsat. Om riskbedömningen helt misslyckas och ett berört lands regering således oväntat vidtar åtgärder av ett slag som omfattas av försäkringarna, kan ett mycket stort antal försäkringsfall inträffa samtidigt — något som i vissa fall kan resultera i att enskilda bolag gör ansemliga förluster på sin direkta eller indirekta försäkringsaffär.

I likhet med förhållandena inom bl.a. kreditförsäkring gäller således för försäkring mot politiska risker att de enskilda skadehändelserna långt ifrån är oberoende av varandra. Detta medför att ett bolags skadekostnader för vart och ett av dessa slag av försäkringar kan variera mycket kraftigt under olika tidsperioder. De år skadeutfallet är gynnsamt och verksamheten i sin helhet ger upphov till vinst, måste därför stora avsättningar göras för att skapa de fondmedel som erfordras för en utjämning av skadekostnaderna över åren.

12.4 Separationsprincipen

Som tidigare framhållits har det i länder där en separationsprincip för kreditförsäkring förordats, funnits delvis olika motiv för ett dylikt ställningstagande. I Sverige synes främst de nedslående erfarenheterna under slutet av 1920-talet — då kreditförsäkring erbjöds i syfte att locka kunder till andra försäkringsgrenar — ha utgjort det starkaste incitamentet. I Norge, och förmodligen också i Tyskland, har däremot kreditförsäkringens allmänna konjunktürkänslighet varit det tyngst vägande skälet. Oavsett vilka motiv som varit vägledande i det enskilda fallet har dock det gemensamma syftet med en tillämpning av separationsprincipen för kreditförsäkring varit, att förhindra att ett allmänt skadeförsäkringsbolag kan göra förluster på sin kreditförsäkringsrörelse till skada för andra försäkringsgrenar i bolaget.

Vid sina överväganden om införandet av en separationsbestämmelse för kreditförsäkring har kommittén funnit att händelser som utspelade sig för ett 60-tal år sedan — på en marknad där de enskilda skadeförsäkringsbolagen var små och föga kapitalstarka — inte längre kan tillmätas någon avgörande vikt. Den centrala frågan måste enligt kommitténs bedömning vara huruvida den för kreditförsäkring utmärkande konjunktürkänsligheten i sig motiverar en dylik lagreglering. Om svaret på denna fråga är jakande bör separationsprincipen omfatta såväl den direkta som den indirekta affären — i annat fall skulle syftet att skydda andra försäkringstagare än kreditförsäkringstagare, bara delvis kunna uppnås. Ogynnsamma skadeutfall inom den direkta kreditförsäkringsrörelsen ger nämligen i många fall också upphov till förluster hos de försäkringsbolag som i återförsäkring mottar delar av en förlustbringande direkt affär.

Kommittén vill dock i detta sammanhang framhålla, att om kreditförsäkringsverksamheten verkligen bedöms vara så riskfylld att en särskild reglering av verksamheten anses erforderlig, är det inte tillräckligt att endast vidta en så begränsad skyddsåtgärd som införandet av en lagstadgad bestämmelse om separation trots allt skulle vara. Allmänna skadeförsäkringsbolags rätt att äga kreditförsäkringsbolag, liksom de sistnämnda bolagens möjligheter att äga försäkringsbolag med annan inriktning hos verksamheten, borde också förbjudas. Andra försäkringstagare än kreditförsäkringstagare skulle i annat fall indirekt kunna utsättas för kreditförsäkringens särpräglade risker.

En så omfattande reglering som det här således skulle bli fråga om inrymmer också många praktiska problem. Till att börja med måste man på lämpligt sätt kunna avgränsa kreditförsäkringar från övriga försäkringar, framför allt från närbesläktade ansvarighetsförsäkringar. Det vore inte tillfredsställande om ett försäkringsbolag kunde komma förbi en lagbestämmelse om kreditförsäkring bara genom att meddela sådan form av försäkring inom en annan försäkringsgren, eller om skilda krav kom att ställas på olika bolag endast därför att tolkningen av begreppet kreditförsäkring inte blivit helt entydig. I samband därmed vore det naturligt att också ta ställning till frågan huruvida kreditförsäkring kunde få drivas parallellt med någon annan form av försäkring, t.ex. försäkring mot politiska risker, samt över huvud huruvida även sistnämnda försäkring borde omfattas av samma, eller motsvarande, separationsbestämmelse. Till detta problemkomplex hör också frågan om kreditförsäkring som drivs endast i ringa omfattning, skulle kunna tänkas falla utanför bestämmelsen, eller om sådana och liknande frågor istället borde lösas dispensvägen.

Tillskapandet av ett mera omfattande regelsystem på kreditförsäkringens område än det som gäller idag skulle också inrymma problem sammanhängande med de allmänna villkoren för kreditåterförsäkring. Det kan nämligen många gånger vara svårt att i en indirekt affär avskilja sådana risker som härrör från kreditförsäkringsrörelse, inte minst vad gäller t.ex. en s.k. stop-lossåterförsäkring, från ett sådant utländskt försäkringsföretag som vid sidan av andra grenar också driver direkt eller indirekt kreditförsäkring. Ett annat problem som med all säkerhet skulle uppstå, och som huvudsakligen endast berör från utlandet mottagen återförsäkring, sammanhänger med att det svenska begreppet kreditförsäkring av olika skäl sannolikt inte skulle kunna ges en innebörd som helt överensstämde med andra länders. Om detta blev fallet kunde vissa svårigheter i praktiken uppkomma vid tillämpning av separationsprincipen på från utlandet mottagen återförsäkring.

Som ovan redovisats skulle en reglering på kreditförsäkringsområdet av här diskuterat slag — för att verkligen nå syftet att hålla andra försäkringstagare skadeslösa vid eventuella, stora förluster på kreditförsäkringsrörelsen — behöva ges en utformning som gjorde att den grep in i hela försäkringsverksamheten på ett betydligt mer omfattande sätt än vad som sker idag. Den fråga som genast inställer sig är därför om kredit-

försäkring i sig verkligen är förknippad med sådana särskilda risker att en dylik långtgående särreglering får anses vara motiverad.

Om det vid en sammanvägning av alla de faktorer som här är av betydelse skulle visa sig att en tillämpning av separationsprincipen för direkt kreditförsäkring inte är av behovet påkallad, skulle det heller inte finnas anledning att tillämpa principen för indirekt kreditförsäkring. I ett sådant läge skulle således motiv helt saknas att införa någon form av reglering speciellt för kreditförsäkring.

När separationsprincipen i slutet av 1920-talet började tillämpas på direkt kreditförsäkring i Sverige, var förhållandena på försäkringsmarknaden helt andra än idag. Förändringarna består inte endast i att försäkringsbolagen fått helt andra tekniska hjälpmedel till sitt förfogande, som möjliggör ett snabbare informationsflöde och en mera ingående analys av verksamheten än tidigare. Än viktigare är att försäkringsverksamheten under den mellanliggande perioden dels ökat kraftigt i omfattning, dels fått en mera utpräglat global karaktär. Den sistnämnda omständigheten gör att den svenska försäkringsmarknaden i stor utsträckning måste kunna anpassas till de förhållanden som råder internationellt.

Vidare gäller att många försäkringar idag täcker betydligt större ekonomiska risker än vad de förr gjorde. Vid sidan av kreditförsäkring finns därför f.n. en rad andra skadeförsäkringsformer som är minst lika riskfyllda utan att det fördenskull ansetts påkallat att för dem kräva en tillämpning av separationsprincipen. Bolagen kan följaktligen även på dessa försäkringsgrenar göra avsevärda förluster. Här kan, förutom *försäkring mot politiska risker*, också nämnas olika former av *ansvarighetsförsäkringar* (t.ex. produktansvarsförsäkring, atomansvarighetsförsäkring, miljöansvarsförsäkring, VD och styrelseansvarsförsäkring, läkaransvarsförsäkring m.m.), *försäkring mot naturkatastrofer* (t.ex. jordbävningar, stormar, hagel m.m.), försäkringar av flygplan, satelliter, större fartyg och s.k. *oljerriggarsamt försäkringar mot krigsrisk*. Även mottagen återförsäkring har visat sig innehålla *mycket* stora riskmoment.

Vilka skadeförsäkringsgrenar som skall anses vara mera riskfyllda än andra kan dock svårigen fastställas en gång för alla, eftersom förutsättningar och villkor för försäkringsverksamheten ständigt ändras. För ett decennium sedan betraktades t.ex. inte ansvarighetsförsäkringen med sådan oro som idag — när amerikanska domstolar utdömer skadestånd på enorma belopp, vilket huvudsakligen drabbar försäkringsbolagen.

En annan omständighet, som också bör beaktas vid övervägandena rörande separation för kreditförsäkringen i Sverige, är att länderna inom EG — bortsett från Västtyskland — i princip är negativa till en tillämpning av separationsprincipen för kreditförsäkring inom sitt eget område. F.n. tilläts Västtyskland som enda land att tillämpa denna princip, men bestämmelsen härom har en interimistisk karaktär och kommer troligtvis snart att försvinna. Den anses nämligen vara ett starkt hinder vid ett förverkligande av den fria etableringsrätten. Från den svenska regeringens sida har man i olika sammanhang betonat vikten av att vi i Sverige inte anlägger ett alltför snävt nationellt synsätt, utan i stället strävar efter

att så långt möjligt anpassa oss till framför allt EG:s normer. En sådan anpassning skulle underlätta ett svenskt deltagande i uppbyggnaden av en europeisk hemmamarknad. Från regeringens sida har risken bedömts vara stor att Sverige i annat fall kommer att hamna i underläge vad gäller möjligheterna att konkurrera på denna marknad. En sådan utveckling skulle enligt regeringen kunna utgöra ett hinder för vår ekonomiska tillväxt och skapa sysselsättningsproblem.

Det bör i detta sammanhang också erinras om att, trots att kreditförsäkring på grund av sin konjunktürkänslighet har bedömts vara en särskilt riskfylld verksamhet, det ändå finns en rad åtgärder som ett kreditförsäkringsdrivande försäkringsbolag kan vidta för att minska faran för att drabbas av riktigt stora förluster på nämnda försäkring vid en eventuell lågkonjunktur. Detta kan, som redan framhållits, ske genom noggrannhet vid kreditbedömningen, genom selektion av försäkringsriskerna i syfte att åstadkomma största möjliga riskspridning, genom begränsningar av självbehållen samt genom val av solida återförsäkrare.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner kommittén inte sådana särskilda skäl föreligga som motiverar en fortsatt tillämpning av separationsprincipen för direkt kreditförsäkring. Kommittén avvisar därmed också tanken på att införa några särskilda lagregler för denna försäkringsgren.

Det bör dock i detta sammanhang framhållas att den ekonomiska risk som en kreditförsäkring täcker i allmänhet inte kan bedömas med hjälp av gängse försäkringstekniska beräkningsmetoder. Vid sidan av en bedömning av såväl ett rådande konjunkturläge som dess utveckling över tiden krävs också en mer individuell prövning av varje enskild ekonomisk risk med avseende på hela den tidsperiod som försäkringsavtalet syftar till att omspänna. Detta sker bl.a. genom analys av kundernas årsredovisningar och, vad gäller huvudsakligen hypoteksförsäkringen, genom värdering av de säkerheter som i förekommande fall ställts till förfogande. Det kravet måste därför ställas, att försäkringsbolag som meddelar kreditförsäkring mot kommersiella risker har tillgång till experter på ekonomisk analys och allmän ekonomi.

12.5 Huvudprincipernas tillämpning på kreditförsäkring

Kommitténs inställning är alltså att kreditförsäkring inte bör särbehandlas. Sådan försäkring bör således, enligt kommitténs mening, kunna meddelas även av andra skadeförsäkringsbolag än specialbolag. Kommitténs förslag i denna fråga inrymmer klara fördelar såtillvida att det ger de allmänna försäkringsbolagen möjlighet att själva — utifrån sina egna förutsättningar — avgöra huruvida det för försäkringstagarna borde vara förmånligare om bolaget började driva också kreditförsäkringsrörelse. Liknande fördelar skapas genom att de specialinriktade kreditförsäkringsbolagen får en möjlighet att ta ställning till huruvida för deras del en breddad försäkringsverksamhet t.ex. skulle innebära bättre förut-

sättningar för en god riskspridning, vilket också skulle kunna leda till att det blev lättare för bolagen ifråga att få sitt återförsäkrings- och retrocessionsbehov täckt. Vissa återförsäkringsgivare som kanske inte är intresserade av att endast motta kreditåterförsäkringsaffär kan nämligen tänkas vara mera öppna för att motta en indirekt affär, där kreditförsäkring endast ingår som en försäkringsform bland flera.

Styrelsen och verkställande direktören i ett försäkringsbolag har det yttersta ansvaret för att försäkringsverksamheten bedrivs med inriktning på försäkringstagarnas bästa. Med detta ansvar måste enligt kommitténs bedömning också i rimlig grad följa en frihet att vidta vissa åtgärder och att välja mellan olika alternativ. Beslutsfattarna i ett enskilt försäkringsbolag bör också vara de som är bäst skickade att bedöma om förutsättningar finns för att bolaget skall kunna driva en lönsam och stabil kreditförsäkringsrörelse.

Enligt kommitténs bedömning lägger inte gällande försäkringslagstiftning — eller av kommittén föreslagna ändringar i denna — några hinder i vägen för att ett skadeförsäkringsbolag vid sidan av annan försäkring framdeles tillåts driva också kreditförsäkring. Vad gäller speciellt skälighets- och soliditetsprinciperna skall kommitténs uppfattning något mera ingående klargöras, varvid det bl.a. också framgår vilka eventuella fördelar ett mindre restriktivt kreditförsäkringssystem på ett mera direkt sätt kan ha för försäkringstagarna.

Skälighetsprincipen innebär bl.a. att varje försäkringsgren i princip skall vara självbärande. Syftet med den bestämmelse i försäkringsrörelselagen som f.n. reglerar premieskäligheten (eller med den av kommittén föreslagna kostnadsskäligheten) i skadeförsäkring är emellertid inte att förhindra, att det överskott som uppstår på vissa försäkringsgrenar (och som inte enligt kommitténs förslag bör återbäras till försäkringstagarna) mera tillfälligt också utnyttjas för att täcka förluster uppkomna på andra grenar. För att ett skadeförsäkringsbolag skall kunna driva en rationell och stabil verksamhet, utan att därför tvingas till överkonsolidering, bör inte konsolideringsmedlen öronmärkas för olika försäkringsgrenar. En utjämning av de mera slumpmässigt uppträdande förlusterna måste kunna ske — inte bara över åren inom en och samma gren, utan också under ett enskilt år mellan olika grenar. Under förutsättning att premiesättningarna är skäliga och de enskilda grenarna i riskhänseende inte är alltför olika, kommer samtliga försäkringsgrupper i normala fall att få fördelar av dylikt arrangemang, beroende på att säkerhetsmarginalerna i premierna då bör kunna sättas något lägre än eljest.

I princip gäller ovanstående resonemang även för det fall att ett välkonsoliderat allmänt skadeförsäkringsbolag meddelar också sådan försäkring som kännetecknas av att försäkringssättningarna har större variation över åren än många andra försäkringar. Vad gäller just kreditförsäkring och försäkring mot politiska risker kan här tilläggas, att det visserligen inte kan uteslutas att båda dessa former av försäkring under ett enskilt verksamhetsår i något bolag ger upphov till ansevliga förluster, men att det normala trots allt bör vara att det uppkommer överskott i

verksamheten. Utsikterna är därför goda att försäkringsbolagen med dylika medel skall kunna bygga upp fonder för en utjämning av kreditförsäkringsrörelsen mellan goda och dåliga år.

Bedömningen huruvida ett skadeförsäkringsbolag är välkonsoliderat eller inte, skall ske med beaktande av *soliditetsprincipen*. Principen innebär att försäkringsbolaget skall vara i stånd att alltid uppfylla sina förpliktelser. Vid prövningen av koncession för en sådan försäkringsgren — som exempelvis kreditförsäkring — som uppvisar stora variationer över åren i försäkringsersättningar, måste i förekommande fall särskild hänsyn tas också till övriga försäkringstagare i bolaget. Ett allmänt skadeförsäkringsbolag som önskar meddela kreditförsäkring måste bedömas kunna driva verksamheten på ett sådant sätt att övriga försäkringstagare skyddas från risken för premiehöjning på grund av skador som drabbar speciella grenar som kreditförsäkring.

I sitt betänkande (SOU 1986:8) Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten har kommittén bl.a. behandlat frågan vilka allmänna soliditetskrav som bör ställas på skadeförsäkringsbolag. Kommitténs förslag innebär att styrelsen och verkställande direktören fortlöpande skall tillse att verksamheten bedrivs så att bolaget alltid är i stånd att uppfylla sina förpliktelser. I betänkandet konstateras samtidigt att det är omöjligt att på ett tillfredsställande sätt precisera en metod för beräkning av hur stort ett enskilt försäkringsbolags konsolideringskapital minst måste vara för att kravet på betryggande soliditet skall anses vara uppfyllt. Utgångspunkten vid kommitténs ställningstagande har i huvudsak varit att ett bolags totala risksituation beror på en sådan mängd olika och varierande faktorer att en dylik formel skulle bli mycket komplicerad — och detta kanske utan att beräkningsresultatet ens blev tillförlitligt. Flera av de faktorer som påverkar verksamhetens risker är nämligen svåra att mäta. Dessutom gäller beträffande de riktigt stora förlusterna att de ofta kan hänföras till förhållanden som, innan de inträffat, varit i det närmaste omöjliga att förutse. Mot nämnda bakgrund har kommittén också ställt sig avvisande till schablonartade soliditetskrav. Kommittén har i stället föreslagit att nivån på de kapitalkrav som skall ställas på skadeförsäkringsbolag måste ta hänsyn till bolagens särart. Det måste därför i princip fattas ett avgörande från fall till fall, och från tid till annan. Vid bedömningen av hur stort konsolideringskapital (inkl. övervärden i tillgångar) ett enskilt skadeförsäkringsbolag minst måste ha, skall således hänsyn tas till omfattningen av och inriktningen hos bolagets verksamhet. Därutöver måste man beakta dels förhållandena i stort på försäkringsmarknaden, framför allt vad gäller de allmänna konkurrensförutsättningarna och möjligheterna till goda återförsäkringskontrakt, dels riskerna hänförliga till själva kapitalförvaltningen.

Vad gäller försäkringsbolag som meddelar kreditförsäkring och försäkring mot politiska risker skall dessa, i enlighet med kommitténs i nyssnämnda betänkande redovisade förslag, i sig inte omfattas av andra soliditetskrav än övriga skadeförsäkringsbolag. Kommittén vill dock här åter framhålla att soliditetskravet innebär att ju mera riskfylld ett bolags

verksamhet totalt sett bedöms vara, desto större reserver måste bolaget ha. Samtidigt måste, som ovan framgått, stor vikt läggas vid rörelsens omfattning och inriktning. Försäkring syftar till att åstadkomma riskutjämning inom ett kollektiv av försäkringsrisker. Ett försäkringsbolag som har ett stort försäkringsbestånd och som dessutom driver rörelse inom en rad olika försäkringsgrenar har därmed i allmänhet också bättre förutsättningar att uppnå en god riskutjämning än andra mindre, och specialinriktade försäkringsbolag. Den förstnämnda typen av bolag kan därför i och för sig ha en lägre konsolideringsgrad än den sistnämnda, och — trots detta — ändå visa sig ha samma betryggande soliditet. Det bör här också erinras om att skälighetsprincipen innebär krav på att de i ett försäkringsbolags verksamhet ingående försäkringsrörelserna var och en på ett rimligt sätt skall lämna sitt bidrag till erforderlig konsolidering.

Vid bedömningen av de risker som är förknippade med såväl kreditförsäkring som försäkring mot politiska risker skall således hänsyn tas till dessa rörelserns speciella art. Som exempel kan nämnas det förhållandet att båda formerna av försäkringar under en följd av år kan uppvisa ett relativt litet antal skador, samtidigt som de försäkrade beloppen, respektive de överenskomna limiterna (dvs. de fastställda övre gränserna för försäkringsbelopp) är mycket höga. Bl.a. detta förhållande gör att bedömningen av de risker som bolag, genom t.ex. sin kreditförsäkringsrörelse, är exponerade för i stor utsträckning måste grundas på uppgifter om de utfästelser som bolagen de facto gjort, och inte — som i andra fall normalt görs — huvudsakligen på uppgifter om tidigare inträffade skador. Vid fastställandet av ett kreditförsäkrande bolags riskexponering måste hänsyn också tas till förutsättningarna för en mindre tillfredsställande riskutjämning, dvs. till förekomsten av stora engagemang i enskilda kunder, branscher eller länder. Genom lämpliga åtgärder kan således dessa bolag själva i viss utsträckning påverka storleken av de risker de utsätts för, och därmed också det kapitalkrav som bör ställas på dem. En allmän uppfattning inom försäkringsbranschen är också att kreditförsäkring vid iakttagande av lämpliga försiktighetsregler inte är att betrakta som en farligare verksamhet än andra — något som också bekräftas vid analys av t.ex. Svenska Kredits rörelseresultat för de senaste tio åren.

Som redovisats i avsnitt 4.5 har f.n. endast två försäkringsbolag i Sverige obegränsad koncession för kreditförsäkring, nämligen Svenska Kredit och Vegete Kredit (fr.o.m. 1 januari 1987 ändrat till Wasa Kredit). Endast det förstnämnda bolaget meddelar dock kreditförsäkring i större omfattning. Det förhållandet att endast ett fåtal försäkringsbolag här i landet meddelar kreditförsäkring sammanhänger, som redan framhållits, med att försäkringsinspektionen alltsedan senare hälften av 1920-talet i samband bl.a. med koncessionsprövningen intagit en restriktiv hållning till denna typ av försäkring. Som bl.a. framkommit vid behandlingen av koncessionsansökningar från senare tid, har svenska företag och deras organisationer framfört önskemål om större konkurrens på detta område. Från såväl svenskt som utländskt håll har också visst intresse för svenska kreditförsäkringskoncessioner anmälts.

Det förslag om liberalisering på kreditförsäkringsområdet som kommittén här framlägger bör kunna skapa betingelser för en ökad konkurrens såvitt avser kreditförsäkring bedriven i Sverige. En sådan konkurrens borde kunna få positiva effekter på såväl pris- som produktutveckling inom svensk kreditförsäkring, något som i sin tur borde kunna förbättra svenska exportföretags förmåga att konkurrera utomlands. En stärkt konkurrens på den svenska kreditförsäkringsmarknaden borde dessutom kunna leda till att svenska försäkringsbolags möjligheter att sälja kreditförsäkringar i utlandet ökade. Från allmän samhällssynpunkt är det således önskvärt med en inhemsk, väl fungerande konkurrens på kreditförsäkringsområdet. Även försäkring mot politiska risker bör på sikt — när större erfarenhet vunnits — kunna utvecklas till att bli ett starkt stöd för det svenska näringslivet.

12.6 Utländska försäkringsföretag

De överväganden som kommittén ovan redovisat har i första hand avsett svenska försäkringsbolag. Som tidigare nämnts har ännu inte något utländskt försäkringsföretag svensk koncession för kreditförsäkring. Kommitténs bedömningar och slutsatser skulle dock i princip äga giltighet också för utländska försäkringsföretag med koncession för kreditförsäkring enligt lagen om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige. Kommittén finner därför inte någon anledning att — vad gäller den aktuella frågan — särbehandla utländska försäkringsföretag och vill därmed inte heller förorda att separationsprincipen tillämpas med avseende på dessa företags svenska kreditförsäkringsrörelse.

Vad som ovan sagts om kravet på konsolidering äger emellertid tillämpning endast på svenska skadeförsäkringsbolag. Vid sina överväganden rörande utländska skadeförsäkringsföretag och den s.k. säkerhetsprincipen utgick kommittén från att det depositionssystem som f.n. finns för dessa företags svenska generalagenturer skulle tillämpas även i fortsättningen. Kommitténs förslag, redovisat i det tidigare nämnda betänkandet Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten, innebar dessutom att gällande depositionsregler skulle bibehållas på oförändrad nivå — detta oavsett vilka olika skadeförsäkringsgrenar som företaget drev i Sverige. Det framhölls vidare i betänkandet att säkerhetsprincipen i lagen om utländska försäkringsföretag huvudsakligen borde bygga på det utländska företags ekonomiska ställning.

Vid den tidpunkt då kommittén tog ställning till vilka konsolideringskrav som skulle gälla för utländska försäkringsföretags svenska rörelse hade — precis som nu — inget utländskt företag svensk koncession för kreditförsäkring. Kommitténs här framlagda förslag om en liberalisering av rådande praxis på kreditförsäkringsområdet kan leda till en förändring av detta förhållande. Även om således utländska försäkringsföretag i en framtid skulle komma att driva kreditförsäkringsrörelse här i landet,

anser sig kommittén inte ha tillräckliga skäl att ompröva sitt tidigare ställningstagande i denna fråga. Samma kapitalkrav bör således, enligt kommitténs mening, ställas på utländska försäkringsföretag med svensk koncession för kreditförsäkring som på utländska försäkringsföretag med svensk koncession i andra grenar.

12.7 Tillsynsfrågor

Som tidigare redovisats pågår f.n. inom försäkringsinspektionen ett arbete med översyn av gällande s.k. branschkatolog, dvs. förteckningen över de olika försäkringsgrenar för vilka koncession kan erhållas. Detta arbete får naturligtvis stor betydelse för i detta avsnitt behandlade försäkringsformer. Kommittén vill i detta avseende framhålla att det vore en stor fördel om detta arbete, så långt möjligt, ledde fram till en indelning i försäkringsgrenar som överensstämmer med den rekommendation på området som OECD givit, och som för övrigt är identisk med den indelning som EG-länderna fastslagit. Vad gäller försäkring mot politiska risker finns denna verksamhet inte uttryckligen nämnd i vare sig OECD:s eller i EG:s katalog över försäkringsgrenar. I avvaktan på närmare information i denna fråga anser kommittén att försäkringsbolag, som i Sverige önskar driva direkt försäkring mot politiska risker, i princip skall kunna göra detta inom ramen antingen för en koncession för kreditförsäkring eller för en koncession för försäkringsgrenen allmän försäkring mot förlust och kostnad. I det sistnämnda fallet bör det dock inom försäkringsbolagen göras en särredovisning av direkt försäkring mot politiska risker.

Som tidigare framgått överensstämmer vissa kreditförsäkringsformer, nämligen hypoteks- och borgensförsäkring, i hög grad med bankgarantierna. Bankerna har av hävd tillgång till experter för den kreditbedömning som måste föregå en garantigivning.

Även inom försäkringsbolag kräver olika försäkringsgrenar specialkunskaper hos dem som har att handlägga riskbedömningen. Det är därför nödvändigt och naturligt att också försäkringsbolag som tillhandahåller kreditförsäkring har tillgång till expertis motsvarande den banker utnyttjar. Även hos försäkringsbolag som önskar meddela försäkring mot politiska risker måste förutsättas tillgång till lämplig expertis.

Som kommittén redan tidigare framhållit innebär olika försäkringsgrenar skilda grader av risktagande för försäkringsbolagen. Även om — som kommittén också uttalat — kreditförsäkring och försäkring mot politiska risker inte intar någon unik ställning som riskfylld försäkringsverksamhet, torde dock kunna sägas att dessa grenar tillhör de mer svårbedömbara när det gäller det ekonomiska utfallet. Liksom för andra mera riskfyllda försäkringsgrenar bör försäkringsinspektionen därför mot bakgrund av soliditets- och skälighetsprinciperna ägna särskild uppmärksamhet åt utvecklingen inom nu berörda grenar. Viktigt är också att

tillse att försäkringsbolagens aktiviteter på anskaffningsområdet inte står i strid med begreppet god försäkringssed.

12.8 Förhållandet mellan bankgaranti och försäkring

Utgångspunkten vid tillkomsten av den svenska bank- och försäkringslagstiftningen har varit att det skall finnas klara gränser mellan bank- och försäkringsrörelse. Det har således inte ansetts lämpligt att de två verksamhetsformerna i någon större utsträckning griper in på varandras områden. Svårigheter har dock funnits att klart och entydigt definiera vad som är bankrörelse och vad som är försäkringsrörelse. En i alla avseenden skarp skiljelinje mellan de båda slagen av rörelse har i praktiken heller inte kunnat upprätthållas. Ett exempel härpå är att både banker och försäkringsbolag sedan lång tid tillbaka tillhandahåller skydd mot kredit- och borgensrisker.

Från bankhåll har i vissa sammanhang redovisats en negativ inställning till att försäkringsbolag, och då främst Svenska kredit, tillåtit bedriva en försäkringsverksamhet som direkt konkurrerar med bankernas egen verksamhet. Kritiken har framför allt riktat in sig på den konkurrensolikhet som anses råda. Även om lagstiftningen på såväl bank- som försäkringsområdet i första hand syftar till att tillgodose kundernas respektive försäkringstagarnas skyddsintressen, har de regler som för detta ändamål skapats kommit att just på kreditförsäkrings-/garanti-området innebära en starkare reglering av bankernas verksamhet än av försäkringsbolagens. De bestämmelser som härvid ofta åberopas är de som innebär krav *dels* på kapitaltäckning, *dels* på betryggande kundsäkerhet i fast eller lös egendom eller i form av borgen, samt *dels* på begränsning av engagemang i enskilda kunder. Av här nämnda lagregler anses främst kapitaltäckningsbestämmelserna ha lagt grunden till en konkurrens- ojämlighet mellan banker och försäkringsbolag. Eftersom motsvarande höga soliditetskrav inte ställs på försäkringsbolag har den slutsatsen dragits att kreditförsäkring blir billigare för kunderna än bankgaranti. Företrädare för såväl banker som för bankinspektionen har rest invändningar mot de olikheter i konkurrenshänseende som de anser att gällande lagstiftning skapar.

Frågan om kreditförsäkringens ställning visavi bankernas garantigivning har också tagits upp av försäkringsinspektionen. I en år 1963 till finansdepartementet ställd skrivelse framhöll inspektionen att problemet erfordrade en närmare utredning. Man påpekade i skrivelsen att frågan vid skilda tillfällen uppkommit huruvida försäkringsbolag över huvud borde få meddela kreditförsäkring. För att få denna fråga belyst ansåg inspektionen det vara väsentligt att behovet av kreditförsäkringsverksamhet närmare analyserades. Om behovet fanns, vilket inspektionen ansåg vissa omständigheter tala för, borde också ställning bl.a. tas till frågan i vad mån en sund kreditförsäkringsverksamhet kunde bedrivas på grundval av säkerheter som ej accepterades av banker.

De allmänna frågor som här har redovisats inryms också i kreditmarknadskommitténs utredningsuppdrag. Denna kommitté har, som tidigare framgått, enligt sina direktiv bl.a. att undersöka om det finns anledning ställa upp särskilda regler i fråga om kreditförsäkring. Det framhålls där vidare att kreditmarknadskommittén i denna fråga bör hålla kontakt med försäkringsverksamhetskommittén.

Försäkringsverksamhetskommittén vill utifrån sina utgångspunkter redovisa sin inställning till flera av de frågor som från olika håll aktualiserats beträffande kreditförsäkringen. Det är därvid naturligt att först ta upp den mer övergripande frågan huruvida det existerar ett behov av en kreditförsäkringsverksamhet, bedriven av privata försäkringsbolag, vid sidan av den garantiverksamhet som bedrivs av Exportkreditnämnden och bankerna.

Som tidigare framgått har från bankhåll den synpunkten framförts att svenska industrier och företag i stor utsträckning kan få sitt behov av kreditförsäkringsskydd tillgodosett genom de garantier som främst Exportkreditnämnden och bankerna meddelar. Något större behov av kreditförsäkring skulle därmed inte finnas. Kommittén anser emellertid för sin del att kreditförsäkringen fyller ett klart behov. Detta har exempelvis dokumenterats i samband med koncessionsbehandlingen av det tillämnade försäkringsbolaget Allmänna Kredit, särskilt genom de remissvar som bl.a. lämnats av Sveriges Industriförbund, SHIO-Familjeföretagen samt Företagareförbundet. Dessutom är Svenska Kredits existens i sig ett bevis på att kreditförsäkringen behövs — eftersom den de facto efterfrågas. Kreditförsäkringen har dock hittills haft en betydligt mindre omfattning än bankernas garantigivning, något som talar mot den på banksidan utbredda uppfattningen att försäkringsbolagen, från bl.a. priskonkurrenssynpunkt, skulle vara särskilt gynnade.

Enligt kommitténs bedömning är det snarare andra omständigheter än ett eventuellt lägre pris på produkten som styr efterfrågan på kreditförsäkring. Den troligaste förklaringen anser kommittén vara, att kreditförsäkringsverksamheten snarare kompletterar bankernas garantigivningsverksamhet än konkurrerar med densamma. Rena prisjämförelser mellan produkterna är bl.a. av detta skäl svåra att göra.

Att kreditförsäkring och bankgarantier inte är identiska företeelser framgår klart av att det bland garantierna inte finns någon motsvarighet till kundkreditförsäkringen. Även övrig kreditförsäkringsrörelse kompletterar dock på många sätt den verksamhet som Exportkreditnämnden och banker bedriver. Exportkreditnämnden har begränsade resurser, som endast tas i anspråk för täckande av exportkreditrisker hänförliga till förhållandevis enkla och standardiserade affärsavtal, medan motsvarande kreditförsäkringar och försäkringar mot politiska risker på ett mera flexibelt sätt kan anpassas till den enskilde försäkringstagarens behov.

Vad gäller såväl den inhemska kreditgivningen som de inhemska borgensförbindelserna fyller i många fall hypoteks- och borgensförsäkringarna ett stort behov, beroende på att de på flera sätt kan utgöra ett kom-

plement till den verksamhet som bankerna bedriver på detta område. Att så är fallet sammanhänger just med de tidigare beskrivna lagreglerna på bankområdet som innebär att bankerna tvingas ställa större krav på säkerhet än vad försäkringsbolagen behöver göra samt på att de kapitalkrav som ställts på banker i allmänhet varit högre än de som — åtminstone hittills — ställts på skadeförsäkringsbolag. När t.ex. en bank bedömer en kunds kreditvärdighet räknas en kreditförsäkring som fullgod säkerhet, vilket medför att innehavet av en hypoteksförsäkring påtagligt ökar kundens utsikter att erhålla sökt bankkredit (säkerhetskravet). En banks möjligheter att lämna kredit till en och samma kund är dessutom begränsade, varför tecknandet av en borgensförsäkring kan vara ett medel att åstadkomma att bankens totala engagemang i en enskild kund kan hållas inom givna gränser — utan att därför kunden, dvs. entreprenören eller leverantören, behöver lida brist på likvida medel. Ytterligare ett exempel på en situation där hypoteks- och borgensförsäkring fyller en viktig funktion är när gällande kapitaltäckningsregler på bankområdet förhindrar att banken på egen hand meddelar skydd mot hela kreditrisken. Till sist kan nämnas att det existerar situationer där bankgarantier över huvud inte är ett alternativ till kreditförsäkring. Det inträffar nämligen ibland, p.g.a. de affärsregler som gäller utomlands, att svenska företag ställs inför kravet att lämna säkerhet just i kreditförsäkringens form. Bankgarantier godtas således inte i dessa fall.

Av det redovisade framgår att kreditförsäkring kan meddelas i fall där bankgarantier inte kan komma i fråga. Detta förhållande har sin grund i att de två verksamhetsformerna skiljer sig åt till sin natur samt att de delvis bygger på olika förutsättningar. Av stor betydelse är här att försäkringsbolagen, genom det rådande återförsäkringssystemet, kan avhända sig ansvaret för en stor del av de risker som är kopplade till direktförsäkringsrörelsen.

Det vore enligt kommitténs bedömning olyckligt om försäkringsbolagens kapacitet på det aktuella området inte skulle få utvecklas fritt för att, på samma sätt som hittills, komplettera den kapacitet som bankerna kan ställa till förfogande. Kreditförsäkring förekommer i alla länder med ett utvecklat försäkringssystem. Dess styrka och egenart beror väsentligen på de i systemet inneboende möjligheterna till riskspridning, till stor del skapade genom ett välutvecklat internationellt återförsäkringssystem.

Att bankverksamheten och försäkringsverksamheten har olika inriktningar bör enligt kommitténs mening tillåtas slå igenom dels vid bedömningen av vilka kapitalkrav som bör ställas på banker respektive på försäkringsbolag, dels vid bedömning av vilka säkerhetskrav som dessa inrättningar i sin tur bör ställa på de egna kunderna.

Vad gäller den särskilda frågan vilka soliditetskrav (kapitalkrav) som lämpligen bör ställas på de försäkringsbolag som meddelar kreditförsäkring vill kommittén anföra följande.

Kommittén har, som redan tidigare redovisats, avvisat tanken på schablonartade beräkningsmetoder för fastställande av kapitalkrav på försäkringsbolag. Kommittén finner det därför inte lämpligt att den metod

som används för fastställande av sådana krav på banker skall tillämpas även beträffande försäkringsbolag — allmänna skadeförsäkringsbolag eller specialbolag — som meddelar kreditförsäkring. Metoden skulle under vissa förutsättningar kunna leda till ett för högt, och under andra förutsättningar till ett för lågt ställt krav. I båda fallen vore detta olyckligt. Ett för lågt krav skulle kunna medföra att bolagen får svårigheter att uppfylla sina förpliktelser, medan ett för högt krav kunde komma att pressa premierna uppåt — till en nivå där många slutade att efterfråga ett erforderligt skydd. Försäkringsverksamheten fyller ett starkt socialt behov. Alltför stelbenta soliditetsregler skulle därför i detta fall kunna få negativa följder, inte bara för kreditförsäkringstagare utan också — indirekt — för stora samhällsgrupper genom att de, på grund av att deras arbetsgivare ställdes utan försäkringsskydd, vid allvarliga skadefall kunde riskera sina anställningar.

Ansaret för att det sker en lämplig avvägning mellan å ena sidan hänsyn till soliditetsprincipen och å andra sidan hänsyn till skälighetsprincipen åvilar i första hand styrelsen och verkställande direktören i ett försäkringsbolag.

Det finns emellertid också en annan omständighet som gör att det över huvud är direkt olämpligt att försäkringsbolag som meddelar kreditförsäkring omfattas av samma typ av kapitalkrav som banker. Detta sammanhänger med det förhållandet att försäkringsverksamheten — till skillnad från bankverksamheten — primärt syftar till att utjämna risker mellan olika försäkringstagare. Vid bedömningen av hur stort kapitalkrav som skall ställas på ett skadeförsäkringsbolag måste detta tas i beaktande. Ju större omfattning på försäkringbolagets verksamhet, och ju flera skilda slag av försäkringar som bolaget meddelar, desto högre grad av riskutjämning förväntas bolaget kunna uppnå i sin verksamhet. En hög grad av riskutjämning innebär att bolagets verksamhet är stabil i den meningen att genomsnittlig skadeersättning per försäkring varierar förhållandevis litet över åren. I denna fördelaktiga situation har bolaget inte samma behov av stora fonder. Det kapitalkrav som bör ställas på det kan följaktligen vara lägre.

Om bankernas kapitaltäckningsregler appliceras på Svenska Kredits försäkringsverksamhet kan lätt konstateras att bolaget — även om hänsyn tas till avgiven återförsäkring — inte på långt när har en kapitalbas av den storleksordning som skulle ha krävts om det i stället hade varit fråga om en bank. Detta illustrerar på ett slående sätt det orimliga i att använda för banker fastställda kapitaltäckningsregler också på kreditförsäkringsbolag. Med sitt konsolideringskapital på 427,5 miljoner kr. vid årsskiftet 1985/86 — utgörande i det närmaste 300 procent av premieinkomsten för egen räkning — låg Svenska Kredit vid nämnda tidpunkt långt över den minimigräns som gäller för kreditförsäkringsbolag inom EG-länderna. Onödigt höga krav på konsolidering i Sverige skulle enligt kommitténs bedömning leda till att svenska försäkringsbolag som till någon del meddelar kreditförsäkring skulle få svårigheter att hävda sig i konkurrensen med utländska försäkringsföretag.

Som framgått tidigare har också den särskilda frågan aktualiserats huruvida försäkringsbolagen bör kräva samma slag av säkerhet av försäkringstagarna som bankerna vid sin garantigivning gör av sina kunder. Enligt kommitténs bedömning skulle emellertid en sådan anordning kunna leda till fördyrande omkostnader för försäkringsbolagen. Situationen är inte densamma för försäkringsbolagen som för bankerna. De garantier som bankerna ikläder sig utgör nämligen ofta endast en del av den totala service som erbjuds kunderna — något som bör kunna påverka priset för enskilda produkter och tjänster. I anslutning till en banks ganska omfattande affärsförbindelser med en enskild kund framstår kravet på betryggande säkerhet, i form av t.ex. fast eller lös egendom, som mera motiverat. Kommittén vill mot denna bakgrund starkt ifrågasätta det lämpliga i att införa ett regelsystem som skulle innebära att samma stränga säkerhetskrav kom att gälla vid meddelandet av kreditförsäkring som vid bankgarantigivning. I detta sammanhang bör också framhållas att gällande försäkringsvillkor inom kundkreditförsäkringen normalt sätter en gräns för skyddets omfattning. Bankgarantierna saknar motsvarande, begränsande villkor. Kommittén ser det som värdefullt att försäkringsbolagen i vissa fall kan meddela kreditförsäkring där bankerna, p.g.a. sina speciella säkerhetskrav, inte kan meddela motsvarande garanti och avvisar därmed tanken på att försäkringsbolag som meddelar kreditförsäkring skall åläggas skyldighet att tillämpa samma säkerhetskrav som bankerna.

Vad slutligen gäller frågan om begränsning av försäkringsbolagens möjligheter till engagemang i enskilda kunder vill kommittén hänvisa till sina allmänna överväganden rörande denna fråga i kap. 2.

På grund av att både kreditförsäkring och försäkring mot politiska risker uppvisar betydande likheter med såväl av banker som av Exportkreditnämnden meddelade garantier, är det angeläget att försäkringsinspektionen i sin speciella tillsyn på detta försäkringsområde och således utöver de uppgifter som kommittén i andra sammanhang föreslagit allmänt skall åligga tillsynsmyndigheten, dels har ett nära samarbete med bankinspektionen, dels håller sig noggrant informerad om vad som händer inom Exportkreditnämndens verksamhetsområde. Det sistnämnda bör ske både genom personliga kontakter och genom analys av nämndens verksamhetsberättelser.

Kap 4 Försäkringstagarnas inflytande i försäkringsbolag

1 Kommitténs direktiv

Kommitténs direktiv innehåller rörande principen om försäkringstagarnas inflytande följande:

När det gäller principen om försäkringstagarnas inflytande har man sökt säkerställa detta i försäkringsaktiebolagen genom representation för försäkringstagarna i bolagens styrelser. Minst en av styrelseledamöterna skall utses av försäkringstagarna, intressegrupp för dem eller av regeringen eller offentlig myndighet. De sålunda utsedda ledamöterna har till uppgift att särskilt bevaka försäkringstagarnas intresse. De ömsesidiga försäkringsbolagen, som ägs av försäkringstagarna själva, har utformat olika representativa system. Utredningen bör undersöka hur de nu berörda reglerna har verkat och, om det behövs, lägga fram ändringsförslag. I de utländska försäkringsbolag, som har koncession i Sverige, har de svenska försäkringstagarna inte något direkt inflytande såvitt avser den här bedrivna rörelsen. Det kan finnas anledning att överväga om sådant inflytande kan skapas i någon form, även om styrelserepresentation inte kan komma i fråga.

2 Tidigare utredningar och lagstiftningsåtgärder

I nu gällande försäkringsrörelselag finns principen om försäkringstagarnas inflytande fastlagd vad gäller *ömsesidiga försäkringsbolag* främst i 1 kap. 7 § och i 2 kap. 5 § 14 försäkringsrörelselagen samt vad gäller *försäkringsaktiebolag* i 8 kap. 1 §. Någon motsvarighet för *utländska försäkringsföretag* med koncession enligt lagen om utländska försäkringsföretag finns inte.

1 kap. 7 §

Delägare i ett ömsesidigt försäkringsbolag är försäkringstagarna. Återförsäkringstagare skall dock inte på grund av återförsäkringen anses som delägare. I fråga om personförsäkring och återförsäkring svarar endast bolagets tillgångar för dess förpliktelser. För försäkring-

ar av annat slag svarar delägarna personligen för bolagets förpliktelser utan begränsning eller med begränsning till ett visst belopp.

Delägarnas ansvarighet får göras gällande endast på det sätt som föreskrivs i denna lag.

Med delägare avses i de följande kapitlen endast delägare i ett ömsesidigt försäkringsbolag.

2 kap. 5 §

Bolagsordningen skall ange

för samtliga försäkringsbolag

1. bolagets firma, ----- belopp,

för ömsesidiga försäkringsbolag

13. garantikapitalet,

14. regler för hur rösträtten skall utövas och hur beslut skall fattas på bolagsstämman, varvid särskilt skall anges om och i vilken utsträckning delägarnas rösträtt skall utövas genom utsedda delegerade samt i vilken utsträckning rösträtt skall tillkomma garanterna,

15. intill ----- återbetalas.

8 kap. 1 §

Ett försäkringsbolag skall ha en styrelse med minst tre ledamöter.

I försäkringsaktiebolag som inte uteslutande driver återförsäkring, skall minst en av styrelseledamöterna utses med uppgift att särskilt vaka över att försäkringstagarnas intresse beaktas. Sådan styrelseledamot får inte vara aktieägare eller befattningshavare i bolaget.

Styrelsen väljs av bolagsstämman. Styrelseledamot som avses i andra stycket skall dock enligt bestämmelse, som skall vara intagen i bolagsordningen, utses av försäkringstagarna eller av någon intressegrupp som har anknytning till dem eller förordnas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. Även annan styrelseledamot får enligt bestämmelse i bolagsordningen tillsättas i annan ordning än genom val av bolagsstämman.

Särskilda bestämmelser om att styrelseledamot skall utses av annan än bolagsstämman finns i lagen (1976:355) om styrelserepresentation för de anställda i bankinstitut och försäkringsbolag.

Styrelseledamöternas uppdrag gäller för den tid som anges i bolagsordningen. Uppdragstiden får inte omfatta mer än fyra räkenskapsår och skall bestämmas så att uppdraget upphör vid slutet av den ordinarie bolagsstämma på vilken styrelseval förrättas.

Vad som sägs i denna lag om styrelseledamöter skall i tillämpliga delar gälla även suppleanter.

Regler om hur delägares, delegerades och garanters rätt i ett ömsesidigt försäkringsbolag utövas och hur beslut fattas på bolagsstämman finns i 9 kap. 1 § första stycket samt 2, 3, 13 och 14 §§.

2.1 Förarbetena till 1948 års lag om försäkringsrörelse

1942 års försäkringsutredning (SOU 1946:34) framhöll beträffande ömsesidiga försäkringsbolag att delägarnas intressegemenskap utgjorde grun-

den för företagstypens struktur. Företaget skall drivas av delägarna själva och för deras räkning. Under okomplicerade förhållanden, t.ex. få delägare eller begränsat verksamhetsområde, kunde detta vara möjligt att upprätthålla. Vid mera komplicerade förhållanden, då företagets expansion nått en viss gräns, torde enligt de sakkunniga ett mera direkt engagemang i företagets skötsel från delägarnas sida vara uteslutet. Detta kunde lösas genom att man tillskapar ett särskilt organ (delegeradeförsamling) vilket har att besluta i delägarnas ställe.

Representationsfrågan ansågs av de sakkunniga kompliceras av att (vid den tidpunkten) åtskilliga ömsesidiga försäkringsbolag var utrustade med garantikapital, vilket i stort sett har samma funktion som aktiekapitalet i ett aktiebolag. Frågan om en avvägning mellan garanters och delägars inflytande måste därför lösas.

En tidigare försäkringsutredning gjorde 1937 en undersökning av de då använda formerna för delägars inflytande i ömsesidiga försäkringsbolag. Man fann därvid att i huvudsak tre olika sätt användes.

Ett innebar *direkt rösträtt för delägarna*, där varje delägare hade en röst eller där rösträtten relaterades till försäkringsbelopp eller premie. Ett annat sätt var att *delägarnas bestämmanderätt utövades genom delegerade*. Dessas antal varierade och mycket skiftande principer tillämpades för val av delegerade. Ett tredje sätt var att ha en *kombination av de två föregående*, där beslutanderätten var uppdelad så att delägarna själva på bolagsstämman beslutade i vissa frågor, medan beslutanderätten i övrigt tillkom särskilt utsedda delegerade.

Den undersökning som de sakkunniga gjorde omfattade också frågan i vilken utsträckning försäkringstagarna faktiskt utövat sin rösträtt i de fall, där detta tillkom dem enligt bolagsordningen. Det framgick därvid att försäkringstagarna endast i rena undantagsfall hade utövat något inflytande i de undersökta bolagen.

De sakkunniga konstaterade att frågan om lämplig representation enligt utredningens förslag till koncessionsregler skulle utgöra ett led i koncessionsprövningen.

Till en början underströks av de sakkunniga att uniformitet inte i och för sig var önskvärd. Det ansågs i stället vara viktigt att representationsformen anpassades efter verksamhetens art och inriktning. Också verksamhetens omfattning ansågs vara av väsentlig betydelse. Enligt de sakkunniga hade erfarenheten visat att ett rösträttssystem byggt på försäkringstagarnas direkta deltagande i bolagsstämma blev en tom formalitet utom i bolag med ett ringa antal delägare. För de större bolagen kom spörsmålet därför att gälla möjligheten att åstadkomma något organ för delägarna, som handlade i deras ställe och i deras intresse. Det borde därvid överlämnas åt varje enskilt bolag att söka finna en representationsordning som var den med hänsyn till bolagets egnart mest ändamålsenliga.

Om något bolag inte skulle genomföra en ur det allmännas synpunkt tillfredsställande ordning, borde enligt de sakkunniga koncessionsmyndigheten kunna anvisa en sådan. I betänkandet förordades därvid att ett

försäkringsväsendets förtroenderåd tillskapades med uppgift att i de ömsesidiga bolag som så önskade, utse delegeradeförsamling för bolaget. Rådet skulle sammansättas av representanter för större organisationer i samhället. Politiska organisationer borde dock inte komma i fråga som representanter i rådet. Vid fullgörandet av sin uppgift skulle rådet bl.a. beakta det berörda bolagets speciella förhållanden.

De sakkunniga diskuterade också några andra alternativ till lösning av representationsfrågan i de fall då en tillfredsställande anordning inte träffats av bolaget självt. Ett sådant var att genom *lottning* — exempelvis på försäkringsbrevets nummer — utse en valkorporation, vilken i sin tur kunde utse delegeradeförsamling. Ett annat var att *försäkringstagarna* — individuellt eller sammanförda i lokala valmansföreningar — *utsåg delegerade genom att per post insända röstsedlar* till en särskild valnämnd. Röstningen skulle ske på grundval av en av valnämnden upprättad kandidatlista, vilken tillkommit efter fri kandidatnominering. Slutligen ansåg de sakkunniga att ett alternativ kunde vara att under vissa omständigheter tillämpa en *kombination av olika valmetoder*. Exempelvis kunde delegeradeförsamlingen delvis utses av förtroenderådet och delvis av någon till försäkringsbolaget anknuten intressegrupp.

Särskilda behörighetsvillkor för delegerade ansåg de sakkunniga inte borde uppställas i lagen. En naturlig begränsning ansågs vara att inte utse person utanför försäkringstagarnas egen krets. Av principiella skäl borde även styrelseledamöter och revisorer, liksom anställda i bolaget vara uteslutna.

Vad gäller garantikapitalets inflytande fastslog de sakkunniga att en skälig avvägning av rösträtten mellan garantikapitalet och försäkringstagarna borde ske med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. En mekaniskt verkande regel ansågs inte lämplig. Som allmän princip borde dock gälla, att garanterna inte under några förhållanden fick tilldelas större inflytande än delägarkollektivet.

Beträffande *försäkringsaktiebolagen* konstaterade de sakkunniga att det från allmän synpunkt givetvis måste anses önskvärt att försäkringstagarna också i dessa bolag fick ett inflytande. Särskild vikt ansågs detta ha i fråga om livförsäkring. Med hänvisning till begränsningen i utredningens direktiv ansåg sig emellertid de sakkunniga inte böra behandla denna fråga.

Utredningens principiella synpunkter på representationsfrågan i ömsesidiga försäkringsbolag mötte ingen kritik i något remissyttrande. Förslaget om tillskapandet av ett försäkringsväsendets förtroenderåd föranledde emellertid erinringar i vissa avseenden. *Försäkringsinspektionen* ansåg att ett sådant centralt organ skulle bli lämpligt för de större bolagens del, men knappast för de lokala bolagens vidkommande. *Landsbygdens brandförsäkringsbolags förening* avvisade tanken på ett förtroenderåd såvitt angick de lokala bolagen. *Folket-Samarbete (nuvarande Folk-sam)* betecknade förslaget som artificiellt och fortsatte:

Då det icke synes vara möjligt att finna en bättre lösning för sådana

ömsesidiga riksbolag som icke ha en naturlig anknytning till en folkrörelse eller intresseorganisation, vill Folket-Samarbete dock icke avstyrka anordningen, men det är angeläget att den betraktas som en nödfallslösning. Nästan varje representationsform, som utnyttjar en osökt samhörighet med någon större organisation, måste betraktas såsom överlägsen en av "försäkringsväsendets förtroenderåd" utsedd delegeradeförsamling.

Utredningens förslag beträffande avvägningen av garantikapitalets inflytande berördes i *försäkringsinspektionens yttrande*. Även om garantikapitalets inflytande borde minska i den mån det återbetalats, framhöll inspektionen att i sådana ömsesidiga bolag som ingår i en koncern, garantikapitalet utgör instrument för koncernens sammanhållning. Om i sådana fall garantikapitalet skall återbetalas, borde moderbolagets anspråk på inflytande tillgodoses på annat sätt.

Föredragande departementschef (prop. 1948:50) framhöll att representationsfrågan måste vara löst på tillfredsställande sätt i bolagsordningen. Detta framstod som ett oavvisligt koncessionsvillkor. Det måste tillses att inte bolagsordningen blir bara en skylt och delägarinflytandet nedsjunger till en tom formalitet. Med det nu anförda underströk departementschefen utredningens principuttalanden, till vilka han helt anslöt sig.

Praktiska skäl gjorde det, enligt departementschefen, ofrånkomligt att i stora bolag tillskapa ett särskilt instrument för delägarinflytande — en delegeradeförsamling. En självklar förutsättning ansågs dock vara att detta organ verkligen var representativt för delägarna. I de fall, där bolaget var anknutet till viss yrkes- eller intressegrupp, utgjorde denna en naturlig väikorporation. Problemet tedde sig där förhållandevis enkelt. I den mån bolaget saknade sådan anknytning ansågs svårigheter uppkomma. De sakkunnigas förslag rörande ett av Kungl. Maj:t utsett förtroenderåd som skulle välja delegerade i bolag som själva inte kunnat lösa representationsfrågan, ansåg departementschefen erbjuda stort intresse även om anordningen från praktisk synpunkt kunde te sig något otymplig.

En helt annan väg att tillgodose delägarintresset kunde enligt departementschefen vara att låta offentlig myndighet — närmast Kungl. Maj:t — utse delegeradeförsamling, eller att det allmänna fick utse en eller flera representanter i styrelsen. Detta ansågs vara en enklare lösning än alternativet med förtroenderåd.

Eftersom efter den nya lagens (1948 års lag om försäkringsrörelse) ikraftträdande alla, således även bestående bolag, skulle söka ny koncession, syntes det departementschefen lämpligt att avvakta detta innan slutlig ståndpunkt togs till spörsmålet om och i vilken form medverkan från det allmänna sida kan vara påkallad. Beträffande förtroenderådet framhöll departementschefen som sin mening att ett sådant inte borde tillskapas för att välja delegerade endast i ett eller annat bolag. Ett mera utbrett behov utgjorde en första förutsättning för inrättandet av ett dylikt råd.

Vad gäller garanternas inflytande, utgick departementschefen från att

delägarna måste förbehållas ett bestämmande inflytande i företaget. Detta skulle dock inte utesluta att under vissa betingelser en avvägning mellan skilda intressegrupper kunde bli nödvändig. Avvägningen mellan garanters och delägars inflytande borde endast under särskilda förhållanden genomföras så att det avgörande inflytandet fränhändes delägarna.

Departementschefen underströk slutligen försäkringsutredningens uttalande om önskvärldheten av att åt försäkringstagarna bereda inflytande även i försäkringsaktiebolag.

Riksdagen godkände departementschefens uttalanden.

2.2 Förarbetena till 1950 års ändringar i 1948 års lag om försäkringsrörelse

1945 års försäkringsutredning (SOU 1949:25) hade som allmänt syfte att utforma förslag till en sådan organisation av försäkringsverksamheten som kunde vara ägnad att på bästa möjliga sätt tillgodose försäkringstagarnas intressen. En sådan organisation skulle bl.a. säkra ett demokratiskt och samhälleligt inflytande över försäkringsverksamheten.

Utredningen anförde rörande de två företagsformerna, ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsaktiebolag, att vid framtida nybildningar den ömsesidiga företagstypen borde få företräde där det inte var uppenbart, att aktiebolagsformen var mera ändamålsenlig. Utredningen fastslog vidare att aktiebolaget som företagsform hade betydelsefulla uppgifter att fylla inom försäkringsväsendet, men att frågan måste ställas om en från samhällelig synpunkt önskvärd demokratisering av dessa bolag är möjlig att genomföra.

Utredningen erinrade om att enligt den nya lagen, liksom enligt 1917 års lag, i bolagsordningen för försäkringsaktiebolag kunde intas bestämmelse om att en eller flera styrelseledamöter skall tillsättas på annat sätt än genom val på bolagsstämma. Möjlighet hade således öppnats för ett organ eller kollektiv av något slag utanför aktieägarkretsen att utse en eller flera styrelseledamöter. Denna möjlighet hade dock inte utnyttjats.

Utredningen fann att det var ett naturligt demokratiskt krav inom försäkringsaktiebolagen att försäkringstagarna fick tillfälle att genom representation i styrelsen delta i skötseln av bolagets angelägenheter. En sådan representation borde enligt utredningen bli regel i försäkringsaktiebolagen, med undantag för de företag som driver en i väsentlig mån på utlandet inriktad verksamhet.

Det borde enligt utredningen överlämnas åt respektive försäkringsaktiebolag att med beaktande av sin särart söka uppnå försäkringstagarrepresentationen på ändamålsenligt sätt. För själva valet ansågs olika anordningar kunna komma till användning. Valet underlättades där bolaget hade anknytning till en sammanslutning av något slag eller till bestämd yrkes- eller intressegrupp.

Det ansågs att befintliga anordningar för delägarrepresentation bland

de ömsesidiga bolagen i stor utsträckning kunde tjäna som mönster. Utredningen förordade att valordningen skulle beskrivas i bolagsordningen.

I de fall där det uppstod betydande svårigheter för ett försäkringsaktiebolag att utan orimliga kostnader och andra olägenheter på ett tillfredsställande sätt ordna en försäkringstagarepresentation i styrelsen, föreslog utredningen att regeringen borde få befogenhet att i stället utse styrelseledamot. Den sålunda utsedde ledamoten skulle därvid ha att bevakat försäkringstagarnas intressen.

Rent allmänt anförde utredningen såvitt gällde försäkringsbolagens styrelser och deras sammansättning följande:

Vid en genomgång av förteckningar över försäkringsföretagens styrelseledamöter har det icke kunnat undgå utredningen, att enstaka företag i övervägande grad rekryterat sina styrelseledamöter ur kretsar, vilka äro engagerade inom stora delar av vår finansvärld i övrigt och samtidigt inbördes i hög grad samarbeta i styrelser utanför försäkringsföretagen. Härigenom har otvivelaktigt en ytterligare koncentration av enskildas ekonomiska inflytande inom näringslivet ägt rum. Vad här sagts, gäller främst vissa företag, där försäkringstagarna hittills icke tillförsäkrats något inflytande i ledningen. Det må här erinras om att, särskilt vad livförsäkringsaktiebolagen angår, försäkringstagarna tillhöriga fonder och övriga medel äro mångfaldigt större än aktiekapitalet. Utredningen vill emellertid i detta sammanhang vitsorda, att det är ett legitimt intresse för försäkringsrörelsen att med sina styrelser införliva personer, vilka äga värdefull sakkunskap från de områden, inom vilka försäkringsverksamheten utövas, exempelvis industrien, liksom också personer, vilka på grund av sin ställning kunna göra företagen värdefulla tjänster i fråga om råd i finansfrågor och även i fråga om fördelaktiga kapitalplaceringar. Utredningen anser dock önskvärt, att styrelserna framdeles även där så hittills icke i tillräcklig grad varit fallet komma att representera ett relativt brett underlag av försäkringstagare.

Vad gällde förslaget om att försäkringstagarna i försäkringsaktiebolag skulle tillförsäkras representation i styrelsen anfördes skilda meningar i remissyttrandena. *Försäkringsinspektionen* anslöt sig i princip till förslaget, och *Försäkringsfunktionärernas förbund* uttalade sin tillfredsställelse med förslaget samtidigt som de praktiska svårigheterna underströks.

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund instämde i utredningens uttalande att det för den stora allmänheten var ett intresse att det företag, där man tecknat sina försäkringar, driver sin verksamhet i överensstämmelse med god ordning, förvaltar sina fonder på ett ändamålsenligt sätt och över huvud är effektivt och rationellt organiserat. I sådant avseende torde dock enligt förbundet knappast något stå att vinna genom den av utredningen förordade anordningen. Enligt förbundet kunde det inte med fog antas att en genom direkta val bland försäkringstagarna eller en genom val av intresseorganisation eller en av regeringen utsedd styrelseledamot, skulle vara mera ägnad än en i vanlig ordning på bolagsstämma vald ledamot att tillföra bolagsledningen den sakkunskap och erfarenhet

i olika avseenden, som är erforderlig för företagets ändamålsenliga skötsel. Vad som skulle kunna tala för förslaget var att anordningen kunde anses ägnad att öka det allmänna förtroendet för den i aktiebolagsform bedrivna försäkringsverksamheten.

De flesta remissinstanser som ställde sig tvivlande till värdet och effekten av en försäkringstagarrepresentation i försäkringsaktiebolagens styrelser, uttalade samma tvivel beträffande förslaget om en av regeringen utsedd styrelseledamot. *Försäkringsinspektionen* anförde i denna fråga följande:

Inspektionen anser sig icke böra biträda förslaget att styrelseledamot med huvudsaklig uppgift att bevaka försäkringstagarnas intressen må kunna utses av Kungl. Maj:t i de fall, där svårigheter föreligga att på ett tillfredsställande sätt ordna en försäkringstagarrepresentation. Olägenheter kunna nämligen enligt inspektionens mening uppkomma härigenom. Eftersom inspektionens tillsynsverksamhet även avser beslut som fattats av försäkringsbolagens styrelser, skulle den föreslagna anordningen kunna medföra att beslut av inspektionen kunna komma i konflikt med den ståndpunkt som företrädes av Kungl. Maj:ts representant. Med hänsyn härtill anser inspektionen det vara att föredraga, att i de förmodligen sällsynta undantagsfall, då försäkringstagarna icke själva utse representant i styrelsen, denne i stället utses av inspektionen.

Folket-Samarbete (nuvarande Folksam) uttalade liknande synpunkter och tillade:

Det kan även befaras att den av utredningen föreslagna anordningen skulle kunna inge allmänheten den felaktiga uppfattningen att försäkringstagarnas inflytande inom ifrågavarande företag vore på ett mera betryggande sätt säkerställt än i andra företag, som i själva verket ha en ur demokratisk synpunkt överlägsen representation för försäkringstagarna. Under alla omständigheter är detta en principfråga av så allmän betydelse, att några åtgärder i den av utredningen förordade riktningen icke böra vidtagas utan förnyad, allsidig prövning.

Departementschefen (prop. 1950:220) anförde att det uppenbart fanns anledning att lagstiftningsvägen tillförsäkra försäkringstagarna ett visst mått av inflytande i försäkringsaktiebolagen. Anordningen med särskild styrelserepresentation ansågs även vara till fördel för försäkringsaktiebolagen genom att den kunde vara ägnad att öka förtroendet för aktiebolagsformen.

Principiellt anslöt sig departementschefen till utredningens förslag, utom såvitt avsåg det föreslagna undantaget för försäkringsaktiebolag som driver en i väsentlig mån på utlandet inriktad verksamhet. Lagförslaget utformades i enlighet härmed och fick en lydelse som i stort sett överensstämmer med nuvarande 8 kap. 1 § försäkringsrörelselagen (se avsnitt 2).

Departementschefen underströk vidare för sin del utredningens uttalande om önskvärdheten av att försäkringsföretagens styrelser inte ensidigt skulle rekryteras ur kretsar som var engagerade inom stora delar av

finansvärlden i övrigt och samtidigt inbördes i hög grad samarbetade i styrelser utanför försäkringsföretagen.

Riksdagen godkände departementschefens uttalanden och beslutade i enlighet med propositionen.

2.3 Förarbetena till 1961 års ändringar i 1948 års lag om försäkringsrörelse

1958 års *försäkringssakkunniga* behandlade också frågan om försäkringstagarnas inflytande. De sakkunniga redogjorde bl.a. för en undersökning om representationen i ömsesidiga riksbolag samt redovisade uppgifter från intervjuer med försäkringstagarrepresentanter i försäkringsaktiebolagens styrelser.

Beträffande *de ömsesidiga försäkringsbolagen* var de sakkunniga av den uppfattningen att ordningen med direkt rösträtt för delägarna på bolagsstämman i stort sett bara lämpade sig för mindre, lokala bolag och för en del riksbolag som hade ett speciellt, begränsat försäkringstagarklientel, vilket kunde antas i stor utsträckning ha möjlighet att infinna sig på bolagsstämma.

För de vanligare typerna av ömsesidiga riksbolag ansåg de sakkunniga att delägarnas rösträtt på bolagsstämman borde utövas av delegerade, vilka antingen skulle väljas av försäkringstagarna eller utses av organisationer som stod försäkringstagarna nära och kunde antas hysa intresse för att få fram lämpliga företrädare för dessa. Kombinationer mellan dessa två metoder ansågs också kunna tänkas.

Enligt de sakkunniga borde det, med hänsyn till de skiftande förhållandena i olika försäkringsbolag, i princip ankomma på respektive bolag att självt välja mellan valvägen och organisationsvägen eller en kombination av dessa. Den lösning som väljs borde utformas så att bolagsstämman blir ett så allsidigt sammansatt, kompetent organ som möjligt för bevakning av delägarnas intressen.

De sakkunniga skisserade en valmetod som i korthet innebar att en särskild valberedning med av försäkringsinspektionen förordnad ordförande skulle utarbeta en kandidatlista med tre till fem gånger så många personer som skall väljas. Listan skulle sedan ställas under omröstning bland försäkringstagarna.

Utvägen att låta regeringen eller offentlig myndighet utse de personer, som skall ha säte i bolagsstämma, borde enligt de sakkunniga anlitas endast när annan lösning inte kunde tänkas.

Med hänsyn till de skiftande förhållandena borde, enligt de sakkunnigas uppfattning, lagstiftningen liksom hittills inte innehålla någon närmare bestämmelse i denna fråga. Respektive bolags system borde i stället beskrivas i bolagsordningen.

Vad gäller *försäkringsaktiebolagen* ansåg de sakkunniga att de särskilda företrädarna för försäkringstagarintresset främst borde vara positivit verksamma som kontaktmän för försäkringstagarna och som idégivare

och initiativtagare. De sakkunniga föreslog därför att de särskilda företrädarna skulle kunna utses antingen genom val av någon eller, i allmänhet, flera intressegrupper med anknytning till försäkringstagarna eller genom val av försäkringstagarna (eller genom en kombination av båda dessa metoder). Utvägen att Kungl. Maj:t eller offentlig myndighet utser försäkringstagarrepresentanter i försäkringsaktiebolagens styrelse, borde enligt de sakkunnigas mening betraktas som en sistahandslösning.

Värdet av försäkringstagarrepresentationen i försäkringsbolagen underströks i många *remissyttranden*. Samtidigt framhölls dock svårigheterna att få försäkringstagarna att aktivt intressera sig för att göra sitt inflytande gällande. Likaså betonades att representationsfrågan inte kunde ges en allmängiltig lösning.

Departementschefen fann i propositionen (prop. 1961:171) ingen anledning till erinran. Utrymme borde enligt departementschefen finnas för att pröva olika vägar för representation och för att anpassa systemen efter utvecklingens krav. Departementschefen underströk att försäkringsbolagen i försäkringstagarnas intresse borde verka för att representationsformerna var ändamålsenliga. De praktiska detaljsynpunkter som framlagts av de sakkunniga rörande olika representationssystem ansågs därvid vara ägnade att tjäna till vägledning för försäkringstagarna.

Riksdagen godkände departementschefens uttalanden.

2.4 Förarbetena till 1982 års försäkringsrörelselag

I regeringens proposition (prop. 1981/82:180) om försäkringsrörelselag m.m. gjordes en smärre ändring av hittillsvarande regler vid utformningen av 8 kap. 1 §. Det påpekades därvid att Svenska Försäkringsbolags Riksförbund hade föreslagit att undantaget från skyldigheten att utse försäkringstagarrepresentant borde utvidgas till att inte bara gälla försäkringsaktiebolag som uteslutande driver återförsäkringsrörelse, utan även de som så gott som uteslutande driver sådan rörelse. Departementschefen framhöll emellertid att det endast var *ett* återförsäkringsbolag som drev en begränsad direktförsäkringsrörelse. Det ansågs att den gällande ordningen inte medfört några olägenheter, varför någon ändring inte föreslogs.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.

3 Representationssystemen i några ömsesidiga försäkringsbolag eller grupper av försäkringsbolag

3.1 Trygg-Hansakoncernen

Trygg-Hansa har delat in Sverige i 25 regioner, vilkas gränser i stort sett följer länsgränserna. I varje region finns ett *regionråd* med 14—15 leda-

möter, av vilka försäkringstagarna väljer 10 (Tryggs 5 och Hansas 5). Dessutom ingår fyra — fem representanter för olika organisationer, f.n. LRF (Lantbrukarnas Riksförbund), Små — företagens Riksorganisation — SHIO, TCO (Tjänstemännens Centralorganisation) samt näringslivets och yrkestrafikens organisationer. Ledamöterna måste vara bosatta i regionen och vara försäkringstagare i Trygg-Hansa.

Regionråden är främst rådgivare, bl.a. i fråga om försäkring, marknadsföring, trafiksäkerhet och skadeförebyggande verksamhet. De utser också vissa representanter i Trygg-Hansas försäkringsnämnd, som bedömer skade- och försäkringsärenden som anmälts till nämnden för särskild behandling.

Fullmäktige är bolagets högsta beslutande organ, genom vilket försäkringstagarna utövar beslutanderätten. Trygg (livförsäkring) och Hansa (sakförsäkring) har var sin fullmäktigeförsamling med vardera 75 ledamöter som väljs direkt av försäkringstagarna, genom att tre representanter från var och en av de 25 regionråden också väljs till fullmäktigeledamöter i Tryggs resp. Hansas fullmäktige.

I varje fullmäktigeförsamling ingår dessutom sammanlagt 21 representanter från följande riksorganisationer:

- ☐ Stockholms Handelskammare
- ☐ Fredrika-Bremer-Förbundet
- ☐ Husmodersförbundet Hem och Samhälle
- ☐ Lantbrukarnas Riksförbund
- ☐ Motorbranschens Riksförbund
- ☐ Centralorganisationen SACO/SR
- ☐ Sveriges Fastighetsägareförbund
- ☐ Småföretagens Riksorganisation — SHIO
- ☐ Sveriges Industrieförbund
- ☐ Tjänstemännens Centralorganisation
- ☐ Yrkeskvinnors Riksförbund
- ☐ Sveriges Köpmannaförbund

I *Hansa Trafiks* fullmäktige ingår dels 25 representanter (en från varje region) utsedda gemensamt av Svenska Åkeriförbundet, Svenska Buss- trafikförbundet, Svenska Taxiförbundet och Schaktentreprenörernas Riksförbund-SER, dels fem representanter som utsetts av dessa förbund och av Båtorganisationernas Försäkringskommitté. Varje förbund utser en ordinarie ledamot och en suppleant.

Fullmäktigeförsamlingarna för Trygg, Hansa och Hansa Trafik har gemensam ordförande. Dessutom har varje församling utsett en förste och en andre vice ordförande.

Inom alla regioner finns en *valberedning* för Trygg och en för Hansa. Varje valberedning består av tre ledamöter. Två utses av Tryggs fullmäktige och två av Hansas fullmäktige. Den tredje är ordföranden, som är gemensam i de båda valberedningarna och som utses av de båda fullmäktigeförsamlingarna tillsammans.

Valberedningarnas uppgift är att upprätta vallistor för regionråd och fullmäktige. Kandidaterna — 15 för Trygg och 15 för Hansa — skall representera olika kategorier försäkringstagare med anknytning till regionens olika geografiska områden.

Information om valet till regionråd och fullmäktige ges genom person-

ligt meddelande till försäkringstagarna och genom annonser. Försäkringstagarna i Trygg och Hansa får resp. vallista och anvisningar om valet. På vallistan markerar man de fem kandidater man önskar skall ingå i regionråd och fullmäktige.

För Hansa Trafik finns inom varje region en valkommitté på fyra personer, som utses av representanter för Åkeriförbundet, Busstrafikförbundet, Taxiförbundet och Schaktentreprenörernas Riksförbund-SER. Valkommittén utser en gemensam ledamot i regionråd och fullmäktige.

Valet till ledamöter i Tryggs och Hansas regionråd och fullmäktige görs per post. Varje år hålls val i fem av landets 25 regioner. Inom den region där valet äger rum, förklaras först för Trygg resp. Hansa de tre kandidater, som fått högsta röstetalen valda till ordinarie ledamöter av resp. *fullmäktige*, de två därpå enligt röstetalen till suppleanter. De fem som valts i Trygg och de fem som valts i Hansa kommer att ingå som ledamöter av Trygg-Hansas *regionråd* i den aktuella regionen. Av dessa 10 ledamöter är således 6 även ledamöter i Tryggs resp. Hansas fullmäktigeförsamling. Försäkringstagarna informeras om valresultatet genom annons i ortstidningar.

Trygg-Hansa utsände 1986 ca 330 000 valförsändelser till sina försäkringstagare. Antalet giltiga valsedlar uppgick till ca 33 000 eller ca 10 procent. För 1984 resp. 1985 uppgick antalet giltiga valsedlar till vardera ca 17 procent.

3.2 Folksamkoncernen

Folksam har en parlamentarisk organisation, grundad på representativ demokrati och med förtroendevalda som i stämma och styrelse beslutar på uppdrag av försäkringstagarna. Detta representativa system har sin grund i Folksams anknytning till landets största folkrörelser, konsumentkooperationen med systerorganisationer och den fackliga rörelsen, genom vilka Folksams högsta beslutande organ, stämman, utses.

Utgångspunkten för Folksams representationssystem är att *valkorporationer* utser stämмоledamöter som representerar alla försäkringstagare i Folksam. De 108 ledamöterna i Folksams stämma utses av följande organisationer och fördelas på följande sätt:

□ LO	(2,2 milj. medlemmar) 36 delegerade
□ TCO	(0,85 milj. medlemmar) 18 delegerade
□ Konsumentkooperationen	(1,9 milj. medlemmar) 36 delegerade
□ OK	(1 milj. medlemmar) 9 delegerade
□ HSB	(0,44 milj. medlemmar) 6 delegerade
□ Riksbyggen	(0,13 milj. medlemmar) 3 delegerade

Fördelningen av ledamöter innebär att det föreligger en jämvikt mellan delegerade utsedda av de kooperativa och fackliga valkorporationerna.

I stämmorepresentationen ingår ett stort antal ledande centrala representanter för de olika valkorporationerna. Minst 1/3 av ledamöterna skall emellertid representera regionala organ. Med detta avses att ledamoten skall vara bosatt och ha sin huvudsakliga verksamhet — fackligt eller kooperativt — inom ett regionalt organisationsområde.

I Folksams styrelse ingår 21 ledamöter. Förutom verkställande direktören och 2 arbetstagarledamöter består den av 6 ledamöter från LO, 6 från KF, 3 från TCO samt vardera en från HSB, OK samt Riksbyggen.

Ytterligare led i försäkringstagarnas inflytande i Folksam utgör de kommittéer, nämnder och råd som finns. Folksam har sålunda bildat försäkringskommittéer tillsammans med organisationer och företag inom folkrörelsesektorn. I kommittéerna behandlas försäkringsfrågor och skadeförebyggande verksamhet. Som exempel kan nämnas att försäkringskommittéer finns bildade med samtliga LO-förbund, de flesta tjänstemannaförbund och ett flertal idrottsförbund. Här kan också nämnas Folksams sociala råd och Folksams vetenskapliga råd.

3.3 Wasakoncernen

Den från den 1 januari 1987 nybildade ömsesidiga försäkringskoncernen, Wasakoncernen, har bildats genom samgående mellan förutvarande Vegetekoncernen och Valand samt Allmänna Brand- och Skånska Brandkoncernerna. Moderbolag i Wasakoncernen är *Wasa Liv*, ett av Valand och Vegetes livbolag gemensamt bildat livbolag. Sakförsäkringsverksamheten bedrivs i huvudsak i tre samverkande ömsesidiga försäkringsbolag på regional basis. *Wasa Skåne* har hand om koncernens sakförsäkringsaffär huvudsakligen i Skåne (f.d. Skånska Brand), *Wasa Göta* affärer i övriga Götaland (f.d. Allmänna Brand) och *Wasa Nord* den i övriga landet (f.d. Vegete). I Wasakoncernen ingår också fem specialförsäkringsbolag, nämligen *Wasa Industri*, *Wasa Sjö*, *Wasa International*, *Wasa Europeiska* och *Wasa Kredit*. Dessa bolag är aktiebolag och ägs av Wasa Förvaltnings AB, som i sin tur ägs gemensamt av livbolaget Wasa Liv och de tre regionala ömsesidiga sakförsäkringsbolagen.

Försäkringstagarnas inflytande i den nya Wasakoncernen bygger på att delägarnas bestämmanderätt i respektive ömsesidigt bolag utövas av en *fullmäktigeförsamling*. Församlingen utses genom direkta val bland delägarna/försäkringstagarna. Det representativa systemet i Wasakoncernen inrymmer inte några fullmäktigeledamöter som utses av organisationer med anknytning till försäkringstagarna.

Fullmäktigeförsamlingen består i moderbolaget Wasa Liv av 45 och i övriga ömsesidiga koncernbolag av 35 fullmäktige. De väljs för en tid av fem år i sänder. Den 1 juli varje år avgår en femtedel av fullmäktige efter tur. Valbar till fullmäktige är delägare, bosatt inom det valdistrikt inom vilket val skall förrättas, samt den som lagligen företräder menighet,

bolag, förening eller annan juridisk person som är delägare och har sitt säte inom valdistriktet.

När det gäller val av fullmäktigeförsamlingen i moderbolaget Wasa Liv, som har hela riket som verksamhetsområde, indelas landet i valdistrikt, där varje län utgör ett eller flera valdistrikt. I de övriga koncernbolagen utses fullmäktige inom de län där respektive bolag har sin huvudsakliga verksamhet. Varje län utgör även här ett eller flera valdistrikt.

Styrelsen utser valförrättare inför vilken *sammanträde för val av fullmäktige* skall äga rum i vart och ett av valdistrikten. Kallelse till sådant sammanträde sker genom kungörelse i en inom valdistriktet utkommen daglig tidning. Varje delägare har en röst vid sammanträdet. Enbart delägare bosatta inom valdistriktet har rätt att delta i valet. Rösträtten får utövas genom ombud, men ingen får som ombud utöva rösträtt från flera än 9 delägare. Den som önskar utöva rösträtt skall inom viss tid hos valförrättaren göra anmälan om detta.

Genom att Wasakoncernen är nybildad har kommittén inte kunnat få fram några uppgifter om i vilken utsträckning försäkringstagarna deltar i valsammanträden.

3.4 SPP

SPP har till uppgift att meddela tjänstepensionsförsäkring och tjänstepgrupplivförsäkring för arbetstagare inom det enskilda näringslivet. Dessa försäkringar bygger på kollektivavtal mellan olika parter på arbetsmarknaden. SPP:s speciella inriktning återspeglas också när det gäller försäkringstagarnas inflytande i bolaget.

I SPP:s bolagsordning fastslås, att delägare i bolaget är de arbetsgivare, som ingått pensionsavtal med bolaget, samt de i bolaget försäkrade. Delägarnas befogenheter utövas av en *överstyrelse*, som består av 38 ledamöter. Av dessa utses 19 ledamöter av rikets handelskamrar, Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen och 19 ledamöter av Svenska Industritjänstemannaförbundet, Handelstjänstemannaförbundet, Sveriges Arbetsledareförbund, Sveriges Civilingenjörsförbund och Privattjänstemannakartellen. Styrelseledamot, revisor eller suppleant eller anställd i bolaget kan inte utses till ledamot eller suppleant i överstyrelsen. Överstyrelsen väljer inom sig ordförande och vice ordförande.

Varje ledamot i överstyrelsen har en röst och besluten avgörs, förutom i vissa särskilt angivna fall, genom enkel röstövertvikt. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst utom vid val, då avgörandet sker genom lottning.

En typ av verksamhet som kan anses utgöra ett led i försäkringstagarnas inflytande är att SPP deltar i och finansierar viss informationsverksamhet och symposier inom det område som bolaget är verksamt på.

3.5 Länsförsäkringsbolagen

Länsförsäkringsbolagen är en grupp av 50 lokala, ömsesidiga skadeförsäkringsbolag sammanslutna i Länsförsäkringsbolagens Förening. Medlemsbolagens storlek varierar avsevärt, från premieintäkter på över 100 milj. kr till premieintäkter på ett par hundra tusen kronor. Det ligger således i sakens natur att förutsättningarna och formerna för försäkringstagarnas inflytande i hög grad skiljer sig åt mellan de olika bolag som ingår i länsförsäkringsbolagsgruppen.

I *Länsförsäkringar Stockholm* utövas bolagsstämmans befogenheter av 60 fullmäktige. Av dessa utser olika organisationer 50 ledamöter. De sålunda utsedda ledamöterna utser sedan i sin tur ytterligare tio. De organisationer som enligt bolagsordningen utser fullmäktige samt fördelningen dememellan är följande:

□ Stockholms Handelskammare	15
□ Stockholms Köpmannaförbund	5
□ Stockholms Stads Hantverksförening	5
□ Småföretagens Riksorganisation i Stockholm län	5
□ Stockholms länsförbund av LRF	10
□ Stockholms Läns Hushållningssällskap	10

Styrelseledamot, styrelsesuppleant, befattningshavare eller ombud i bolaget får inte vara fullmäktige. På bolagsstämman har varje fullmäktige en röst.

Ett helt annat system för försäkringstagarnas inflytande tillämpas i bolaget *Länsförsäkring Kronoberg*. Bolagsstämmans befogenhet utövas av fullmäktige för delägarna och dessa utses inom var och en av länets kommuner. Antal fullmäktige bestäms till det antal som svarar mot en fullmäktigledamot för varje påbörjat åttahundratal gällande försäkringar inom kommunen.

Fullmäktige väljs av och bland delägarna inom varje kommun. Valet sker vid ett särskilt valsammanträde. Styrelsen bestämmer sättet för kallelse till sammanträdet och förordnar lämplig person att leda förhandlingarna. Styrelseledamot, styrelsesuppleant, befattningshavare eller ombud i bolaget får inte väljas till fullmäktige. På bolagsstämman har varje fullmäktige en röst.

Enligt de uppgifter kommittén fått fram deltar endast ett fåtal försäkringstagare i valsammanträdena.

Systemet för försäkringstagarnas inflytande i ett av de minsta länsförsäkringsbolagen såsom *Länsförsäkringar i Ingelstads och Järrestads Härad* påminner om det i *Länsförsäkring Kronoberg*. Bolaget har som verksamhetsområde delar av Simrishamns, Tomelilla och Ystads kommuner. Bolagsstämmans befogenheter utövas av en fullmäktigeförsamling som består av 18 ledamöter. Val av dessa sker av och bland delägarna inom nio olika särskilt angivna distrikt. Varje distrikt väljer två fullmäktigeledamöter.

Val till fullmäktige sker vid särskilt valsammanträde, till vilket kallelse skall ske senast två veckor före sammanträdet. Styrelsen förordnar lämp-

lig person att leda förhandlingarna. Den som är styrelseledamot, styrelsesuppleant, befattningshavare eller ombud i bolaget får inte vara fullmäktige. På bolagsstämman har varje fullmäktigeledamot en röst.

Enligt tillgängliga uppgifter deltar även här endast ett fåtal försäkringstagare i valsammanträdena.

4 Försäkringstagarrepresentanter i försäkringsaktiebolagens styrelser

I försäkringsaktiebolag som inte uteslutande bedriver återförsäkring skall, som redan framgått, minst en av styrelseledamöterna utses med uppgift att särskilt vaka över att försäkringstagarnas intresse beaktas. Dessa skall utses av försäkringstagarna, intressegrupp med anknytning till dessa eller förordnas av regeringen eller efter regeringens bemyndigande försäkringsinspektionen.

Försäkringstagarrepresentant skall således finnas i de flesta försäkringsaktiebolags styrelser. Detta gäller såväl fristående försäkringsaktiebolag som försäkringsaktiebolag ingående i försäkringskoncerner och detta oberoende av om moderföretaget är ömsesidigt eller aktiebolag.

I de allra flesta försäkringsaktiebolagen finns en eller flera styrelseledamöter utsedda av regeringen eller försäkringsinspektionen. I några (exempelvis AMF-bolagen LFAB, Hansa Företag, Hansa International, Folksam International, Skandia International och Ansvar International, KFA, Kredit-Garanti och Sirius) har vissa ledamöter utsetts av någon organisation eller intressegrupp med anknytning till försäkringstagarna. I ett fåtal fall har ledamot utsetts av försäkringstagare genom särskilda elektorer. Sålunda har samtliga försäkringstagarrepresentanter i styrelsen för Hansa Sjö utsetts på detta sätt och en av två representanter i Atlanticas styrelse.

Försäkringsbolag som är dotterbolag till ett utländskt försäkringsföretag, faller under försäkringsrörelselagens tillämpning. I dotterbolagets styrelse kommer då att ingå försäkringstagarrepresentant. Ett sådant bolag finns f.n. i Sverige, nämligen Holmia.

5 Försäkringsföretag med koncession i Sverige enligt lagen om utländska försäkringsföretag

I Sverige har f.n. 15 utländska försäkringsföretag koncession enligt lagen om utländska försäkringsföretag. Det utländska försäkringsföretaget driver försäkringsrörelsen här i Sverige genom en generalagent såsom syssloman. En syssloman är någon som enligt avtal har uppdrag att sköta

annans ekonomiska eller rättsliga angelägenheter. Generalagenten som sådan övertar inga risker, utan utfärdar försäkring på det utländska försäkringsföretagets vägnar samt marknadsför försäkringarna och sköter skaderegleringen.

Generalagentur kan innehas av fysisk person, svenskt aktiebolag, ömsesidigt försäkringsbolag eller av svenskt handelsbolag. Av de 15 utländska försäkringsföretag som f.n. har koncession enligt lagen om utländska försäkringsföretag företräds tre av personliga generalagenter, åtta av generalagentaktiebolag och fyra av svenska försäkringsbolag (tre aktiebolag och ett ömsesidigt bolag).

Om generalagenturen innehas av en fysisk person, kommer denne och andra verksamma i den svenska rörelsen att bli anställda direkt av det utländska företaget och således uppbära lön m.m. av detta. Verksamheten här i landet blir därvid närmast att jämföra med en filial inom det utländska försäkringsföretaget.

Om generalagenturen innehas av svenskt aktiebolag (allmänt eller försäkringsaktiebolag) eller ömsesidigt försäkringsbolag, kommer de som är verksamma för det utländska företaget att bli anställda i det svenska generalagentbolaget. För bolaget måste då finnas en styrelse.

Generalagenten, vare sig det rör sig om en enskild person eller ett bolag, är i många olika avseenden gentemot svenska försäkringstagare, tillsynsmyndighet och domstolar ansvarig för det utländska försäkringsföretagets verksamhet i Sverige. Inriktningen av den svenska rörelsen m.m. bestäms emellertid av det utländska försäkringsföretagets ledning i ett annat land än Sverige. Genom generalagenten går det således inte att få något reellt inflytande i det utländska försäkringsföretaget. Detta förhållande, samt det förhållandet att man i stället för att anlita ett utländskt försäkringsföretag kan välja att teckna försäkring i ett svenskt och därigenom få inflytande över bolaget, torde vara förklaringen till att principen om försäkringstagarnas inflytande inte aktualiserats i lagen om utländska försäkringsföretag.

6 Överväganden och förslag

6.1 Ömsesidiga försäkringsbolag

Principen om försäkringstagarnas inflytande är som sådan för ömsesidiga försäkringsbolag självklar eftersom det är försäkringstagarna själva som är dess delägare. Antingen genom deltagande i bolagstämmen (öppen stämma) eller genom val av fullmäktigeförsamling eller genom att organisationer o.d. får utse fullmäktigeförsamling, har försäkringstagarna/delägarna i ett ömsesidigt försäkringsbolag möjlighet att om de så önskar påverka försäkringsbolaget i olika avseenden.

Vilket system för inflytande som ett ömsesidigt försäkringsbolag väljer

är beroende av en rad olika faktorer. Som exempel på sådana faktorer som här kan spela in vill kommittén nämna bolagets storlek, verksamhetens inriktning på olika slag av försäkringar och verksamhetens geografiska utbredning samt bolagets eventuella anknytning till vissa organisationer o.d.

Nuvarande lagstiftning innehåller inga uttryckliga regler för hur ett ömsesidigt försäkringsbolag skall utforma sitt system för delägarnas/försäkringstagarnas inflytande. En prövning av det representativa systemets principiella uppbyggnad ingår emellertid i den materiella koncessionsprövningen. Lagstiftningen medger således en utformning av representativa system som i varje enskilt fall är anpassade till bolagens särart och deras inriktning av verksamheten. Kommittén anser att nuvarande ordning, där lagstiftningen lämnar stor frihet för bolagen själva att utforma ändamålsenliga anordningar för delägarnas/försäkringstagarnas inflytande, bör bestå och vill således härvidlag inte föreslå några förändringar. Detta ställningstagande ligger helt i linje med kommitténs allmänna strävanden att undvika onödiga regleringar, krångel och byråkrati.

De ömsesidiga försäkringsbolagen har emellertid inte endast ett ansvar för att det representativa systemet i varje enskilt fall har en tillfredsställande principiell uppbyggnad. Bolagens ledningar bör också känna ett ansvar för att principen om försäkringstagarnas inflytande i största möjliga utsträckning får en *verklig betydelse* genom ett aktivt deltagande från försäkringstagarnas sida.

Försäkringstagarna i ett ömsesidigt bolag kan också ha ett inflytande på bolagets verksamhet vid sidan av det representativa systemet. Sådant inflytande kan ske genom deltagande i olika organ, kommittéer, nämnder el.dyl. Ett annat sätt är att samarbeta med organisationer av olika slag, gärna med anknytning till försäkringsbolagets försäkringstagare. Dessa former för inflytande kan enligt kommitténs uppfattning vara ett lämpligt komplement till det inflytande som föreligger genom det representativa systemet, och kan vara till gagn inte bara för försäkringstagarna själva utan även för bolaget som sådant. Ett väsentligt led i försäkringstagarnas inflytande i ömsesidiga försäkringsbolag, bör därför enligt kommitténs mening vara att ytterligare utveckla och fördjupa försäkringstagarnas inflytande genom deltagande i nämnder, organ el.dyl. Det skulle också kunna övervägas att i större utsträckning än i dag ordna olika informationsmöten, kurser, symposier el.dyl. för intressegrupper av olika slag.

Beträffande *försäkringstagarnas inflytande i ömsesidiga försäkringsbolag genom deltagande i olika representativa system*, är det flera olika problem som aktualiseras. Främst gäller det enligt kommitténs uppfattning att aktivera försäkringstagarna/delägarna, så att de i största möjliga utsträckning utnyttjar sin möjlighet att påverka försäkringsbolaget. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 3 är aktiviteten rent allmänt från försäkringstagarnas sida normalt låg. Inte ens i ett ömsesidigt försäkringsbolag med ett relativt litet och avgränsat verksamhetsområde synes man

kunna förmå ett stort antal försäkringstagare att delta i valprocedurena. Aktiviteten bland försäkringstagare i de fall där dessa direkt på särskild valstämma får utse fullmäktigeledamöter, tycks vara lägre än i de fall då försäkringstagarna väljer fullmäktigeledamöter genom poströstning.

Kommittén har diskuterat vad anledningen kan vara till att det är så svårt att aktivera försäkringstagarna och få dessa att utnyttja sin möjlighet till inflytande. En förklaring kan vara att försäkring och försäkringsverksamhet i allmänhet inte tilldrar sig det allra största intresset hos allmänheten. Försäkringen upplevs visserligen som ett nödvändigt inslag för de flesta men kostnaderna för försäkringskydd är i de flesta fall förhållandevis små i förhållande till andra utgifter. Den relativt låga aktiviteten från försäkringstagarna skulle också kunna förklaras med att man är nöjd med den verksamhet som bedrivs av försäkringsbolagen.

Kommittén vill, även om det kan finnas en rad olika mer eller mindre sannolika förklaringar till försäkringstagarnas bristande intresse i de ömsesidiga försäkringsbolagen, ändå kraftigt understryka bolagsledningarnas ansvar för att försöka ge principen om försäkringstagarnas inflytande en verklig betydelse. Kommittén har diskuterat vad som härvid kan göras.

När det gäller *bolag verksamma inom ett begränsat geografiskt område där fullmäktigeförsamlingen utses av delägarna vid särskilt valsammanträde* eller där *delägarna direkt på bolagsstämma utövar sin rösträtt* bör man inte bara se till att kallelse behörigen skett genom annonsering, utan man bör även försöka att skapa intresse kring försäkring och det aktuella försäkringsbolaget t.ex. i lokalpressen, lokalradion o.d. Intresset för att komma till själva valsammanträdet borde också kunna stimuleras på olika sätt. Redan nu förekommer det att man har en intresseväckande programpunkt på sammanträdet, såsom redogörelser för olika försäkringsfrågor eller aktuella nya försäkringsformer med anslutande frågestund och diskussion. Ytterligare aktivitetsfrämjande åtgärder skulle kanske kunna vidtas. Ett uppslag kunde vara att i anslutning till valsammanträdet hålla en särskild försäkringsdag med olika programutbud och aktiviteter inbegripet valsammanträde. Om möjligt bör någon representant från den högsta ledningen vara närvarande vid valsammanträdet för att bl.a. besvara frågor m.m.

Kommittén har här endast pekat på några olika åtgärder som har vidtagits eller som skulle kunna vidtas för att stimulera intresset från försäkringstagarnas sida. Givetvis bör de enskilda bolagen och deras befattningshavare ha de bästa förutsättningarna för att både på kort och lång sikt genom olika åtgärder öka försäkringstagarnas aktivitet. Aktiverande åtgärder av olika slag kommer att medföra vissa kostnader för försäkringsbolagen. Enligt kommitténs uppfattning är det emellertid angeläget att själva kostnadsaspekten inte tas till intäkt för att inte vidta åtgärder som kan anses erforderliga. Självfallet måste kostnaderna hålla sig inom rimliga gränser.

För *bolag med verksamhet inom större geografiska områden och framförallt för rikstäckande bolag* innebär representationssystem där försäk-

ringstagarna på särskilt valsammanträde väljer fullmäktigeförsamling särskilda svårigheter. För att möjliggöra deltagande i sammanträdet även för andra försäkringstagare än sådana som bor på den ort där valsammanträdet hålls, torde det vara lämpligt att, vilket också i stor utsträckning sker, dela upp verksamhetsområdet i mindre områden — regioner eller distrikt. På så vis kan representationen få en viss lokal anknytning även om det rör sig om ett rikstäckande bolag. Svårigheterna att aktivera försäkringstagarna torde här vara likartade med dem i bolag verksamma inom ett begränsat geografiskt område. En särskild svårighet kan dock vara att den lokala känslan för bolaget är svårare att skapa i ett stort, rikstäckande bolag. Kommitténs synpunkter i det föregående beträffande aktiverande åtgärder har tillämpning även på dessa bolag.

Ett annat slag av representationssystem som är möjligt för den nu diskuterade typen av bolag är att låta försäkringstagarna *genom poströstning välja fullmäktigeförsamling*. Även detta system kan utformas på olika sätt, men lämpligt torde enligt kommitténs uppfattning vara att även i detta fall, såsom för närvarande också sker, dela in verksamhetsområdet i mindre lokala områden. De aktiverande åtgärder som här kan komma i fråga torde i stort överensstämma med motsvarande åtgärder i bolag med direktval.

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 3 tycks deltagandet i poströstning vara betydligt större än deltagandet i de särskilda valsammanträdena eller i bolagsstämmorna. I gengäld torde anknytningen till och den personliga kännedomen rörande föreslagna kandidater vara mindre vid ett förfarande med poströstning. Möjligheterna till en mer uttalad direktkontakt mellan försäkringstagare och försäkringsbolag torde också bli mindre med ett sådant representationssystem. Enligt kommitténs bedömning går det inte att säga att ett visst representationssystem är bättre än ett annat. Det måste vara upp till varje enskilt försäkringsbolag att utifrån dess inriktning och verksamhet självt bestämma lämpligaste representationssystem.

De nu berörda svårigheterna att aktivera försäkringstagarna och få dessa att i största utsträckning utnyttja sin möjlighet att delta i bolagsstämma eller att utse fullmäktigeförsamling, existerar inte — eller kan sägas ha en annan inriktning — i *försäkringsbolag med nära anknytning till vissa organisationer eller yrkesgrupper*. I dessa försäkringsbolag utser representeranter för organisationerna fullmäktigeförsamling. Förutsatt att organisationerna är någorlunda heltäckande och att försäkringstagare i allmänhet är medlem i någon av organisationerna, uppnås ett omfattande indirekt inflytande för försäkringstagarna. I dessa fall kan det inte bli fråga om att aktivera försäkringstagarna i syfte att få dessa att utnyttja sin möjlighet att utse fullmäktigeförsamling, utan det är enligt kommitténs mening snarare fråga om att göra försäkringstagarna uppmärksamma på att de genom olika organisationer kan få inflytande i försäkringsbolaget. Väsentligt är givetvis också att försäkringsbolaget tillsammans med berörda organisationer ser till att det skapas goda förutsättningar för de utsedda representeranterna att sätta sig in i försäkringsbolagets verksam-

het och försäkringsfrågor i allmänhet så att de på så vis får möjlighet att bevaka försäkringstagarnas intressen. Viktigt är att representanterna får klart för sig att de representerar försäkringstagarna och inte enbart medlemmarna i organisationen. I likhet med ömsesidiga rikstäckande bolag med direktinflytande för försäkringstagarna, kan det enligt kommitténs mening vara lämpligt att även i de nu aktuella bolagen söka skapa en slags lokal representation. Detta kan t.ex. ske genom att vissa ledamöter i fullmäktigeförsamlingen inte väljs av centrala organisationer, utan av lokalt anknutna sådana.

I alla representativa system eller system med utövande av rösträtten direkt på en stämma är en betydelsefull faktor det *nomineringsförfarande* som måste finnas. Den valberedning som utses eller den organisation som skall nominera representanter får en nyckelroll när det gäller att skapa goda förutsättningar för att principen om försäkringstagarens inflytande skall få en reell betydelse. Enligt kommitténs uppfattning är det väsentligt att det finns klara regler för hur valberedningen skall utses. För den valberedning eller organisation som skall utse representanter i bolagen måste finnas utförliga instruktioner om de olika hänsyn som skall tas vid nomineringen av kandidater/representanter till fullmäktigeförsamlingen. Exempel på förhållanden som bör iakttas är enligt kommitténs mening bl.a. att företrädare för olika yrkesgrupper nomineras, att nomineringarna fördelas mellan olika orter inom valdistriktets område, att fördelning sker mellan olika kategorier av försäkringstagare och att nomineringarna fördelas jämnt mellan könen. För att ett så brett urval som möjligt kan en valberedning kontakta organisationer, myndigheter, företag o.d., vilka kan lämna förslag på lämpliga personer som skulle kunna nomineras. Det är viktigt att valberedningen inte enbart inriktar sitt intresse på personer som redan ingår i fullmäktigeförsamlingen eller på personer som valberedningens ledamöter känner till på ett eller annat sätt. Valberedningen bör i stället sträva efter att få ett relativt omfattande urval för att på så sätt kunna nominera lämpliga kandidater till fullmäktigeförsamlingen.

6.2 Försäkringsaktiebolag

I ett försäkringsaktiebolag är det aktieägarna som är delägare i bolaget. Bolagets högsta beslutande organ är bolagsstämman, där delägarna/aktieägarna utövar sin beslutanderätt. Det ligger således i skillnaderna mellan associationsformerna aktiebolag och ömsesidiga bolag att principen om försäkringstagarnas inflytande i aktiebolag får en helt annan tillämpning och betydelse än i det ömsesidiga bolaget.

Principen om försäkringstagarnas inflytande manifesteras för försäkringsaktiebolagens del på så sätt att minst en av styrelseledamöterna skall utses med uppgift att särskilt vaka över att försäkringstagarnas intresse beaktas. Undantagna är försäkringsaktiebolag som uteslutande bedriver återförsäkring. Representanterna skall utses av försäkringstagarna, in-

tressegrupp med anknytning till dessa eller förordnas av regeringen eller försäkringsinspektionen. I ett försäkringsaktiebolags styrelse kommer således att finnas bl.a. ledamöter utsedda av bolagsstämman, där aktieägarna utövar sin rösträtt, men också en eller flera ledamöter som särskilt skall se till att försäkringstagarnas intressen beaktas.

Vid kommitténs arbete har det beträffande de särskilda styrelseledamöterna i försäkringsaktiebolagen framkommit, att det i viss utsträckning råder tveksamhet om vem som är den egentlige uppdragsgivaren. Kommittén vill klart fastslå att det är försäkringstagarna i det aktuella bolaget som är uppdragsgivare, oberoende av vem som formellt utsett den särskilda styrelseledamoten. De styrelseledamöter som utsetts att representera försäkringstagarna måste förutsättas ha denna speciella uppgift som ledstjärna för sitt styrelsearbete, utan att för den skull ge avkall på det normala ansvaret som följer av att vara ledamot i en styrelse. Några tillsynsuppgifter på samhällets eller försäkringsinspektionens vägnar skall således inte åvila försäkringstagarrepresentanten. Denne skall i stället vara försäkringstagarnas företrädare i styrelsen och skall som sådan föra fram och anlägga försäkringstagar synpunkter på de ärenden som behandlas i styrelsen eller ta initiativ till att ärenden av särskilt intresse för försäkringstagarna där tas upp till behandling. Ledamoten skall givetvis inte huvudsakligen fungera som en mottagare och handläggare av olika slag av konkreta klagomål från försäkringstagarnas sida, vilket inte hindrar att ledamoten skall kunna motta klagomål och synpunkter från försäkringstagarna. Beroende på frågans art får ledamoten sedan från fall till fall avgöra huruvida frågan kanske har en principiell räckvidd och således bör tas upp i styrelsen eller om den är speciell för det aktuella ärendet och därför bör vidarebefordras till lämplig befattningshavare i bolaget för åtgärd. I det senare fallet är det givetvis angeläget att ledamoten tillser och bevakar att ärendet verkligen av ansvariga befattningshavare i bolaget blir vederbörligt behandlat.

Den enskilde försäkringstagarledamoten kan — särskilt om det är frågan om en företrädare för stora enskilda konsumentgrupper — själv ha svårt att direkt och konkret peka på den nytta och insats för försäkringstagarnas bästa som ledamotskapet har inneburit. Enligt kommitténs uppfattning kan det emellertid ligga ett värde i sig att det finns en försäkringstagarrepresentant i styrelsen som kan anlägga försäkringstagar synpunkter på ärenden som behandlas i styrelsen. Det måste också vara ett direkt försäkringstagarintresse att ledamöterna i försäkringsaktiebolagen rekryteras med så vid bas som möjligt. Risk kan annars finnas för att styrelseledamöterna huvudsakligen skulle rekryteras bland personer inom den allmänna företagar- eller finansvärlden. Genom att den konkurrerande associationsformen till försäkringsaktiebolag utgörs av ömsesidiga försäkringsbolag, där försäkringstagarna själva är delägare och därigenom kan utöva ett mera direkt inflytande, är det enligt kommitténs mening väsentligt att försäkringstagarna även i försäkringsaktiebolag får ett visst inflytande tillsammans med delägarna/aktieägarna. Kommittén har mot bakgrund av det hittills anförda funnit att systemet med särskil-

da försäkringstagarledamöter i försäkringsaktiebolagens styrelser bör bestå. Vid sin utvärdering av det nuvarande systemet och hur det fungerar, har emellertid kommittén kommit fram till att systemet i vissa avseenden bör kunna utvecklas och fördjupas.

Arbetsformerna för ett försäkringsaktiebolags styrelse är enligt kommitténs bedömning av väsentlig betydelse för arbetssituationen för försäkringstagarledamoten. De ärenden som normalt behandlas i styrelsen torde, förutom sådana ärenden som det enligt lagstiftningen åligger styrelsen att behandla och fatta beslut i, vara framförallt frågor av ekonomisk karaktär. Inte minst i stora försäkringsbolag med omfattande verksamhet inom olika försäkringsgrenar kan det i praktiken vara svårt att få möjlighet att hinna med att behandla några andra ärenden än de nu berörda. Styrelsernas arbete är också i hög grad inriktat på frågor av ekonomisk karaktär. Ett sätt att göra försäkringstagarledamotens arbete mera meningsfullt skulle därför kunna vara att vid varje styrelsemöte regelmässigt ha en punkt i dagordningen under vilken allmänna frågor som i olika avseenden berör försäkringstagarna föredras och diskuteras av styrelsen. Härigenom skulle försäkringstagarledamoten kunna få en mera naturlig roll i styrelsearbetet, samtidigt som det skulle bli lättare att ta initiativ till frågor som borde tas upp i styrelsen.

Ett annat sätt att underlätta för försäkringstagarledamoten att bevaka försäkringstagarnas intressen skulle kunna vara att i viss utsträckning utnyttja möjligheten till arbete i s.k. arbetsutskott. I ett sådant skulle försäkringstagarledamoten kunna anlägga specifika försäkringstagar-synpunkter på mera konkreta frågor och problem samtidigt som kunskapen och kännedomen rent allmänt på försäkringsområdet skulle öka. Till detta kommer att verksamheten i t.ex. ett arbetsutskott i sig kan ge anledning till att ta initiativ i vissa principiella frågor och föranleda att de tas upp till behandling i styrelsen.

Försäkringstagarledamoten skall, som redan framgått, ta tillvara försäkringstagarnas intressen. Detta innebär ett krav på att ledamoten i en rad olika avseenden har erforderlig kunskap. Ledamoten bör således ha vissa grundläggande kunskaper i försäkringsfrågor — såväl rörande försäkringslagstiftningen, inte minst försäkringsvillkoren och skadereglering, som rörande branschfrågor i stort. Därtill bör ledamoten också ha vissa grundläggande kunskaper på det ekonomiska området och då inte minst när det gäller redovisningsfrågor som i stor utsträckning är särpräglade på försäkringsområdet. I viss utsträckning bör dessa krav kunna beaktas vid nomineringen eller utnämningen av försäkringstagarledamöter i försäkringsaktiebolagens styrelser. Emellertid bör försäkringsbolaget, och då främst bolagsledningen, ha ett primärt ansvar för att försäkringstagarledamoten ges möjlighet att utföra ett meningsfullt styrelsearbete bl.a. genom att få information och kunskap i olika avseenden. Förutom detta bör försäkringsbolaget också på olika sätt medverka till att ledamoten får möjlighet till mera direkt försäkringstagarkontakt. Detta kan ske t.ex. genom deltagande i lokala eller regionala konferenser.

Kommittén har i detta sammanhang diskuterat möjligheten att samla

de olika försäkringstagarledamöterna i försäkringsaktiebolagen till ett gemensamt möte eller en slags konferens. Ett sådant möte skulle t.ex. kunna hållas med vissa tidsintervaller eller i övrigt då det kan föreligga behov. Därvid skulle huvudsyftet vara att lämna information i en rad olika frågor som berör försäkringsverksamheten. Förutom att underlätta och stimulera den särskilda styrelseledamotens arbete, skulle sådana möten också kunna innebära värdefulla kontaktmöjligheter och erfarenhetsutbyten såväl mellan olika styrelseledamöter som mellan dessa och företrädare för försäkringsinspektionen eller andra myndigheter. Kommittén vill med det nu anförda förorda att dylika möten kommer till stånd.

Visserligen förutsätts försäkringsbolagen själva ha det primära ansvaret för information och utbildning av försäkringstagarledamöterna i försäkringsaktiebolagens styrelser. Enligt kommitténs uppfattning är det emellertid lämpligt att initiativ till de nu förordade för försäkringstagarledamöter gemensamma sammankomsterna, tas av försäkringsinspektionen.

De synpunkter som kommittén i det föregående redovisat, avser endast försäkringstagarledamöter i försäkringsaktiebolagens styrelser. Det kan i och för sig göras gällande att sådana möten eller sammankomster som nu diskuteras skulle vara värdefulla även för styrelseledamöter i ömsesidiga försäkringsbolag. I de ömsesidiga bolagen finns emellertid i styrelsen inte några aktieägare, vilka kan ha intressen som i viss utstäckning kolliderar med försäkringstagarnas. Något lika stort behov av gemensamma sammankomster för ledamöter i de ömsesidiga bolagens styrelser på motsvarande sätt som för försäkringstagarledamöterna i försäkringsaktiebolagens styrelser, föreligger därför enligt kommitténs mening inte. Rent praktiskt skulle dessutom antalet styrelseledamöter i de ömsesidiga bolagen i sig medföra oöverstigliga praktiska hinder när det gäller anordnande av gemensamma möten eller sammankomster.

I likhet med vad kommittén anfört beträffande ömsesidiga försäkringsbolag, bör givetvis även i försäkringsaktiebolagen försäkringstagarnas inflytande genom deltagande i olika andra organ, kommittéer, nämnder o.d. utvecklas och fördjupas. Denna form för inflytande i försäkringsaktiebolagen kan vara ett komplement till det inflytande som försäkringstagarna har genom den särskilda styrelseledamoten.

6.3 Försäkringsföretag med koncession enligt lagen om utländska försäkringsföretag

En koncession att driva försäkringsrörelse i Sverige enligt lagen om utländska försäkringsföretag medför bl.a., som redan framgått, en rätt att genom en generalagent marknadsföra, utfärda försäkringar samt sköta skadereglering på det utländska försäkringsföretagets vägnar. Generalagenten själv bedriver således ingen självständig försäkringsrörelse i den meningen att han står den risk som övertagits från försäkringstagaren.

Det är således det utländska försäkringsföretaget som formellt sett driver försäkringsrörelse i Sverige, låt vara genom en generalagent.

Principen om försäkringstagarnas inflytande kan mot bakgrunden av det redovisade sättet att bedriva försäkringsrörelse i Sverige, enligt kommitténs uppfattning inte tillämpas såvitt avser utländska försäkringsföretag med svensk koncession. Något direkt svenskt inflytande i det utländska försäkringsföretaget — där den svenska rörelsen normalt är av mycket liten omfattning — går bl.a. av praktiska skäl inte att skapa. Själva inriktningen och de övergripande besluten när det gäller den svenska försäkringsrörelsen bedrivna genom svensk generalagent, fattas nämligen av det utländska försäkringsföretaget beläget i ett annat land än Sverige. Vad som därför kan komma i fråga i det nu behandlade hänseendet är att skapa möjligheter för svenska försäkringstagare att få insyn i de svenska generalagenternas verksamhet. Det skulle därvid närmast bli fråga om insyn i den verksamhet som har att göra med det praktiska genomförandet av ett utländskt försäkringsföretags försäkringsrörelse i Sverige.

Antalet utländska försäkringsföretag med generalagenter i Sverige uppgick 1986 till 15 stycken. Samtliga utländska försäkringsföretag har endast koncession avseende skadeförsäkring och därmed jämställd personförsäkring. Deras totala premieinkomst uppgick 1985 till ca 250 milj. kr, vilket jämfört med 1984 innebar en minskning med ca 30 milj. kr. Minskningen är till stor del en följd av att det schweiziska bolaget Winterthur under 1985 upphörde med verksamheten i Sverige och därmed överlät försäkringsbeståndet på en svensk försäkringsgivare.

Premieinkomsten för de utländska försäkringsföretagen varierar från de två minsta med premieinkomster på ca 1 resp. 6,2 milj. kr till de två största med premieinkomster på ca 54 resp. 32 milj. kr.

För att få en storleksjämförelse kan nämnas att den totala premieinkomsten 1985 av direkt liv- och skadeförsäkring för de svenska försäkringsbolagen uppgick till ca 45,6 miljarder kr, varav direkt liv- och sjukförsäkring svarade för ca 25 och skadeförsäkring för ca 20,6 miljarder kr. Den totala premieinkomsten för utländska försäkringsföretags svenska generalagenter motsvarade 1985 endast ca 0,6 procent av de svenska företags totala premieinkomst eller om hänsyn endast tas till de svenska bolagens verksamhet avseende skadeförsäkring ca 1,2 procent.

De utländska försäkringsföretags svenska generalagenters verksamhet är, med vissa undantag, i hög grad inriktad på företags-, sjö- och transportförsäkring. Några, då främst de engelska företagen Royal Insurance och Guardian Royal Exchange Assurance samt det danska Hafnia-Haand i Haand, har en påtaglig inriktning till trafik- och motorfordonsförsäkring. Den totala premieinkomsten inom de nu angivna försäkringsgrenarna för de tre företagen uppgick 1985 till ca 44 milj. kr av en premieinkomst inom trafik- och motorfordonsförsäkring för alla utländska försäkringsföretags generalagenter på ca 69 milj. kr.

Av det hittills redovisade framgår enligt kommitténs uppfattning att det för närvarande starkt kan ifrågasättas om det finns något behov av att från samhällets sida skapa någon motsvarighet till principen om försäk-

ringstagarnas inflytande för de utländska försäkringsföretag som har koncession att driva försäkringsrörelse i Sverige enligt lagen om utländska försäkringsföretag. Den praktiska betydelsen och nyttan för de svenska försäkringstagarna av viss insyn i de svenska generalagenternas verksamhet kan nämligen enligt kommitténs bedömning i sig ifrågasättas. Därtill kommer att verksamheten för närvarande, som redan framhållits, i hög grad är inriktad mot företagsförsäkring och liknande försäkringsgrenar, varför frågeställningen i dagsläget närmast är om det finns tillräckliga skäl för att skapa viss insyn i generalagenternas verksamhet för företag o.d. Vidare är de utländska försäkringsföretagens svenska verksamhet genom generalagentur för närvarande totalt sett av en mycket blygsam omfattning, varför nödvändigheten av att i lagen om utländska försäkringsföretag generellt fastlägga en särskild princip om svenska försäkringstagares insyn i de svenska generalagenternas verksamhet starkt kan ifrågasättas.

Sammantaget finner kommittén mot bakgrund av det anförda inte tillräckliga skäl för att i lagen om utländska försäkringsföretag generellt för alla utländska försäkringsföretag med svensk koncession förslå att det införs någon absolut motsvarighet till principen om försäkringstagarnas inflytande. Enligt kommitténs uppfattning kan det dock vara av värde att möjlighet finns för försäkringsinspektionen att i särskilda fall utse en person (försäkringstagarrepresentant) som skall verka för att de svenska försäkringstagarnas intressen beaktas när det gäller generalagenternas verksamhet. Som exempel på sådana särskilda fall då detta kan vara lämpligt, vill kommittén anförda att den svenska verksamheten för ett utländskt försäkringsföretag fått en viss större omfattning, eller det i övrigt finns skäl att utse en person för att bevaka att de svenska försäkringstagarnas intressen beaktas.

Kommittén vill alltså med det nu anförda föreslå, att det i lagen om utländska försäkringsföretag införs en ny bestämmelse enligt vilken försäkringsinspektionen, om så bedöms erforderligt, kan utse en person med uppgift att verka för att de svenska försäkringstagarnas intressen beaktas.

Det ligger i själva sättet att bedriva försäkringsrörelse i Sverige genom generalagent, att försäkringstagarrepresentantens uppgift blir knuten till den svenske generalagenten. I likhet med försäkringstagarrepresentanterna i de svenska försäkringsaktiebolagens styrelser, skall den nu föreslagna representanten anses ha ett uppdrag från de svenska försäkringstagarna. Personen skall inte ha några som helst tillsynsuppgifter och skall således inte i något avseende komplettera inspektionen i dess arbete.

För det fall att det skulle anses nödvändigt att utse en försäkringstagarrepresentant hos en generalagent som är ett allmänt aktiebolag, bör inspektionen utse en särskild styrelseledamot. Denne kommer, förutom att ha till huvuduppgift att bevaka försäkringstagarnas intressen, att i övrigt inta samma ställning som andra styrelseledamöter i generalagentbolaget.

Om generalagenturen innehas av svenskt handelsbolag eller av fysisk person, finns ingen möjlighet att utse en särskild styrelseledamot. I såda-

na fall får inspektionen utse en försäkringstagarrepresentant, vars arbete blir att upprätthålla kontakt med generalagenten och ledande befattningshavare i den svenska verksamheten och att därvid verka för att de svenska försäkringstagarnas intressen beaktas. För att möjliggöra representantens arbete, måste det åligga generalagenten att fortlöpande hålla kontakt med denna och att lämna information samt bereda representanten möjlighet att lämna synpunkter rörande frågor av specifikt försäkringstagarintresse. Kommittén förutsätter att det rent praktiskt på ett smidigt, ändamålsenligt och obyråkratiskt sätt går att lösa de närmare arbetsformerna för en sådan försäkringstagarrepresentant. Ytterst bör inspektionen kunna ingripa om försäkringstagarrepresentanten i något enskilt fall inte fått möjlighet att arbeta på ett tillfredsställande sätt.

Försäkringstagarrepresentanten bör, oavsett om generalagenten är ett aktiebolag eller inte, ha rätt till ersättning från det utländska försäkringsföretaget med belopp som försäkringsinspektionen bestämmer. Kommittén föreslår att den nya bestämmelsen om möjlighet för inspektionen att utse en särskild försäkringsrepresentant, vilken föreslås införd i lagen om utländska försäkringsföretag, även fastslår denna rätt till ersättning.

Kap 5 Försäkringssekretessen

1 Utlämnande av personuppgifter från försäkringsbolags dataregister

I datalagen (1973:289), vilken trädde i kraft den 1 juli 1974, intogs en bestämmelse i 10 § om utlämnande av personuppgifter ur dataregister. Bestämmelsen hade då följande lydelse:

På begäran av registrerad skall den registeransvarige så snart det kan ske underrätta den registrerade om innehållet i personuppgift som ingår i personregistret och innefattar upplysning om honom. Har sådan underrättelse lämnats, behöver ny underrättelse icke lämnas till samme registrerade förrän tolv månader därefter.

Underrättelse enligt första stycket skall lämnas utan kostnad för den registrerade. Föreligger särskilda skäl, får dock datainspektionen i fråga om visst slag av personuppgifter medge att avgift tas ut.

Första stycket gäller icke uppgift som enligt lag eller annan författning eller enligt myndighets beslut som meddelats med stöd av författning ej får lämnas ut till den registrerade.

I dåvarande lagen om försäkringsrörelse (1948:433) infördes 1974, efter det att riksdagen hade antagit förslaget till datalag och efter påpekande av Svenska Försäkringsbolags Riksförbund i en skrivelse den 2 oktober 1973 till finansdepartementet, en ny bestämmelse 340 a § med förbud mot utlämnande av uppgifter ur personregister till den, som enligt försäkringslagens dispositioner är förmånstagare. Bestämmelsen hade följande lydelse:

Personuppgift, som införts i personregister som avses i datalagen (1973:289) och som angiver att försäkringstagare vidtagit dispositioner beträffande i framtiden utfallande försäkringsbelopp till förmån för annan, må ej utlämnas till denne.

Enligt departementschefen (prop. 1974:96 s. 9) skulle utlämnandeförbudet inte gälla vid försäkringsfall.

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund erinrade i sin ovan nämnda skrivelse till finansdepartementet om att försäkringsbolagen enligt den föreslagna 10 § i datalagen skulle vara skyldiga att på begäran underrätta en person exempelvis om han är registrerad som förmånstagare till en livförsäkring, något som inte stod i överensstämmelse med bolagens

praxis. I fråga om andra slag av uppgifter hade bolagen enligt riksförbundet ålagt sig sekretess även när det gäller utlämnande till den försäkrade. Det gäller bl.a. uppgifter om den försäkrades hälsotillstånd, vilka bolaget med den försäkrades medgivande inhämtat från läkare och sjukvårdsinrättningar.

Problemställningen ovan aktualiserade enligt riksförbundet frågan om införande i lagen om försäkringsrörelse av en generell sekretessbestämmelse för försäkringsbolagen. Vad gäller den nu aktuella frågan föreslog riksförbundet att det i lagen om försäkringsrörelse skulle införas en ny bestämmelse med följande lydelse:

Upplysning enligt 10 § datalagen får ej utlämnas från försäkringsbolag eller i 287 a § avsett organ, om detta skulle strida mot god försäkrings sed.

Riksförbundets skrivelse sändes på remiss till försäkringsinspektionen, datainspektionen, Sveriges Advokatsamfund och socialstyrelsen.

Enligt *försäkringsinspektionen* talade övervägande skäl för ett tillmötesgående i viss utsträckning av försäkringsbolagens krav i nu berörda avseenden. Lagtekniskt föreslog inspektionen, att ett nytt fjärde stycke infördes i 10 § datalagen av innebörd att datainspektionen skulle få medge undantag från skyldigheten att lämna underrättelse enligt första stycket.

Datainspektionen fann i sitt remissvar inte något behov föreligga av att medge undantag från utlämnandeplikten för hälso- och sjukvårdsuppgifter eftersom uppgifter som uppfyllde rekvisit motsvarande dåvarande 14 § andra stycket sekretesslagen (1937:249) i mycket ringa utsträckning antogs förekomma inom dataregister i försäkringsrörelsen och underrättelseplikten hade en viktig funktion såväl från integritets- som konsumentsynpunkt. Datainspektionen ansåg däremot det vara angeläget att *uppgift om förmånstagare* undantogs från underrättelseplikten enligt 10 § datalagen med hänsyn till det avsevärda integritetsintresset för försäkringstagaren. Datainspektionen förordade därför införandet av en bestämmelse i lagen om försäkringsrörelse innehållande en strikt reglering av uppgifter som får undantas från underrättelseplikten enligt 10 § datalagen, samt uttalade att det endast visats att uppgift om förmånstagare borde undantas från underrättelseplikt.

Sveriges Advokatsamfund framhöll, att försäkringstagarens intresse av att en uppgift om förmånstagare inte kommer till dennes kännedom, måste anses väga tyngre än t.ex. förmånstagares intresse av att genom underrättelse om registrets innehåll få reda på om han är insatt som förmånstagare. Samfundet tillstyrkte således riksförbundets förslag.

Socialstyrelsen ansåg inte att riksförbundet anfört tillräckliga skäl som motiverade införandet av den föreslagna sekretessbestämmelsen rörande förmånstagarförordnande. Förslaget avstyrktes därför. Däremot hade socialstyrelsen i princip inget att invända mot att behovet av en generell sekretessbestämmelse ånyo upptogs till prövning, varvid frågan om förmånstagarförordnandet kunde beaktas.

I en skrivelse den 28 november 1979 till Försäkringsverksamhetskom-

mittén redogjorde dåvarande experten i Försäkringsrättskommittén Lennart Grabe för vissa brister vad gäller utformningen av den då gällande 340 a § och framförde förslag till ändring. Enligt Grabe var det här frågan om ett kategoriskt förbud för försäkringsbolag att utlämna personuppgift angående annan än försäkringstagaren, om den senare till den förstes förmån gjort disposition om framdeles utfallande belopp. Under bestämmelsen faller sålunda meddelande till person som registrerats som förmånstagare, exempelvis till pensions- eller överlevelsebelopp som utfaller efter försäkringstagarens död. *Sedan dödsfallet inträffat* borde enligt Grabe givetvis inte finnas något förbud mot att tala om för förmånstagaren att han är registrerad hos bolaget i den egenskapen. Det förhållandet att man i förarbetena till 340 a § uttalat att förbudet inte skall gälla vid försäkringsfall kunde enligt Grabes mening inte försvara en formulering av lagbestämmelsen som omfattade också denna situation.

Även *under försäkringstagarens livstid* kunde det enligt Grabe vara fel med ett absolut förbud att utlämna personuppgifter till registrerad förmånstagare. Försäkringstagaren kan t.ex. ha lämnat sitt medgivande till utlämnande. En kvinna som i äktenskapsskillnad fått rätten till mannens försäkring och erhållit en utfästelse från mannen att ett till hennes förmån gjort förordnande skall stå fast, borde enligt Grabe också rimligen kunna kontrollera detta hos försäkringsbolaget. Även andra fall kunde enligt Grabe finnas där det kunde vara berättigat att få ta del av personuppgift.

Grabe framhöll att det uppenbarligen var otillfredsställande att försäkringsbolagen inte kunde tillmötesgå berättigade anspråk att få personuppgift utlämnad annat än då försäkringsfall inträffat. Enligt Grabe var därför en omformulering av 340 a § lagen om försäkringsrörelse nödvändig.

Bakom förbudet i 340 a § låg enligt Grabe tanken att ett förmånstagarförordnande eller annan dödsfallsdisposition lika litet som ett testamentsförordnande bör få yppas i förväg mot utfärdarens vilja. Emellertid finns det enligt Grabes mening *situationer där försäkringsbolag rimligen bör ha möjlighet att underlåta att även till försäkrade personer lämna upplysning om vissa personuppgifter* i sitt dataregister. Grabe avsåg här bl.a. uppgifter om livshotande eller svåra obotliga sjukdomar.

I dåvarande 14 § andra stycket sekretesslagen (1937:249) gavs myndighet rätt att vägra utlämna handling som rör enskilds personliga förhållanden bl.a. om det finns anledning anta att utlämnandet skulle motverka ändamålet med personens vård eller behandling. Samma skäl att vägra utlämnande kan föreligga för försäkringsbolag.

Enligt Grabes mening borde en bestämmelse som gav försäkringsbolag rätt att i vissa fall underlåta att utlämna personuppgift till dataregistrerad person, ha sin plats i data lagen. Grabe föreslog i enlighet härmed ett nytt fjärde stycke i 10 § datalagen med följande lydelse:

Utan hinder av vad som stadgas i första stycket får försäkringsanstalt vägra (alt. underlåta) att lämna ut underrättelse om personuppgift,

som införts i personregister, om ett utlämnande skulle strida mot god försäkringssed.

Efter kontakt mellan sekretariatet i försäkringsrättskommittén och försäkringsverksamhetskommittén har överenskommits att frågan skulle tas upp till behandling av den senare kommittén.

Försäkringsverksamhetskommittén har därefter i remiss den 26 juni 1980 hemställt om datainspektionens yttrande över Grabes synpunkter. I sitt yttrande hänvisar datainspektionen till sitt remissyttrande över den tidigare nämnda skrivelsen från Svenska Försäkringsbolags Riksförbund till finansdepartementet rörande vissa sekretessproblem i anledning av 10 § datalagen.

Beräffande *den lagtekniska lösningen* fann datainspektionen i sitt yttrande den 26 augusti 1981 över remissen från Försäkringsverksamhetskommittén inte skäl att frångå den tidigare bedömningen. Detta gäller såväl frågan om var undantagsregeln bör placeras som dess utformning i övrigt. Enligt datainspektionen gäller sekretess för olika uppgifter i så många och skiftande sammanhang att en i datalagen intagen regel om undantag från underrättelseskyldigheten inte lämpligen kan ges någon annan form än den generella utformning som 10 § tredje stycket datalagen har. En undantagsreglering borde vidare vara strikt i vad avser de uppgifter som får undantas, annars skulle det grundläggande syftet med underrättelseskyldigheten i 10 § datalagen kunna äventyras.

Datainspektionen fann vad gäller *hälso- och sjukvårdsuppgifter* inom försäkringsrörelsen att högre grad av sekretess än motsvarande uppgifter kan erhålla inom den offentliga sektorn inte får komma i fråga. Enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I den mån uppgifterna rör sådana allvarliga sjukdomar som Grabe nämner, menade datainspektionen att ett eventuellt utlämnande till ett försäkringsbolag torde komma att ske med förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen. Ett förbud att lämna ut uppgifter till den person de avser gäller då också i datalagssammanhang enligt 10 § tredje stycket datalagen. I den mån sekretess inte gäller för uppgifterna gentemot dem de avser måste vederbörande kunna få dem utlämnade även från ett försäkringsbolag.

Vad gäller Grabes synpunkt att det även under försäkringstagarens livstid kan vara fel med ett absolut förbud att lämna ut *personuppgift till registrerad förmånstagare*, framhöll datainspektionen att eventuella kontroller från en förmånstagares sida har ett annat syfte än skyddet av den personliga integriteten. En eventuell ändring av gällande regler i syfte att möjliggöra en sådan kontroll hör därför i och för sig inte hemma i datalagssammanhang. En lämplig lösning kan vara att parterna avtalar om rätt till sådan kontroll. Detta borde enligt datainspektionen förutsätta en ändring av 340 a § lagen om försäkringsrörelse så att samtycke från försäkringstagaren sätter det i paragrafen stadgade förbudet ur spel.

Datainspektionen hade slutligen ingen invändning mot att 340 a § i enlighet med Grabes förslag omformulerades så, att lagtexten bättre stämde överens med det i förarbetena uttalade syftet med regeln.

Förbudet mot att lämna ut personuppgifter återfinns numera i 7 kap. 20 § försäkringsrörelselagen och har följande lydelse:

Om en personuppgift som anger att en försäkringstagare har vidtagit dispositioner beträffande i framtiden utfallande försäkringsbelopp till förmån för någon annan har införts i sådant personregister som avses i datalagen (1973:289), får uppgiften inte lämnas ut till denne.

I 21 kap. 1 § första stycket 4 stadgas straffansvar bl.a. för den som bryter mot utlämnandeförbudet i 7 kap. 20 §.

2 Generell sekretessbestämmelse i försäkringsrörelselagstiftningen

1958 års försäkringssakkunniga föreslog i betänkandet SOU 1960:11 Översyn av lagen om försäkringsrörelse en generell sekretessbestämmelse (340 a §) i lagen om försäkringsrörelse med följande lydelse:

Det åligger styrelsen och verkställande direktören att vidtaga åtgärder för att förhindra att till bolaget i försäkringsärende inkommen uppgift rörande enskilds personliga eller ekonomiska förhållande kommer till obehörigs kännedom.

Enligt de sakkunniga inkom till försäkringsbolag ett mycket stort antal uppgifter rörande enskilda personers hälsotillstånd, familjeförhållanden och andra förhållanden av personlig natur. Likaledes erhöll försäkringsbolagen många uppgifter angående såväl fysiska som juridiska personers ekonomiska förhållanden. De sakkunniga fortsatte:

Det ligger i sakens natur att dylika uppgifter rörande enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden ofta är av den karaktären, att berörda parter har ett legitimt intresse att uppgifterna icke kommer till obehörigas kännedom. Enligt vad de sakkunniga inhämtat från inspekterande tjänstemän i försäkringsinspektionen betraktas på försäkringsbolagshåll dylika uppgifter såsom strängt konfidentiella. Inspektionerna hos bolagen har de sakkunniga veterligen icke givit anledning till anmärkningar mot försäkringsbolagens sätt att behandla nu ifrågasvarande uppgifter. Något styrkt behov av lagbestämmelser i ämnet synes därför icke föreligga.

De sakkunniga var emellertid av den uppfattningen, att enskilda har ett så starkt intresse av att till försäkringsbolagen lämnade uppgifter rörande personliga och ekonomiska förhållanden kringgärdas med erforderlig sekretess, att försäkringsrörelselagstiftningen borde ge ett direkt uttryck för sekretesskravet. Det betonades att det föreslagna stadgandet inte kunde ge bolagen stöd för att vägra försäkringsinspektionen fullständig insyn i enskilda försäkringsärenden. Inspektionen var inte någon obehörig i den mening lagrummet angav.

Föredragande departementschef (prop. 1961:171) berörde överhuvud inte de sakkunnigas förslag till generell sekretessbestämmelse.

Vid remissbehandlingen av försäkringsrörelseutredningens betänkande (Ds E 1980:6) Ny lag om försäkringsrörelse, väckte Svenska Försäkringsbolags Riksförbund ånyo frågan om att i lagen införa en generell sekretessbestämmelse efter mönster från lagen om bankrörelse.

Den ytterst låga frekvensen av fall där uppgifter obehörigen utlämnats, kunde enligt riksförbundet synas tala för att en särskild sekretessregel i försäkringsrörelselagen skulle vara onödig. Förbundets uppfattning var emellertid, att en sådan regel skulle vara av värde för såväl försäkringsbolagen som deras kunder (liksom sekretessregeln i banklagstiftningen är det för bankerna och deras kunder). Det blir härigenom också lättare för bolagens tjänstemän att med hänvisning till en sådan bestämmelse neka att besvara obehöriga förfrågningar.

Riksförbundet föreslog — efter mönster från lagen om bankrörelse — en sekretessregel i försäkringsrörelselagen av följande lydelse:

Uppgift som avser enskild fysisk eller juridisk persons förhållanden må ej av försäkringsbolaget obehörigen yppas.

Departementschefen hänvisade i prop. 1981/82:180 till tidigare lagstiftning på sekretessområdet vad gäller försäkringsbolag. Departementschefen anförde att det såvitt känt inte finns någon anmärkning mot försäkringsbolagens sätt att behandla de uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som det här är fråga om. Enligt departementschefens mening är de skäl Riksförbundet anfört till stöd för sin framställning värda att beaktas. Frågan behövde dock enligt departementschefen övervägas ytterligare och fick därför lösas i annat sammanhang.

3 Sekretessen på bankområdet

I dåvarande 192 § lagen (1955:183) om bankrörelse, liksom även i 98 § lagen (1955:416) om sparbanker och i 89 § lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen fanns generella sekretessbestämmelser. I fortsättningen talas för enkelhetens skull endast om banksekretessen. Bestämmelsen i dåvarande lagen om bankrörelse hade följande lydelse:

Enskildas förhållanden till bankaktiebolag får inte obehörigen röjas.

I det allmänna verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

I fall som avses i första stycket skall inte följa ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

I den nya bankrörelselagen (1987:617) återfinns en i princip likalydande bestämmelse i 1 kap. 6 §.

Redan i 1874 års kungörelse angående enskilda banker fanns bestämmelser som avsåg att skydda bankkunderna mot risken att deras förhållanden till banken röjdes för andra. I 1911 års bankrörelselag intogs

också en regel om banksekretess. Sekretessbestämmelserna gavs samma sakliga utformning och innebörd i Sparbanks- och Jordbruksskattelagen. Motsvarande bestämmelse i nu gällande lagstiftning har i stort sett samma utformning. Endast smärre redaktionella ändringar har företagits i förhållande till ovannämnda bestämmelse i 1911 års lag. Förarbetena till bestämmelsen i den lagen är därför fortfarande av betydelse för tolkningen av bestämmelserna om banksekretess.

I samband med att sekretesslagen (1980:100) antogs ändrades sekretessbestämmelsen i banklagarna i syfte att skapa en enhetlig utformning av tystnadspliktsbestämmelserna för enskilda, anpassade till sekretesslagen (prop. 1979/80:80 s. 45). Banklagstiftningens obehörighetsrekvisit kommenterades inte närmare i samband med den redaktionella ändringen.

När det gällt att reglera banksekretessen har olika intressen gjort sig gällande. Själva grunden för sekretessen är bankkundernas intresse av att deras affärsförhållanden inte skall yppas för obehöriga. En person skall kunna vända sig till banken med förtroende för att få råd och bistånd i ekonomiska angelägenheter, och därvid vara säker på att de uppgifter som lämnas inte förs vidare. Detta är en förutsättning för det ömsesidiga förtroende som är nödvändigt för att samarbetet mellan banken och kunden skall löpa friktionsfritt. Även vissa allmänna intressen måste emellertid beaktas. Professor Håkan Nial har i skriften "Banksekretessen" utgiven av Svenska bankföreningen — senaste upplaga av år 1975 — sammanfattat den praxis, som utvecklats inom bankväsendet vid tillämpningen av banksekretessen. Nials skrift tjänar i stor utsträckning som vägledning för bankerna vid tillämpningen av sekretessregeln. Detta har medfört, att den praxis som Nial beskriver ytterligare har befasts.

Sekretessregeln omfattar såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Alla uppgifter som rör en bankkunds mellanhavanden med banken, oavsett om de är dokumenterade eller inte, är alltså underkastade banksekretessen. Det är betydelselöst vilken typ av kundrelation det är fråga om. Alla relationer bank-kund omfattas av sekretessregeln. Om någon upphört att vara kund i banken, upphör inte sekretessen för den skull, utan den består i fråga om kundens tidigare förbindelser med banken.

Sekretessen skyddar endast förhållanden till dem som är bankens kunder inom området för bankens rörelse. En banks rättsförhållanden till andra, såsom de anställda eller hyresvärd, omfattas således inte av sekretessen.

Av stor betydelse är helt naturligt hur obehörighetsrekvisitet i bestämmelsen skall tolkas. Uttrycket "obehörigen" får inte uppfattas så, att sekretessregeln skall anses åsidosatt så snart en bank lämnar uppgifter utan uttryckligt stöd i lag. Frågan är emellertid var gränsen skall gå. Förarbetena till 1911 års lag om bankrörelse kan ge viss vägledning för tolkningen. I det förslag från 1907 års bankkommitté, som låg till grund för 1911 års lag om bankrörelse, hade sekretessregeln följande lydelse: "Enskildas förhållanden till bankbolag må ej för allmänheten yppas". Formuleringen kritiserades av lagrådet som anförde:

Det från gällande lagstiftning om bankbolag upptagna förbudet att för allmänheten yppa enskildes förhållanden till sådant bolag är till sitt syfte och innehåll i viss mån oklart.

Närmast torde stadgandet avse att inskräpa den skyldighet, som naturligen bör åligger en banks styrelseledamöter, revisorer och tjänstemän samt även dem, som å det allmännas vägnar utövar kontroll över banken, att ej onödigtvis utsprida något av vad de i sin angivna ställning erfarit om enskildas transaktioner med banken. Men de allmänna ordalag, vari förbudet avfattats hava givit anledning till en vidsträcktare tolkning av detsamma. Man har nämligen gjort gällande, att de, som vunnit inblick i bankens förhållande till enskilda, skulle, även om allmänt intresse eller enskild rätt komme att lida av deras tystnad, vara förbundna att bevara densamma eller åtminstone avhålla sig från meddelanden, som kunde tränga fram till en större allmänhet. Sålunda har man ifrågasatt, att styrelseledamot eller tjänsteman i en bank ej skulle äga att såsom vittne vid domstol meddela vad han hade sig bekant rörande en parts mellanhavanden med banken, och att meddelande om sådant mellanhavande ej finge från banken göras till exekutiv myndighet, som därav vore i behov med hänsyn till utmätning eller annan förrättning.

Huruvida en dylik tolkning av ifrågavarande lagbud äger fog må lämnas därhän. Men påpekas bör, att den leder till resultat, som näpeliggen kunna anses tillfredsställande för rättskänslan. Det kan ej anses lämpligt, att i ett mål rörande brott av mer eller mindre grov beskaffenhet åklagare och domstol skulle vara uteslutna från möjlighet att erhålla erforderliga upplysningar från en bank, i vilken den tilltalade antages hava någon penningtransaktion, exempelvis insatt eller växlat tillgripna penningar. Och föga rimligt förefaller det även att lagen skulle genom stadgande av ovillkorlig tystnadsplikt för bankpersonal underlåta möjligheten för en oredlig gäldenär att undandra- ga egendom för borgenärer.

Det torde ur nu anförda synpunkter vara av nöden, att avfattningen av ifrågavarande stadgande på ett eller annat sätt ändras, så att därur ej kan härledas en så vittgående tystnadsplikt som nu antytts och det förefaller, som om åt stadgandet lämpligen skulle kunna givas den avfattning, att vad som förbjödes vore yppande i oträngt mål av enskildas förhållanden till bank, vilket förbud då komme att omfatta icke allenast meddelanden som nådde en större allmänhet, utan varje upplysning till obehörig person.

Reglerna om banksekretess inskränks i viss utsträckning genom uttryckliga lagbestämmelser, som innebär skyldighet för bank att lämna myndigheter vissa begärda uppgifter. Dessa *lagstadgade undantag från sekretessregeln* har till syfte att förhindra att banksekretessen utnyttjas illojalt. Sekretessen kan alltså brytas för att tillgodose viktiga informations- och kontrollbehov för samhället. I det följande lämnas en redogörelse för vissa av dessa bestämmelser.

Banksekretessen viker gentemot *bankinspektionen*. I 6 § bankrörelselagen regleras uppgiftsskyldigheten gentemot inspektionen. Andra betydelsefulla ingrepp i banksekretessen utgörs av bankernas uppgiftsskyldighet mot *riksbanken* enligt valutalagstiftningen och den kreditpolitiska lagstiftningen. I de valutahandelstillstånd riksbanken meddelar valuta-

bankerna uppställs långtgående villkor angående upplysningsskyldighet till riksbanken om handläggning av valutaärenden, jfr 2 § valutaförordningen (1959:264). *Taxeringsmyndighet* har för sin taxeringskontroll genom bestämmelserna i taxeringslagen (1956:623) befogenhet att skaffa sig upplysningar om en viss namngiven skattskyldigs ekonomiska förhållanden (39 § 1 mom. 3 och 3 mom. taxeringslagen). *Riksskatteverket* kan med stöd av 40 § taxeringslagen begära uppgifter om ränteinkomster och innestående medel beträffande en godtyckligt vald personkrets, t.ex. alla vilkas namn börjar på en viss bokstav. Vid taxeringsrevision enligt bestämmelserna i 56—58 §§ taxeringslagen kan skattskyldigs bankförhållanden kontrolleras. Riksskatteverket har i två betänkanden "Kontroll av räntor" och "Obligationskontroll", vilka varit föremål för remissbehandling, utrett möjligheterna att införa uppgiftsskyldighet för kreditinstituten avseende ränta och kapitalbehållning på insättares konton och möjligheterna till ökad kontroll av bankkundens innehav och överlåtelse av premieobligationer och andra obligationer. I viss utsträckning har detta numera genomförts. Enligt bestämmelserna i 35 § första stycket tullagen (1973:670) kan *tullmyndighet* förelägga bank m.m. att tillhandahålla handlingar som behövs för tullmyndighetens kontrollverksamhet. Enligt 4 kap. 15 § utskönningsbalken är tredje man till *kronofogdemyndighet* skyldig att uppge huruvida gäldenären har fordran hos honom eller annat mellanhavande med honom, som kan vara av betydelse för bedömning i vad mån gäldenären har utmättningsbar egendom, samt att ange den närmare beskaffenheten av mellanhavandet. Av motivuttalanden (prop. 1980/81:8 s. 414 ff) framgår att t.ex. banksekretessen viker för denna upplysningsplikt.

I samband med en begäran om upplysningar under en *förundersökning* kan, om en bank inte anser sig kunna lämna ut viss information, rättegångsbalkens regler om beslag och husrannsakan (27 kap. och 28 kap.), editionsplikt (23 kap. 14 §) och vittnesförhör (36 kap. 5 och 6 §§) ge möjlighet att få ut önskad information.

Enligt andra stycket i nuvarande bestämmelse om banksekretess, vilket infördes i samband med att sekretesslagen antogs, skall reglerna i sekretesslagen tillämpas i det allmännas verksamhet. Därav följer att de som för det allmänna räkning utövar tillsyn över bankerna, nämligen bankinspektionens ledamöter och befattningshavare, inte inordnas under banksekretessen utan är underkastade regleringen i sekretesslagen. Även i riksbankens verksamhet gäller sekretesslagen.

Något direkt straffrättsligt ansvar för överträdelse av banksekretessbestämmelsen är inte föreskriven. Detta framgår numera av tredje stycket. Däremot kan brott mot sekretessregeln medföra *skadeståndsansvar*. *Disciplinära åtgärder inom det arbetsrättsliga området* kan också komma ifråga, liksom ingripande från bankinspektionen med stöd av 9 § bankrörelselagen kan ske.

Utvecklingen har medfört att bankinspektionen blivit en klagomur för allmänheten vad gäller bankfrågor. Klagomålsärendena har ökat i antal. Dessa avser inte endast klagomål från konsumenter utan även näringsid-

kare. Klagomål, som rör civilrättsliga tvister, avvisas och klaganden hänvisas till allmän domstol. Det åligger således inte inspektionen att lösa enskilda rättstvister. Detta har i praxis inte hindrat inspektionen att ta upp en fråga av civilrättslig innebörd till diskussion med en bank, om klagandens anspråk ansetts oomtvistliga.

Inom bankinspektionen anses ett klagomålsärende vara ett i banklagstiftningen helt oreglerat förfarande. Rent formellt innebär det inte något annat än att klaganden fäster inspektionens uppmärksamhet på att det enligt hans mening föreligger ett missförhållande som bör föranleda ingripande. Ärendet anses inte som ett partsärende i förvaltningslagens mening, och klaganden kan inte anföra besvär över inspektionens beslut; han har enbart ställning av anmälare. Detta hindrar inte att kommunikationsprincipen konsekvent tillämpas. Genom klagomålsärendena får inspektionen möjlighet till insyn när det gäller bankernas uppträdande i skilda hänseenden således även såvitt avser den nu aktuella sekretessbestämmelsens tillämpning i bankerna. Klagomålen blir på så sätt en källa till information om missförhållanden som kan föranleda ett formellt ingripande från bankinspektionens sida. Viktigare ärenden som berör banketiska problem samlar inspektionen i en särskild serie om banketik som utsänds till samtliga bankchefer.

4 Försäkringsverksamhetskommitténs tidigare förslag i SOU 1986:8

Försäkringsverksamhetskommittén föreslog i ett tidigare delbetänkande (SOU 1986:8) Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten, att för skadelidande en möjlighet till överprövning av ett försäkringsbolags beslut borde finnas för uppgifter om en skadelidandes hälsotillstånd vilka sammanställts av ett bolag i samband med ett skadeärende. Kommittén föreslog sålunda nya bestämmelser 12 a § i 19 kap. försäkringsrörelselagen och 25 a § lagen om utländska försäkringsföretag. Bestämmelserna utformades efter mönster av 12 § patientjournallagen (1985:562).

Enligt de föreslagna bestämmelserna skall försäkringsinspektionen pröva frågan om utlämnade. Skyldighet föreligger emellertid för inspektionen att innan ärendet avgörs och beslut fattas inhämta yttrande från socialstyrelsen.

5 Den nuvarande sekretessen inom det enskilda försäkringsväsendet

5.1 Allmänt

Försäkringssekretessen kan sägas bestå av två olika delar. Den ena, *den reglerade försäkringssekretessen*, utgörs av i lag föreskrivna tystnads-

plikter berörande vissa delar av försäkringsverksamheten, dock inte begränsade till just denna verksamhet. Den andra delen, *den oreglerade försäkringssekretessen*, består av den tystnadsplikt som utan stöd av lag faktiskt iakttas av försäkringsväsendet och som också den är av rättslig natur trots att något prejudikat inte finns.

Försäkringssekretessen kan sägas omfatta dels försäkringskunderna, *kundsekretessen*, dels försäkringsbolagen, *bolagssekretessen*. Termen försäkringskund är en gemensam beteckning för alla de fysiska och juridiska personer med vilka bolaget träder i affärsförbindelse *i sin egenskap av försäkringsgivare och i kapitalförvaltningen*. Kundsekretessen avser kundernas förhållande och omfattar också dem med vilka kunderna står i ekonomisk relation, exempelvis företag, eller personliga relationer, såsom familjemedlemmar och andra närstående. Bolagssekretessen avser förhållanden rörande bolagens verksamhet, t.ex. beräkningsgrunderna för fastställande av premier i skadeförsäkring, administrativa rutiner och utveckling av nya produkter. I det följande begränsar sig kommittén till att redogöra för kundsekretessen.

5.2 Gemensamma sekretessregler

För den privata och den offentliga sektorn finns vissa gemensamma sekretessregler. Dessa kan uppdelas i fyra grupper.

1. *Brott som äventyrar rikets säkerhet*. Till denna grupp hör vissa i 19 kap. brottsbalken (BrB) uppräknade brott, t.ex. spioneri och grovt spioneri. Dessa regler aktualiseras för försäkringsbolagens del bl.a. vid försäkring av industrier som tillverkar försvarsmaterial eller i övrigt är av stor betydelse för totalförsvaret.

2. *Trolöshet mot huvudman*. En form av trolöshet mot huvudman består i svikande av tystnadsplikt (10 kap. 5 § BrB). För att trolöshet skall föreligga krävs att gärningsmannen intar en förtroendepost ("syssloman eller eljest"). I fråga om försäkringsrörelse torde bl.a. skadereglerare vara att hänföra till gärningsmannabeskrivningen, eftersom de ofta träffar för bolaget bindande avgöranden i skaderegleringsärenden.

3. *Ärekränkingsbrott*. För att brott enligt 5 kap. 1 § BrB (förtal) skall föreligga krävs att de för vederbörande oförmånliga uppgifterna, oavsett om de är sanna eller falska, är ägnade att utsätta honom för andras missaktning. Inom försäkringsväsendet kan som exempel nämnas att det vid en skadereglering framkommer att den skadade vid tillfället var kraftigt alkoholpåverkad och under en längre tid missbrukat alkohol och att uppgiften lämnats till obehöriga.

4. *Främjande av annat brott än brott mot tystnadsplikt*. Såsom exempel inom försäkringsväsendet kan nämnas att någon genom att med uppsåt avslöja säkerhetsåtgärder mot inbrottsstöld eller rån, möjliggör begåendet av brottet. Den som sviker sin tystnadsplikt döms för medverkan.

5.3 De offentlighetsrättsliga sekretessreglerna

En enhetligt reglering av den offentlighetsrättsliga tystnadsplikten föreligger genom *sekretesslagen* (1980:100).

Sekretessskyddet för försäkringsväsendet tillgodoses i första hand av 8 kap. 5 § sekretesslagen som har följande lydelse:

Sekretess gäller i statlig myndighets verksamhet, som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, fondkommissionärs- och fondbörsväsendet eller försäkringsväsendet, för uppgift om

1. affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att han lider skada om uppgiften röjs,

2. ekonomiska eller personliga förhållanden för annan, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen enligt första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Sekretessskyddet är väsentligt starkare för dem som har affärsförbindelse eller liknande med bolagen oavsett om de är försäkringskunder eller ej, än för försäkringsbolagen själva. Kundsekretessen är inte försedd med något skaderekvisit, varför varje röjande utgör sekretessbrott. För bolagssekretessen gäller däremot ett rakt skaderekvisit.

Beträffande möjligheterna att lämna ut uppgifter till andra myndigheter, finns ingen skillnad mellan kund- och bolagssekretess. Sekretessbelagd uppgift får lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som skall skyddas. Avvägningen görs här av försäkringsinspektionen. Vid tvist mellan denna och den begärande myndigheten, om denna är statlig, träffas avgörandet av regeringen. I annat fall tillämpas vanlig besvärsgång dvs. kammarrätt och regeringsrätt.

Försäkringsbolagen har uppgiftsskyldigheter också till andra myndigheter än försäkringsinspektionen. Härvid gäller varierande sekretessskydd. Några exempel avseende myndigheter eller ärenden i sekretesslagen är domstolarna (7:22, 8:17, 9:16, 9:20 samt 12 kap), polis- och åklagarmyndigheter (9:17), exekutiv verksamhet (9:19), taxeringsmyndigheter (9:1), upphandling (8:10), valutaärenden (9:5) och statistiska uppgifter (9:4).

5.4 De privaträttsliga sekretessreglerna

5.4.1 Anställningsförhållanden

Enligt 13 § datalagen, får registeransvarig eller annan som tagit befattning med personregister eller med uppgifter som samlats in för att ingå i

sådant register, inte obehörigen röja vad han till följd härav fått veta om enskilds personliga förhållanden. Samma gäller om personuppgift lämnats ut med förbehåll som inskränker mottagarens rätt att vidarebefordra uppgiften. Straffen följer av BrB 20:3.

Enligt 14 § kreditupplysningslagen får den som är eller har varit verksam i kreditupplysningsverksamhet inte obehörigen röja vad han till följd därav fått veta om enskildas personliga förhållanden eller om yrkes- eller affärshemligheter. Samma gäller för den som är eller har varit verksam i inkassoverksamhet, inkassolagen 11 §.

Enligt 3 § lagen om illojal konkurrens straffas anställd som i skade- eller vinningssyfte obehörigen röjer eller utnyttjar arbetsgivarens yrkeshemligheter.

Föreskrifter om tystnadsplikt finns också bl.a. i 21 och 22 § medbestämmandelagen.

Till reglerna som berör tystnadsplikten för anställda måste också räknas *de associationsrättsliga regler* som explicit eller implicit föreskriver tystnadsplikt i något avseende. Föreskrifterna riktar sig i första hand till den juridiska personens organ såsom verkställande direktör, styrelse, revisorer och likvidatorer, men torde också äga tillämpning på alla anställda.

Den skyldighet som enligt försäkringsrörelselagen 8 kap. 7 § åvilar styrelsen och verkställande direktören när det gäller att sörja för tillfredsställande organisation av bolagets verksamhet, torde också kunna anses inrymma en skyldighet att bereda försäkringskunderna erforderligt sekretesskydd. Bolagets uppgift är ju att tillgodose försäkringskundernas intressen.

5.4.2 Uppdragsförhållanden

Självständiga uppdragstagare med kvalificerade uppgifter såsom advokater, revisorer, läkare, konsulter av olika slag m.m. torde alltid ha tystnadsplikt, antingen den är stadgad i lag eller följer enligt avtal eller enligt inom den enskilda branschen gällande etiska normer.

Enligt rättegångsbalken 8 kap. 4 § första stycket, skall annan advokat än sådan vid allmän advokatbyrå vara skyldig att, där god advokatsed så fordrar, förtiga vad han erfarit i sin yrkesutövning. Auktoriserad revisor har tystnadsplikt enligt 8 § förordningen om auktorisation och godkännande av revisorer. Enligt Svenska Reklambyråförbundets normer är de anställda bundna av 3 § lagen om illojal konkurrens. Ytterligare exempel kan anföras.

Av särskild betydelse för försäkringsbolagen vad gäller personförsäkring och personskador är den redan berörda *s.k. läkarsekretessen*. Enligt sekretesslagen 7 kap. 1 § gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. En tystnadsregel av samma innehåll gäller också för läkare och annan personal i den privata sjukvården (6 §

lagen om samhällets tillsyn över hälso- och sjukvårdens personal m.m., SFS 1980:11).

För båda reglerna om läkarsekretess gäller att tystnadsplikten endast avser sådant som de fått reda på i vårdarbetet. Försäkringsbolagens överläkare, liksom försäkringskassornas förtroendeläkare har emellertid aldrig haft försäkringstagaren under sin vård och är därför inte bundna av sekretessen. För försäkringskassornas förtroendeläkare gäller dock sekretess enligt sekretesslagen 7 kap. 7 §, men någon i lag fastslagen eller i övrigt straffsanktionerad tystnadsplikt finns inte för bolagens förtroendeläkare. Som tidigare framgått kan, om uppgifter begärs från den offentliga hälso- och sjukvården, förbehåll enligt sekretesslagen 14 kap. 9 § uppställas, varvid bolagets läkare åläggs en straffsanktionerad tystnadsplikt.

5.4.3 Annat avtalsförhållande

Eftersom avtalsfrihet råder, kan givetvis i ett avtal intas en *tystnadspliktsklausul* även om avtalet faller utanför arbetsrätten, uppdragsrätten eller associationsrätten. En sådan klausul är giltig, förutsatt att den tjänar ett förnuftigt syfte och inte är ogiltig på någon avtalsrättslig grund, exempelvis enligt 36 § avtalslagen.

5.5 Den oreglerade försäkringssekretessen

5.5.1 Allmänt

Försäkringsbolagen har själva vidtagit omfattande åtgärder för att garantera sekretess. Dessa avser föreskrifter om:

1. vilka befattninghavare som är berättigade till information och av vad slag;
2. vilka utomstående, exempelvis försäkringstagare och förmånstagare, som är behöriga mottagare av information och vilket slag av information som kan lämnas ut;
3. kontroll av att informationen lämnas till rätt mottagare, exempelvis genom företeende av legitimationshandling vid personligt besök, uppgivande av försäkringsbrevsnummer vid telefonförfrågan eller kontrollringning;
4. tillgång till uppgifter från dataterminal;
5. transport av information, t.ex. att begärd information från sjukhus eller läkare alltid sänds till bolagets överläkare, som sedan vidarebefordrar uppgiften till den tjänsteman som handlägger ärendet;
6. förvaring av informationsmaterial, vare sig detta återfinns i akter eller i andra skriftliga handlingar såsom registerkort eller i dataminnen;
7. instruktion av personalen om tystnadspliktens innebörd och om de säkerhetsåtgärder som föreskrivits;
8. kontroll av att föreskrifter om tystnadsplikt och säkerhetsåtgärder följs.

Det torde finnas stöd både i författningar, i avtal och i sedvänja för uppfattningen att inom näringslivet sekretess gäller inte bara för egna yrkeshemligheter utan också för anförtrödda uppgifter. Det skulle vara anmärkningsvärt om inte detsamma skulle gälla försäkringsbolagen som ju betjänar hela näringslivet. Bolagen bedriver också viss verksamhet av samma eller liknande slag som den vilken utövas inom sektorer där ostridigt tystnadsplikt gäller. Exempel härpå är bolagens kreditgivning samt rådgivning i juridiska eller medicinska angelägenheter.

Försäkringsrörelselagen saknar, som redan framgått, motsvarighet till banklagstiftningens regel om banksekretess. I försäkringsrörelselagen finns dock vissa stadganden som föreskriver tystnadsplikt gentemot aktieägare samt beträffande ömsesidiga bolag gentemot delägare, delegerade och garantier. Samma tystnadsplikt torde också böra gälla mot helt utomstående. Även om ingen motsvarighet till banksekretessen finns i försäkringsrörelselagen, talar starka skäl för en *analogisk tillämpning*. I de avseenden som nu är aktuella, bl.a. införskaffande av ömtåliga uppgifter om kunderna och den långvariga affärsrelationen, företer bankernas och försäkringsbolagens verksamheter stora likheter. Därtill kommer att försäkringsbolagen bedriver en icke obetydlig utlåningsverksamhet — visserligen med en annan inriktning än bankerna — som också talar för en analogisk tillämpning av banksekretessen på försäkringsområdet. I fråga om den oreglerade försäkringssekretessen utgörs de rättsliga sanktionerna i första hand av skadestånd för skada eller men. I allvarliga fall kan röjandet utgöra saklig grund för avskedande av anställd och kan även i mindre allvarliga fall leda till obehag för den anställda i form av förflyttning till mindre attraktiva arbetsuppgifter och stoppad eller försenad befordran.

5.5.2 Den oreglerade försäkringssekretessens omfattning¹

Försäkringssekretessen omfattar alla uppgifter, även sådana som återfinns på annat håll utan sekretesskydd. Det är likgiltigt på vad sätt informationen kommit till bolagets kännedom. Det är också likgiltigt om kunskapen förvärvats på tjänstetid eller på fritid. Det saknar alltså betydelse på vilket sätt informationen förvaras — i skriftliga handlingar, i data-minnen eller enbart i minnet hos bolagets befattningshavare.

Personer med uppgift att motta, bearbeta och vidarebefordra uppgifter av känslig natur, vare sig de avser personliga eller ekonomiska angelägenheter, har som regel en tystnadsplikt, rättslig eller åtminstone moralisk, oavsett om de är verksamma inom det offentliga området eller inom det privata.

De känsliga uppgifterna hos försäkringsbolag kan hänföras till två kategorier. Den ena är *uppgifter som avser kundens relationer till bolaget*, nämligen försummelse att teckna försäkring och försummelse att uppfylla försäkringsavtalets villkor. Den andra är *uppgifter som berör kundens förhållanden i övrigt*.

¹ Från artikeln Tystnadsplikt som berör det enskilda försäkringsväsendet av jur. dr. Gunnar Fredriksson, Nordisk Försäkringstidskrift nr 3/1981 s. 233 ff.

Beträffande den andra kategorin av uppgifter dvs. sådana uppgifter som berör kundens förhållanden i övrigt, kan det i många fall röra sig om känslig information av personlig eller ekonomisk art.

Vid ansökan av *personförsäkring* måste kunden lämna uppgifter om sitt hälsotillstånd, bl.a. om så känsliga förhållanden som alkohol- och drogmissbruk samt förekomsten av psykiska defekter och nervösa störningar. När försäkringsfallet inträffat framkommer ofta vid utredningen ömtåliga omständigheter. De kan avse själva skadans beskaffenhet, såsom traumatiska neuroser och andra psykiska besvär, sexuella besvär såsom impotens, eller de omständigheter under vilka skadan inträffade, exempelvis i samband med våldtäkt, slagsmål eller under inflytande av alkohol eller drogpåverkan.

Beträffande *företagsförsäkring* kan tekniska uppgifter, exempelvis om tillverkningsmetoder som behövs för beräkning av brand- och explosionsrisken, vara av känslig natur. Uppgifter och utredningar om beräknad nettovinst för fastställande av försäkringsbeloppet för avbrottsförsäkring kan skada företaget, om de kommer till konkurrenternas kännedom. Uppgifter om planerade investeringar och produktionsomläggningar är också information av känslig natur.

Information om *transportförsäkring av varuflödet i utrikeshandel* kan i utrikespolitiska krissituationer lända till skada både för företagen och för landet i dess helhet.

Vid *produktansvarsförsäkring* skaffar sig bolagen noggrann kännedom om beskaffenheten av de varor, som försäkringen skall avse, samt om tillverkningsprocessen. Andra försäkringar som innebär att känsliga förhållanden bringas till försäkringsbolagens kännedom är garanti- och kreditförsäkring samt kompanjonsförsäkringar.

5.5.3 Rätt att ta del av sekretessbelagd information

En allmän tillämpad princip för informationsflödet inom försäkringsbranschen är att endast sådan information skall föras vidare som erfordras för handläggningen av ärenden eller eljest för verksamhetens rationella bedrivande.

Gentemot *försäkringsinspektionen* gäller ingen som helst tystnadsplikt. Inte heller gentemot *domstolarna* föreligger i princip någon begränsning i uppgiftsskyldigheten. Sekretessen viker också gentemot *polis- och åklagarmyndigheter*, liksom gentemot *exekutiva myndigheter*. En omfattande uppgiftsskyldighet i fråga om såväl kunder som bolag föreligger enligt olika stadganden i *taxeringslagen*. *Lagen om allmän försäkring* ger försäkringskassa, riks-försäkringsverket och försäkringsdomstolarna rätt att på begäran av bl.a. försäkringsbolag få alla uppgifter som är av betydelse för tillämpning av lagen.

Uppgiftsskyldigheten gentemot kunden är självfallet total. Sekretessens syfte är ju att skydda kunden genom att begränsa utlämning av uppgifter till tredje man. Ett undantag är förbudet i 7 kap. 20 § försäkringsrörelselagen att utlämna uppgift ur dataregister om förmånstagare-

förordnande till annan än försäkringstagaren själv. Medicinsk information lämnas inte ut annat än av bolagens överläkare.

6 Överväganden och förslag

6.1 Behovet av en allmän sekretessregel på försäkringsområdet

På bankområdet har, som redan framgått, sedan länge funnits en särskild regel om allmän banksekretess. Grunden härför har bl.a. varit bankkundernas intresse av att deras affärsförhållanden inte skall yppas för obehöriga. Kunden som vänder sig till en bank skall kunna vara säker på att de uppgifter som lämnas inte förs vidare.

På försäkringsområdet däremot finns det ingen särskild regel om allmän försäkringssekretess. En speciell sekretessbestämmelse finns i 7 kap. 20 § försäkringsrörelselagen, där försäkringsbolagen förbjuds att lämna uppgift vare sig om att ett *förmånstagarförordnande* eller en *likartad disposition* har gjorts eller om att något sådant inte har förekommit. Detta utgör ett undantag från regeln i 10 § datalagen (1973:289) som föreskriver att enskild har rätt att på begäran få upplysning om de uppgifter som finns om honom eller henne i ett personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling.

När det gäller *hälso- och sjukvårdsuppgifter* inom försäkringsrörelsen finns det således inga bestämmelser i försäkringsrörelselagen som ålägger försäkringsbolagen sekretess. I viss utsträckning äger här sekretesslagen tillämpning också beträffande försäkringsbolagen. Enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I den mån uppgifterna rör allvarliga sjukdomar torde ett utlämnande av dem från sjukvårdens sida till ett försäkringsbolag kunna ske med förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen. Ett förbud att lämna ut uppgifter till den person de avser gäller då också försäkringsbolagen, och detta oberoende av om uppgiften finns i dataregister eller på annat sätt.

För uppgifter hos försäkringsbolagen om förmånstagarförordnanden o.d. som inte finns i dataregister, för uppgifter rörande hälso- och sjukvård, t.ex. grundande på utlåtande av sakkunnigläkare hos försäkringsbolaget eller för andra uppgifter av personlig eller ekonomisk karaktär, finns ingen allmän regel i försäkringsrörelselagstiftningen som uttryckligen föreskriver sekretess från försäkringsbolagens sida. Som redan framgått av redogörelsen i avsnitt 5 finns det emellertid i viss utsträckning en försäkringssekretess bestående av i annan lagstiftning föreskriven tystnadsplikt. Det finns också en s.k. oreglerad försäkringssekretess bestående av tystnadsplikt som utan stöd av lag faktiskt iakttas av försäkringsvä-

sendet. Enligt vad kommittén erfarit betraktas införskaffade uppgifter av försäkringsbolagen som strängt konfidentiella. Vissa försäkringsbolag tillämpar också egna sekretessbestämmelser och/eller låter de anställda vid anställningstidens början skriva under en tystnadsförbindelse, oavsett vilka arbetsuppgifter som åvilar dem.

Kommittén har vid sina diskussioner sökt analysera dels huruvida försäkringsbolagens verksamhet ur sekretesssynvinkel på något avgörande sätt skiljer sig från verksamhet inom andra områden, exempelvis bankområdet där lagstadgad sekretess gäller, dels huruvida något faktiskt behov av en allmän sekretessbestämmelse på försäkringsområdet föreligger.

Försäkringsbolagens verksamhet förutsätter, liksom bankernas verksamhet, införskaffande av en rad olika ömtåliga uppgifter om kunderna. Av redogörelsen i avsnitt 5 framgår att uppgifterna kan vara omfattande och att de är av såväl ekonomisk som personlig karaktär. Till skillnad från vad som bl.a. gäller banker rör det sig i tämligen stor utsträckning av känsliga uppgifter av utpräglad personlig natur, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruksproblem, sjukhusvistelser, sjukskrivningsperioder o.d. Även sådana uppgifter som rör ekonomiska och rent affärsmässiga förhållanden är ofta, givetvis beroende på vilket slag av försäkring det är frågan om, av känslig natur.

Försäkringsbolagens och bankernas verksamheter är också likartade på så sätt att det i allmänhet är frågan om långvariga affärsförbindelser med fortlöpande kontakter där uppgifterna successivt uppdateras. Försäkringsbolagen och bankerna har således speciella förutsättningar att förvärva ingående kännedom om sina kunder. Kunder såväl hos bank som hos försäkringsbolag har därför ett starkt intresse av att deras affärsmässiga eller personliga förhållanden inte yppas för obehöriga. Försäkringskunder skall t.ex. kunna lita på att uppgifter som lämnats till försäkringsbolaget verkligen blir behandlade med vederbörlig sekretess.

Ur försäkringsbolagens, liksom även ur bankernas, synvinkel är det betydelsefullt att kunderna verkligen litar på bolagens behandling av olika införskaffade uppgifter. Härigenom underlättas införskaffandet av uppgifter och stärks förtroendet för försäkrings- och bankväsendet.

Kommittén har inte funnit att försäkringsbolagens verksamhet i sekretesshänseende på något avgörande sätt skiljer sig från den verksamhet som bedrivs t.ex. av banker. De uppgifter som förekommer hos försäkringsbolagen kan inte sägas vara mindre skyddsvärda än de inom bankväsendet. Tvärtom förekommer, som framgått, i betydligt större utsträckning än hos banker uppgifter som är av känslig personlig natur hos försäkringsbolagen och då främst livförsäkringsbolagen. Försäkringsbolagens verksamhet som i sekretesshänseende i stor utsträckning liknar bankernas, talar enligt kommitténs uppfattning klart för att frågan om sekretess inom det enskilda försäkringsväsendet principiellt och lagstiftningsmässigt behandlas på likartat sätt som inom bankväsendet.

Beträffande det faktiska behovet av en lagfäst allmän sekretess på försäkringsområdet, har som framgått av avsnitt 5 kommittén konstaterat

rat att det redan i dag, förutom i viss mindre utsträckning förekommande reglerad försäkringssekretess, också finns en s.k. oreglerad försäkringssekretess. Försäkringsbolagen iakttar nämligen utan direkt stöd av lag en tystnadsplikt gentemot sina kunder. Utan att ha gjort några särskilda undersökningar, kan kommittén konstatera att det i mycket liten utsträckning torde förekomma att uppgifter som lämnats till försäkringsbolag yppas till obehöriga. Allmänna missförhållanden beträffande sekretessen inom försäkringsväsendet kan således inte åberopas som skäl för att föreslå en lagfäst försäkringssekretess.

Enligt kommitténs uppfattning finns det emellertid andra skäl som talar för att en sekretess lagfästs i försäkringsrörelselagstiftningen. Om lagstiftaren uttryckligen skulle slå fast en allmän sekretess inom det enskilda försäkringsväsendet, skulle detta klargöra för allmänheten och försäkringskunderna att försäkringsbolagen, liksom bankerna, har en tystnadsplikt. Förtroendet för det enskilda försäkringsväsendet skulle härigenom kunna stärkas och diskussioner om själva förekomsten och omfattningen av den s.k. oreglerade försäkringssekretessen skulle kunna upphöra.

En lagfäst sekretess på försäkringsområdet skulle också kunna underlätta arbetet för tjänstemännen i bolagen inte bara genom att förtroendet för försäkringsväsendet skulle stärkas utan också genom att det skulle bli lättare att neka att besvara förfrågningar från obehöriga — enskilda eller myndigheter. Försäkringsbolagens verksamhet skulle också kunna underlättas genom att praxis beträffande försäkringsbolags rätt att utlämna uppgifter kan komma att bli klarare om försäkringssekretessen lagfästs, bl.a. genom ingripanden från försäkringsinspektionen i konkreta fall, genom uttalanden från inspektionens sida och genom en analog tillämpning av banksekretessen.

Om försäkringssekretessen skulle lagfästas, uppnås vidare större likformighet med sekretessförhållandena inom andra områden, där sekretessen redan är lagfäst. Detta gäller t.ex. bankområdet där bl.a. införsäkrandet av känsliga uppgifter om kunderna och affärsförhållandets varaktighet har lett till att banksekretessen sedan länge varit fastslagen i banklagstiftningen. I dessa avseenden företer bank- och försäkringsverksamheten stora likheter.

Ett lagfästande av försäkringssekretessen skulle slutligen medföra att sanktionerna för brott mot tystnadsplikten inte kom att enbart avse skadeståndsskyldighet. Försäkringsinspektionen skulle nämligen om försäkringssekretessen var lagfäst, kunna ingripa i konkreta fall mot bolag som inte iakttar tystnadsplikten. Det blir därtill helt klarlagt att sanktioner för brott mot tystnadsplikten kan komma i fråga även om det begåtts av tjänstemän sedan de slutat sin anställning.

Vid en samlad bedömning finner kommittén övertygande skäl tala för att försäkringssekretessen lagfästs i försäkringsrörelselagstiftningen. Kommittén vill således föreslå att det i försäkringsrörelselagen och i lagen om utländska försäkringsföretag införs en allmän sekretessbestämelse.

6.2 Försäkringssekretessens utformning och omfattning

Beträffande den närmare utformningen i försäkringsrörelselagstiftningen av bestämmelsen om försäkringssekretess, skulle det i och för sig vara önskvärt att av bestämmelsen direkt framgick i vilka fall ett försäkringsbolag får respektive inte får utlämna införskaffade uppgifter. Det torde emellertid enligt kommitténs bedömning inte vara möjligt att utforma en bestämmelse som tar hänsyn till alla olika slag av uppgifter som kan förekomma och alla olika slag av situationer som kan uppkomma i försäkringsverksamheten. En lagbestämmelse om försäkringssekretess måste därför, i likhet med bestämmelsen om banksekretess, få en allmän och generell utformning. Enligt kommitténs mening är det lämpligt att sekretessbestämmelserna på försäkrings- och bankområdet har samma utformning. Kommittén vill således föreslå att det i försäkringsrörelselagen införs en bestämmelse med följande lydelse:

Enskildas förhållanden till försäkringsbolag får inte obehörigen röjas. I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

En bestämmelse med samma innebörd föreslås också införd i lagen om utländska försäkringsföretag.

Den föreslagna försäkringssekretessen skall omfatta såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Alla uppgifter som rör en försäkringskunds eller en lånekunds mellanhavanden med försäkringsbolaget, oavsett om de är dokumenterade eller inte, blir alltså underkastade försäkringssekretessen. Alla relationer försäkringsbolag — kund kommer att omfattas av sekretessen. Inte bara försäkringskunder utan även kunder inom finansförvaltningen omfattas härav. Om någon upphört att vara kund i försäkringsbolaget, skall inte sekretessen upphöra för den skull, utan bestå i fråga om kundens tidigare förbindelser med försäkringsbolaget.

Sekretessen föreslås endast skydda förhållanden till de kunder med vilka bolaget träder i affärsförbindelse i sin egenskap av försäkringsgivare eller som ett led inom finansförvaltningen. Ett försäkringsbolags rättsförhållande till andra, t.ex. anställda och hyresvärdar, bör således inte omfattas av sekretessen.

Reglerna om försäkringssekretess skall i viss utsträckning kunna inskränkas genom uttryckliga lagbestämmelser som innebär skyldighet för försäkringsbolag att lämna myndigheter vissa begärda uppgifter. Dessa *lagstadgade undantag från sekretessen* har till syfte att förhindra att försäkringssekretessen utnyttjas illojalt. Sekretessen kan alltså brytas för att tillgodose viktiga informations- och kontrollbehov för samhället. Försäkringssekretessen viker således gentemot försäkringsinspektionen och t.ex. mot domstolar, polis- och åklagarmyndigheter, taxeringsmyndigheter m.m.

Beträffande över huvud tillämpning och tolkning av den föreslagna försäkringssekretessen anser kommittén att ledning bör hämtas från vad som gäller banksekretessen. Såsom kommittén redan framhållit företer bankernas och försäkringsbolagens verksamheter i sekreteshänseende

stora likheter. På bankområdet har sekretessen sedan länge varit lagfäst, och i praxis och i den rättvetenskapliga litteraturen har dess omfattning och innehåll till stor del klarlagts. Vissa för försäkringsrörelsen speciella frågeställningar vill emellertid kommittén redovisa i det följande.

Den första avser *förmånstagareförordnanden eller likartade dispositioner*. I nu gällande försäkringsrörelselag finns i 7 kap. 20 § ett absolut förbud att utlämna uppgifter rörande förmånstagareförordnanden o.d. om uppgifterna införts i sådant personregister som avses i datalagen. Såsom framgått av tidigare redogörelse är anledningen till detta förbud, att det i datalagen föreskrivs en rätt för enskild att på begäran få upplysning om de uppgifter som finns om honom eller henne i ett personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling. Denna rätt kan enligt datalagen endast bortfalla såvitt avser uppgift som enligt lag eller annan författning eller enligt myndighets beslut som meddelats med stöd av författning inte får lämnas ut till den registrerade. Utan den nuvarande bestämmelsen i 7 kap. 20 § skulle således ett försäkringsbolag vara skyldigt att utlämna uppgift om förmånstagareförordnande eller liknande disposition om uppgiften finns i dataregister. Med den av kommittén föreslagna lagregeln om försäkringssekretess, bortfaller behovet av den specialreglering av förmånstagareförordnanden o.d. som för närvarande finns i försäkringsrörelselagen 7 kap. 20 §. Kommittén föreslår därför att denna bestämmelse, och bestämmelsen om straffansvar i 21 kap. 1 § 4, utgår. Utlämnande av uppgifter såvitt avser förmånstagareförordnanden o.d. blir således — oavsett om de införts i sådant personregister som avses i datalagen eller ej — att bedöma utifrån den föreslagna allmänna regeln om försäkringssekretess. Beträffande detta vill kommittén anföra följande.

Efter försäkringstagarens dödsfall bör det givetvis inte anses vara obehörigt att utlämna uppgifter om förmånstagareförordnande eller dylikt. Emellertid bör det även i vissa fall under försäkringstagarens livstid anses behörigt för försäkringsbolag att utlämna uppgifter i detta avseende. Sålunda bör, i likhet med de flesta andra uppgifter hos försäkringsbolagen, samtycke från försäkringstagaren medföra att utlämnandet blir behörigt. Även utan samtycke från försäkringstagaren kan det finnas fall då ett utlämnande av uppgifter avseende förmånstagareförordnande o.d. bör anses vara behörigt. Så bör rimligen vara fallet då någon i äktenskapsskillnad fått rätten till den andres försäkring och erhållit en utfästelse att ett gjort förordnande skall stå fast. I sådant och eventuellt liknande fall bör den enskilde ha möjlighet att kontrollera förhållandet hos försäkringsbolaget.

Den andra för försäkringsverksamheten speciella frågeställningen i sekretessammanhang avser *försäkringsbolagens rätt att lämna ut uppgifter till någon annan som också är bunden av tystnadsplikt*. Detta kan bli aktuellt framförallt beträffande andra försäkringsbolag och banker.

Om en *bank* i eget intresse, t.ex. för att avgöra om en låntagare som samtidigt är försäkringstagare hos ett försäkringsbolag skall sättas i konkurs, är den omständigheten att banken är bunden av tystnadsplikt ovid-

kommande. Uppgifter skall således inte utan vidare utlämnas från försäkringsbolaget. Om däremot banken överväger att bevilja lån till försäkringstagaren med säkerhet i en livförsäkring kan försäkringsbolaget få utlämna uppgift om försäkringen, dock endast om kunden lämnat sitt uttryckliga medgivande. Ett försäkringsbolag skall således enligt kommitténs uppfattning inte utan uttryckligt medgivande från försäkringstagaren utlämna uppgifter vare sig av ekonomisk eller personlig natur till en bank.

Beträffande *förhållandet till ett annat försäkringsbolag*, tillkommer en annan synpunkt som är betydelsefull, nämligen att försäkringsbolagets tystnadsplikt gentemot andra försäkringsföretag i viss mån måste begränsas av dess rätt att tillvarata sina egna intressen. Ett försäkringsbolag bör således enligt kommitténs uppfattning få utlämna uppgifter om det finns ett *godtagbart intresse* för försäkringsbolaget att låta förhållandet komma till annat försäkringsbolags kännedom. Någon allmän rätt för försäkringsbolag, att utan hänsyn till försäkringssekretessregeln lämna annat försäkringsbolag uppgifter om sina kunder skall dock inte föreligga.

I förhållandet mellan banker gäller i princip banksekretessen. Beträffande kreditupplysning anses emellertid att en bank torde kunna ge annan bank upplysning om att kund hos banken — även om han är privatperson — allvarligt försummat betalningsskyldighet mot banken, trots att försummelse inte fastställts av myndighet. En bank anses också kunna meddela annan bank att kund gjort sig skyldig till kriminellt eller annat otillbörligt förfarande (oriktiga uppgifter o.d.) mot banken. När det gäller s.k. personlån, som efter viss prövning av lånesökandes ekonomiska förhållanden lämnas utan säkerhet, kan det tänkas att en person söker, och erhåller, sådana i ett flertal banker. Det anses därför ligga såväl i bankernas som allmänhetens intresse att missbruk av lånemöjligheterna förhindras genom att bankerna sinsemellan lämnar upplysning om dylika krediter.

För försäkringsbolagens del är det främst uppgifter om kriminellt eller annat otillbörligt förfarande mot bolaget och uppgifter inom livförsäkring som har samband med riskbedömningen, vilka kan vara aktuella att utbyta mellan bolagen. Intresset av likartade riskbedömningar, av att förhindra missbruk och av att livförsäkringstagarna verkligen får det skydd som de avsett, har medfört att ett visst utbyte av uppgifter förekommer mellan försäkringsbolagen. Enligt uppgifter inhämtas alltid försäkringsökandens eller försäkringstagarens samtycke till detta. Såvitt kommittén känner till föreligger inga olägenheter av hittills tillämpade praxis beträffande utbyte av uppgifter som har samband med riskbedömningen inom livförsäkring. Kommittén vill härvidlag inte föreslå några ändringar. Ett försäkringsbolag bör vidare i likhet med vad som gäller banker, oberoende av om det är fråga om liv- eller skadeförsäkring, kunna meddela annat försäkringsbolag att kund gjort sig skyldig till kriminellt eller annat otillbörligt förfarande mot bolaget.

Systemet inom försäkringsverksamheten med *återförsäkring* av vissa

risker förutsätter att tystnadsplikten får vika gentemot en återförsäkringsgivare. Detta torde då i praktiken gälla främst s.k. fakultativ återförsäkring, dvs. då avtal om återförsäkring ingås från fall till fall med avseende på enskilda risker och inte med avseende på hela försäkringsbestånd. Återförsäkringsgivaren måste i sådant fall för att kunna meddela återförsäkring ha möjlighet att ta del av direktförsäkringsbolagets underlag för riskbedömningen. Givetvis måste de uppgifter som utlämnas från direktförsäkringsbolaget vara relevanta för det aktuella återförsäkringsavtalet. Ett direktförsäkringsbolag får således inte utlämna vilka uppgifter som helst till återförsäkringsgivaren.

När det gäller utbyte av uppgifter inom ett och samma bolag eller en och samma koncern, reser sig, i likhet med vad som gäller på bankområdet, vissa problem. Dessa bör inom försäkringsområdet principiellt lösas på samma sätt som inom bankområdet.

Försäkringsbolagens utbyte av vissa uppgifter, måste enligt kommitténs uppfattning över huvud ordnas på ett sådant sätt att uppgifterna så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt inte kan komma till kännedom för annan personal än den som har direkt anledning att ta del av dem. Hanteringen av uppgifter inom bolagen måste ske på ett tillfredsställande sätt.

I likhet med vad som gäller på bankområdet, föreslår kommittén att försäkringssekretessen *inte skall vara straffsanktionerad* i försäkringsrörelselagstifningen. I enlighet härmed föreslår kommittén att den erinran som för närvarande finns i 21 kap. 1 § andra stycket försäkringsrörelselagen att brott mot revisors tystnadsplikt enligt 10 kap. 14 § inte kan medföra ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken, kompletteras med en hänvisning till den föreslagna bestämmelsen om försäkringssekretess. En liknande erinran föreslås i 35 § lagen om utländska försäkringsföretag.

De rättsliga sanktionerna mot brott mot försäkringssekretessen, blir i första hand *skadestånd* för skada eller men. *Disciplinära åtgärder* inom det arbetsrättsliga området kan också komma i fråga. Härutöver kan *försäkringsinspektionen* med stöd av 19 kap. 11 § försäkringsrörelselagen eller 25 § lagen om utländska försäkringsföretag ingripa mot försäkringsbolag som i konkreta fall inte iakttar försäkringssekretess.

Kap 6 Ömsesidiga svenska försäkringsbolags direktförsäkringsverksamhet i utlandet

1 Direktiven och bakgrunden till kommitténs uppdrag

Försäkringsverksamhetskommitténs direktiv innehåller bl.a. följande:

En annan fråga gäller huruvida det är lämpligt att ömsesidiga svenska försäkringsbolag driver direkt försäkringsrörelse i utlandet.

Kommittén har i ett tidigare betänkande (SOU 1983:5, Koncession för försäkringsrörelse) redogjort för de svenska försäkringsbolagens verksamhet utomlands (bet. sid. 87 ff).

En svensk försäkringskoncern med ett ömsesidigt moderbolag kan (likaväl som en koncern med ett aktiebolag som moderbolag) bedriva internationell försäkringsverksamhet, dvs. utfärda försäkring (direkt eller indirekt) åt rättssubjekt i utlandet. I detta kapitel behandlas endast direktförsäkringsverksamhet. Sådan verksamhet kan av en svensk försäkringskoncern med ett ömsesidigt moderbolag bedrivas på följande sätt:

- ☐ Det svenska ömsesidiga moderbolaget i Sverige utfärdar i eget namn försäkringar åt rättssubjekt i utlandet. Bolaget kan därvid ha koncession och driva verksamheten från fast driftställe i det aktuella landet eller sakna koncession och fast driftställe där.
- ☐ Ett i Sverige lokaliserat dotterbolag (aktiebolag) utfärdar försäkringar åt rättssubjekt i utlandet. Även detta bolag kan därvid ha koncession och fast driftställe i det aktuella landet eller sakna koncession och driftställe där.
- ☐ Ett i ett annat land lokaliserat och koncessionerat dotterbolag (aktiebolag) utfärdar försäkringar åt rättssubjekt i det landet och/eller i annat land.
- ☐ Det svenska ömsesidiga bolaget äger minoritetsandelar i utländskt försäkringsbolag eller är engagerat i garantikapital för utländska ömsesidiga bolag.

För att ett bolag skall få *driva försäkringsrörelse* i utlandet — direkt eller indirekt — skall bestämmelse härom enligt 2 kap. 5 § 5 försäkringsrörelselagen vara intagen i bolagsordningen, vilken skall stadfästas enligt 2

kap. 3 § tredje stycket eller 2 kap. 4 §. I förarbetena (prop. 1981/82:180) till den nya försäkringsrörelselagen lämnas ingen ledning för hur bedömningen vid koncessionsprövningen eller vid stadfästelsebeslutet skall ske. Någon egentlig prövning av sådana bestämmelser har hittills inte skett hos försäkringsinspektionen när det gäller försäkringsaktiebolag. Däremot har fråga uppkommit huruvida det är lämpligt att ett ömsesidigt bolag i Sverige bedriver försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet genom att i eget namn utfärda försäkringar åt rättssubjekt i utlandet.

I det följande skall denna fråga utvidgas till att också omfatta huruvida det kan anses förenligt med de svenska försäkringstagarnas intressen att ett ömsesidigt svenskt försäkringsbolag utfärdar försäkringar avseende risker i utlandet även om det sker genom ett dotterbolag.

Det kan råda viss oklarhet vad som avses med uttrycket "*driva försäkringsrörelse i utlandet*". Enligt kommitténs uppfattning och enligt hittillsvarande praxis måste emellertid i detta uttryck ligga att det svenska försäkringsbolaget bedriver verksamheten från fast driftställe utomlands. En sådan avgränsning innebär att det inte kan anses som drivande av försäkringsrörelse i utlandet om ett svenskt ömsesidigt försäkringsbolag utfärdar försäkringar avseende risker i utlandet, utan att där ha koncession och fast driftställe. Denna form av verksamhet torde sakna praktisk betydelse i detta sammanhang eftersom dess omfattning i normala fall torde bli mycket begränsad.

Inom vissa försäkringsgrenar med särskild internationell inriktning såsom sjöförsäkring, kan dock sådan verksamhet få en relativt stor omfattning trots att verksamheten bedrivs utan att koncession eller fast driftställe finns i utlandet. Ett exempel på detta är det svenska ömsesidiga försäkringsbolaget Assuransföreningen med huvudinriktning på sjö-, inkl. protection- och indemnityförsäkring. I bolaget är större delen av försäkringstagarna och således delägarna utländska rättssubjekt. Ur de svenska försäkringstagarnas synvinkel är det emellertid principiellt mindre intressant hur verksamheten utomlands bedrivs. Intressant är i stället i vilken utsträckning det svenska ömsesidiga försäkringsbolaget har utländska rättssubjekt som försäkringstagare och försäkringarna avser risker i utlandet.

I en försäkringskoncern där moderbolaget är ett svenskt *försäkringsaktiebolag* riskerar inte bolagets svenska försäkringstagare att behöva tillskjuta medel för att täcka eventuella förluster i bolagets utlandsverksamhet. Detta innebär emellertid inte att sådan utlandsverksamhet är helt utan risker för dessa. I det fall att utlandsverksamheten uppvisar alltför stora förluster kan nämligen försäkringstagarna även i ett försäkringsaktiebolag löpa vissa risker såsom att premienivån höjs eller att full försäkringsersättning inte kan utbetalas.

Ett *ömsesidigt försäkringsbolag* ägs emellertid av sina försäkringstagare. Utländska försäkringstagare som tecknar försäkring i ett svenskt ömsesidigt försäkringsbolag blir således därigenom delägare i bolaget. Frågor, som då uppkommer, är först och främst sammanhängande med att

det ömsesidiga försäkringsbolagets verksamhet vilar på en viss personlig ansvarighet för samtliga delägare/försäkringstagare med däremot svarande uttaxeringsrätt/uttaxeringsplikt inom ansvarets ram som yttersta medel att åstadkomma balans i bolagets totala affär. Vid en olycklig utveckling av rörelsen i något land kan frågan om solidariteten mellan försäkringstagarna i Sverige och försäkringstagare i andra länder komma att aktualiseras. Därutöver kan svårigheter uppstå att i andra länder formellt och i praktiken göra gällande de uttaxeringskrav som rent rättsligt skulle kunna bli aktuella gentemot därvarande försäkringstagare. Ytterligare frågor som aktualiseras är om det går att konstruera ett realistiskt och fungerande inflytande i det svenska bolaget för de utländska försäkringstagarna och huruvida detta i så fall är lämpligt.

De ömsesidiga svenska koncernerna Trygg-Hansa, Folksam och Ansvar har samtliga bildat egna svenska dotterbolag i aktiebolagsform som har koncession för såväl direktförsäkring i utlandet som indirekt försäkring. Trygg-Hansas och Folksams dotterbolag bedriver så gott som ingen direktförsäkringsverksamhet i utlandet. Det svenska ömsesidiga bolaget Ansvar bedriver förutom genom dotterbolag dessutom genom moderbolaget — förutom i de nordiska grannländerna — numera även sådan verksamhet i Japan från fasta driftställen och med koncession. Andra ömsesidiga svenska skadeförsäkringsbolag har, förutom en självklar rätt att meddela försäkring till utländska rättssubjekt, också enligt sina bolagsordningar formellt rätt att *driva* direkt försäkringsrörelse utom riket.

2 Svenska försäkringsbolags internationella försäkringsverksamhet

Kommittén vill som en bakgrund till sina överväganden rörande lämpligheten av att ömsesidiga svenska försäkringsbolag driver försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet, i det följande översiktligt beskriva de svenska försäkringsbolagens internationella försäkringsaffärer.

Bland de svenska försäkringsbolagen är det framför allt Skandia International som har den volymmässigt största internationella försäkringsaffären. Detta gäller både direkt och indirekt affär.

Direkt utländsk affär bedrevs tidigare av Hansa, ömsesidig sakförsäkring, moderbolag i Trygg-Hansa-koncernen. Vid ingången av 1980 övertog dotterbolaget Hansa International moderbolagets direkta utländska affär. Hansa International äger två dotterbolag, ett i England och ett i USA. Viss direkt utländsk affär bedrivs också av dotterbolaget Hansa Sjö.

Den utländska försäkringsaffären i Folksam-koncernen bedrivs likasom i Trygg-Hansa-koncernen genom ett dotterbolag, Folksam International. Detta senare dotterbolag har i sin tur andelar i två utländska bolag, Folksam International Insurance Company (UK) Ltd, London

(76 %) och Folksam Reinsurance Company, New York (73 %). Folksam International bedriver inte någon direkt utländsk affär.

Av övriga svenska försäkringsbolag är det främst Ansvar-koncernen som bedriver någon direkt utländsk affär av större omfattning. Affären drivs dels direkt genom att det ömsesidiga moderbolaget från fast driftställe och med koncession i resp. land utfärdar försäkringar åt rättssubjekt i utlandet, dels genom dotterbolaget Ansvar International som är ett aktiebolag. Ansvar-koncernen genom sitt dotterbolag bedriver verksamhet avseende direktförsäkring bl.a. i Storbritannien, Australien, Holland, Island och Västtyskland. Genom det ömsesidiga moderbolaget utfärdas försäkringar från fasta driftställen och med koncession i resp. land åt rättssubjekt i de övriga nordiska länderna samt Japan.

Inom det speciella området sjöförsäkring (inkl. protection- och indemnityförsäkring) verkar som redovisats i det föregående det ömsesidiga bolaget Assuransföreningen. Utan att driva verksamhet i utlandet i den meningen att där ha koncession och fasta driftställen genereras ca 60 % av bolagets premieinkomst för kaskoförsäkring av icke svenska rederier. För protection och indemnity-försäkring är motsvarande andel ca 35 %.

I vilken utsträckning utländska rättssubjekt är försäkringstagare i svenska ömsesidiga försäkringsbolag utan att dessa bolag driver verksamhet i utlandet från fast driftställe och med koncession där, är svårt eller omöjligt att konstatera.

En tendens under senare år har varit att bolagen av lönsamhetsskäl minskar sina direkta utländska affärer och i stället satsar mer på utländsk indirekt affär. Undantag finns dock, främst den ömsesidiga försäkringskoncernen Ansvar. Ansvar kan emellertid betraktas som något av ett nischföretag med en speciell idé (helnykterhet) som ett betydelsefullt led i verksamheten.

3 Överväganden och förslag

Kommittén har i ett tidigare betänkande, (SOU 1983:5) Koncession för försäkringsrörelse, behandlat frågan om svenska försäkringsbolags direktförsäkringsverksamhet i utlandet. Det har då främst gällt försäkringsaktiebolagens verksamhet. I fråga om den allmänna lämpligheten av att *ömsesidiga* svenska försäkringsbolag driver försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet uttalade kommittén (bet. sid. 121) att koncessionsprövningen i avvaktan på kommitténs behandling av denna fråga, främst borde inriktas på att de svenska försäkringstagarnas intressen i ett svenskt bolag som startar sådan utlandsverksamhet inte äventyras.

Såsom tidigare framhållits gäller kommitténs överväganden i detta kapitel huruvida det är lämpligt att svenska ömsesidiga försäkringsbolag utfärdar försäkringar avseende risker i utlandet. Härvid avses såväl den verksamhet som består i att det svenska ömsesidiga bolaget i eget namn från fast driftställe i utlandet med koncession där utfärdar försäkringar,

som den verksamhet som består i att ett dotterbolag i en försäkringskoncern där moderbolaget är ett ömsesidigt försäkringsbolag utfärdar försäkring. Emellertid inbegriper kommittén häri också det fallet att ett ömsesidigt svenskt försäkringsbolag eller ett dotterbolag i en ömsesidigt försäkringskoncern utfärdar försäkringar i eget namn utan att ha något fast driftställe och koncession i utlandet.

För en försäkringskoncern med ett ömsesidigt moderbolag — liksom för en försäkringskoncern med ett aktiebolag som moderbolag — finns det givetvis fördelar såväl för bolaget som för dess försäkringstagare/delägare med att i olika former driva försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet eller över huvud utfärda försäkringar avseende risker i utlandet. Genom sådan verksamhet kan man följa sina svenska kunder utomlands och därigenom tillhandahålla en mer fullständig service. Genom internationell verksamhet skapas också förutsättningar för vidgade marknader inom områden där den inhemska marknaden kanske stagnerat eller till skillnad från utomlands visar bristande lönsamhet. Ytterligare en fördel kan vara att riskutjämningen inom koncernen blir större och direktförsäkringsaffären kan bli mera balanserad än annars.

Vid sina överväganden har kommittén förutom de fördelar som rent allmänt kan vara förknippade med att driva försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet, även beaktat skillnaderna mellan ömsesidiga bolag och försäkringsaktiebolag i olika avseenden. Ömsesidiga försäkringsbolag ägs som redan framhållits av sina försäkringstagare (till skillnad från försäkringsaktiebolagen som ägs av sina aktieägare). Vidare kan det i ömsesidiga bolag — men däremot inte i aktiebolag — förekomma s.k. uttaxering på försäkringstagarna i förlustsituationer. Försäkringstagarna i sin egenskap av ägare är i ett ömsesidigt bolag också antingen direkt eller via en eller annan form för indirekt representation företrädna på bolagsstämma.

Vid sina överväganden har kommittén slutligen också beaktat det faktum att ett antal allmänna ömsesidiga skadeförsäkringsbolag i sina bolagsordningar redan har inskrivet den formella rätten att *driva* försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet från fasta driftställen och med koncession i resp. land även om de med undantag från Ansvar driver sådan verksamhet i särskilda dotterbolag. Slutligen har kommittén beaktat att svenska ömsesidiga bolag utan begränsning får utfärda försäkringar avseende risker i utlandet utan att driva verksamhet i utlandet i den meningen att där ha fast driftställe och koncession.

Mot bakgrund av de olikheter mellan de båda associationsformerna som redovisats ovan finns det skäl att ställa sig frågan om lämpligheten av att ömsesidiga svenska försäkringsbolag genom att utfärda försäkringar avseende risker i utlandet utsätter de svenska försäkringstagarna tillhörigt kapital för andra risker än sådana som är föranledda av bolagets svenska försäkringsrörelse och därmed sammanhängande finansförvaltning.

Försäkringsinspektionen har, som en följd av de tidigare redovisade olikheterna mellan ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsaktiebo-

lag, hävdar den ståndpunkten att ett ömsesidigt bolag i vart fall inte bör *driva* försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet i eget namn genom att självt utfärda försäkringar, utan endast genom dotterbolag. Bakgrunden härtill torde vara den bedömningen att man härigenom inte utsätter de svenska försäkringstagarna tillhörigt kapital för risker hänförliga till försäkringsrörelsen i utlandet. Inte heller skulle man enligt detta resonemang tvingas uttaxera på de svenska försäkringstagarna för förluster hänförliga till försäkringsrörelsen i utlandet.

Enligt kommitténs bedömning innebär det, åtminstone vad gäller begränsningen i uttaxeringsmöjligheten på de svenska försäkringstagarna, vissa fördelar att ett ömsesidigt svenskt försäkringsbolag driver försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet genom dotterbolag. Det kan emellertid enligt kommitténs uppfattning med fog ifrågasättas om inte i en försäkringskoncern moderbolaget, oavsett om detta är ett ömsesidigt bolag eller ett aktiebolag, i vart fall teoretiskt får ett längre gående ansvar för eventuella förluster i ett dotterbolag än vad som rent formellt kan göras gällande (ansvarsgenombrott). Ansvaret torde göra sig gällande ändå starkare om dotterbolaget inte bara driver direkt försäkring i utlandet, utan även driver indirekt försäkring. Det torde således enligt kommitténs bedömning finnas en risk för att de svenska försäkringstagarna tillhörigt kapital kan äventyras också i det fall att ett ömsesidigt svenskt försäkringsbolag driver försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet genom dotterbolag.

Eftersom svenska försäkringsbolags verksamhet avseende direktförsäkring i utlandet för närvarande är och även i framtiden troligtvis kommer att vara av relativt liten omfattning i förhållande till deras indirekta utländska affär torde frågan om lämpligheten av att ömsesidiga bolag bedriver försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet vara av begränsad betydelse. Mot bakgrund av vad kommittén i det föregående redovisat, kan kommittén konstatera att det rent allmänt kan finnas fördelar med att driva försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet. Om en försäkringskoncern med ett ömsesidigt moderbolag bedriver sådan verksamhet kan det enligt kommitténs bedömning också vara en viss fördel om detta sker i dotterbolagsform. I sådant fall kan det knappast bli möjligt att uttaxera på svenska försäkringstagare i det svenska ömsesidiga bolaget för förluster hänförliga till dotterbolagets verksamhet.

Vissa länder — exempelvis Japan — beviljar endast utländska ömsesidiga försäkringsbolag koncession att driva försäkringsrörelse avseende direktförsäkring om det sker genom att det ömsesidiga moderbolaget med koncession och från fast driftställe i Japan utfärdar försäkringar åt personer och företag där. Bakgrunden härtill är givetvis att man vill försäkra sig om att det är det utländska moderbolagets totala tillgångar som garanterar förpliktelserna även mot de japanska försäkringstagarna. Visserligen kan det, som tidigare framhållits, finnas vissa fördelar med att ömsesidiga svenska försäkringsbolag driver försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet i dotterbolagsform. I de fall detta av olika

anledningar inte går, exempelvis p.g.a. lagstiftning eller myndighets inställning i det aktuella landet, vore det ett alltför stort ingrepp att kräva att drivande av försäkringsrörelse i utlandet alltid skall ske t.ex. genom dotterbolag. Kommittén finner därför inte skäl att generellt förbjuda svenska ömsesidiga försäkringsbolag att driva försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet genom att i eget namn och med koncession och fast driftställe i utlandet utfärda försäkringar avseende risker där.

Principiellt kan det som tidigare framgått ifrågasättas om svenska ömsesidiga försäkringsbolag i eget namn bör få utfärda försäkringar avseende risker i utlandet även om de inte driver försäkringsrörelse i utlandet i den meningen att där ha koncession och fast driftställe. Någon mera effektiv bearbetning av den utländska marknaden torde i sådana fall inte vara möjlig. Normalt torde därför antalet försäkringar utfärdade åt utländska rättssubjekt i sådana fall, med undantag för vissa speciella försäkringsområden såsom sjö- och transportförsäkring, utgöra en mycket liten del av ett svenskt ömsesidigt bolags totala antal utfärdade försäkringar. Inte heller här finns således enligt kommitténs mening skäl att generellt förbjuda svenska ömsesidiga försäkringsbolag att utan att driva försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet, i eget namn och utan fast driftställe i utlandet och koncession där utfärda försäkringar avseende risker belägna i utlandet.

När det gäller möjligheten att driva försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet skall bolagsordningen enligt 2 kap. 5 § 5 försäkringsrörelselagen särskilt ange detta. Nya bolagsordningar eller ändring i redan bestående skall stadfästas enligt 2 kap. 4 §.

Visserligen skulle i ett svenskt ömsesidigt försäkringsbolag som driver försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet, en verksamhet bedriven på basis av oförsiktiga lönsamhetskalkyler och med bristfällig kontroll kunna vedervåga det svenska bolagets soliditet och därmed också kunna skada de svenska ägarnas/försäkringstagarnas ekonomiska ställning. Förutsatt att i framtiden tillstånd för sådan rörelse i utlandet endast lämnas åt större, välkonsoliderade ömsesidiga svenska bolag då annan verksamhetsform inte står till buds torde dock — även på lång sikt — storleksrelationerna mellan bolagets svenska och utländska direktförsäkringsrörelser bli sådana att den antydda risken får anses vara förhållandevis liten. Trots detta vill kommittén ändå föreslå att tillstånd, oavsett om detta meddelas vid koncessionsprövning avseende nytt försäkringsbolag eller i samband med stadfästelse av ändring i bolagsordningen, förutsätter vissa i bolagsordningen intagna begränsningar av den utländska direkta affären om den bedrivs på sådant sätt att försäkringar i eget namn med koncession och från fast driftställe i utlandet utfärdas försäkringar avseende risker belägna där. Begränsningen bör av principiella skäl även omfatta utfärdande av försäkringar i eget namn avseende risker i utlandet, utan att det är fråga om att driva försäkringsrörelse i utlandet från fast driftställe och med koncession i respektive land.

Inom vissa försäkringsområden är verksamheten av utpräglad internationell karaktär, varvid ofta ett försäkringsbolags verksamhet kan om-

fatta verksamhet inom olika delar av världen utan att det för den skull driver försäkringsrörelse i utlandet genom att där ha koncession och fasta driftställen. Så är exempelvis fallet inom sjö- och transportförsäkring, där det svenska försäkringsbolaget Assuransföreningen kan tjäna som exempel. De nu föreslagna begränsningarna i bolagsordningen bör enligt kommitténs uppfattning inte omfatta sjö- och transportförsäkring.

Begränsningarnas syfte bör vara att på lämpligt sätt skapa garantier för att huvudändamålet för det ömsesidiga svenska bolaget, nämligen att bedriva direkt försäkringsrörelse i Sverige, även långsiktigt skall utgöra den helt dominerande delen av bolagets rörelse. Som exempel på hur en begränsning i bolagsordningen kan utformas vill kommittén nämna den som Ansvar-koncernen själv föreslog i samband med regeringsbehandlingen 1979 av det s.k. Japan-ärendet. Begränsningen är där utformad så att den direkta tillsammans med den indirekta affären som bedrivs genom att det ömsesidiga bolaget utfärdar försäkringar åt rättssubjekt i utlandet inte får överstiga trettio procent av bolagets totala direkta affär enligt viss närmare beskrivning i bolagsordningen.

Såsom inledningsvis anfördes har ett antal svenska ömsesidiga skadeförsäkringsbolag i sina bolagsordningar redan inskrivet den formella rätten att driva försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet från fasta driftställen och med koncession i respektive land. I praktiken har detta emellertid såsom redan framhållits med några få undantag inte utnyttjats. De stora svenska ömsesidiga försäkringsbolagens internationella försäkring bedrivs i stället huvudsakligen genom särskilda dotterbolag. För de ömsesidiga svenska bolag som redan har möjlighet att utan begränsningar enligt sina bolagsordningar bedriva försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet bör gälla att även de i sina bolagsordningar bör införa nu angivna begränsningar i sina bolagsordningar. Syftet med begränsningarna bör vara desamma som kommittén anförts i det föregående.

I praktiken torde nu föreslagna begränsningar inte innebära några egentliga inskränkningar i den nuvarande verksamheten. Däremot innebär de att de aktuella bolagen — om de inte redan har det — måste införa begränsningar av tidigare anförts slag i sina nuvarande bolagsordningar. Försäkringsinspektionen bör ta initiativ till att bolagen snarast ändrar sina bolagsordningar i enlighet med det sagda.

Vad så angår den s.k. uttaxeringen konstaterar kommittén att den inte gäller inom personförsäkring eller återförsäkring. Enligt 13 kap. 1 § försäkringsrörelselagen kan vidare ett ömsesidigt försäkringsbolag i sin bolagsordning ta in bestämmelser om att delägarnas personliga ansvarighet skall vara begränsad till ett visst belopp eller om att uttaxeringen i första hand skall ske inom en bestämd grupp av delägare eller i övrigt på annat sätt än som föreskrivs i lagen. Bestämmelser om begränsning av ansvarigheten till ett visst belopp finns intagna i de flesta svenska ömsesidiga försäkringsbolags bolagsordningar.

Det skulle i och för sig kunna ifrågasättas att med stöd av 13 kap. 1 § försäkringsrörelselagen, på visst sätt inskränka möjligheten att dels ut-

taxera på svenska försäkringstagare vid en olycklig utveckling av rörelsen i ett annat land, dels uttaxera på utländska försäkringstagare vid en olycklig utveckling av rörelsen i Sverige. Emellertid skulle det om den svenske lagstiftaren uppställde sådana krav på begränsningar i uttaxeringen kunna bli svårt för ett ömsesidigt försäkringsbolag som utfärdar försäkringar avseende risker i såväl Sverige som i utlandet att korrekt och helt rättvisande dela upp resultatet. Begränsningar av möjligheten att uttaxera på svenska försäkringstagare skulle vidare internationellt kunna uppfattas som negativt och därigenom kunna reducera ömsesidiga svenska bolags möjligheter att överhuvud bedriva försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet. Sammantaget har därför kommittén funnit att några i lagstiftningen uttryckliga begränsningar i möjligheten att uttaxera på svenska eller utländska försäkringstagare inte bör uppställas.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén att ömsesidiga svenska försäkringsbolag i första hand, där detta är möjligt, bör driva försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet genom dotterbolag. De bör emellertid även i annat fall i fortsättningen få möjlighet att driva försäkringsrörelse avseende direktförsäkring i utlandet från fasta driftställen och med koncession i respektive land. Även utan att driva försäkringsrörelse i utlandet, bör de givetvis få utfärda försäkringar avseende risker i utlandet. Kommittén föreslår att det i 2 kap. 5 § försäkringsrörelselagen införs ett krav på att bolagsordningen skall innehålla en begränsningsregel i vad avser ett ömsesidigt försäkringsbolags möjlighet att överhuvud utfärda försäkringar avseende risker i utlandet. Begränsningen föreslås inte gälla inom sjö- och transportförsäkring.

Kap 7 Revisorer i försäkringsbolag

1 Gällande behörighets- och kvalifikationskrav

I ett försäkringbolag skall enligt försäkringsrörelselagen finnas minst två revisorer. Huvudregeln är att revisorerna väljs av bolagstämman. En eller flera av revisorerna, dock inte alla, kan emellertid utses av annan än bolagsstämman, t.ex. av en försäkringsbolaget närstående intresseorganisation. En förutsättning för detta är att en bestämmelse härom intagits i bolagsordningen. Analoga bestämmelser gäller också i fråga om revisorer i understödsföreningar, 31 § lagen (1972:262) om understödsföreningar. I lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige saknas, av naturliga skäl, bestämmelser om revisorer. Här gäller den lagstiftning som finns i respektive företags hemland.

Bestämmelser om *vem* som kan utses till revisor i försäkringsbolag eller understödsförening finns i försäkringsrörelselagen 10 kap. 3 § respektive i lagen (1972:262) om understödsföreningar (UFL) 31 §. I sistnämnda lag hänvisas till motsvarande bestämmelser i lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar.

I den fortsatta behandlingen av revisors allmänna behörighets- och kvalifikationskrav begränsar sig kommittén till en översyn av ifrågavarande föreskrifter i försäkringsrörelselagen. Bestämmelserna i lagen om understödsföreningar skall, som nedan framgår, överses i annat sammanhang.

I 10 kap. 3 § försäkringsrörelselagen stadgas om revisorer följande:

Revisorerna skall vara svenska medborgare och bosatta i Sverige, om inte regeringen eller efter regeringens bemyndigande försäkringsinspektionen i särskilda fall tillåter något annat. Den som är omyndig eller i konkurs får inte vara revisor.

Revisorerna skall ha den insikt i och erfarenhet av redovisning och ekonomiska förhållanden som med hänsyn till arten och omfånget av bolagets verksamhet fordras för uppdragets fullgörande.

Till revisorer kan även utses auktoriserade eller godkända revisionsbolag. Vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel likställs auktoriserade revisionsbolag med auktoriserade revisorer och godkända revisionsbolag med godkända revisorer. Ett bolag som utses till

revisor skall till styrelsen för det bolag som revisionen avser anmäla vem som är huvudansvarig för revisionen. I ett auktoriserat revisionsbolag skall den huvudansvarige vara auktoriserad revisor och i ett godkänt revisionsbolag auktoriserad eller godkänd revisor. Bestämmelserna i 5 och 13 §§ tillämpas på den huvudansvarige.

Till revisor i dotterföretag bör, om det kan ske, utses minst en av moderbolagets revisorer.

Föreskriften att revisor skall vara myndig och inte försatt i konkurs är således ovillkorlig. Däremot kan dispens ges från kraven att revisor skall vara svensk medborgare och bosatt i Sverige. Denna dispensregel öppnar bl.a. möjlighet för ett försäkringsbolag med utländska dotterbolag att, i syfte att samordna revisionen inom hela koncernen, som revisor exempelvis utse ett utländskt revisionsbolag.

För revisorer i större försäkringsbolag gäller också de särskilda bestämmelserna i 10 kap. 4 § försäkringsrörelselagen. Av paragrafen framgår att minst en av de revisorer som bolagsstämman utser skall vara auktoriserad eller godkänd revisor om försäkringsbolagets verksamhetsområde omfattar hela riket eller om tillgångarnas bruttovärde (balansomslutningen) enligt fastställda balansräkningar för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren överstiger 100 basbelopp. I det fall nämnda balansomslutning överstiger 1 000 basbelopp skall minst en av de revisorer som bolagsstämman utser vara auktoriserad revisor. Regeringen eller efter regeringens bemyndigande kommerskollegium kan dock förordna att viss godkänd revisor får utses i stället för en auktoriserad revisor.

Bestämmelsen att revisionsbolag över huvud taget kan utses till revisor infördes — efter förebild i aktiebolagslagen — som en nyhet i 1982 års försäkringsrörelselag. Regler om hur revisionsbolag skall organiseras och drivas finns i förordningen (1973:221) om auktorisation och godkännande av revisorer och i kommerskollegiets revisorsföreskrifter (KFS 1986:8, KK:1). Av bestämmelserna framgår bl.a. följande (motsvarande gäller i tillämpliga delar för godkännande av revisionsbolag):

För att handelsbolag skall kunna auktoriseras som revisionsbolag fordras, att enligt bolagsavtalet

1. bolagets verksamhet ej får omfatta annat än yrkesmässig revision och därmed sammanhängande verksamhet,
2. bolagsmännen skall vara auktoriserade revisorer.

För att aktiebolag skall kunna auktoriseras som revisionsbolag fordras,

1. att enligt bolagsordningen, bolagets verksamhet ej får omfatta annat än yrkesmässig revision och därmed sammanhängande verksamhet,
2. att enligt bolagsordningen, samtliga styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, som ej är utsedda enligt lagen (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar, samt verkställande direktör skall vara auktoriserade revisorer,
3. att samtliga aktier äges av auktoriserade revisorer.

Om särskilda skäl föreligger, kan kommerskollegium i vissa särskilt angivna hänseenden medge undantag från de ovan redovisade kraven.

10 kap. 3 § försäkringsrörelselagen överenstämde till helt nyligen i sak med 10 kap. 2 § aktiebolagslagen (1975:1385), ABL. Genom ändringar (SFS 1985:939) i aktiebolagslagen behöver dock inte längre en auktoriserad eller godkänd revisor i ett allmänt aktiebolag vara svensk medborgare. Fråga har därför uppkommit huruvida kravet på svenskt medborgarskap skall borttagas även för revisorer i försäkringsbolag med svensk koncession.

2 Borttagandet av kravet på svenskt medborgarskap för auktoriserade och godkända revisorer i allmänna aktiebolag

I regeringens proposition 1985/86:7 om utlänningars rättsliga ställning föreslogs att kravet på svenskt medborgarskap i vissa sammanhang skulle slopas. Förslaget grundades på diskrimineringsutredningens omfattande författningsgenomgång som redovisats i delbetänkandet (Ds A 1984:6) Om utlänningars rättsliga ställning. Utredningen hade funnit att kravet på svenskt medborgarskap kunde upphävas i flera av de situationer där det då var uppställt.

I propositionen betonade departementschefen att hon huvudsakligen delade utredningens allmänna uppfattning, men att hon trots detta *i vissa fall*, nämligen på bank- och försäkringsområdet, inte ansåg sig böra framlägga förslag om ändringar, eftersom de berörda frågorna i dessa fall borde behandlas i andra sammanhang. Hennes huvudinställning var dock att utlänningar med klar anknytning till Sverige inte skulle behandlas annorlunda än svenska medborgare annat än när och i den mån detta var nödvändigt av hänsyn till väsentliga svenska intressen. Kravet på svenskt medborgarskap borde därför avskaffas på flera områden, där anknytningen till Sverige kunde tillgodoses på annat sätt. Det sagda gällde bl.a. revisorer i aktiebolag och ekonomiska föreningar under förutsättning att de var auktoriserade eller godkända enligt svenska regler. Som motiv för de föreslagna ändringarna i aktiebolagslagen och i lagen om ekonomiska föreningar m.fl. lagar framhöll departementschefen att det knappast fanns några bärande skäl att upprätthålla kravet på svenskt medborgarskap i fall då revisorn var auktoriserad eller godkänd enligt svenska regler. Hon fortsatte:

Den som är bosatt i Sverige och har förvärvat svensk auktorisation eller svenskt godkännande som revisor torde som regel ha samma starka anknytning till Sverige som man velat säkra genom kravet på svenskt medborgarskap.

Det kan här vara av intresse att notera, att det i Kungl. Maj:ts kungörelse om auktorisation och godkännande av revisorer bl.a. föreskrivs, att revi-

sor för erhållande, eller bibehållande, av auktorisation eller godkännande

- ☐ ovillkorligen måste vara bosatt här i riket,
- ☐ vara myndig och ej i konkurs och ej heller vara förbjuden enligt lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m., att utöva rådgivningsverksamhet, samt
- ☐ vara känd för redbarhet och även i övrigt finnas lämplig att utöva revisionsverksamhet.

För auktorisation krävs dessutom att vederbörande bl.a. har avlagt ekonomexamen eller annan likvärdig examen vid svenskt universitet eller svensk högskola i enlighet med vad kommerskollegium bestämmer, även om i detta hänseende dispens kan medges när särskilda skäl föreligger. För att godkännas skall revisor bl.a. på grundval av genomgången examen eller kurs ha förvärvat goda kunskaper i redovisning och god kännedom om gällande rätt på närings- och beskattningsområdena. Även här kan dock kommerskollegium medge undantag när särskilda skäl föreligger.

Lagutskottet hemställde i betänkandet 1985/86:12 om utlänningars rättsliga ställning, att riksdagen skulle anta de i propositionen 1985/86:7 framlagda förslagen till lag om ändring i vissa särskilt angivna lagar, bl.a. aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan. Berörda lagar innehåller därför numera ett stadgande att den som är auktoriserad eller godkänd revisor inte behöver vara svensk medborgare (se bl.a. SFS 1985:939).

3 Frågan om särbestämmelser för revisorer i försäkringsbolag och banker

Diskrimineringsutredningens förslag att kravet på svenskt medborgarskap i vissa fall skulle slopas avsåg emellertid inte bara auktoriserade och godkända revisorer i t.ex. allmänna aktiebolag utan också i banker och försäkringsbolag samt i understödsföreningar. I enlighet därmed hade utredningen förslagit att även försäkringsrörelselagen (1982:713) skulle ändras så att revisor som var auktoriserad eller godkänd enligt förordningen om auktorisation och godkännande av revisorer inte behövde vara svenska medborgare.

Vad gällde ändringarna på försäkringsområdet tillstyrktes utredningens förslag av försäkringsinspektionen, Svenska Försäkringsbolags Riksförbund och Föreningen Auktoriserade Revisorer.

I dessa frågor anförde emellertid departementschefen i propositionen 1985/86:7, som tidigare nämnts, att diskrimineringsutredningens förslag, såvitt rörde bankväsendet, skulle tas upp i samband med den allmänna översynen av banklagstiftningen. Vad gällde ändringarna på för-

säkringsområdet hänvisade hon till försäkringsverksamhetskommitténs pågående översyn av försäkringslagstiftningen, och förordade att diskrimineringsutredningens förslag togs upp till behandling i samband därmed. Vad slutligen avsåg de ändringar som utredningen föreslagit i lagen om understödsföreningar borde dessa, enligt föredragande departementschef, med fördel genomgå i samband den allmänna översyn av lagen som chefen för finansdepartementet avsåg låta utföra i särskild ordning.

4 Ny banklagstiftning

Banklagsutredningen avgav i april 1984 sitt slutbetänkandet (SOU 1984:26—29) Ny banklagstiftning. Utredningens huvuduppgift var enligt de ursprungliga direktiven att anpassa den associationsrättsliga regleringen i vissa lagar på bankområdet till 1975 års aktiebolagslag. Utredningen fann bl.a. att kravet på svenskt medborgarskap för revisorer i sparbanker skulle vara absolut. Någon möjlighet till dispens skulle således i detta fall inte föreligga — till skillnad från vad som föreslogs gälla för revisorer i bankaktiebolag och i föreningsbanker, där regeringen eller efter regeringens bemyndigande bankinspektionen skulle kunna medge undantag i vissa särskilda fall.

I den proposition (1986/87:12) om ny banklagstiftning som följde på banklagsutredningens betänkande betonade departementschefen att lagstiftningen i görligaste mån bör överensstämma för de olika bankkategorierna. Eftersom dispens skulle prövas av regeringen eller bankinspektionen, fanns på denna punkt inga skäl till olikheter.

I propositionen föreslogs därför att alla revisorer på bankområdet skall vara svenska medborgare och bosatta i Sverige om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen i särskilda fall tillåter annat. Som en anpassning till den nyligen genomförda ändringen i aktiebolagslagen föreslogs också att den som är auktoriserad eller godkänd revisor inte behöver vara svensk medborgare. Som ytterligare en nyhet föreslogs att den som är underkastad näringsförbud inte får vara revisor i bank. Förslaget hade i denna senare del den nya lagen om näringsförbud som förebild.

Vid riksdagsbehandlingen gjordes inga erinringar i frågan rörande revisorer. Den nya bankrörelselagen trädde i kraft den 1 juli 1987 (SFS 1987:617).

5 Lag om näringsförbud

Sedan den 1 juli 1986 gäller en ny lag om näringsförbud (SFS 1986:436).

I lagens första paragraf anges under vilka förutsättningar en person får åläggas näringsförbud. Sådant förbud kan enligt denna paragraf drabba den som handlat i egenskap av enskild näringsidkare. En auktoriserad

eller godkänd revisor som driver revisionsverksamhet i form av egen rörelse kan alltså få näringsförbud och därmed tvingas upphöra med denna sin verksamhet.

Det kan här vara av intresse att erinra om kravet att revisor för att erhålla auktorisation eller godkännande måste vara känd för redbarhet och även i övrigt finnas lämplig att utöva revisionsverksamhet. Detta innebär att revisor som, i egenskap av enskild person, begår sådana brott, som exempelvis skulle leda till näringsförbud utifall han var näringsidkare, därmed knappast kan erhålla, eller behålla tidigare erhållen, auktorisation eller godkännande.

Av förarbetena till lagen om näringsförbud (Näringsförbudskommitténs betänkande SOU 1984:59 och propositionen 1985/86:126) framgår att bestämmelserna bygger på den grundläggande inställningen att näringsförbud är en mycket ingripande sanktion, som ska tillgripas mot personer som uppträtt på ett kvalificerat illojalt sätt. Framför allt inriktas regleringen på de näringsidkare som på ett flagrant och utstuderat sätt utnyttjat näringsfriheten för att genom brott och andra oegentligheter skaffa sig personliga ekonomiska fördelar, på rörelseidkare som förhåller sig likgiltiga inför de normer som gäller för näringsverksamhet och på personer som genom allvarlig brottslighet åsamkar det allmänna, andra borgenärer, konkurrenter, arbetstagare, avtalskontrahenter och andra betydande skador.

6 Försäkringsverksamhetskommitténs överväganden och förslag

Genom 1948 års lag om försäkringsrörelse infördes för första gången på försäkringsområdet kravet att revisor skulle vara i riket bosatt svensk medborgare. Bestämmelsen hade tillkommit på förslag av 1942 års försäkringsutredning och innebar en anpassning av försäkringsrörelselagstiftningen till den då nya aktiebolagslagen. Bestämmelsen avvek dock från motsvarande regel i sistnämnda lag, därigenom att kravet var absolut. Konungen hade således ingen möjlighet att dispensvägen tillåta att en utländsk medborgare, även om denna var bosatt i Sverige, fick uppdrag att vara revisor i försäkringsbolag med svensk koncession.

Bestämmelsen om krav på revisorer i svenska försäkringsbolag kompletterades emellertid på denna punkt genom 1961 års ändringar i 1948 års lag om försäkringsrörelse. En av lagändringarna innebar nämligen just att Kungl. Maj:t, eller den myndighet som Kungl. Maj:t förordnade, i särskilda fall skulle få meddela dispens från nämnda lagregel. Motsvarande uppmjukning av lagbestämmelserna vidtogs också beträffande bl.a. verkställande direktör och styrelseledamot i försäkringsbolag. Som motiv för sådana ändringar i lagen hade 1958 års försäkringssakkunniga framfört, att det icke var ändamålsenligt med tanke på de internationella samarbetssträvandena att försäkringsrörelselagen var utformad så, att

ingen som helst möjlighet fanns att låta annan person än här i riket bosatt svensk medborgare få ställning av styrelseledamot, verkställande direktör eller revisor m.m. Efter de ovan redovisade lagändringarna i 1948 års lag kom de aktuella bestämmelserna, som i princip fortfarande gäller, att få en utformning helt i överensstämmelse med motsvarande föreskrifter i den *då* gällande aktiebolagslagen.

Enligt försäkringsrörelselagen (1982:713) gäller således, att revisorer-na skall vara svenska medborgare och bosatta i Sverige, om inte regeringen eller efter regeringens bemyndigande försäkringsinspektionen i särskilda fall tillåter något annat. Den som är omyndig eller i konkurs får inte vara revisor (10 kap. 3 § första stycket). Vidare stadgas att bestämmelserna om revisorer i tillämpliga delar gäller också om de revisorssuppleanter som bolagstämman kan utse (10 kap. 1 §). Enligt 48 § försäkringsrörelseförordningen har till försäkringsinspektionen delegerats rätten att pröva frågor om tillstånd enligt 10 kap. 3 § första stycket.

Försäkringsverksamhetskommittén har i sina diskussioner rörande de krav som bör ställas på revisorer, och i förekommande fall revisorssuppleanter, inte funnit några vägande skäl tala för att restriktivare krav bör gälla på försäkringsområdet än på det allmänna affärsområdet. Med tanke bl.a. på att försäkringsbolagen — till skillnad från allmänna aktiebolag — står under särskild tillsyn finns inga bärande motiv att i försäkringsrörelselagen behålla kravet på svenskt medborgarskap för auktoriserade eller godkända revisorer, sedan motsvarande krav slopats bl.a. i aktiebolagslagen och i bankrörelselagen. Kommittén föreslår därför att det i försäkringsrörelselagen införs ett tillägg att den som är auktoriserad eller godkänd revisor inte behöver vara svensk medborgare. Härigenom kommer överensstämmelse att råda mellan ifrågavarande krav på revisorer enligt försäkringsrörelselagen och motsvarande krav enligt andra, närliggande lagar, som t.ex. aktiebolagslagen. En sådan ändring i försäkringsrörelselagen innebär att försäkringsbolag — utan att som tidigare först behöva erhålla dispens — till revisor kan utse vilken utländsk medborgare som helst blott denne är auktoriserad eller godkänd enligt svenska regler för revisorer och i övrigt uppfyller de i 10 kap. 3 § ställda kraven. Tilläggas bör dock att dispens även i fortsättningen normalt kommer att erfordras för det fall att ett utländskt revisionsbolag utses till revisor i ett försäkringsbolag.

De föreslagna ändringar som ovan berörts är helt i linje med de uttalanden som föredragande departementschef gjorde i den tidigare nämnda propositionen 1985/86:7. Det bör här även framhållas, som redan tidigare redovisats, att såväl försäkringsinspektionen som Svenska Försäkringsbolags Riksförbund i sina remissvar på diskrimineringsutredningens betänkande tillstyrkte ett i sak likalydande förslag.

Den nya lagstiftningen rörande näringsidkare har tillkommit efter det att 1982 års försäkringsrörelslag utformades. Enligt lagen om näringsförbud, är det numera förbjudet för den som har näringsförbud att driva näringsverksamhet. Som tidigare redovisats följer visserligen inte direkt av lagen om näringsförbud att den som ålagts näringsförbud därmed

skulle vara förhindrad att utföra ett arbete som revisor. Kommittén finner det emellertid av flera skäl ändå angeläget att framhålla, att den som åsamkat det allmänna eller enskilda personer betydande skador inte bör ha förtroendet att vara revisor i försäkringsbolag. Försäkringsrörelselagens regler om krav på revisorer bör därför kompletteras på denna punkt. Därigenom skulle överensstämmelse komma att råda mellan de i bankrörelselagen och de i försäkringsrörelselagen uppställda kraven på revisorer.

I enlighet med här redovisade överväganden föreslår kommittén att 10 kap. 3 § första stycket försäkringsrörelselagen skall få följande lydelse:

Revisorerna skall vara svenska medborgare och bosatta i Sverige, om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, försäkringsinspektionen i särskilda fall tillåter annat. Den som är auktoriserad eller godkänd revisor behöver dock inte vara svensk medborgare. Den som är omyndig, i konkurs eller underkastad näringsförbud får inte vara revisor.

Kap 8 Koncession för försäkringssammanslutningar

1 Inledning

Kommitténs behandling av försäkringssammanslutningar tar sikte på alla slag av sammanslutningar. Eftersom några svenska försäkringssammanslutningar för närvarande inte existerar, har kommittén emellertid haft utländska sammanslutningar som utgångspunkt för sina diskussioner.

Utländska försäkringsgivare som önskar driva försäkringsrörelse här i riket måste ha koncession antingen enligt lagen om utländska försäkringsföretag eller genom ett dotterbolag enligt försäkringsrörelselagen. Koncession kan endast komma i fråga om försäkringsgivare är försäkringsaktiebolag eller ömsesidigt försäkringsbolag. Att bedriva försäkringsrörelse i associationsformen försäkringsbolag är det vanligaste världens över. Försäkringsrörelse bedrivs emellertid också i andra former. Exempel härpå är de försäkringssammanslutningar, försäkringsbörser eller försäkringsmarknader, som finns i olika delar av världen. Försäkring meddelas i dessa fall antingen genom att enskilda individer eller flera enskilda individer, sammanslutna i syndikat med obegränsad personlig ansvarighet, övertar risker, eller genom att syndikat bestående av juridiska personer, t.ex. aktiebolag, övertar risker. All försäkringsaffär förutsätts komma marknaden eller börsen tillhanda genom försäkringsmäklare. Endast särskilt godkända mäklare har vanligtvis direkt tillträde till försäkringsmarknaden. Risker accepteras i princip endast på en bestämd plats eller i en bestämd lokal efter förhandling mellan mäklare och försäkringsgivare. Accepterande av risker kan med vissa undantag inte överlätas på t.ex. ett försäkringsbolag eller en generalagent i ett annat land.

Det främsta exemplet på en försäkringsmarknad eller försäkringsbörs är självfallet Lloyd's of London, där försäkring meddelas av enskilda individer med obegränsad personlig ansvarighet. Med sin historiska bakgrund och med en premieinkomst 1986 på ca 85 miljarder sv.kr är Lloyd's den största "försäkringsmarknaden" i världen. Verksamheten avser såväl direkt- som återförsäkring.

Försäkringsmarknader eller försäkringsbörser av delvis liknande slag som Lloyd's finns bl.a. också i USA. Den främsta är the New York Insu-

rance Exchange som startade 1980. Den är i huvudsak inriktad på återförsäkring. Mindre än 2 % av premievolymen härrörde 1984 från direktförsäkring. För 1985 uppgick den samlade bruttopremieinkomsten för såväl direkt- som återförsäkring till drygt 300 milj. dollar (ca 2 miljarder sv.kr), vilket innebar att the New York Insurance Exchange var den åttonde största återförsäkraren i USA. Antalet syndikat uppgår till 44 stycken. Syndikaten är alla aktiebolag, i vilka aktierna företrädesvis ägs av amerikanska och utländska försäkringsbolag.

Två andra försäkringsmarknader eller börser i USA är the Insurance Exchange of the Americas i Miami och the Illinois Insurance Exchange i Chicago. Dessa är dock betydligt mindre än den av industrin initierade New York Insurance Exchange. Premieinkomsten för 1985 uppgick inom Insurance Exchange of the Americas till ca 130 milj. dollar och Illinois Insurance Exchange till ca 63 milj. dollar. De två försäkringsbörserna i Miami och Chicago har en betydligt större andel direktförsäkringsaffär än den i New York. The Illinois Exchange har ca 55—60 % av sin premieinkomst från direktförsäkring. För the Miami Exchange svarade återförsäkringsaffärer 1984 för ca 80 % av premieinkomsten, men direktförsäkringsaffärerna ökar.

En alldeles nystartad försäkringsbör, the Australian International Insurance Exchange, finns i Perth i Australien. Försäkringsbörserna skall vara verksam inom såväl direktförsäkringsområdet som återförsäkringsområdet. Enligt planerna skall börserna inom fem år ha en premieinkomst på ca 120 milj. australiska dollar. I Kanada har också nyligen (mars 1987) startats the Canadian Insurance Exchange i Toronto. Verksamheten är främst inriktad på direkt egendoms- och ansvarsförsäkring. Senare skall den även inriktas på återförsäkringsområdet. Enligt planerna skall börserna inom fem år ha en premieinkomst på ca 100 milj kanadensiska dollar. Diskussioner finns också om att inrätta en återförsäkringsbör i Singapore med Lloyd's eller the New York Insurance Exchange som förebild.

Den för kommittén aktuella fråga som sammanhänger med de nu berörda försäkringsmarknaderna eller börserna, nämligen om, och i så fall hur, dessa skall kunna bli i Sverige koncessionerade försäkringsgivare, finns inte direkt berörd i kommitténs direktiv. Enligt sina direktiv skall emellertid kommittén bl.a. belysa konsekvenserna av en friare etableringsrätt för utländska försäkringsföretag i Sverige och föreslå de lagändringar som anses motiverade. Som resultat av sina överväganden föreslog kommittén i delbetänkandet Koncession för försäkringsrörelse (SOU 1983:5) friare etableringsregler för såväl svenska som utländska försäkringsföretag; ett förslag som numera resulterat i lagstiftning. I delbetänkandet anförde kommittén att en fråga som uppkommit i samband med behandlingen av den materiella koncessionsprövningen för utländska försäkringsföretag var vilka associationsformer som borde krävas för att över huvud låta utländska försäkringsgivare få koncession i Sverige. Med hänsyn till att frågan ansågs nära hänga samman med märklarfrågan, angav kommittén, att den senare skulle ta upp denna speciella etableringsfråga.

Enligt direktiven skall kommittén vidare, mot bakgrund av svenska försäkringsbolags alltmer omfattande verksamhet utomlands och försäkringsverksamhetens ökande internationella karaktär, kartlägga vilka problem som denna utveckling kan medföra och vilka åtgärder som kan visa sig behövliga i framtiden. Det omfattande arbete som pågår särskilt inom EG, och som syftar till att på lång sikt göra EG-området till en enhetlig marknad i fråga om försäkring och så långt möjligt harmonisera lagstiftningen mellan medlemsländerna, skall enligt direktiven också beaktas. Harmoniseringssträvandena på försäkringsområdet inom EG syftar till att underlätta för alla försäkringsgivare inom EG — försäkringsföretag och andra — att bedriva försäkringsrörelse i andra EG-länder.

Frågan har under senare år aktualiserats av Lloyd's. Bl.a. har vid olika tidpunkter delegationer från Lloyd's besökt svenska myndigheter och därvid framfört sitt intresse av att få möjlighet att bli i Sverige koncessionerad försäkringsgivare. Kontakter har vidare förekommit mellan Lloyd's och svenska ambassaden i London. I en särskild framställning till kommittén har Lloyd's också förklarat sig intresserade av att erhålla svensk koncession. Lloyd's har därvid lämnat en skiss till hur detta skulle kunna ske (mera härom i avsnitt 4).

Försäkringssammanslutningar är som redan framgått vanligen helt inriktade på att acceptera försäkringsaffär förmedlad av försäkringsmäklare. Med hittills i Sverige rådande sätt för försäljning av försäkring, där i allmänhet en försäkringsgivare har egna ombud som uteslutande säljer försäkring för denne, har frågan om möjlighet för utländska försäkringssammanslutningar att få koncession i Sverige knappast varit aktuell. I januari 1987 överlämnade emellertid kommittén till finansdepartementet ett delbetänkande rörande försäkringsmäklare (SOU 1986:55, Försäkringsmäklare i Sverige). I betänkandet fastslår kommittén, att försäkringsmäklarverksamhet inte strider mot de krav och principer som finns i försäkringslagstiftningen, under förutsättning att de grundläggande villkoren för verksamheten regleras i lag. Kommittén har som resultat av sina överväganden föreslagit en särskild lag om försäkringsmäklare m.m.

Enligt kommitténs förslag skall för svenska försäkringsmäklares verksamhet gälla att de beträffande svenska risker i princip endast får förmedla försäkring från försäkringsgivare med svensk koncession. Det blir då angeläget för försäkringssammanslutningar att få svensk koncession för att kunna tillföras försäkringsaffär avseende svenska risker från svenska mäklare. Med kommitténs förslag till begränsning av möjligheten att förmedla försäkring från i Sverige icke koncessionerad försäkringsgivare, kan framförallt små och medelstora näringsidkare med företrädesvis svenska risker inte genom svenska försäkringsmäklare — bortsett från s.k. udda risker — få tillgång även till den försäkringsmarknad som de internationella sammanslutningarna representerar. Enda möjligheten skulle då vara att skapa möjligheter för internationella försäkringssammanslutningar att få koncession i Sverige. På så vis skulle man genom svenska försäkringsmäklare få möjlighet att teckna försäkring hos

internationella försäkringssammanslutningar, bland vilka som redan framhållits Lloyd's är den ledande och största.

I det följande har kommittén valt att ta Lloyd's som en utgångspunkt för sin behandling av frågan om försäkringssammanslutningar. Anledningen härtill är, förutom det konkreta intresse som Lloyd's visat för att få möjlighet att erhålla svensk koncession, också det faktum att Lloyd's genom sin inriktning på såväl direkt- som återförsäkring och sin stora premieinkomst i förhållande till andra liknande sammanslutningar intar en särställning.

2 Kort om försäkringssammanslutningen Lloyd's

2.1 Kort historik

"Lloyd's Coffee House", som ägdes av Edward Lloyd, låg på Tower Street i London och var ett bland många s.k. "coffee-houses" i staden under 1600-talet. Dessa "coffee-houses" var i allmänhet ställen där olika affärsangelägenheter diskuterades och där man kunde höra det senaste skvallret och nyheterna. Edward Lloyd erhöll på detta sätt ett rykte för trovärdig skeppsinformation — något som var nödvändigt för framgångsrika affärer på sjöförsäkringsområdet. Exakt när "Lloyd's coffee-house" öppnade är osäkert, men det är känt åtminstone sedan 1688. Dess besökare bestod då främst av personer med intresse och anknytning till sjöfart och köpmän.

Vid den tiden bedrevs sjöförsäkring i viss utsträckning av enskilda individer, som kallades "underwriters", därför att de skrev sitt namn under försäkringsbrevet för att på personlig basis garantera riskerna. Med tiden blev "Lloyd's Coffee House" allmänt erkänt som ett ställe där någon som behövde försäkringsskydd kunde finna lämpliga "underwriters".

Så småningom växte affärerna alltmer, och Lloyd's blev en slags privat klubb, där lokaler m.m. kontrollerades av medlemmarna och där inträdet begränsades till att avse dem som var intresserade av skeppsfart och sjöförsäkring. Mot slutet av 1700-talet kan det moderna Lloyd's sägas ha tagit sin början.

Den första lagstiftning som kom att reglera *försäkringssammanslutningen Lloyd's* verksamhet tillkom 1871 (Lloyd's 1871 Act of Parliament). Förutom att i vissa avseenden reglera själva försäkringsrörelsen bedriven hos Lloyd's, skapades genom denna lagstiftning bolaget *the Corporation of Lloyd's*. Detta bedriver inte självt någon försäkringsrörelse, utan är närmast ett serviceföretag för försäkringssammanslutningen Lloyd's. Det tillhandahåller lokaler för medlemmarna i sammanslutningen samt en rad olika centraliserade stödfunktioner och annan service. The Cor-

poration of Lloyd's fastställer genom the Council of Lloyd's strikta regler bl.a. rörande de finansiella kraven både för medlemskap i Lloyd's och för den s.k. årliga "audit" eller revision som skall ske. The Council består av såväl s.k. interna som s.k. externa medlemmar. The Council kan delegera vissa befogenheter och funktioner till the Committee of Lloyd's. The Committee sköter den dagliga löpande tillsynen inom försäkringssammanslutningen Lloyd's.

Den senaste lagstiftningen rörande Lloyd's är Lloyd's Act 1982, vilken var resultatet av rekommendationer från en arbetsgrupp utsedd 1979 för att studera möjligheterna till självreglering inom sammanslutningen.

2.2 Lloyd's uppbyggnad och särprägel

Försäkringssammanslutningen Lloyd's är inget försäkringsbolag, utan en sammanslutning av individer, där de enskilda individerna ensamma eller tillsammans med andra accepterar att överta risker som erbjuds dem. De individer som ingår i Lloyd's kallas för *Underwriting Members*, *Members*, *Lloyd's Underwriters* eller *Names*. Dessa olika beteckningar åsyftar en person som genom den särskilda lagen, Lloyd's Act, får acceptera försäkringsrisker hos Lloyd's. Members har ett obegränsat personligt ansvar för sina förpliktelser enligt försäkringsavtalen. De är sammanslutna i s.k. *syndikat*, vars storlek kan variera från några få till några tusen Members. Varje syndikats affärer sköts av en *underwriting agent*, som utser en *active underwriter* med ett antal *deputy underwriters* specialiserade inom olika försäkringstyper.

Lloyd's som internationell försäkringsmarknad hade 1986 en premieinkomst på 8,5 miljarder pund eller ca. 85 miljarder sv. kr. Antalet Members uppgick till drygt 31 000, sammanslutna i drygt 400 syndikat.

Lloyd's var ursprungligen en försäkringsmarknad uteslutande för sjöförsäkring. I dag kommer dock mer än hälften av den årliga premieinkomsten från andra verksamhetsgrenar. Av de totala premieinkomsterna kommer mer än hälften från återförsäkringsaffärer. Den mesta affären, såväl direkt- som återförsäkring, härrör från den amerikanska marknaden. Lloyd's underwriters får acceptera affär inom alla försäkringsgrenar utom s.k. lång livförsäkring. Lloyd's underwriters accepterar inte heller affär såvitt gäller s.k. "Financial Guarantee och Bond Investment".

Enligt den lagstiftning som reglerar försäkringssammanslutningen Lloyd's verksamhet, Lloyd's Act 1982, får en Lloyd's underwriter endast acceptera försäkringsaffär hos Lloyd's i London. Det är därför inte möjligt för underwriters hos Lloyd's att som sådana etablera sig som ett bolag eller som en filial i andra länder. Lloyd's underwriters får vidare enligt lagstiftningen inte heller acceptera försäkringsaffär från annan än en Lloyd's Brokers i London. Den brittiska regeringen har alltid accepterat försäkringssammanslutningen Lloyd's särprägel genom speciallagstiftning.

Skilnaderna mellan försäkringsmarknaden Lloyd's och "vanliga" försäkringsbolag har också accepterats av många länder. Erforderliga åtgärder har därvid vidtagits av berörda regeringar eller myndigheter för att göra det möjligt för Lloyd's underwriters att få koncession i dessa länder.

Män eller kvinnor av vilken nationalitet som helst kan bli members i Lloyd's. De måste emellertid uppfylla följande villkor. De skall:

1. nomineras av en medlem och stödjäs av fem andra,
2. ha en bekräftelse från en godkänd bank, advokat eller revisor att de har ett visst minimibelopp i lätt realiserbara tillgångar, och att detta fortlöpande kontrolleras,
3. vid invalet deponera en summa pengar och/eller godkända tillgångar uppgående till ett belopp som bestäms av the Committee of Lloyd's till säkerhet för att försäkringsförpliktelserna infrias,
4. se till att alla premier inflyter till Premium Trust Fund, från vilken utbetalning endast får ske för skadeersättningar, kostnader och fastställda överskott.
5. vara underkastade en tre-års redovisning, innebärande att först efter minst tre år det fastställda överskottet får uttagas ur Premium Trust Fund,
6. hålla en s.k. Underwritning Reserve, med medel härrörande från överskottet av verksamheten,
7. iaktta gränser för hur stor premieinkomst som får tecknas — gränser som bestäms utifrån hur mycket lätt realiserbara tillgångar som respektive medlem förfogar över och hur stor deposition som gjorts (exempelvis kan en Member med tillgångar på £ 100 000 och deposition på £ 50 000 teckna affär med en premieinkomst på upp till £ 200 000 per år),
8. enligt British Insurance Companies Act årligen genomgå en solvens-test, samt
9. årligen bidra med medel till en fond kallad Lloyd's Central Fund, som skall utgöra en ytterligare säkerhet för försäkringstagarna.

2.3 Meddelande av försäkring hos Lloyd's

The Underwriting Room hos Lloyd's är en marknad för försäkring där de risker som eventuellt skall övertas är föremål för förhandling mellan Lloyd's Brokers och Underwriters. Förutom berörda underwriters är det i huvudsak endast Lloyd's Brokers som får beträda the Underwriting Room, och det är där som rent fysiskt varje risk accepteras och försäkring meddelas av en eller flera underwriters. The Lloyd's Broker är en nyckelfigur. Eftersom Lloyd's Underwriters i princip endast får acceptera affärer i the Underwriting Room, är Lloyd's Brokers den enda kontakten de har med den försäkrade.

Som representant för den försäkrade är det en Lloyd's Brokers uppgift att lämna råd till sin uppdragsgivare om bästa försäkringslösning och att teckna försäkring hos den eller de underwriters som erbjuder de bästa

villkoren. En Lloyd's Broker skall också vid försäkringsfall presentera ärendet för the underwriter och förhandla fram en reglering av skadan på den försäkrades vägnar.

Alla Lloyd's Brokers, såväl enskilda individer som juridiska personer, måste undergå en omfattande ekonomisk undersökning genom the Committee of Lloyd's innan de får teckna affärer hos Lloyd's Underwriters. De måste årligen genomgå ett strikt solvenstest och är skyldiga att ha skilda bankkonton för pengar som härrör från försäkrade resp. försäkringsgivare. Lloyd's Brokers är inte begränsade till att förmedla affär enbart genom försäkringssammanslutningen Lloyd's, utan kan också utnyttja vanliga försäkringsbolag.

Efter att ha fått ett önskemål om försäkringsskydd framfört till sig, gör Lloyd's Broker upp en handling med detaljer om den aktuella risken (the slip). Nästa steg är att i the Underwriting Room förhandla om premiens storlek och andra villkor med en underwriter som är expert på just den aktuella försäkringstypen och som är känd som en leader. Om så erfordras kontaktas flera underwriters. Därefter beslutas vilket erbjudande som är bäst, varpå, i de fall risken uppgår till stora belopp, den underwriter som brukar betraktas som en av de främsta inom den aktuella försäkringstypen (the leading underwriter), tar en del av risken för sitt syndikats räkning. Med denna underskrift kontaktas sedan så många syndikat som behövs för att the slip skall bli fulltecknad och risken sålunda täckt till 100 procent. Risker kan också delas mellan Lloyd's underwriters och vanliga försäkringsbolag (the company market).

Ursprungligen måste ett försäkringsbrev från Lloyd's vara personligt undertecknat av syndikatens underwriters. Detta blev med tiden alltför omständligt och ineffektivt, varför det 1916 inrättades en särskild avdelning inom the Corporation of Lloyd's kallad Lloyd's Policy Signing Office (numera beläget i Chatham öster om London). När ett försäkringsbrev har förberetts av en mäklare utifrån detaljerna på the slip, kontrolleras, signeras och förses det med sigill av Lloyd's Policy Signing Office på de inblandade syndikatens vägnar. Slutavräkning avseende premier och skadeersättningar mellan Lloyd's Brokers och syndikat görs centralt varje månad på basis av siffror framtagna av Lloyd's Policy Signing Office.

2.4 Lloyd's informationsverksamhet

Lloyd's har alltid haft anknytning till sjöfarten och har utvecklat ett världsomspännande informationssystem. En viktig del i detta är det nätverk av agenter över hela världen, vilkas uppgift det är att förse Lloyd's med information om skeppsfart, flygverksamhet m.m. Dessa s.k. *Lloyd's Agents* kan också sköta skadereglering m.m. och utnyttjas ibland också som s.k. generalrepresentanter för Lloyd's i andra länder än Storbritannien.

Insamling och publicering av det enorma informationsmaterial som kommer från Lloyd's Agents runtom i världen, är en uppgift för *Lloyd's*

of *London Press Ltd.*, ett dotterbolag till the Corporation of Lloyd's. Här mottas och vidarebefordras information om de tusentals fartyg som dagligen lämnar hamnar i olika delar av världen. Detaljer om dessa fartyg och resor är av stor betydelse både för försäkringsindustrin och skeppsfarten. Informationen sammanställs och publiceras i *Lloyd's List*, en internationell dagstidning för företag verksamma inom bl.a. transport och handel.

2.5 Lloyd's som försäkringsgivare i andra länder än Storbritannien

Lloyd's har bl.a. ett kontor i Paris i *Frankrike*. Kontoret är emellertid inget riktigt avdelningskontor eftersom det inte kan utfärda försäkringar. Detta görs direkt från Lloyd's i London. Kontoret i Paris för statistik på basis av information från London, betalar skatt till franska staten, samt har i Frankrike vissa tillgångar vilka skall svara mot de förpliktelser som Lloyd's har avseende fransk försäkringsaffär. Liknande kontor finns i *Belgien, Irland och i Nederländerna*, men däremot inte i Västtyskland och Italien.

3 1965 års ändringar i den svenska lagen om utländska försäkringsföretag

År 1961 genomfördes i Sverige ändringar på ett stort antal punkter i den dåvarande lagen om försäkringsrörelse. I lagen om utländska försäkringsföretag gjordes i detta sammanhang inte några motsvarande ändringar. Försäkringsinspektionen hemställde därför i en skrivelse till regeringen den 18 oktober 1963 om vissa ändringar i lagen om utländska försäkringsföretag i princip motsvarande 1961 års ändringar i lagen om försäkringsrörelse. I skrivelsen framförde inspektionen dessutom vissa egna förslag, däribland införandet av en dispensregel som lagtekniskt skulle öppna möjlighet för försäkringssammanslutningen Lloyd's i London eller syndikat hos Lloyd's att få koncession i Sverige.

I skrivelsen hänvisade försäkringsinspektionen till sin uppfattning som redovisats i en tidigare skrivelse till handelsdepartementet 1959. I skrivelsen från 1959 anförde inspektionen att Lloyd's säregna konstruktion i praktiken hade visat sig vara en mycket livskraftig och solid form av försäkringsverksamhet. De krav som ställs på de medverkande individerna är mycket stränga och såvitt framgick av för inspektionen tillgängliga uppgifter hade försäkringstagare som anlitat Lloyd's inte någonsin lidit några förluster.

I det förslag till ändring i lagen om utländska försäkringst företag som inspektionen fogade till sin skrivelse 1963 till regeringen föreslogs bl.a. ett nytt sista stycke i 38 § med följande lydelse:

Nödvändiggör utländsk försäkringsanstalts organisation avvikelser från denna lag, äger Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, försäkringsinspektionen medgiva sådan avvikelse och må därjämte utfärda de bestämmelser angående anstaltens rörelse här i riket som finnas påkallade.

Inspektionens förslag sändes i sin helhet ut på remiss och mötte i denna del kraftig kritik vid remissbehandlingen. Kritiken avsåg bl.a. att branschens internationella förhållanden allmänt sett var stadda under omdaning. Resultaten av de pågående harmoniseringssträvandena inom skilda internationella organisationer borde därför avvaktas. En möjlighet för Lloyd's att få svensk koncession skulle vidare enligt kritiken i flera avseenden, bl.a. när det gällde möjligheten att anlita försäkringsmäklare, försätta Lloyd's i en förmånligare ställning än andra utländska försäkringsgivare med svensk koncession.

Departementschefen konstaterade i prop. 1965:48 att frågan om dispensmöjlighet för Lloyd's hade mött avsevärd kritik under remissbehandlingen. Han var med hänsyn till vad som därvid framkommit inte beredd att då ta upp denna fråga. Inspektionens förslag i denna del upptogs därför inte i propositionen.

4 Lloyd's framställning till kommittén

Som redan framgått medför den engelska lagstiftning som reglerar Lloyd's verksamhet, Lloyd's Act 1982, att Lloyd's inte kan utfärda försäkring i ett annat land genom filialkontor (generalagentur) eller i form av dotterbolag. Däremot är det möjligt för Lloyd's att upprätta ett administrativt kontor i annat land. Lloyd's har i en framställning daterad januari 1982 till kommittén framfört önskemål om att få möjlighet att på något sätt bli koncessionerad försäkringsgivare i Sverige. I framställningen lämnas en skiss till hur man i så fall skulle kunna bedriva verksamhet i Sverige. Av denna framgår följande:

Lloyd's utser en representant i Sverige (general representative) som får fullmakt från Lloyd's underwriters att vidta alla åtgärder som krävs enligt svensk lag. Troligtvis skulle representanten få rätt att vara underwriter, dvs. att utfärda och underteckna försäkringsbrev, men han skulle ändå inte förväntas fullgöra dessa uppgifter. Försäkringsaffär skulle i stället kanaliseras antingen genom lokala svenska mäklare eller direkt av försäkringssökande till Lloyd's Brokers i London, men inte genom representanten.

Representanten skulle hålla en förteckning över de svenska mäklare genom vilka Lloyd's underwriters skulle vara beredda att acceptera affär. Han skulle också ha en förteckning över sådana svenska risker som placeras hos Lloyd's underwriters och alla skadeersättningar som utbetalats. Representanten skulle vidare vara ansvarig för framtagande av statistik m.m. baserade på uppgifter från Lloyd's Policy Signing Office. Representanten skulle också på Lloyd's underwriters vägnar vara ansvarig för betalning av skatter eller andra lagstadgade avgifter

samt för bibehållande av tekniska reserver i Sverige. Slutligen skulle representanten vara ansvarig dels för att hålla en förteckning över bindande fullmakter från Lloyd's underwriters till svenska mäklare och dels för att hålla en förteckning över alla Underwriting Members of Lloyd's och hur de är sammanslutna i syndikat.

I stora drag skulle med utgångspunkt i den uppläggning som Lloyd's angett i sin skiss, försäkring meddelas hos Lloyd's på följande sätt.

Den försäkringssökande kontaktar enligt skissen en av Lloyd's godkänd svensk försäkringsmäklare. Om det är fråga om en risk där *den svenske mäklaren inte har befogenhet att binda vissa Lloyd's underwriters*, måste mäklaren kontakta en Lloyd's Broker i London. Denne senare upptecknar detaljerna rörande risken på the slip, varpå han uppsöker the Underwriting Room och får risken täckt av en underwriter eller om det är fråga om en stor risk kvoteringar från flera underwriters. Dessa kvoteringar kommuniceras till den svenska försäkringssökanden genom den svenske mäklaren som, om kvoteringarna accepteras, därefter instruerar the Lloyd's Broker i London att ordna försäkringsskyddet. Efter mottagen bekräftelse från Lloyd's Broker att försäkringsskyddet ordnats, utfärdar den svenske mäklaren en s.k. cover note. Lloyd's Broker ordnar sedan så att försäkringsbrev undertecknas och utfärdas genom Lloyd's Policy Signing Office.

Även om försäkringsbrev rent faktiskt utfärdas och undertecknas i London, kan i dessa uttryckligen anges att de skall betraktas som utfärdade i Sverige och att Lloyd's underwriters skall iaktta svensk lagstiftning och svara inför svensk domstol. Skyldigheten att svara inför svensk domstol kan i sin tur överföras till den svenske representanten.

Försäkringsbrevet sänds av Lloyd's Broker till den svenske mäklaren för vidarebefordran till den svenska försäkringstagaren. Om ingen svensk mäklare är inblandad sänds i stället försäkringsbrevet direkt till försäkringstagaren.

Om *den svenske mäklaren har fullmakt att binda vissa Lloyd's underwriters* för speciella risker, kan han enligt Lloyd's egen skiss inom fullmaktens ram utfärda ett s.k. Certificate. Detta Certificate binder omedelbart den eller de Lloyd's underwriters som utfärdat fullmakten. Den svenske mäklarens fullmakt skall ha undertecknats av Lloyd's Policy Signing Office. Inom viss tidsintervall (månadsvis eller kvartalsvis) skall den svenske mäklaren upprätta en förteckning över alla risker vilka skall vidarebefordras till Lloyd's Broker i London.

När den svenske mäklaren utfärdar the cover note eller the Certificate, debiteras försäkringstagaren för premien. Den svenske mäklaren erhåller premien och vidarebefordrar denna till Lloyd's Broker i London efter avdrag för provision. I praktiken görs avräkningar av premier mellan Lloyd's Brokers i London och mäklare utomlands ofta upp månads- eller kvartalsvis.

Vid försäkringsfall kontaktar den skadelidande den svenske mäklaren eller om ingen sådan är inblandad Lloyd's Broker i London. Den svenske mäklaren kan ges begränsad fullmakt att reglera skador, men normalt

fordras att handlingarna i ärendet sänds genom Lloyd's Broker till berörda underwriters i London. Beroende på typ av försäkringsfall kan underwriters vilja anlita svensk skaderegleringsexpertis, vilket i så fall skulle ske genom den svenske mäklarens försorg.

Säkerheten för försäkringstagare hos Lloyd's har beskrivits i avsnitt 2.2. Säkerheten är reglerad såväl i brittisk lagstiftning som i Lloyd's stadgar. Lloyd's underwriters har obegränsad personlig ansvarighet gentemot försäkringstagarna men däremot inget solidariskt ansvar. I modern tid har ingen försäkringstagare lidit förlust på grund av bristande betalningsförmåga hos Lloyd's underwriters. Lloyd's har i sin framställning till kommittén förklarat att man i Sverige liksom i andra länder där Lloyd's har koncession är beredd att här lokalisera tillgångar svarande mot försäkringstekniska skulder.

Som redan framgått finns Lloyd's endast i London. Till skillnad från vanliga utländska försäkringsgivare, måste alla premier vidarebefordras till London, där de av en Lloyd's Broker inbetalas till Lloyd's Underwriters Premium Trust Fund i engelska pund. Enligt Lloyd's kan det således inte bli fråga om att premier kvarlämnas i andra länder av Lloyd's underwriters. Dessa måste emellertid i varierande grad i olika länder lokalisera tillgångar svarande mot försäkringstekniska skulder. Detta fullgörs genom ianspråktagande av delar av the Premium Trust Fund.

Enligt den brittiska försäkringsrörelselagstiftningen måste Lloyd's underwriters betala hela den erhållna premien till the Premium Trust Fund, som står under tillsyn av det brittiska handelsdepartementet. Inga andra utbetalningar till underwriters får ske från fonden än sådana som avser skadeersättningar och kostnader. Med vissa begränsningar får vinst utbetalas till en underwriter två år efter utgången av det år då inbetalningen skedd. Om brist uppstått måste en underwriter i stället betala in ytterligare medel till fonden. Varje syndikat är ansvarigt för sin del av skaderservsättningen. Det finns ingen central skadereserv inom Lloyd's.

Metoden för reservsättning inom Lloyd's gör det, enligt sammanslutningens egen uppfattning, extremt svårt för Lloyd's underwriters att utföra beräkningar av försäkringstekniska skulder i enlighet med lagstiftning som i olika länder kan finnas rörande detta. Enligt Lloyd's är det enklast att krav på i det aktuella landet deponerade tillgångar svarande mot försäkringstekniska skulder grundar sig på något slags schablonmetod, t.ex. en procentsats av den årliga premieinkomsten. Så har också skett i olika länder där Lloyd's underwriters har koncession.

5 Kommitténs överväganden och förslag

5.1 Allmänna synpunkter

Kommittén vill inledningsvis klargöra att dess behandling beträffande försäkringssammanslutningar endast berör skadeförsäkring och därmed

jämställd personförsäkring. Den senare begränsningen är föranledd dels av att de existerande försäkringssammanslutningarna i huvudsak endast bedriver denna typ av försäkring, dels av att livförsäkringsavtalen normalt omspannar en mycket lång tidsperiod, varför det med tanke på försäkringstagarnas trygghet är naturligt att försäkringsgivarna har en mycket fast associationsform, dvs. har formen av försäkringsbolag.

Kommittén har diskuterat möjligheten att låta svenska försäkringsmäklare förmedla försäkring från utländska försäkringssammanslutningar utan att dessa senare skulle behöva ha svensk koncession. Vid sina överväganden har emellertid kommittén, bl.a. mot bakgrund av det i betänkandet Försäkringsmäklare i Sverige (SOU 1986:55) föreslagna förbudet för svenska försäkringsmäklare att förmedla försäkring från i Sverige icke koncessionerade försäkringsgivare, funnit att detta inte bör komma i fråga.

Försäkringslagstiftningen är som redan framgått helt inriktad på att koncession endast kan ifrågakomma för försäkrings*bolag* — försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag. Detta innebär att skadeförsäkringsrörelse som bedrivs i andra associationsformer av tekniska skäl inte kan bli föremål för koncession med lagstiftningens nuvarande utformning. Historiskt sett har det knappast varit särskilt aktuellt eller angeläget att i lagstiftningen reglera bedrivande av skadeförsäkringsrörelse i andra associationsformer än försäkringsföretag. Den ökande internationaliseringen såväl inom näringslivet i stort som inom försäkringsområdet, liberalare koncessionsregler i Sverige, samt bl.a. det faktum att *en* försäkringssammanslutning, nämligen Lloyd's, är den ledande och största sammanslutningen och försäkringsmarknaden i världen, har emellertid på senare år än mer aktualiserat frågan om andra associationsformer på försäkringsområdet.

Sedan den 1 januari 1985 gäller numera i Sverige friare koncessionsregler. Vid införandet av de nya reglerna avsågs att anpassa de svenska reglerna till vad som gäller internationellt, att öka konkurrensen och att på sikt motverka koncentrationen på den svenska försäkringsmarknaden. Ökade konkurrensmöjligheter tack vare en friare koncessionsgivning ansågs vidare, genom internationella impulser, kunna vidga förutsättningarna för en kreativ utveckling på försäkringsområdet, stimulera produktutvecklingen samt rent allmänt verka rationaliseringsbefrämjande. Det skulle således ligga helt i linje med syftet bakom de friare koncessionsreglerna att — där detta kan ske med beaktande av försäkringstagarnas trygghetsintresse — skapa förutsättningar även för olika slag av försäkringssammanslutningar att erhålla koncession i Sverige.

Allmänna internationella strävanden på försäkringsområdet liksom inom övriga näringslivsområden talar också för att öppna möjligheter för internationella försäkringssammanslutningar att få koncession i Sverige. Att i svensk lagstiftning öppna denna möjlighet ligger i linje med dessa strävanden.

Inom EG har harmoniseringssträvandena på försäkringsområdet tagit ny fart efter vissa EG-domstolsutslag i slutet av 1986. Detta torde i hög

grad aktualisera en svensk anpassning till vad som bl.a. på försäkringsområdet gäller inom EG. Mot denna bakgrund skulle det kunna ifrågasättas om inte en sådan anpassning borde avvaktas, eftersom den här aktuella frågeställningen kan synas helt bortfalla vid en fullständig svensk anpassning till EG på detta område.

Åtskilliga svenska försäkringstagare tecknar i dag försäkringar i utländska försäkringssammanslutningar — främst då Lloyd's — som, beroende på gällande svensk försäkringslagstiftning, hittills varit förhindrade att söka, och därmed att få, svensk koncession. Om dessa försäkringssammanslutningar tilläts driva skadeförsäkringsrörelse i Sverige — på med andra utländska försäkringsgivare så långt som möjligt jämställda villkor — skulle detta kunna leda till att försäkringsskyddet för berörda försäkringstagare förbättrades. Om nämligen dessa försäkringsgivares verksamhet i Sverige kom att stå under tillsyn av försäkringsinspektionen och om de aktuella försäkringssammanslutningarna blev tvungna att här i riket deponera vissa tillgångar samt iakttä svensk lagstiftning, skulle detta kunna vara till fördel för deras svenska försäkringstagare. Dessutom skulle svenska försäkringstagares situation kunna förbättras därigenom att upphandlingen av försäkring kunde ske med hjälp av svenskregistrerade försäkringsmäklare.

Det hittillsvarande intresset från utländska försäkringsmäklares sida att verka på den svenska marknaden borde minska om försäkringssammanslutningar tilläts verka i Sverige som koncessionerade försäkringsgivare. En oregerad s.k. grå mäklarverksamhet skulle kanske därigenom helt kunna komma att försvinna. Därtill kommer att intresset för att kringgå begränsningar i möjligheter att förmedla försäkring från i Sverige icke koncessionerad försäkringsgivare, skulle minska om utländska försäkringssammanslutningar och då främst Lloyd's fick möjlighet att erhålla koncession i Sverige.

För de försäkringssökande i Sverige, framförallt för små och medelstora svenska företag med huvudsakligen svenska försäkringsrisker, skulle existensen av internationella försäkringssammanslutningar med svensk koncession kunna innebära en större valmöjlighet när det gäller försäkringslösningar av olika slag. När det däremot gäller försäkring av speciella risker där normalt försäkring inte står till buds inom Sverige eller där den svenska marknads kapacitet är otillräcklig medger den av kommittén föreslagna mäklarlagen att försäkringsmäklare anlitas för att teckna försäkring utomlands. Visserligen kan alla svenska rättssubjekt i dag i och för sig teckna försäkring direkt hos utländska försäkringssammanslutningar. De måste emellertid i sådana fall normalt vända sig till mäklare i utlandet — en ordning som ligger närmast till för internationellt verk samma stora svenska industriföretag. För enskilda försäkringskonsumenter och framförallt för små och medelstora svenska företag är således möjligheterna att få tillgång till den försäkringsmarknad som de internationella försäkringssammanslutningarna representerar f.n. i praktiken begränsade.

En ordning där utländska försäkringssammanslutningar blev svensk-

koncessionerade försäkringsgivare skulle också underlätta för försäkringstagare i dessa sammanslutningar när det gäller deras kontakter med sammanslutningen. Möjlighet skulle vidare finnas för den svenska försäkringsinspektionen att påtala felaktigheter m.m., liksom möjlighet för den svenske försäkringstagaren att, i förekommande fall, inför svensk domstol stämma företrädare för sammanslutningen.

Tryggheten i ekonomiskt hänseende för svenska försäkringstagare borde generellt sett inte bli sämre om försäkring meddelas av en sammanslutning än om den meddelas av vanliga försäkringsföretag, förutsatt att sammanslutningens egen soliditet är tillfredsställande. Alla försäkringsgivare med svensk koncession måste dessutom bl.a ha tillgångar svarande mot sina förpliktelser eller här i riket deponera vissa tillgångar.

Mot bakgrund av de nu redovisade förhållandena har kommittén diskuterat två olika modeller för att göra det möjligt för utländska försäkringsammanslutningar att få koncession i Sverige. Den ena bygger på reglering i lagen om utländska försäkringsföretag — *generalrepresentantmodellen* — och den andra på en reglering enligt försäkringsrörelselagen — *återförsäkringsmodellen*.

5.2 Generalrepresentantmodellen

Generalrepresentantmodellen bygger på att möjlighet för utländska försäkringssammanslutningar att få svensk koncession skapas genom att lagen om utländska försäkringsföretag utbyggs med ett principiellt stadgande enligt vilket regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, försäkringsinspektionen, ges befogenheter att medge de avvikelser som kan erfordras till följd av den associationsform som den aktuella verksamheten bedrivs i. Modellen överensstämmer i stort med det förslag som försäkringsinspektionen framförde 1963 och överensstämmer också med liknande lösningar avseende Lloyd's i vissa EG-länder. Regeringen eller inspektionen skulle vidare kunna utfärda de närmare föreskrifter angående utländsk försäkringssammanslutnings rörelse här i riket som anses erforderliga. Hänsyn kan därvid tas till varje sammanslutnings egen uppbyggnad och särprägel.

Modellen förutsätter att koncession meddelas åt något rättssubjekt. Ett problem kan därvid vara åt vem koncession skall meddelas. Kan t.ex. koncession meddelas sammanslutningen som sådan, dvs. samtliga underwriters och syndikat, eller kan koncession meddelas enskilda underwriters. Denna problemställning måste lösas i varje enskilt fall beroende på sammanslutningens utformning och särprägel.

En koncession enligt lagen om utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige förutsätter i korthet en generalagent som på det utländska försäkringsföretagets vägnar marknadsför och utfärdar försäkringar samt sköter skadereglering. Koncessionen medför också vissa förpliktelser, bl.a. att svara inför svensk domstol, fullgöra depositionsskyldighet samt betala skatt i Sverige för här bedriven försäkrings-

rörelse. Generalagenten själv bedriver, trots att han utfärdar försäkring, ingen självständig försäkringsrörelse i den meningen att han står den risk som övertagits från försäkringstagaren. Det är således det utländska försäkringsföretaget som formellt sett driver försäkringsrörelse här i riket, låt vara genom en generalagent.

I ett principiellt avseende skulle en sammanslutning eller försäkringsbörs i svenskt koncessionshänseende skilja sig från vanliga utländska försäkringsföretag med svenska generalagenter. En representant för sammanslutningen (*generalrepresentant*) skulle visserligen finnas i Sverige, men denne skulle inte vara generalagent i lagens mening, eftersom han normalt inte skulle utfärda försäkring på underwriters vägnar. Detta skulle nämligen strida mot själva idén med en särskild försäkringssammanslutning eller försäkringsbörs och kunde, såsom i Lloyd's fall, dessutom strida mot lagstiftningen i vederbörande land. Försäkring skulle i stället normalt efter förhandling i varje enskilt fall utfärdas av en eller flera underwriters.

En *förutsättning* för att *svensk koncession* för skadeförsäkring överhuvud skall kunna komma i fråga beträffande utländska försäkringssammanslutningar, måste vara, att en utländsk försäkringssammanslutnings verksamhet i Sverige så långt möjligt kommer att bedrivas på lika villkor som för motsvarande verksamhet hos andra här i landet koncessionerade utländska försäkringsföretag. Ytterligare förutsättningar måste vara att svenska försäkringstagares intressen tillvaratas och att en tillfredsställande tillsyn från den svenska tillsynsmyndighetens sida kan komma till stånd. I det följande vill kommittén redovisa sina diskussioner i dessa avseenden.

För utländska försäkringsföretag med koncession för skadeförsäkringsrörelse enligt lagen om utländska försäkringsföretag gäller en rad olika förpliktelser för den rörelse som bedrivs här i riket genom generalagenten. Bland dessa kan nämnas skyldighet att lyda under svensk lag i fråga om alla av företagets verksamhet här i riket härflytande rättsförhållanden, vara pliktig att svara inför svensk domstol och underkasta sig svensk myndighets avgörande samt beträffande företagets verksamhet här i riket stå under tillsyn av försäkringsinspektionen. Ett utländskt försäkringsföretag skall vidare fullgöra depositionsskyldighet enligt lagen om utländska försäkringsföretag och betala skatt i Sverige enligt 2 § lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt. Basen för depositions- resp. skattskyldighetens fullgörande är premiinkomsten av här i riket bedriven försäkringsrörelse, dvs. premieinkomsten för försäkringar utfärdade av svensk generalagent på ett utländskt försäkringsföretags vägnar.

Det ligger i sakens natur att, om ett utländskt försäkringsföretag fått koncession att driva försäkringsrörelse i ett visst land, i princip *all* försäkringsaffär från detta land förutsätts gå genom generalagenten och inte direkt till det utländska försäkringsföretaget eller till dess generalagent i annat land. Den svenska lagstiftningen inrymmer i och för sig inget uttryckligt krav i detta hänseende, men det affärsmässiga förhållandet mellan det utländska försäkringsföretaget och generalagenterna eller mellan

generalagenterna torde förutsätta att detta iakttas. Om svensk försäkringsaffär skulle gå till annan än den svenske generalagenten, skulle annars misstanke lätt kunna uppkomma att den svenska generalagenten medvetet kanaliserar affär till annat land i avsikt att slippa olika ekonomiska belastningar här i riket. Den svenske generalagenten skulle i sådana fall också riskera att få svara inför svensk domstol för försäkring utfärdad i annat land.

Om utländska försäkringssammanslutningar skulle beredas möjlighet att få svensk koncession, uppkommer frågan vad som skall anses hänförligt till försäkringsrörelsen bedriven i Sverige. Försäkring avseende såväl svenska som utländska risker skulle nämligen i dessa fall komma att utfärdas direkt av en eller flera underwriters i sammanslutningen och således inte av en svensk generalagent. Till skillnad från vad som normalt gäller i generalagentförhållandet, skulle således försäkringsaffär avseende svenska risker kunna komma att tillföras utländsk försäkringssammanslutning på två olika sätt. Dels skulle affär kunna tillföras genom svenska försäkringsmäklares försorg och dels genom att svenska försäkringstagare direkt eller genom försäkringsmäklare i utlandet tecknar försäkring i sammanslutningen.

Enligt kommitténs bedömning skulle det inte vara lämpligt eller praktiskt möjligt att förhindra de svenska rättssubjekt som så önskar att själva direkt eller genom försäkringsmäklare i utlandet teckna försäkring hos underwriters i utländska försäkringssammanslutningar. Detta överensstämmer med vad som enligt lagstiftningen överhuvud gäller för svenska rättssubjekts rätt att, med något undantag, teckna försäkring direkt hos försäkringsföretag i andra länder. Även i det fall att ett utländskt försäkringsföretag har koncession att driva försäkringsrörelse i Sverige, oavsett om det sker genom dotterbolag eller genom generalagent, måste svenska rättssubjekt anses ha möjlighet att teckna försäkring direkt hos det utländska försäkringsföretaget i ett annat land, även om det affärsmässiga förhållandet mellan det utländska försäkringsföretaget och ett svenskt dotterbolag eller en svensk generalagent normalt torde förutsätta att svensk försäkringsaffär i första hand går till dotterbolaget eller generalagenten.

För ett utländskt försäkringsföretag med koncession enligt lagen om utländska försäkringsföretag, anses premieinkomsten för försäkringar utfärdade av den svenske generalagenten hänförliga till försäkringsrörelsen i Sverige. Beträffande utländska försäkringssammanslutningar skulle, som redan framgått, generalrepresentanten inte komma att utfärda några försäkringar. För att i dessa fall kunna få en tillfredsställande svensk kontroll över vad som kan anses hänförligt till försäkringsrörelsen i Sverige och för att den svenska tillsynsmyndigheten skulle kunna få in ett redovisningsunderlag av generalrepresentanten motsvarande dem som generalagenter för andra utländska i Sverige verksamma försäkringsgivare är skyldiga att insända, borde i så fall alla premier och skadeersättningar avseende försäkringar meddelade av underwriters i utländsk försäkringssammanslutning med svensk koncession via general-

representanten eller efter förmedling av svenskregistrerad försäkringsmäklare gå genom generalrepresentanten. Generalrepresentanten skulle svara för att underlaget är korrekt och fullständigt. Den premieinkomst som kom att gå genom generalrepresentanten fick således anses hänförlig till försäkringsrörelsen bedriven i Sverige. Härav skulle följa att en utländsk försäkringssammanslutning med svensk koncession, för dessa försäkringar i alla därav härflytande rättsförhållanden skulle lyda under svensk lag, skulle vara pliktig svara inför svensk domstol och skulle underkasta sig svensk myndighets avgörande samt beträffande denna verksamhet skulle stå under tillsyn av försäkringsinspektionen.

Ett utländskt försäkringsföretag skall enligt 6 § 5 lagen om utländska försäkringsföretag, i samband med inlämnandet av koncessionsansökan i bank deponera värdehandlingar, som inspektionen godtagit, till ett värde som motsvarar 300 gånger det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde då ansökningen lämnades in (initial deposition). För försäkring av annat slag än personförsäkring skall depositionen enligt 15 a § inom åtta månader efter utgången av varje räkenskapsår uppgå till ett belopp som motsvarar 300 gånger det basbelopp som gällde vid räkenskapsårets utgång. Om bruttoinkomsten under räkenskapsåret överstiger detta belopp, skall depositionen uppgå till ett belopp som motsvarar bruttopremieinkomsten under räkenskapsåret (minimideposition kombinerad med omslutningsrelaterad deposition).

Om möjlighet för utländsk sammanslutning att verka i Sverige skulle lösas med hjälp av lagen om utländska försäkringsföretag, skulle detta inte medföra några svårigheter när det gäller den *initiala depositionen*. För den därefter basbeloppsanknutna *minimidepositionen kombinerad med den omslutningsrelaterade depositionen* skall enligt lagen om utländska försäkringsföretag bruttopremieinkomsten under räkenskapsåret vara avgörande. Med bruttopremieinkomst förstås därvid premieinkomsten för försäkringar utfärdade av svensk generalagent på ett utländskt försäkringsföretags vägnar. Om man skulle följa kommitténs tidigare redovisade resonemang beträffande vad som skall hänföras till försäkringsrörelse bedriven i Sverige i vad avser utländska försäkringssammanslutningar, kommer den premieinkomst som skulle gå genom generalrepresentanten att bli basen för depositionsskyldighetens fullgörande.

Enligt 2 § 6 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt (senast ändrad genom SFS 1985:249) skall beträffande försäkringsrörelse som i Sverige drivits av utländsk skadeförsäkringsanstalt, såsom här i riket skattepliktig nettointäkt upptas ett belopp motsvarande två procent av anstaltens premieinkomst av här bedriven försäkringsrörelse. I konsekvens med kommitténs resonemang rörande vad som borde hänföras till försäkringsrörelse bedriven i Sverige såvitt avser utländska försäkringssammanslutningar, skulle även skattskyldigheten för en utländsk försäkringssammanslutning med svensk koncession grundas på den premieinkomst som kom att gå genom generalrepresentanten.

Vissa speciella tillsynsfrågor skulle uppkomma om utländska försäk-

ringssammanslutningar fick möjlighet att bli koncessionerade försäkringsgivare i Sverige. Detta sammanhänger givetvis främst med att försäkring inte skulle utfärdas av en generalagent i Sverige utan av en eller flera underwriters i sammanslutningen i ett annat land och vidare med att verksamheten här i landet uteslutande skulle bedrivas med anlitande av försäkringsmäklare, fristående skaderegleringsexpertis m.m.

Enligt 24 § första stycket lagen om utländska försäkringsföretag är generalagenten skyldig att lämna försäkringsinspektionen de upplysningar som inspektionen begär i fråga om företaget och dess verksamhet inom riket. På motsvarande sätt får inspektionen förutsättas ha möjlighet att genom den svenske *generalrepresentanten* kunna skaffa sig nödvändig information om olika förhållanden inom sammanslutningen som berör försäkringsrörelsen hänförlig till Sverige.

En särskild fråga är vilka kontrollmöjligheter som inspektionen skulle ha att försäkringar meddelade av en eller flera underwriters i sammanslutningen via generalrepresentanten eller efter förmedling av svenska försäkringsmäklare, verkligen hänförs till försäkringsrörelsen bedriven i Sverige och att följaktligen premierna går genom generalrepresentanten. Enligt 17 § i den av kommittén tidigare föreslagna lagen om försäkringsmäklare skulle inspektionen kunna kontrollera affärer som förmedlats av sådana mäklare som godkänts av en utländsk försäkringssammanslutning och därvid kunna få konstaterat om affärerna motsvaras av premieinkomster som gått genom generalrepresentanten.

5.3 Återförsäkringsmodellen

Konstruktionen av denna modell går ut på att skapa möjligheter för försäkringssammanslutningar att bedriva verksamhet i Sverige på ett sätt som mer ansluter till den svenska lagstiftningen och det svenska koncessionssystemet på försäkringsområdet. Enligt gällande bestämmelser kan ett utländskt försäkringsföretag välja att bedriva verksamhet i Sverige genom generalagent eller genom dotterbolag. I det senare fallet kommer verksamheten bl.a. att regleras av försäkringsrörelselagens bestämmelser. Den nu diskuterade återförsäkringsmodellen bygger på att lösa frågan om utländska försäkringssammanslutningars verksamhet i Sverige genom tillämpning av försäkringsrörelselagens regler.

Enligt försäkringsrörelselagen 1 kap. 1 § får försäkringsrörelse drivas endast av försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag som fått tillstånd (koncession) till detta. En försäkringssammanslutning som sådan kan alltså inte komma i fråga för koncession. Inte heller medger den i det föregående redovisade konstruktionen med en särskild sammanslutning att ett försäkringsbolag i ett annat land meddelar och utfärdar försäkringar i sammanslutningens namn. En till försäkringsrörelselagen anslutande konstruktion som gör det möjligt för försäkringssammanslutningar att bedriva verksamhet i Sverige, måste därför bygga på att sammanslutningar med utnyttjande av ett i Sverige koncessionerat

försäkringsbolag såsom direktförsäkringsgivare får möjlighet att verka på den svenska försäkringsmarknaden.

Rent praktiskt skulle konstruktionen innebära att svenska försäkrings-sökandes eventuella direktförsäkringsbehov kanaliserades till det svenska försäkringsbolaget, t.ex. genom svenska försäkringsmäklare. Det svenska bolaget skulle därefter kontakta sammanslutningen eller dess representanter, och utfärda ett med återförsäkringsavtalet likalydande direktförsäkringsavtal. Återförsäkringsavtalet skulle således komma att helt återspegla direktförsäkringsavtalet. Försäkringssammanslutningen eller snarare vissa underwriters i denna blir då formellt sett återförsäkringsgivare, men i praktiken får den eller de en ställning som påminner om en direktförsäkringsgivares.

Enligt den tänkta konstruktionen skulle det försäkringsbolag som utfärdar direktförsäkring för underwriters i försäkringssammanslutning kunna vara ett redan existerande försäkringsbolag med svensk koncession eller ett nybildat försäkringsbolag. I det senare fallet kan bolaget antingen helt vara inriktat på att utfärda direktförsäkring i Sverige för underwriters i sammanslutningen inom i bolagsordningen angivna försäkringsgrenar. För det eller de försäkringsbolag som avser att utfärda direktförsäkringar i Sverige för underwriters i en försäkringssammanslutning, måste bolagsordningen förutom att ange inom vilka försäkringsgrenar verksamheten skall bestå, också innehålla en bestämmelse, som skall stadfästas av regeringen eller försäkringsinspektionen, enligt vilken bolaget får återförsäkra direktförsäkring *i sin helhet* i en bestämd försäkringssammanslutning och dess underwriters. Någon möjlighet för svenskt dotterbolag till vanliga utländska försäkringsföretag att återförsäkra direktförsäkring i dess helhet, borde i så fall inte komma i fråga. Sådana utländska företags associationsformer nödvändiggör inte någon specialbehandling i detta hänseende. Det blir beträffande försäkringssammanslutningar med den nu diskuterade konstruktionen närmast frågan om ett s.k. frontingarrangemang, dvs. att en direktförsäkringsgivare utfärdar och förvaltar försäkringar som återförsäkras i sin helhet eller till större del än som är normalt för bolaget.

I sitt betänkande Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten (SOU 1986:8), avvisade kommittén tanken på att föreslå bestämmelser i försäkringslagstiftningen eller i respektive bolagsordning eller grunder syftande till att reglera frontingverksamheten. Kommittén anförde i stället att vissa former av fronting måste anses strida mot sundhetsprincipen i försäkringslagstiftningen, bl.a. genom den kostnadsfördrygning som genom onödig återförsäkring kan komma att ske. Vidare framhöll kommittén, att det inte kunde vara förenligt med en sund utveckling att försäkringsgivare genom frontingarrangemang kringgår de svenska koncessionsreglerna. Vissa former av fronting ansågs emellertid acceptabla bl.a. om den inte bedrevs mera varaktigt och endast i begränsad omfattning. En bedömning förelögs ske från inspektionens sida i varje enskilt fall. En väsentlig fråga skulle därvid vara det berörda direktförsäkringsbolagets konsolideringssituation och vilka konsekvenser den ifrågavarande fron-

tingverksamheten kunde få för bolagets soliditet och försäkringstagarnas trygghet.

Den nu av kommittén diskuterade konstruktionen att låta ett svensk-koncessionerat försäkringsbolag återförsäkra direktförsäkringsavtal i sin helhet hos underwriters i bestämd försäkringssammanslutning, skulle principiellt kunna anses strida mot de uttalanden som kommittén gjorde i det nyssnämnda betänkandet. Emellertid blir det i detta fall inte fråga om ett kringgående av de svenska koncessionsreglerna, eftersom regleringen eller inspektionen i ärendet angående stadfästelse av bolagsordningen i det konkreta fallet får ta ställning till själva anordningen. Inte heller torde det normalt bli fråga om icke önskvärda konsekvenser i fråga om det svenska bolagets soliditet eller de svenska försäkringstagarnas trygghet.

Det försäkringsbolag som förutsätts utfärda direktförsäkring för underwriters i en försäkringssammanslutning skall enligt denna modell i den mån det är frågan om ett nybildat bolag enligt 1 kap. 6 § försäkringsrörelselagen ha ett aktiekapital som skall bestämmas med hänsyn till omfattningen och beskaffenheten av den planerade rörelsen. Inom ramen för nuvarande lagstiftning kan således beaktas, att det i ett konkret fall är fråga om ett försäkringsbolag där direktförsäkringsavtalen återförsäkras i sin helhet hos underwriters i en försäkringssammanslutning, varvid dennas soliditet bl.a. får betydelse för bedömningen av erforderligt aktiekapital. Av den verksamhetsplan som enligt gällande lag skall bifogas koncessionsansökan kommer därvid bl.a. att framgå hur principerna för återförsäkring är uppbyggda liksom det förväntade ekonomiska utfallet under verksamhetens inledningsskede.

Det svenska försäkringsbolag som skulle meddela direktförsäkring och återförsäkra försäkringsåtagandena i sin helhet hos underwriters i en försäkringssammanslutning, kan ägas antingen av sammanslutningen eller av underwriters i sammanslutningen, om detta är möjligt, eller av svenska rättssubjekt. Däremot borde försäkringsmäklare inte kunna komma i fråga som ägare.

Försäkringsbolaget som skulle återförsäkra direktförsäkringarna i dess helhet hos underwriters i försäkringssammanslutning, blir såsom svensk juridisk person skyldigt att i sin verksamhet tillämpa försäkringsrörelselagens alla bestämmelser. Detta betyder bl.a., att bolaget kommer att stå under tillsyn av försäkringsinspektionen och att tillsynsmyndigheten skulle få långtgående tillsynsbefogenheter gentemot bolaget. Bolaget blir också skyldigt att iaktta svensk lagstiftning i övrigt, t.ex. försäkringsavtalslagstiftning, konsumentskyddslagstiftning, skattelagstiftning m.m.

Beträffande de särskilda reglerna om rörelsen i 7 kap. försäkringsrörelselagen, skulle försäkringsbolaget i vanlig ordning bli skyldigt att redovisa försäkringstekniska skulder. Av bestämmelsen i 11 kap. 10 § följer att det på balansräkningens passivsida som en särskild post tas upp försäkringstekniska skulder och på aktivsidan återförsäkrarens andel i dessa. För försäkringsbolag som skulle återförsäkra direktförsäkring i sin helhet hos underwriters i försäkringssammanslutning kommer normalt, om

sammanslutningen eller aktuella syndikat bedöms ha en tillfredställande soliditet, inte i balansräkningen att totalt sett uppkomma någon försäkringsteknisk skuld för egen räkning. Bolaget skulle således inte enligt lagstiftningen behöva ha några tillgångar i Sverige motsvarande försäkringstekniska skulder.

Inom internationell återförsäkring är det dock vanligt att mellan direktförsäkringsgivaren och återförsäkringsgivaren överenskomms att hela eller viss del av den senares försäkringstekniska skuld lokaliseras i det land där direktförsäkringsgivaren finns. För att främst uppnå så likartade konkurrensbetingelser som möjligt mellan utländska försäkringssammanslutningar och vanliga utländska försäkringsföretag med svensk koncession, torde modellen förutsätta att det i det svenska försäkringsbolagets bolagsordning finns angivet att underwriters i sammanslutningen som utfärdat återförsäkringsavtalet, i Sverige skall lokalisera hela eller viss del av de tillgångar som skall motsvara värdet av den försäkringstekniska skulden.

5.4 Kommitténs ställningstagande

Kommittén har ingående övervägt de nu presenterade alternativa modellerna för att inom ramen för gällande försäkringslagstiftning öppna möjligheter för försäkringssammanslutningar att verka i Sverige. Därvid har kommittén funnit att ingendera modellen representerar tekniskt fullgoda lösningar. Kommittén har därför inte ansett sig böra förorda någon av dem, och har inte heller kunnat komma fram till andra alternativ som bättre skulle ansluta till de grundläggande principerna i det svenska försäkringsväsendet. Då kommittén i sina direktiv inte uttryckligen ålagts att framlägga förslag i denna fråga, och då frågan dessutom sammanhänger med pågående diskussioner och förhandlingar om det internationella tjänsteutbytet, har kommittén avstått från att framlägga egna förslag, och begränsat sig till att redovisa resultatet av sina undersökningar.

Kap 9 Vissa övriga frågor

1 Överlåtelse av försäkringsbestånd

1.1 Inledning

Kommittén har ansett sig böra behandla överlåtelse av försäkringsbestånd, eftersom denna fråga har ett visst samband med kommitténs förslag till begränsningar i rätten att förvärva aktier i ett svenskt försäkringsaktiebolag. Frågan om överlåtelse av försäkringsbestånd gäller dock både försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag.

1.2 Gällande bestämmelser

Frågan om överlåtelse och övertagande av försäkringsbestånd regleras i 15 kap. försäkringsrörelselagen. En överlåtelse kan ske av delar eller av hela beståndet i ett försäkringsbolag. I sistnämnda fall ersätter föreskrifter i försäkringsrörelselagen reglerna om fusion i aktiebolagslagen, till vilka någon motsvarighet inte finns i försäkringsrörelselagen. Av 14 kap. 3 § försäkringsrörelselagen framgår, att en överlåtelse av ett bolags hela försäkringsbestånd måste följas av bolagets likvidation. Förfarandet är detsamma för både försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag.

Överlåtelse och övertagande av försäkringsbestånd fordrar försäkringsinspektionens tillstånd. Sådant tillstånd får enligt 15 kap. 3 § försäkringsrörelselagen inte ges, om försäkringstagarnas rätt därigenom försämrats. Vid överlåtelse av försäkringsbestånd måste hänsyn också tas till försäkringstagarna i det övertagande bolaget. För försäkringsbolag i allmänhet gäller, att om det försäkringsbestånd som övertas inte är självförsörjande, utan skulle komma att subventioneras av försäkringstagarna i det övertagande bolaget, de senare skulle kunna lida förfång. I sådana fall kan skäl för vägran av tillstånd att verkställa överlåtelseavtalet anses föreligga. Skulle däremot ett välkonsoliderat bolags försäkringsbestånd överlätas till ett sämre konsoliderat bolag, uppstår ett motsatt förhållande. Detta har ibland förekommit vid överlåtelser mellan lokalbolag, varvid försäkringstagarna i det överlättna beståndet som kompensation garanterats en viss tids premiefrihet hos det övertagande bolaget.

Överlåtelseerna brukar ske i form av två separata avtal, ett som rör försäkringstagarna och ett som rör övriga frågor kring överlåtelsen. Det är i princip endast det förstnämnda avtalet som ges in till försäkringsinspektionen och prövas av denna. Med stöd av sin allmänna tillsynsrätt kan dock inspektionen granska även andra inslag i överlåtelsen.

Regleringen av överlåtelser av försäkringsbestånd motsvaras på bankområdet av bestämmelser om övertagande av rörelse.

En bank får sålunda enligt 2 kap. 5 § bankrörelselagen (1987:617) förvärva ett bankaktiebolags eller en sparbanks rörelse, om övertagandet inte kan anses vara till skada för det allmänna. Om förvärvet avser hela eller en inte obetydlig del av rörelsen, krävs att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bankinspektionen lämnar tillstånd till förvärvet. För överlåtelse av del av rörelse mellan föreningsbanker finns motsvarande bestämmelser i 10 kap. 8 § föreningsbankslagen (1987:620).

Genom den nya banklagstiftning som trätt i kraft den 1 juli 1987 har efter förebild av aktiebolagslagen (1975:1385) införts bestämmelser som möjliggör fusioner mellan bankaktiebolag, dels på så sätt att ett bankaktiebolag går upp i ett annat bankaktiebolag, dels genom att två eller flera bankaktiebolag förenas så att de bildar ett nytt bankaktiebolag. För sparbanker och föreningsbanker gäller motsvarande möjligheter. Fusioner kan inte ske mellan svensk- och utlandsägda bankaktiebolag, mellan bankaktiebolag och sparbank eller föreningsbank och inte heller mellan sparbank och föreningsbank. Regeringen prövar om en fusion kan anses förenlig med deras intressen som är insättare i eller i övrigt har fordringar på de av fusionen berörda bankerna, samt om fusionen framstår som ändamålsenlig ur allmän synpunkt.

1.3 Kommittens överväganden

Vid sina överväganden har kommittén utgått från den grundläggande principen i försäkringsrörelselagens stadganden i 15 kap. 3 § rörande överlåtelser av försäkringsbestånd, att överlåtelsen inte får äga rum om försäkringstagarnas rätt därigenom försämrats. Denna grundprincip har giltighet med avseende på försäkringstagarna i såväl det överlåtande som det övertagande bolaget.

Kommittén har till en början analyserat innebörden av lagstadgandets lydelse "om försäkringstagarnas *rätt* försämrats". I snävaste mening skulle med denna formulering kunna förstås försäkringstagarens rätt att ograverat utfå de i försäkringsbrevet avtalade försäkringsbeloppen vid de tidpunkter och i den ordning som anges i avtalet. Soliditetsprincipen är ett uttryck för detta. Däremot grundar inte skälighetsprincipen en distinkt, preciserbar rätt för försäkringstagarna. Ej heller ger stadgandena i nu gällande försäkringsrörelselag försäkringstagarna, vare sig inom liv- eller skadeförsäkring, någon klart angiven rätt beträffande premiesättningen och försäkringskostnaderna överhuvud. Lagen uppställer endast principiella krav på att premiesättningen skall vara skäligt avvägd med hänsyn till den risk som försäkringen är avsedd att täcka m.m. Liv-

grunderna skall trygga bolagets förmåga att meddela försäkringar till en kostnad som är skäligen med hänsyn till försäkringens art. Enligt kommitténs tolkning har emellertid försäkringsrörelselagens 15 kap. 3 § om överlåtelse en vidare syftning än att enbart säkerställa den rätt till försäkringsförmåner som anges i avtalet. Lagen vill generellt slå vakt om den *trygghet* som försäkringstagarna kan ha befogad anledning att förvänta sig av sitt försäkringsskydd. Med detta synsätt får lagstadgandets lydelse anses innebära att vid prövning av överlåtelse hänsyn skall tas till kraven på betryggande soliditet och på skälighet.

Med det anförda vill kommittén fastslå, att försäkringstagarnas trygghet inte får äventyras genom en överlåtelse. Detta innebär inte endast krav på att soliditeten måste vara tillfredsställande, utan även krav i skälighetshänseende på betingelserna beträffande försäkringstagarnas kostnader, dvs. beträffande framtida premieutveckling och återbäring. I sitt betänkande Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten har kommittén föreslagit att lagens definition av skälighetsprincipen skall formuleras som ett krav på att försäkringstagarnas kostnader för försäkringsskyddet skall vara sakligt motiverade och väl avvägda med hänsyn till den risk försäkringen är avsedd att täcka, nödvändiga driftkostnader, konsolideringsbehov, kapitalavkastning samt omständigheterna i övrigt. Vid prövning av tillstånd till överlåtelse måste därför avgörande vikt fästas vid att det övertagande bolagets soliditet och konsolideringskapital kan bedömas ge en garanti för att trygghetskravet kommer att uppfyllas, t.ex. genom att konsolideringsmedel medföljer från det överlåtande bolaget om så erfordras. Härvid bör kommitténs synpunkter på skälighetsprincipen och soliditetsprincipen givna i nyssnämnt betänkande kunna tjäna till ledning.

De principer som kommittén nu angett utgör inte ett absolut hinder i sådana fall då överlåtelse av försäkringsbestånd bedöms vara den lämpligaste lösningen för att skydda försäkringstagarna i försäkringsbolag som hotar komma på obestånd eller eljest befinner sig i en ogynnsam utveckling.

Överlåtelse av försäkringsbestånd — åtminstone av större bestånd — är av samma räckvidd som försäkringsbolags förvärv av aktier i försäkringsaktiebolag. På bankområdet krävs regeringens tillstånd för övertagande av bankrörelse. Kommittén finner det motiverat, att också vid överlåtelse av försäkringsbestånd regeringens tillstånd skall erfordras för överlåtelser som bedöms ha principiell betydelse eller i övrigt bedöms vara av synnerlig vikt. Tillstånd till överlåtelser i övriga fall bör prövas av försäkringsinspektionen.

Kommittén föreslår alltså att 15 kap. 3 § omarbetas och får en lydelse i överensstämmelse med nu anförda synpunkter.

Överlåtelser av större försäkringsbestånd kan vidare få konsekvenser för försäkringsväsendets struktur, och därigenom påverka konkurrensförhållandena inom branschen. Vid prövningen av tillstånd till överlåtelse måste därför beaktas de syften som lagstiftningen om konkurrensbegränsning slår vakt om.

2 Konkurrenslagens tillämpning på förvärv av aktier i försäkringsaktiebola- bolag och på överlåtelse av försäkringsbestånd

2.1 Gällande bestämmelser

Konkurrenslagens (1982:729) syfte är att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet genom åtgärder mot skadliga konkurrensbegränsningar. Lagen är tillämplig på alla konkurrensbegränsningar som företas av näringsidkare. Med näringsidkare förstås var och en som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art, oavsett om verksamheten är inriktad på ekonomisk vinst eller ej. Försäkringsbolagen omfattas således av lagstiftningen.

Om en konkurrensbegränsning har skadlig verkan inom landet, kan enligt 2 § marknadsdomstolen för att förhindra sådan verkan besluta om åtgärder som anges i konkurrenslagen. Dessa åtgärder får riktas mot en näringsidkare som föranlett den skadliga verkan. Med skadlig verkan förstås att konkurrensbegränsningen på ett sätt som är otillbörligt från allmän synpunkt påverkar prisbildningen, hämmar effektiviteten inom näringslivet eller försvårar eller hindrar annans näringsutövning.

Ärenden enligt konkurrenslagen handläggs av näringsfrihetsombudsmannen (NO). Ett ärende kan hänskjutas till marknadsdomstolen efter ansökan av NO eller av sammanslutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare som berörs av konkurrensbegränsningen i fråga. Marknadsdomstolen skall, om den funnit att skadlig verkan föreligger, söka förhindra den skadliga verkan genom förhandling. Domstolen har vidare möjlighet att ingripa med tvångsåtgärder såsom förbud och åläggande mot en näringsidkare som föranleder den skadliga verkan.

I 5 § ges särskilda bestämmelser om konkurrenslagens tillämplighet vid *företagsförvärv*. Ett företagsförvärv kan omfatta ett helt företag eller en rörelsegren som ingår i ett större företagsförvärv. Lagen är också tillämplig på partiella förvärv, såsom aktieöverlåtelser, om förvärven ger ett kontrollerande inflytande i företaget (jfr SOU 1978:9 s. 342 ff.). Finner NO att ett företagsförvärv leder till marknadsdominans och medför skadlig verkan enligt 2 §, kan NO föra talan i marknadsdomstolen.

Om marknadsdomstolen finner att ett förvärv medför skadlig verkan skall den alltid först ta upp förhandling för att förhindra en sådan verkan. Skulle förhandlingarna inte leda till avsett resultat, ger 6 § domstolen möjlighet att förbjuda förvärvet. Beslut om förbud måste dock enligt 7 § underställas regeringen och godkännas av denna för att bli gällande. Regeringen kan därvid fastställa förbudet helt eller delvis. Enligt departementschefsuttalandet i propositionen med förslag till konkurrenslag (prop. 1981/82:165 s. 267) kan ett förbud eller åläggande som gäller t.ex.

en aktiepost begränsas till en del av denna, om omständigheterna föranleder detta.

Regeringens prövning av frågan om ett företagsförvärv skall förbjudas eller inte, förutsätts i departementschefsuttalandet i propositionen till konkurrenslagen (prop. 1981/82:165 s. 98) kunna grundas på bredast möjliga kännedom om de olika samhällsintressen som kan vara berörda av förvärvet. Har ett företagsförvärv slutligt förbjudits är förvärvet ogiltigt. Även utländska uppköp av företag omfattas av kontrollen enligt konkurrenslagen. Sådana förvärv faller också under 1982 års lag om utländska förvärv av svenska företag m.m. Detta kan alltså innebära att prövningen av ett och samma förvärv kan ske enligt två olika regelsystem. I propositionen framhåller emellertid departementschefen, att detta inte utgör någon nackdel, eftersom en sådan dubbelkontroll också förekommer i andra sammanhang beträffande näringsverksamhet. En erforderlig samordning kan ske på myndighetsplanet (prop. 1981/82:165 s. 98).

Parterna i ett avtal om företagsförvärv har också möjlighet att anmäla ett förvärv till NO för prövning. Beslutar NO att lämna förvärvet utan åtgärd, kan något förbud mot avtalet senare inte påkallas.

2.2 Kommitténs överväganden

Som framgår av den lämnade redogörelsen faller försäkringsbolagen för närvarande under konkurrenslagens bestämmelser. I departementschefsanförandet i propositionen (1981/82:165 s. 263) angående konkurrenslagen uttalades emellertid, att det senare kunde bli aktuellt att — till undvikande av en dubblerande kontroll — pröva frågan huruvida försäkringsrörelseområdet kan undantas från konkurrenslagens förvärvsregler, om försäkringsverksamhetskommitténs arbete gav anledning därtill. I anledning av departementschefens uttalande vill kommittén till en början erinra om, att motivet för de gränser som den föreslagit i kap. I beträffande rätten att förvärva aktier i försäkringsaktiebolag varit att förhindra dominerande ägarinflytande i bolagen och indirekt inom kreditmarknaden och näringslivet i övrigt. När det gäller kommitténs förslag att låta begränsningsregeln omfatta jämväl försäkringsbolagens rätt att förvärva aktier i andra försäkringsaktiebolag har syftet bl.a. just varit att förebygga en utveckling som kan leda till en icke önskvärd struktur inom försäkringsväsendet, i riktning mot oligopol och skadlig konkurrensbegränsning.

Det skulle därför kunna hävdas, att skäl föreligger för att från konkurrenslagens tillämpning undanta förvärv i allmänhet av aktier i försäkringsaktiebolag, och särskilt då försäkringsbolags förvärv av aktier i försäkringsaktiebolag. Mot detta kan anföras, att konkurrenslagen nu är tillämplig på alla företagsförvärv som leder till marknadsdominans och medför skadlig verkan. Det kan inte helt uteslutas, att ett antal försäkringsbolag tillsammans, utan att de av kommittén föreslagna begräns-

ningsreglerna för enskilda förvärv skulle bli tillämpliga, skaffar sig ett dominerande inflytande över ett försäkringsaktiebolag. Om varje enskilt förvärv håller sig under de föreslagna gränserna, skulle förvärven i ett sådant fall, till skillnad mot vad som gäller i dag, inte kunna bli föremål för någon prövning i konkurrensbegränsningshänseende. Härtill kommer att *marknadsdomstolen* utgör den centrala prövningsinstansen när det gäller frågor om konkurrensbegränsning i samband med företagsförvärv. Skulle försäkringsområdet undantas från konkurrenslagens tillämpning när det gäller aktieförvärv, går man miste om den enhetliga bedömning av konkurrensbegränsningar i alla former — och alltså inte bara på grund av företagsförvärv — som sker genom marknadsdomstolen.

Därför anser kommittén att konkurrenslagen också i fortsättningen bör äga full tillämpning inom försäkringsväsendet, även om detta innebär en viss dubbelkontroll.

Mot bakgrund av vad nu sagts föreligger inte heller tillräckliga skäl för att undanta överlåtelse av försäkringsbestånd från konkurrenslagens tillämpning.

Kommittén finner därför, att konkurrenslagen allttjämt skall vara tillämplig såväl på förvärv av aktier i försäkringsaktiebolag som på överlåtelser av försäkringsbestånd. Kommittén förutsätter emellertid att regeringen och försäkringsinspektionen, vid handläggning av ärenden om dispens från begränsningsregeln och om tillstånd till överlåtelser av försäkringsbestånd, bedömer om skadlig konkurrensbegränsning kan uppstå, och vid behov inhämtar yttrande från näringsfrihetsombudsmannen. Kommittén utgår från att när regeringen givit dispens för aktieförvärv och tillstånd till överlåtelse av försäkringsbestånd, näringsfrihetsombudsmannen i allmänhet inte kommer att ha anledning att ingripa mot sådana förvärv och överlåtelser.

3 Koncernbidrag till skadeförsäkringsaktiebolag

3.1 Gällande bestämmelser

Om svenskt aktiebolag (dock inte svenskt livförsäkringsaktiebolag), svensk ekonomisk förening eller svenskt ömsesidigt skadeförsäkringsbolag (moderföretag) äger mer än nio tiondelar av aktierna i ett eller flera svenska aktiebolag (helägda dotterbolag) skall enligt 2 § 3 mom. lagen (1947:576 om statlig inkomstskatt) koncernbidrag som moderbolaget lämnar till helägt dotterbolag eller som sådant bolag lämnar till moderföretaget eller till annat helägt dotterbolag hos moderföretaget anses som avdragsgill omkostnad för givaren och skattepliktig intäkt för mottagaren.

Dessa bestämmelser gäller alltså också skadeförsäkringsaktiebolag, men *inte* livförsäkringsaktiebolag. Skadeförsäkringsaktiebolag som är helägda dotterbolag till industriföretag eller andra rättssubjekt får således av sitt moderföretag mottaga eller till detta lämna koncernbidrag. Koncernbidrag anses som avdragsgill omkostnad för de företag som lämnar sådant bidrag. Livförsäkringsaktiebolag är däremot undantagna från dessa möjligheter att mottaga och lämna koncernbidrag.

3.2 Kommitténs överväganden

Kommittén har tagit upp till övervägande vilka konsekvenser möjligheten till koncernbidrag till *skadeförsäkringsaktiebolag* kan få i sådana fall då moderföretaget inte är ett skadeförsäkringsaktiebolag, utan ett annat rättssubjekt, såsom industriföretag och företag som bedriver finansrörelse eller annan affärsrörelse och då verksamheten avser även risker utanför koncernen. Övervägandena berör således inte captivebolag, som visserligen ingår i en koncern där moderföretaget inte är ett skadeförsäkringsaktiebolag, men där verksamheten uteslutande avser risker inom koncernen. De berör inte heller s.k. "rena" försäkringskoncerner där moderbolaget är försäkringsbolag.

Kommittén har beaktat skadeförsäkringsaktiebolagens av konsolideringsskäl motiverade skattefria avsättningar till säkerhetsreserv. Genom koncernbidrag till ett helägt skadeförsäkringsaktiebolag kan moderföretaget vid behov reducera sin och koncernens skattebelastning, samtidigt som skadeförsäkringsaktiebolaget får möjlighet att utan skattebelastning successivt fylla upp sina säkerhetsreserver till de maximinivåer som gäller för olika försäkringsgrenar. Tack vare mottagna koncernbidrag från ett vinstgivande moderföretag kan försäkringsdotterbolaget förstärka sin konsolidering i sådan mån, att det under vissa förutsättningar kan hålla en lägre premienivå än konkurrerande skadeförsäkringsbolag — fristående aktiebolag samt ömsesidiga bolag — som saknar motsvarande möjlighet att få koncernbidrag. Vidare kan en kontinuerlig tillförsel av koncernbidrag till ett helägt skadeförsäkringsaktiebolag ge detta ständigt fyllda säkerhetsreserver, som innebär att det får ett större kapital att förvalta, och därigenom större avkastning och värdestegring på än ett försäkringsbolag — aktiebolag eller ömsesidigt — vilket saknar denna koncernbidragsmöjlighet och vars resultat inte tillåter att säkerhetsreserverna fylls till maximalt belopp. Samtliga ömsesidiga skadeförsäkringsbolag (som till följd av sin associationsform aldrig kan ägas av andra företag), liksom skadeförsäkrings*aktie*bolag som inte ingår i sådan koncern som här avses, riskerar att successivt förlora affär till de av industrier eller andra affärsföretag helägda skadeförsäkringsaktiebolagen.

Sedda på några års sikt skulle nu beskrivna förhållanden kunna komma att leda till en betydande omstrukturering av den svenska skadeförsäkringsmarknaden. Omstruktureringen kan bl.a. ta sig uttryck i att de skadeförsäkringsaktiebolag som idag är verksamma uppköps av olika

industriella eller finansiella koncerner. Denna risk föreligger för såväl små som stora skadeförsäkringsaktiebolag. Sådana strukturtendenser kan inte anses vara förenliga med en sund utveckling av det svenska försäkringsväsendet.

Enligt kommitténs mening bör det nu anförda kunna betraktas som skäl för att avslå ansökningar från industriföretag och andra företag utanför försäkringssektorn om koncession för att bilda ett helägt dotterbolag med ändamål att driva försäkringsrörelse. Förvärv av bestående skadeförsäkringsaktiebolag kommer i framtiden att förhindras, om statsmakterna följer kommitténs förslag i kap. I att maximera svenska och utländska rättssubjekts rätt att äga aktier i svenska försäkringsaktiebolag. Däremot kommer en sådan begränsning av ägandet av aktier i försäkringsaktiebolag inte att utgöra hinder för redan i dag existerande ägarkombinationer av försäkringsaktiebolag och andra företag att fortsätta att förstärka försäkringsdotterbolags kapital med obeskattade koncernbidrag. Ifrågakarande försäkringsaktiebolag skulle följaktligen för framtiden kunna få ett ur synvinkeln av konkurrenslikställighet inte godtagbart försteg. Det bör vidare uppmärksammas, att fram till dess att regeringen tagit ställning till kommitténs förslag beträffande begränsningar av rätten att äga aktier i försäkringsaktiebolag, nya ägarkonglomerat av försäkringsbolag och andra bolag kan uppstå.

För att sätta en spärr mot en inte önskvärd utveckling med avseende på koncernbidragens inverkan på konkurrensförhållandena inom försäkringsväsendet vill kommittén förorda, att förbudet i skattelagstiftningen mot koncernbidrag till *liv*försäkringsaktiebolag utvidgas till att avse jämväl *skadeförsäkringsaktiebolag* i de fall moderföretaget inte är ett försäkringsbolag och verksamheten avser även risker utanför koncernen. Kommittén vill i detta sammanhang erinra om att syftet med att i skattelagstiftningen införa regler om öppna koncernbidrag, ingalunda varit att skapa utrymme för skattemässiga dispositioner som innebär att sådana bidrag hamnar hos ett koncernbolag som till följd av dess rörelses natur medgivits alldeles speciella skattefria avsättningsmöjligheter i konsolideringssyfte. Med det anförda föreslår kommittén att det inom finansdepartementet utarbetas ett förslag till ändring i lagen om statlig inkomstskatt av nu angivna innebörd. Det skulle härvid kunna diskuteras om rena skadeåterförsäkringsbolag som ägs av andra än försäkringsbolag också borde undantas från den av kommittén förordade inskränkningen av rätten till koncernbidrag.

Kap 10 Försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet och organisation

1 Inledning

1.1 Kommitténs uppdrag

I försäkringsverksamhetskommitténs direktiv behandlas de frågor som berör försäkringsinspektionens organisation och tillsynsverksamhet ganska ingående. En anledning härtill är att försäkringsinspektionen i en skrivelse den 21 april 1978 föreslagit att en utredning skulle tillsättas för *en allmän översyn av tillsynslagsstiftningen och försäkringsinspektionens uppgifter, arbetsformer och organisation*. En huvudfråga borde enligt inspektionen vara omfattningen av statliga regleringsinsatser på försäkringsområdet och konsekvenserna av vald ambitionsnivå för inspektionens personalstyrka och organisation. I skrivelsen hänvisades till att riksrevisionsverket (RRV) i en revisionsrapport hade förordat en utredning av försäkringsinspektionens verksamhet. I rapporten gjordes den sammanfattande bedömningen att tillsynsarbetets inriktning och metoder borde omprövas med utgångspunkt bl.a. i en analys av försäkringstagarnas och samhällets behov liksom av försäkringsbranschens utveckling.

Med hänvisning bl.a. till det ovan redovisade anför departementschefen i direktiven till försäkringsverksamhetskommittén följande:

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört och med beaktande av försäkringsinspektionens skrivelse och RRV:s rapport bör kommittén överväga omfattningen och den närmare inriktningen av försäkringsinspektionens framtida tillsynsverksamhet. Sammanfattningsvis vill jag framhålla att vägledande för kommitténs arbete i denna del bör vara att inspektionens insatser bör ökas när det gäller åtgärder av mera konsumentinriktat slag. Kommittén bör på grundval av sina överväganden också föreslå de ändringar i gällande tillsynsregler som kan anses påkallade

Kommittén bör med förtur behandla de ändringar i försäkringsinspektionens organisation och verksamhet som kan vidtas utan att slutresultatet av utredningsarbetet avvaktas. Därvid bör belysas de personalpolitiska konsekvenserna för de anställda. Vidare bör bl.a. frågan om att inrätta en lekmanastyrelse behandlas i detta sammanhang. Det finns också anledning att med förtur behandla inspektionens roll

på det konsumentpolitiska området. Förslag i nämnda frågor bör laggas fram skyndsamt.

1.2 Huvuddragen i riksrevisionsverkets revisionsrapport (1977-06-29) och i försäkringsinspektionens genmäle (1977-10-24)

Som redan framgått av sammanfattningen av kommitténs direktiv har *riksrevisionsverket* (RRV) tidigare genomfört en förvaltningsrevision av försäkringsinspektionen. Projektet bedrevs i olika etapper under perioden september 1974 t.o.m. juni 1977. I rapporten anges att arbetet hade bedrivits genom intervjuer och samtal med ett flertal av inspektionens befattningshavare, med företrädare för försäkringsbolag samt med revisorer och ombud förordnade av försäkringsinspektionen. Dessutom hade riksrevisionsverket studerat utredningar, riksdagstryck, lagtext, instruktioner, anslagsframställningar, regleringsbrev, arbetsordning, undersökningsrapporter, blankettrutiner samt andra dokument och förhållanden som reglerade eller beskrev försäkringsinspektionens verksamhet.

Riksrevisionsverket konstaterade inledningsvis att i *begreppet tillsyn* fick anses ingå *dels* kontroll av att gällande bestämmelser följs, *dels* utvecklandet av normer för gällande lagstiftning och med beaktande av statsmakternas intentioner, samt *dels* förmedling av dessa normer till berörda intressenter. Man betonade särskilt att försäkringsinspektionen i likhet med andra tillsynsmyndigheter hade till uppgift att enligt de riktlinjer som statsmakterna angivit påverka utvecklingen inom sitt verksamhetsområde. Man påpekade också att det var väsentligt att försäkringsinspektionen löpande följde utvecklingen på berörda områden och anpassade sin verksamhet till förändrade förhållanden. Myndigheten borde därför ha öppna informationskanaler till omvärlden och sträva efter att informationen bearbetades och omsattes i relevant verksamhet. Detta krävde i sin tur att inspektionen allt efter sina specifika behov utvecklade interna arbetsuppföljnings- och planeringsrutiner som medgav en medveten prioritering av resurserna till de verksamhetsområden som, enligt gjorda erfarenheter och iakttagen utveckling inom tillsynsområdet, var väsentliga.

I sitt projekt sökte riksrevisionsverket bedöma om den dåvarande verksamheten vid försäkringsinspektionen kunde anses svara mot de krav som rimligen borde kunna ställas och som ovan återgivits.

Efter en relativt omfattande genomgång, *dels* av enskild försäkringsverksamhets utveckling i Sverige, *dels* av försäkringsinspektionens tillsynsroll enligt då gällande försäkringslagstiftning och dess förarbeten, samt *dels* av inspektionens dåvarande organisation och verksamhet, framlade riksrevisionsverket vissa synpunkter och förslag som nedan kortfattat skall återges.

Till att börja med konstaterades att försäkringsinspektionens arbets-

sätt och organisation i alla väsentliga hänseenden hade varit desamma under de då senaste 30 åren. Detta gällde såväl inriktningen av och metoderna i tillsynsarbetet som förfarandet vid planering, styrning och utveckling av organisationen. Riksrevisionsverket fann detta förhållande graverande med tanke på att många förändringar inträffat inom försäkringsverksamheten under dessa 30 år — förändringar som borde ha satt spår i form av förändringar i inspektionens tillsynsverksamhet. Enligt vad riksrevisionsverket kunnat finna, hade man inom inspektionen inte ens försökt analysera dessa förändringars betydelse för den egna verksamheten. Att verksamhetsinriktningen var oförändrad var enligt riksrevisionsverket således inte följden av ett moget övervägande från tillsynsmyndighetens sida.

Som exempel på förhållanden, som borde ha kunnat få stora återverkningar på inspektionens tillsynsroll, nämnde riksrevisionsverket:

..... att 1958 års försäkringssakkunniga i sitt betänkande Översyn av lagen om försäkringsrörelse (SOU 1960:11) föreslog förändringar i tillsynsverksamheten. Det gällde då främst skälighetsövervakningen (granskning av premier, villkor, skadereglering och förvaltningskostnader), informationsverksamheten samt utrednings- och inspektionsverksamheten. De sakkunnigas förslag biträdades i vissa delar av statmakterna. Enligt vad RRV vid sin inspektion iakttagit har inga av dessa förslag genomförts med den ambition, som kom till uttryck i betänkandet och propositionen (1961:171).

Som ytterligare exempel på omständigheter som borde ha medfört ändringar i tillsynsverksamheten framhölls att stora strukturella förändringar ägt rum efter 1960 vad gällde främst skade-, men även livförsäkringsbolagens verksamhet.

Jämsides med nämnda utveckling av försäkringsverksamheten hade dessutom samhällets och medborgarnas krav, både på insyn i samt information om och från enskilda försäkringsföretag, ökat. Detta hade bl.a. kommit till uttryck i utredningen Konsumentupplysning om försäkringar (SOU 1972:29), vars ställningstagande, att konsumentverket skulle handha konsumentinformation om försäkringar, enligt riksrevisionsverkets bedömning inneburit ändrade förutsättningar för inspektionen. Verket konstaterade emellertid att inte heller detta utredningsförslag satt några spår i form av förändringar i inspektionens egen verksamhet.

Riksrevisionsverkets sammanfattande bedömning blev att inriktningen av och metoderna i tillsynsarbetet borde omprövas med utgångspunkt i en förutsättningslös analys av försäkringstagarnas och samhällets behov och krav, branschens utveckling, andra myndigheters verksamhet inom försäkringsområdet (t.ex. konsumentverket, NO, riks-försäkringsverket) och andra för verksamheten relevanta faktorer. Dessutom fanns det, framhöll riksrevisionsverket, ett behov av en allmän översyn av personalorganisationen inom försäkringsinspektionen.

I sitt svar på riksrevisionsverkets skrivelse gav *försäkringsinspektionen* inledningsvis en allmän bild av sin tillsynsmiljö. Man betonade därvid att försäkringsverksamhet var en mycket komplex företeelse som sedan

länge varit underkastad en särskild samhällelig tillsyn. Vid denna tidpunkt gällande försäkringslagstiftning var visserligen huvudsakligen från åren 1948 och 1950, men trots detta tjänade den år 1977 fortfarande sitt syfte på ett tillfredsställande sätt. Försäkringsinspektionens uppgifter var till stor del givna av denna lagstiftning, och tillgängliga resurser måste användas i enlighet därmed. Den enda tillsynsuppgift, beträffande vilken inspektionen hade stor rörelsefrihet, var den allmänna uppgiften att "verka för en sund utveckling av försäkringsväsendet".

Försäkringsinspektionen framhöll vidare, att försäkringsverksamhetens komplexitet i det närmaste gav utrymme för ett obegränsat antal tillsynsuppgifter, varför i och för sig en större personalstyrka än den då befintliga skulle ha kunnat sysselsättas. Enligt försäkringsinspektionens bedömning borde dock inte en tillsynsmyndighet vara större än som var nödvändigt för att försäkringsväsendet skulle fungera på ett sunt sätt. Det var att betrakta som ett hälsotecken för svensk privatförsäkringsverksamhet, att tillsynen kunde bedrivas med relativt små resurser, utan att avkall måste göras på en rimlig ambitionsnivå. Skulle emellertid en ogynnsam utveckling av försäkringsverksamheten inträda, måste denna givetvis mötas med ökade tillsynsresurser.

Beträffande inspektionens uppgift att verka för en sund utveckling av försäkringsverksamheten betonades i skrivelsen att inspektionen genom fortlöpande kontakter med bolagsföreträdare dels fick en långtgående förhandsinformation om frågor som rörde verksamheten och möjlighet att ge värdeomdömen om dessa, samt dels fick tillfälle att ta egna initiativ på området. Det framhölls, att bolagsföreträdarnas lyhördhet gentemot inspektionen i dessa sammanhang var stor. Försäkringsinspektionen blev på detta sätt delaktig i den utveckling som ständigt ägde rum, även om detta engagemang svårigen kunde fastställas vid en formell revision. Utan kännedom om dessa förhållanden måste det, ansåg inspektionen, stöta på svårigheter att avge rättvisande omdömen om inspektionens tillsynsarbete. Det kunde naturligtvis diskuteras hur långt och med vilken intensitet tillsynen över en privatbransch skulle drivas, men med en godtagen struktur måste trots allt tillsynen vid en viss punkt göra halt och lämna åt företagen själva att sköta verksamheten, framhöll inspektionen.

Sammanfattningsvis konstaterade inspektionen att riksrevisionsverkets rapport grundades på missuppfattningar rörande arten av och förutsättningarna för inspektionens arbete. Vidare fann man det angeläget att framhäva att den svenska försäkringstillsynen i betydande utsträckning var grundad på gällande författningsföreskrifter angående dess innehåll. Tillsynens intensitetsnivå bestämdes i sin tur av tilldelade resurser. Inom ramen för dessa hade inspektionen att göra den nödvändiga prioriteringen. Soliditetsövervakningen skulle alltid förbli den centrala tillsynsuppgiften.

Även om försäkringsinspektionen för sin del inte fann anledning till kritik mot då gällande tillsynslagstiftning och sina egna uppgifter i anslutning till denna, angav inspektionen att den i sitt yttrande över försäkringsrättskommitténs förslag — som torde komma att inkludera förslag

om skärpning av den statliga regleringen på försäkringsväsendets område — ämnade förorda, att en offentlig utredning tillsattes med den allmänna uppgiften att se över dels tillsynslagstiftningen, dels försäkringsinspektionens uppgifter, arbetsformer och organisation. Som huvudfråga borde denna utredning enligt inspektionens mening ta upp till behandling omfattningen av statliga regleringsinsatser på försäkringsområdet och noga redovisa konsekvenserna av vald ambitionsnivå för inspektionens personalstyrka och organisation. Inspektionen tillade, att den i sina förslag till anslagsäskanden för budgetåret 1978/79 föreslagit viss personalförstärkning för den interna administrationen.

1.3 Förändringar i inspektionens verksamhet föranledda av RRV:s rapport

Som framgår av avsnitt 1.2 avvisade försäkringsinspektionen vissa av riksrevisionsverkets förslag i revisionsrapporten. På några punkter ledde emellertid förslagen till vissa förändringar eller hade åtgärder redan inletts.

Beträffande skälighetskontrollen har en översyn av skaderegleringsgranskningen gjorts, och förslag i samråd med konsumentverket framlades 1980. Skaderegleringsgranskningen kan sägas ha intensifierats efter 1978. Den fortlöpande kontrollen av "tillåten" omkostnadsram för livförsäkringsbolagens grundbundna försäkringar var ingen ny företeelse föranledd av riksrevisionsverkets rapport.

I informationshänseende har inspektionen åstadkommit utökad information om livförsäkringsbolagens återbäring. Beträffande behovet av årlig statistisk information, aktualiserades en viss översyn i anledning av försäkringsrörelseutredningens arbete. Våren 1987 inleddes ett särskilt statistikprojekt inom inspektionen.

Riksrevisionsverkets kritik av kontakten mellan inspektionen och de offentligt förordnade revisorerna, har lett till att revisorskonferenser numera regelmässigt äger rum. Slutligen har riksrevisionsverkets kritik rörande tillsynen av understödsföreningarna lett till en reducering av berörda befattningshavare från 8 personer 1977 till 4 år 1987. En viss integrering av tillsynsverksamheten avseende understödsföreningar har vidare skett med den övriga tillsynsverksamheten.

2 Försäkringsinspektionens nuvarande tillsynsverksamhet och organisation

Chef för inspektionen är en generaldirektör. Denne är också ordförande i försäkringsinspektionens styrelse. Styrelsen, som leder inspektionens

verksamhet, inrättades 1980 på förslag av försäkringsverksamhetskommittén (Ds E 1979:8, Lekmannastyrelse för försäkringsinspektionen). Utöver generaldirektören finns i styrelsen fem ledamöter som regeringen utser särskilt. Av dessa skall tre vara riksdagsledamöter och två vara väl förtrogna med ekonomiska frågor. För var och en av dessa ledamöter skall finnas en personlig ersättare.

Inom inspektionen finns tre byråer, en för livförsäkringsärenden, en för försäkringsjuridiska ärenden och en för skadeförsäkringsärenden samt en administrativ enhet. Byrån för livförsäkringsärenden förestås av en överinspektör, vardera av de två andra byråerna förestås av en byråchef samt administrativa enheten av en avdelningsdirektör. Överinspektören eller en av byråcheferna är generaldirektörens ställföreträdare.

Hos inspektionen finns för närvarande ett drygt 40-tal tjänster. I mån av behov och tillgång på medel får inspektionen också anlita utomstående för särskilda uppdrag.

Styrelsen skall avgöra ärenden såsom viktigare författningsfrågor, frågor om myndighetens organisation och arbetsformer, viktigare anslagsfrågor och andra frågor av större ekonomisk betydelse, vissa tillsättnings- och disciplinärenden, viktigare tillstånds- och tillsynsärenden samt andra frågor av större betydelse för inspektionens verksamhet. Därutöver kan generaldirektören hänskjuta frågor till styrelsen efter eget gottfinnande.

De två viktigaste lagar som utgör grundvalen för inspektionens verksamhet är försäkringsrörelselagen och lagen om utländska försäkringsföretag. För den löpande verksamheten inom försäkringsinspektionen gäller vidare förordningen (1981:181) med instruktion för försäkringsinspektionen. Viss del av inspektionens verksamhet grundas vidare på bestämmelserna i försäkringsrörelseförordningen.

I instruktionen stadgas att försäkringsinspektionen som central förvaltningsmyndighet har till uppgift att utöva tillsyn över det enskilda försäkringsväsendet, dvs. över den försäkringsverksamhet som enskilda svenska och utländska försäkringsföretag samt vissa understödsföreningar driver här i riket. Tillsynen skall vara grundad — förutom på de lagar, förordningar, avtal m.m. som berör statliga myndigheter i allmänhet — på de speciallagar som finns på försäkringsområdet, nämligen

- ☐ försäkringsrörelselagen (1982:713),
- ☐ lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige,
- ☐ lagen (1972:262) om understödsföreningar,
- ☐ trafikskadelagen (1975:1410) samt
- ☐ lagen (1976:357) om motortävlingsförsäkring

Det åligger dessutom inspektionen att fullgöra vissa uppgifter hänförliga till de bestämmelser som utfärdats med stöd av de ovan nämnda speciallagarna.

I instruktionen anges också de uppgifter på försäkringsområdet som inspektionen särskilt har att iakttä, nämligen

att följa utvecklingen av och främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden samt föra kartellregister,

att även i övrigt verka för en sund utveckling av försäkringsväsendet,

att ombesörja beredskapsplanläggningen,

att varje år till regeringen avge en statistisk redogörelse för den verksamhet som bedrivs av försäkringsföretagen och de understödsföreningar som står under inspektionens tillsyn samt

att samråda med ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor i fråga om tillämpning av lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden och med överstyrelsen för ekonomiskt försvar i försvarsberedskapsfrågor. Inspektionen skall hålla sistnämnda myndighet underrättad om beredskapsplanläggningen.

Av förordningen med instruktion för försäkringsinspektionen framgår vidare hur inspektionen skall vara organiserad, hur olika ärenden skall handläggas samt vad som gäller i fråga om tjänstetillsättningar m.m.

En av de viktigaste och mest övergripande tillsynsuppgifterna för försäkringsinspektionen är att verka för en *sund utveckling av försäkringsväsendet*. I detta ligger inte endast att inspektionen måste övervaka att försäkringsföretag och understödsföreningar följer de olika lagbestämmelserna på försäkringsområdet, utan också att inspektionen på detta område har att ge föreskrifter och allmänna råd samt att den, när så bedöms påkallat, anmäler till regeringen sådana tendenser som strider mot en sund utveckling av försäkringsväsendet och som därför bör föranleda lagändringar eller andra åtgärder.

Även om den tillsyn som försäkringsinspektionen har att utöva omfattar också den verksamhet som här i riket drivs av understödsföreningar och utländska försäkringsföretag, är dock huvuddelen av fastställda tillsynsuppgifter orienterad mot den verksamhet som här drivs av svenska försäkringsbolag.

Den lagstiftning som reglerar försäkringsbolagens verksamhet vilar i hög grad — förutom på sundhetsprincipen — även på *separationsprincipen* samt på *soliditets- och skälighetsprinciperna*. Det har därför bedömts särskilt angeläget med en kontroll av att de bestämmelser som grundar sig på dessa principer också efterlevs. Som ett led i denna kontrollverksamhet ingår bl.a. att tillse att försäkringsbolagen bedriver endast försäkringsrörelse, och inte någon annan form av rörelse, och att detta sker under fullt betryggande former. Det har också understrukits att det är viktigt att tillse att försäkringsbolagen tillhandahåller försäkringar till en premie/kostnad som är skälig med hänsyn till det skydd försäkringarna är avsedda att ge. Vidare förutsätts *dels* att övervakning sker av de regler och rutiner, som försäkringsbolagen tillämpar vid sin skadereglering, *dels* att uppmärksamhet ägnas åt frågan hur försäkringsvillkoren är utformade.

Ett annat betydelsefullt led i övervakningen är kontrollen av att försäkringsbolagens anskaffningsverksamhet sker i enlighet med god försäkringssed.

Skulle försäkringsbolag driva sin rörelse så att denna står i strid med lagstiftningen på området eller så att den bedöms vara oförenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet, har försäkringsinspektionen både rätt och skyldighet att ingripa med föreläggande om rättelse. För att föreläggande skall kunna ges förutsätts att missförhållandena är allvarliga. I andra fall skall erinringar eller formlösa påpekanden kunna ges.

Som redan nämnts har försäkringsinspektionen bl.a. en skyldighet att följa utvecklingen av och främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden. Enligt förvaltningslagen (1986:223) skall dessutom inspektionen — i likhet med varje annan myndighet — allmänt lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Handläggningen skall ske så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Enligt förvaltningslagen åläggs vidare myndigheter att samverka med varandra. Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Av förarbeten till gällande försäkringslagstiftning framgår att försäkringsinspektionen för sin del förutsätts ha nära kontakter främst med konsumentverket/konsumentombudsmannen (KO) samt med näringsfrihetsombudsmannen (NO). Försäkringsbolagens verksamhet på det konsumenträttsliga området kan nämligen i viss utsträckning granskas såväl av försäkringsinspektionen som av konsumentverket och KO. Detta gäller bolagens efterlevnad av marknadsföringslagen (1975:1418), konsumentkreditlagen (1977:981) och konsumentförsäkringslagen (1980:38). Försäkringsbolagens verksamhet kan också i vissa avseenden granskas av NO med stöd av konkurrenslagen (1982:729).

Under senare tid har såväl försäkringsinspektionens arbetsformer som tillsynsverksamhetens inriktning varit föremål för översyn inom myndigheten själv. Detta har bl.a. lett till vissa organisatoriska förändringar utanför den givna grundstrukturens ram. Som redan tidigare beskrivits har nämligen den förutvarande försäkringsjuridiska och administrativa byrån delats upp i två fristående delar; dels den försäkringsjuridiska byrån, dels den administrativa enheten. Den sistnämnda, med en avdelningsdirektör som chef, har övertagit ansvaret för de administrativa frågorna, inklusive skilda förordnande frågor. Eventuellt kommer även register- och beredskapsfrågorna att överföras till enheten.

Syftet med omorganisationen har i första hand varit dels att förstärka resurserna för tillsynsfrågor av framförallt juridisk natur, dels att förbättra möjligheterna att vidta olika slag av åtgärder, både inom det politiska området och inom området för kontorsrationaliseringar.

Att försäkringsinspektionen efter regeringens godkännande vidtagit vissa organisatoriska förändringar av sin verksamhet utan att först invänta försäkringsverksamhetskommitténs överväganden och förslag bör ses mot bakgrund av statsmakternas förändrade syn på dylika frågor. Regeringen har i proposition om ledning av den statliga förvaltningen,

1986/87:99, föreslagit att myndigheter skall ges en vidgad rätt att utforma sin egen organisation. De i propositionen framlagda förslagen har i de delar som här återges den 13 maj 1987 godkänts av riksdagen.

Av propositionen framgår att de framlagda förslagen syftar till att förstärka riksdagens och regeringens fortlöpande styrning och uppföljning av de statliga myndigheternas arbete. Huvuduppgiften är därvid att säkerställa att verksamhetens inriktning stämmer överens med politiskt uttalade riktlinjer och prioriteringar och att kontrollera att tillfredsställande effekter uppnås med givna ekonomiska ramar för verksamheten. För detta krävs en tydligare ansvars- och befogenhetsfördelning än i dag mellan olika förvaltningsnivåer. En mer medveten delegering i kombination med tydligare mål och riktlinjer, samt förstärkt och förbättrad uppföljning är därvid centrala moment. Myndigheterna måste ges praktiska möjligheter att omsätta styrsignalerna i handling och få ett stort handlingsutrymme i de angelägenheter där de själva är bäst skickade att besluta.

När det gäller myndigheternas inre organisation fastslås i propositionen att regeringen bör besluta om en grundstruktur. Normalt bör regeringen således ange myndigheternas indelning i avdelningar eller motsvarande. För mindre myndigheter utan avdelningar bör regeringen ange indelningar i byråer eller motsvarande. Inom ramen för denna grundstruktur bör myndigheterna själva få rätt att besluta om ändrad organisation.

Förutom de förändringar i tillsynsverksamhetens inriktning som redan berörts i det föregående, kan nämnas att inspektionerna hos bolagen enligt försäkringsinspektionen planeras få en mer framskjuten ställning än tidigare. Antalet inspektioner hos försäkringsföretag skall successivt utökas. Målet vad gäller skadeförsäkringsföretagen är att dessa, genomsnittligt sett, skall komma att bli inspekterade vart tredje till fjärde år. Därvid gäller att något tätare besök skall göras hos riksbolagen än hos de lokala bolagen. Under en lång period har fördelningen av inspektioner hos riksbolag och lokala bolag varit det omvända. Inspektionstätheten har överhuvud varit låg. Inspektionerna hos ett och samma företag har i genomsnitt ägt rum blott vart tionde år.

Andra förhållanden som kan komma att påverka inspektionens framtida användning av sina personalresurser har nära samband med den interna statistikutredning som påbörjades våren 1987. Arbetet innebär en översyn av statistikuppgifterna publicerade i Enskilda försäkringsföretag (EF) och Statistiska Meddelanden (SM). Förutom en kartläggning av avnämarnas statistikbehov inkluderar arbetet också en inventering av de möjligheter som finns att i EF publicera statistikuppgifter med ett större aktualitetsvärde än för närvarande, då publikationen utkommer först ca 1,5 år efter respektive räkenskapsårs utgång. En förutsättning för ett tidigareläggande av publikationen är att, i stort sett, allt det siffergranskningsarbete som nu sker inom inspektionen slopas. En eftersträvad omläggning av statistikproduktionen kan således komma att innebära att vissa personalresurser frigörs för andra ändamål.

3 Ändringar i försäkringslagstiftningen som berör inspektionens verksamhet

Försäkringsinspektionens tillsynsfunktion var i stort sett oförändrad även de närmaste åren efter 1977, då riksrevisionsverkets rapport avlämnades. Emellertid har — framför allt sedan 1980 — en rad förändringar genomförts i den lagstiftning som gäller för försäkringsbolagens verksamhet och därmed utgör grunden för inspektionens tillsynsverksamhet. Som exempel härpå kan nämnas ändrad lagstiftning föranledd av bl.a. försäkringsverksamhetskommitténs delbetänkanden (Ds E 1979:8) Lekmannastyrelse för försäkringsinspektionen, (Ds E 1981:4) Handläggningen av konsumentskyddsfrågor inom försäkringsområdet, (SOU 1983:5) Koncession för försäkringsrörelse samt (SOU 1985:34) Grupp-försäkring. Utredningsförslag avseende frågor inom försäkringsområdet av försäkringsrörelseutredningen (FRU) i betänkandena (Ds E 1980:6) Ny lag om försäkringsrörelse och (Ds E 1981:1) Följdlagstiftning till en ny lag om försäkringsrörelse har också lett till ändrad lagstiftning och därav föranledda ändringar i inspektionens tillsynsverksamhet.

Ytterligare ändringar i försäkringsrörelselagstiftningen kan komma att ske så småningom och ny lagstiftning kan komma att genomföras med anledning av försäkringsverksamhetskommitténs delbetänkanden (SOU 1986:8) Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten och (SOU 1986:55) Försäkringsmäklare i Sverige. Dessa betänkanden, jämte förslagen i detta huvudbetänkande, kan komma att leda till såväl en väsentlig utvidgning som breddning och fördjupning samt ändrad inriktning i vissa avseenden av tillsynsverksamheten.

Av viss betydelse för inspektionens verksamhet är också vissa lagar med syfte att allmänt ge konsumenterna utökat rättsskydd, såsom konsumentkreditlagen (1977:981) och konsumentförsäkringslagen (1980:38). Genom *konsumentkreditlagen* åläggs näringsidkare bl.a. att vid marknadsföring av kredit lämna information om den effektiva räntan för krediten. Tillsynen av lagens efterlevnad utövas av konsumentverket — utom på bank- och försäkringsområdena, där bank- respektive försäkringsinspektionen har att svara för tillsynen inom var och en sitt område. Även konsumentverket/KO kan emellertid, med stöd av marknadsföringslagen, ingripa mot försäkringsbolag som underlåtit att lämna information om den effektiva räntan enligt konsumentkreditlagen. På försäkringsområdet aktualiseras lagen främst i fall där försäkringsbolag ger direkta lån till privatpersoner, såsom t.ex. inteckningslån eller lån för betalning av självrisk vid försäkringsfall.

Konsumentförsäkringslagen, som är tillämplig på flertalet skadeförsäkringar tecknade av konsumenter för privatändamål, innehåller regler bl.a. om information till konsumenterna, om rätten att teckna försäkring, om förnyelse av försäkring, om premiebetalningen och om möjligheten att i vissa fall sätta ned försäkringsersättningen. Bestämmelserna om informationsplikt avseende premier och försäkringsvillkor före köp, om

viktigare begränsningar i villkoren sedan köp skett och om möjligheterna att vid skadefall få ersättningsfrågan prövad är till skillnad från de övriga bestämmelserna marknadsrättsliga. Det ankommer därför på konsumentverket att — i nära samarbete med försäkringsinspektionen — förhandla med försäkringsbolagen om den närmare utformningen av informationsplikten samt att utfärda de riktlinjer som bedöms erforderliga. Samarbetet med inspektionen är naturligt med tanke på att inspektionen med stöd av sin allmänna tillsynsbefogenhet också kan ingripa mot försäkringsbolag som inte fullgör sin informationsplikt enligt konsumentförsäkringslagen och i enlighet med skälighetsprincipen har att granska att försäkringsvillkoren är skäliga.

För främjande av verksamhet med konsumentinformation i försäkringsfrågor har inrättats dels ett organ för kontakt och diskussion mellan konsumentverket, försäkringsinspektionen och försäkringsbranschen, nämligen *kontaktforum för försäkringsfrågor*, dels en central rådgivningsinstans i försäkringsfrågor, *Konsumenternas försäkringsbyrå*, som startade sin verksamhet år 1979.

Som tidigare redovisats ledde försäkringsverksamhetskommitténs promemoria *Lekmannastyrelse för försäkringsinspektionen* till att en lekmannastyrelse inrättades vid inspektionen.

Kommitténs förslag i delbetänkandet *Handläggningen av konsumentskyddsfrågor* innebar att konsumentskyddet på försäkringsområdet skulle samlas hos försäkringsinspektionen. Inspektionen skulle som dittills ha huvudansvaret för granskningen av försäkringsbolagens skadereglering och utformning av försäkringsvillkor. En nyhet i förslaget var att övervakningsansvaret för försäkringsföretagens marknadsföring i sin helhet i fortsättningen skulle koncentreras till försäkringsinspektionen i stället för att i huvudsak ligga på konsumentverket. Bestämmelser motsvarande marknadsföringslagens generalklausul om otillbörlig marknadsföring och information skulle enligt förslaget inarbetas i försäkringsrörelselagstiftningen. Därvid skulle bestämmelserna i konsumentkreditlagen och konsumentförsäkringslagen om skyldighet att lämna information i olika hänseenden för försäkringsbolagens del knytas an till bestämmelserna i försäkringsrörelselagen i stället för till marknadsföringslagen. Vidare skulle inspektionen få överta konsumentverkets huvudansvar i den del det gällde utgivande av kompletterande basinformation till försäkringskonsumenterna. Kommittén förutsatte att ett nära samarbete skulle etableras mellan försäkringsinspektionen och konsumentverket vad gällde konsumentskyddsfrågor. Inspektionens beslut i konsumentfrågor (rörande försäkringsvillkor, skadereglering, information och marknadsföring) skulle, i likhet med andra inspektionsbeslut, av berört försäkringsföretag kunna överklagas hos regeringen.

Försäkringsverksamhetskommitténs betänkande om konsumentskyddsfrågor behandlades — tillsammans med bl.a. försäkringsrörelseutredningens båda ovan nämnda betänkanden — i propositionen 1981/82:180 om försäkringsrörelselag, m.m. Departementschefen redovisade

däri sin bedömning att kommitténs förslag till regler om handläggning av konsumentfrågor innebar en rationalisering av hanteringen av berörda frågor. Förslaget kunde ses som ett led i reformarbetet att göra konsumentskyddet mera effektivt. Den dittillsvarande ordningen med två tillsynsmyndigheter kunde medföra vissa klara nackdelar. Slutsatsen blev därför att tillsynsfunktionen borde samlas till en enda myndighet, nämligen försäkringsinspektionen. Denna borde dock ha nära samarbete med konsumentverket.

De lagar som utfärdades den 10 juni 1982, dvs. försäkringsrörelselagen (SFS 1982:713), lagen om införande därav (SFS 1982:728) samt alla de lagar (SFS 1982:714—727) som avsåg följdändringar avseende konsumentskyddet, var samtliga utformade i enlighet med i propositionen framlagda förslag. Den socialdemokratiska regering som tillträdde hösten 1982 hade emellertid i huvudsak en annan uppfattning i konsumentskyddsfrågorna än den riksdagen i sitt beslut under våren samma år tillkännagivit genom att anta de i propositionen 1981/1982:180 redovisade förslagen. I propositionen 1982/83:51 föreslogs därför att — såvitt gällde konsumentskyddet på försäkringsområdet — konsumentverket/KO även i fortsättningen skulle ha huvudansvaret *dels* för tillsyn av försäkringsföretagens marknadsföring, *dels* för den basinformation som behövdes som komplement till försäkringsbolagens information samt *dels* för verksamheten i det s.k. kontaktforum för försäkringsfrågor. De i sistnämnda proposition framlagda förslagen antogs senare av riksdagen (NU 1982/83:16, rskr 95, SFS 1982:1142—1153).

Den översyn av lagstiftningen på försäkringsområdet som försäkringsrörelseutredningen gjorde syftade främst till en anpassning av försäkringsrörelselagen till aktiebolagslagen och bokföringslagen. Utredningens två betänkanden behandlades, som tidigare nämnts, i propositionen 1981/82:180. Departementschefen anslöt sig i huvudsak till utredningens förslag och pekade speciellt på vissa nyheter däri. Det gällde bl.a. redovisningsreglerna och en utvidgning av koncernbegreppet.

Den del av propositionen som byggde på försäkringsrörelseutredningens betänkanden mottogs med tillfredsställelse av näringsutskottet vid dess behandling av propositionen (NU 1981/82:45). Förslaget antogs sedermera i sin helhet av riksdagen. Lagar med här beskrivna bestämmelser utfärdades den 10 juni 1982.

I försäkringsverksamhetskommitténs betänkande (SOU 1983:5) *Koncession för försäkringsrörelse* behandlades tre huvudfrågor som också påverkat inriktningen av inspektionens arbete, nämligen begreppet försäkringsrörelse, den materiella koncessionsprövningen samt koncession för captivebolag.

Vad gällde försäkringsrörelse fann kommittén det inte möjligt att åstadkomma en klar, tydlig och praktiskt användbar legal definition av detta begrepp. I stället redovisades vissa för försäkringsrörelse typiska drag. Kommittén angav utifrån dessa vilka kriterier som i varje fall måste vara uppfyllda för att försäkringsrörelse skulle anses föreligga. I betän-

kandet föreslogs en rätt att efter framställning få bindande förhandsbesked huruvida planerad verksamhet kunde anses innebära bedrivande av försäkringsrörelse. Besked i frågan om koncession var behövlig eller inte skulle lämnas av försäkringsinspektionen. Inspektionen skulle dessutom medges rätt att ingripa genom vitesföreläggande mot verksamhet som bedömdes vara försäkringsrörelse, men som bedrevs utan tillstånd. Sådant beslut skulle kunna överklagas hos kammarrätten genom besvär.

Försäkringsverksamhetskommitténs förslag rörande den materiella koncessionsprövningen syftade till en liberalisering av den restriktiva koncessionsgivning som i stort sett varit förhärskande alltsedan behovsprincipen infördes genom 1948 års lag om försäkringsrörelse. Förslaget innebar ett upphävande av behovsprincipen. Detta skulle ske genom att koncessionsvillkoren ändrades så att koncession för försäkringsrörelse skulle beviljas om den planerade rörelsen inte bedömdes vara oförenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet.

Särskilda tillsynsuppgifter har tillkommit genom det nu genomförda förslaget av försäkringsverksamhetskommittén beträffande captivebolag.

Förutom ovan redovisade förändringar har även depositionsreglerna för i Sverige koncessionerade utländska försäkringsföretag ändrats.

I försäkringsverksamhetskommitténs fjärde delbetänkande (SOU 1985:34) *Gruppförsäkring*, behandlades vissa frågor rörande kollektiv försäkring som innebär svåra bedömnings- och avvägningsfrågor för inspektionen. Kommittén konstaterade att grupplösningar vid denna tidpunkt var mer allmänt förekommande inom personförsäkring än inom skadeförsäkring där antalet gruppförsäkringar var mycket begränsat och där dessutom försäkringarna endast omfattade små försäkringsgrupper. Olika anslutningsformer existerade, såsom individuell anslutning, anslutning med reservationsrätt och obligatorisk anslutning.

Enligt försäkringsverksamhetskommitténs bedömning gav de positiva erfarenheterna av grupppersonförsäkring stöd för uppfattningen att det borde finnas förutsättningar för en gynnsam produktutveckling i form av olika grupplösningar också på sakförsäkringsområdet. Till skillnad från situationen vid grupppersonförsäkring kunde visserligen dubbelförsäkring vid grupp-sakförsäkring utgöra ett problem. Fördelarna med grupp-sakförsäkringar var att även många oförsäkrade genom en sådan anordning borde komma att omfattas av ett försäkringsskydd samt att försäkringsbolagen borde kunna meddela grupp-sakförsäkring till en särskilt låg premie.

Med denna principiella utgångspunkt behandlade kommittén närmare vissa frågor av betydelse för en sund utveckling av detta slags försäkringar. Huvudfrågan var därvid om obligatorisk grupp-sakförsäkring borde få förekomma. En enig kommitté fann övervägande skäl tala för att sådan anslutning inte var förenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet — dels gavs inget utrymme för den enskilde att själv välja bland olika alternativa försäkringslösningar, dels kunde dubbelförsäk-

ringsproblem uppstå. Vidare skulle den obligatoriska anslutningsformen, särskilt om den blev mycket vanligt förekommande, kunna leda till en förändring av marknadsstrukturen mot en allt starkare koncentration; något som kunde stå i strid med en sund utveckling av försäkringsväsendet.

Kommittén ansåg att grupsakförsäkring med såväl individuell anslutning som med anslutning med reservationsrätt borde godtas. Kommittén var emellertid inte enig i denna fråga. Fyra ledamöter ansåg att nämnda anslutning med reservationsrätt inte borde tillåtas. Majoriteten bedömde dock att riskerna för dubbelförsäkring borde kunna undvikas genom den valfrihet som en reservationsrätt innebär. För de dubbelförsäkrade medlemmar som trots allt inte skulle vilja lämna försäkringsgruppen, borde enligt kommitténs mening försäkringsbolagen försöka finna lösningar som minskade de ogynnsamma konsekvenserna av dubbelförsäkringen. Frågan om hur de som stod utanför försäkringen skulle undgå att belastas av kostnaderna för denna var egentligen av föreningsrättslig natur.

Kommittén föreslog mot denna bakgrund ett tillägg i försäkringsrörelselagen (1982:713) och i lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige. Tillägget innebar att, i fråga om sådan annan försäkring än personförsäkring som tecknas för medlemmarna i en grupp, styrelsen och verkställande direktören eller i fråga om utländska försäkringsbolag generalagenten, skulle tillse att försäkringsavtalet innehöll en föreskrift om rätt för medlemmar i gruppen att inte omfattas av försäkringen. Kommittén underströk vikten av att medlemmarna fick tillfredsställande information i frågor som rörde försäkringen samt att villkoren i lämpliga delar anpassades till konsumentförsäkringslagen.

I regeringsbeslut den 4 april 1986 fastslogs att det vid den aktuella tidpunkten inte var nödvändigt att föreslå särskilda lagregler om framtida grupsakförsäkringar. Regeringen deklarerade visserligen att den i sak intog samma ståndpunkt som den kommitténs majoritet tillkännagivit, men betonade samtidigt att den utgick från att försäkringsinspektionen även utan stöd av en uttrycklig lagregel av det slag som kommittén föreslagit, skulle komma att ingripa mot grupsakförsäkringsavtal som inte var förenade med individuell anslutning eller med automatisk anslutning men med reservationsrätt. Det saknades enligt regeringen dock skäl att ingripa mot de obligatoriska grupsakförsäkringar som vid denna tidpunkt redan meddelats. Regeringen förutsatte vidare att framtida försäkringar av berört slag skulle komma att utformas enligt de riktlinjer som kommittén angivit samt att berörda myndigheter skulle komma att bevaka utvecklingen på försäkringsmarknaden i konkurrenshänseende och vid behov vidta de åtgärder som befanns lämpliga. Avslutningsvis tillkännagav regeringen att slutlig ställning skulle tas till grupsakförsäkring i samband med behandlingen av försäkringsverksamhetskommitténs betänkande (SOU 1986:8) Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten.

4 Inspektionens tillsynsområden

Vid utgången av år 1985 fanns totalt 18 *livförsäkringsbolag*, samtliga inhemska. Av dessa var 12 ömsesidiga bolag och sex aktiebolag. Bland de sistnämnda fanns ett återförsäkringsbolag.

Såväl antalet livförsäkringar som försäkringsbeloppen och premieinkomsten har under senare år ökat. Vad gäller premieinkomsten har denna ökat från ca 13 miljarder kronor 1981 till ca 25 miljarder kronor 1985. Livförsäkringsbolagens samlade tillgångar uppgick 1985 till ca 200 miljarder kronor mot ca 100 miljarder kronor 1981.

Vid slutet av år 1985 uppgick antalet *skadeförsäkringsbolag* till 533, varav 519 var inhemska bolag. Vad bolagsformen beträffar var de 519 inhemska skadeförsäkringsbolagen fördelade på 491 ömsesidiga bolag och 28 aktiebolag.

De inhemska skadeförsäkringsbolagen brukar indelas i kategorier efter utbredningen av det geografiska område inom vilket ett bolag har tillstånd att meddela försäkring. Vid slutet av 1985 fanns 43 riksbolag och 476 lokala bolag. Samtliga 28 försäkringsaktiebolag tillhörde kategorin riksbolag. Av de 476 lokala bolagen var 440 s.k. mindre, lokala bolag.

Premieinkomsten för skadeförsäkringsbolagen uppgick 1985 till ca 14,7 miljarder kronor, varav de tjugo största koncernerna eller bolagen svarade för ca 14,3 miljarder kronor. Skadeförsäkringsbolagens samlade tillgångar uppgick 1985 till ca 75 miljarder kronor.

Antalet *understödsföreningar*, uppgick 1985 till 158 stycken. Av dessa var 54 pensionskassor, 16 sjukkassor, 67 begravningskassor samt 17 sjuk- och begravningskassor.

Understödsföreningarnas sammanlagda fonder uppgick vid utgången av 1985 till ca 16 miljarder kronor, av vilka hela 15,5 miljarder kronor var hänförliga till pensionskassorna. Den totala fondökningen under 1985 blev ca 2 miljarder kronor.

Under 1985 sjönk det totala antalet medlemmar i understödsföreningarna från 683 000 till 654 000.

För närvarande har 15 *utländska försäkringsföretag* koncession enligt lagen om utländska försäkringsföretag. Inget utländskt försäkringsföretag har koncession för livförsäkring. De utländska försäkringsföretagens svenska generalagenturer hade 1985 en premieinkomst på ca 250 miljoner kronor.

5 Arbetet inom försäkringsinspektionens byråer

Försäkringsinspektionen är, som redan tidigare nämnts, indelad i tre byråer, nämligen den försäkringsjuridiska byrån, livförsäkringsbyrån och skadeförsäkringsbyrån. De två sistnämnda kan klassificeras som rent tekniska byråer. De har sedan länge saknat egna fackjurister.

Förutom de tre angivna byråerna finns numera också en fristående administrativ enhet. De administrativa frågorna var tidigare knutna till det juridiska verksamhetsområdet och handhades av den dåvarande försäkringsjuridiska och administrativa byrån.

Tillsynsverksamheten kan grovt sett indelas i två huvudområden, nämligen dels den del som inrymmer mera kontinuerliga tillsynsuppgifter, dels den som är inriktad mot frågor av huvudsakligen begränsad och tillfällig karaktär. En stor del av de två tekniska byråernas verksamhet är uppbyggd kring frågor av förstnämnt slag. Detta innebär bl.a. ett förhållandevis omfattande arbete med granskning, sammanställning, analys och, i vissa fall, publicering av de uppgifter rörande verksamheten som försäkringsföretagen vid givna tidpunkter är skyldiga att sända in till försäkringsinspektionen. Särskilt inom livförsäkringsbyrån tas en stor del av personalresurserna i anspråk för detta ändamål. Till skillnad från vad som gäller inom skadeförsäkringsbyrån, förbrukas nämligen inom denna byrå relativt små resurser på mera systematiskt företagna inspektioner hos försäkringsgivarna. Detta sammanhänger med att de s.k. försäkringstekniska grunderna för livförsäkringsbolag och stadgarna för understödsföreningar, vilka skall godkännas av försäkringsinspektionen (eller regeringen efter inspektionens förhandsgranskning), tillsammans med den regelbundna rapporteringen till inspektionen anses utgöra effektiva kontroll- och uppföljningsinstrument.

Att just skadeförsäkringsbolagen sedan lång tid tillbaka varit föremål för inspektioner på ort och ställe får framför allt ses mot bakgrund av att det i lagar och förordningar saknas mera preciserade regler avseende dessa bolags löpande verksamhet och att verksamheten är mer mångfacetterad och mer föränderlig till sin natur än livförsäkringsrörelsen.

Motivet för att företa inspektioner hos försäkringsbolagen och understödsföreningar är i första hand att införskaffa sådan information som ej framkommer i de uppgifter som regelmässigt lämnas till försäkringsinspektionen. Inspektionerna hos de mindre bolagen och föreningarna skapar dessutom en möjlighet att ge företagen vägledning i olika frågor.

Inspektionerna kan antingen utgöra en del av den löpande tillsynsverksamheten, och ingår då i planeringen för en längre period, eller vara initierade av observationer som gjorts vid granskningen av de redogörelser som lämnats till tillsynsmyndigheten. Inspektioner kan också förädlas av särskilda förhållanden som på annat sätt kommit till försäkringsinspektionens kännedom.

Omfattningen av inspektionerna varierar beroende på försäkringsföretagets storlek. En fullständig inspektion av en mindre understödsförening eller ett socken- eller häradsbolag kan vanligen utföras på en eller ett par dagar, medan blott en partiell inspektion (begränsad till viss fråga eller viss funktion) i ett riksbolag kan ta flera månader. Härav följer att en inspektion av ett stort riksbolag med nuvarande resurser aldrig kan bli fullständig, utan den måste avgränsas till viss del av verksamheten.

En inspektion innefattar vanligen kontroll av en eller flera av följande områden:

- ☐ Redovisning
- ☐ Internkontroll och revision
- ☐ Kapitalplacering
- ☐ Omkostnader
- ☐ Tekniska reserver
- ☐ Marknadsföring
- ☐ Avgiven resp. mottagen återförsäkring
- ☐ Skadereglering
- ☐ Stämмо- och styrelseprotokoll
- ☐ Styrelsens förvaltning i övrigt.

Kontrollåtgärderna kan även begränsas inom något av de ovan angivna områdena, t.ex. på så sätt att endast en viss typ av skador granskas.

5.1 Den försäkringsjuridiska byrån

Den försäkringsjuridiska byrån är underställd en byråchef. På byrån ankommer det att handlägga olika tillstånds- och medgivandeärenden. Detta sker ofta i samråd med vederbörande tekniska byrå. Som exempel på sådana ärenden kan nämnas koncession för inländska försäkringsbolag och utländska försäkringsföretag, granskning av bolagsordningar för försäkringsbolag, bolagens överlåtelse av försäkringsbestånd, tillstånd för försäkringsföretag att driva annan rörelse än försäkringsrörelse, medgivanden för försäkringsbolag att äga andelar i aktiefond eller i annan juridisk person än aktiebolag, eller att — i fråga om större aktieinnehav — äga aktier i allmänt aktiebolag. Inom byrån handläggs även vissa registreringsärenden samt ärenden rörande skadereglering och försäkringsvillkor — dock ej vad avser premier. Sådana frågor behandlas i stället inom den berörda tekniska byrån. Det bör här framhållas att skaderegleringskontrollen även innefattar en fortlöpande och en systematisk granskning av enskilda bolags skaderegleringsmaterial.

På juridiska byrån ankommer dessutom

att följa försäkringsföretagens marknadsföring och de överenskomelser som på detta område träffas mellan företag,

att övervaka att utländska försäkringsföretag fullgör sin depositions-skyldighet,

att utfärda olika slags bevis för sådana företag,

att ansvara för beredskapsplaneringen på försäkringsväsendets område,

att beräkna enskilda försäkringsföretags och understödsföreningars bidrag till försäkringsinspektionen samt att debitera dessa,

att sköta kontakterna med konsumentverket, allmänna reklamationsnämnden, konsumenternas försäkringsbyrå och kontaktforum, samt

att handlägga frågor rörande sekretess och tystnadsplikt.

Den nyligen inrättade administrativa enheten, som leds av en avdelningsdirektör, handlägger inga direkta tillsynsfrågor utan enbart personalad-

ministrativa frågor, inklusive arbetsmiljöfrågor samt budget- och petitioner. Andra uppgifter består i att sköta arkiv, bibliotek samt inventarier och materiel i övrigt. Till enhetens arbetsområde hör också att svara för upphandling, expeditionsvakts-, maskinskrivnings- och telefonväxelfunktionerna samt lokalvård.

5.2 Livförsäkringsbyrån

Livförsäkringsbyrån, som leds av en överinspektör, handlägger ärenden som till övervägande del rör livförsäkringsbolag och understödsföreningar. Med livförsäkringsbolag förstås bolag vilkas försäkringsrörelse uteslutande eller så gott som uteslutande avser personförsäkring (livförsäkring, sjuk- och olycksfallsförsäkring samt avgångsbidragsförsäkring).

Med understödsförening förstås i allmänhet sådan förening för inbördes bistånd som har till ändamål att, utan affärsmässigt drivande av försäkringsrörelse, meddela annan personförsäkring än arbetslöshetsförsäkring och som är på sådant sätt sluten att den huvudsakligen är avsedd för anställda i visst eller vissa företag, personer tillhörande viss yrkesgrupp eller medlemmar i sammanslutning med sådan intressegemenskap att en samverkan även för personförsäkring är naturlig. Också förening som inte är sluten anses som understödsförening, om den är registrerad som understödsförening enligt äldre lag.

Som ovan nämnts är huvuddelen av livförsäkringsbyråns verksamhet inriktad på tillsyn av livförsäkringsbolag och understödsföreningar. Den försäkringsrörelse som framför allt livförsäkringsbolagen bedriver är i stor utsträckning kringgärdad dels av en rad lagbestämmelser, dels — och inte minst — av ett omfattande regelsystem upptecknat i de s.k. försäkringstekniska grunderna. Sådana grunder skall i princip finnas upprättade såväl för livförsäkring som för sådan annan personförsäkring där avtalstiden har en viss längd. För personförsäkringar för vilka kravet på grunder inte är obligatoriskt — i vissa fall först efter tillstånd i särskild ordning — gäller i stort sett samma bestämmelser som för skadeförsäkring. Grunderna har dubbla funktioner. De utgör nämligen å ena sidan ett komplement av mera tekniskt slag till bolagsordningen. Å andra sidan reglerar de i vissa avseenden också rättsförhållandet mellan försäkringsgivaren och försäkringstagaren.

Systemet med grunder är avsett att trygga livförsäkringsbolagens förmåga att fullgöra sina förpliktelser enligt ingångna, i allmänhet långa försäkringsavtal och att meddela sådana försäkringar till en kostnad som är skälig med hänsyn till försäkringens art. Även för understödsföreningarnas verksamhet gäller i stort sett motsvarande regelsystem.

De flesta ärenden som handläggs på livförsäkringsbyrån inrymmer således på ett eller annat sätt soliditets- och/eller skälighetsrelaterade frågor. Dyliga frågor uppkommer redan i samband med att ett tillämnat livförsäkringsbolag ansöker om koncession. Till en sådan ansökan skall nämligen fogas en plan för den tilltänkta rörelsen. Med denna plan som

utgångspunkt görs inom byrån bl.a. en analys av om bolagets eget kapital är tillräckligt stort för att rörelsen i ekonomiskt hänseende skall bedömas kunna utvecklas gynnsamt. I de fall rörelsen helt eller delvis avser grundbunden livförsäkring granskas inom byrån dessutom att de grunder, som med anledning därav upprättats, inte står i strid med gällande lagbestämmelser. Arbetet med grundernas utformning utförs i praktiken oftast i samråd mellan berört bolag och livförsäkringsbyrån.

En prövning av grunderna sker emellertid inte enbart i samband med en koncession utan även fortlöpande därefter. En viktig del av livförsäkringsbyråns arbete med grunderna består i att analysera och bedöma de antaganden om framtida förräntning, dödlighet, sjuklighet och driftskostnader som ligger till grund för beräkning av försäkringspremier, premiereserver, återköps- och fribrevsvärde. Arbetet innefattar även bedömningar av bolagens konsolidering samt granskning av hur bolagen hanterar alla de frågor som rör återbäringen till försäkringstagarna. I huvudsak grundas soliditets- och skälighetsbedömningarna på de uppgifter rörande verksamheten som försäkringsinspektionen i särskild ordning inforrdar från försäkringsgivarna. Till viss del kompletteras dock nämnda uppgifter med sådan information som erhålls vid inspektioner hos tillsynsobjekten.

Inom livförsäkringsbyrån handläggs även frågor rörande livförsäkringsbolagens resultaträkningar, balansräkningar och kapitalplaceringar. Detta innebär bl.a. utfärdande av föreskrifter och allmänna råd för dessa bolag dels vad gäller den ekonomiska och statistiska redovisningen, dels vad gäller kapitalplaceringarna.

Även om livförsäkringsbyråns arbete således i första hand är uppbyggt kring frågor som har anknytning till livförsäkringsbolags och understödsföreningars verksamhet, ankommer det för närvarande på denna byrå att utöva tillsynen också över skadeförsäkringsbolagens kapitalförvaltning. I detta ingår bl.a. att granska de årsvisa uppgifter rörande kapitalplaceringar som försäkringsinspektionen på särskilda blanketter fordrar in från försäkringsbolagen. Det gäller här uppgifter om placeringsinriktningen, om enskilda aktieinnehav och andelar i annan juridisk person än aktiebolag, om enskilda krediter och bakomliggande säkerheter, om försäkringsbolagens egna lån — dels i fastigheter, dels i övrigt — om netto- och bruttoplaceringar under året, m.m.

Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att byrå som handlägger ärende som angår även annan byrå har skyldighet att samråda med denna. Det åligger dessutom cheferna för byråerna att i erforderlig omfattning samråda med varandra.

Inom livförsäkringsbyrån finns också försäkringsinspektionens sekretariat för internationella försäkringsfrågor, främst sådana med anknytning till internationella organ, såsom OECD och UNCTAD.

Bland övriga slag av ärenden inom livförsäkringsbyråns verksamhetsområde kan nämnas sådana som avser:

- ☐ överlåtelse av livförsäkringsbestånd till den del som avser prövning av ekonomisk natur,

- ☐ redovisning i fråga om de värdehandlingar av särskilt slag som skall motsvara försäkringstekniska skulder för livförsäkringar,
- ☐ statistik rörande dels personförsäkring, dels riksbolagens kapitalplaceringar,
- ☐ remisser från riksskatteverket rörande utländska försäkringar,
- ☐ remisser rörande personförsäkring och kreditmarknadsfrågor,
- ☐ ändring av understödsförenings stadgar,
- ☐ överlåtelse, likvidation och upplösning av understödsförenings verksamhet,
- ☐ grunder och föreskrifter för upprättande av försäkringsteknisk utredning för understödsförening,
- ☐ granskning av från understödsföreningarna till försäkringsinspektionen inkomna försäkringstekniska utredningar.

5.3 Skadeförsäkringsbyrån

Skadeförsäkringsbyråns arbete, som leds av en byråchef, är inriktat på tillsyn över skadeförsäkringsföretag — såväl de svenska som general-agenturer för de utländska försäkringsföretag som har koncession i Sverige. Merparten av arbetet rör dock frågor som har anknytning till de svenska skadeförsäkringsbolagen.

Många av de problem som aktualiseras inom ramen för byråns tillsynsverksamhet är av matematisk-teknisk karaktär och inrymmer frågeställningar i vilka soliditets- och skälighetsaspekterna väger tungt. I likhet med vad som gäller på livförsäkringsområdet uppkommer denna typ av frågor redan i samband med att ett tillämnat skadeförsäkringsbolag till försäkringsinspektionen inlämnar sin koncessionsansökan med åtföljande plan över den tilltänkta verksamheten. På samma sätt som tidigare beskrivits i fråga om livförsäkringsbyråns arbete, sker inom skadeförsäkringsbyrån vid sådana ärendens behandling bl.a. en bedömning av om bolagets eget kapital är tillräckligt stort för att — med beaktande av övriga omständigheter — rörelsen från konsolideringssynpunkt kan ha rimliga förutsättningar att utvecklas gynnsamt.

Bedömningar av skadeförsäkringsbolagens verksamhet utifrån kraven på soliditet och skälig premiesättning kan omfatta prövning av konsolideringskapitalets storlek, av gränsen för maximalt självbehåll, av tillämpade metoder för beräkning av försäkringstekniska skulder, av premienivåerna inom olika grenar samt av tillämpade riskklassindelningar och därmed sammanhängande premiedifferentiering. Åt de två sistnämnda frågorna ägnas speciell uppmärksamhet när det gäller den obligatoriska trafikförsäkringen. Detta beror på de särskilda lagregler och föreskrifter som finns för denna försäkringsgren.

Om man bortser från det förhållandet att uppgifter avseende tillsynen över skadeförsäkringsbolagens kapitalförvaltning handläggs inom livförsäkringsbyrån är de två tekniska byråernas ansvarsområden huvudsakligen likartade. Det finns emellertid klara skillnader mellan dem vad

gäller de tillsynsmetoder som tillämpas. Livförsäkringsbolagens och understödsföreningarnas verksamhet kan nämligen i stor utsträckning granskas med utgångspunkt i de relativt detaljerade grunder och stadgar, eller i vissa fall regler, som gäller för denna verksamhet. Tillsynen över skadeförsäkringsbolagen är — åtminstone vad de mera tekniskt inriktade soliditets- och skälighetsbedömningarna anbelangar — inte fast förankrade i några precist formulerade bestämmelser. Det bör dock nämnas *dels* att försäkringsinspektionen med stöd av 11 kap. 1 § försäkringsrörelselagen och 49 § försäkringsrörelseförordningen utfärdat "Normalplan för beräkning och redovisning av försäkringstekniska skulder samt redovisning av säkerhetsreserv i skadeförsäkringsbolag", *dels* att inspektionen, vid beräkning av det minsta konsolideringskapital som ett enskilt skadeförsäkringsbolag bedöms behöva ha för att kunna fullgöra sina förpliktelser, för internt bruk för närvarande använder en metod som starkt påminner om den som tillämpas inom EG-länderna.

Skadeförsäkringsverksamhetens speciella karaktär har lett till att inspektioner, främst hos de inhemska skadeförsäkringsbolagen, alltid betraktats som en särskilt betydelsefull del av skadeförsäkringsbyråns tillsynsuppgifter.

Även inom skadeförsäkringsbyrån sker fortlöpande en granskning av de årsredogörelser som skadeförsäkringsbolagen är skyldiga att sända in till försäkringsinspektionen. Många frågor rörande dessa bolags årsredovisning och uppgiftsskyldighet i övrigt handläggs också av byrån, som för övrigt har att utfärda föreskrifter eller allmänna råd för delar av skadeförsäkringsbolagens ekonomiska och statistiska redovisning. De uppgifter som här åsyftas granskas och analyseras inom byrån. Många av dem bildar också underlag för de sammanställningar i tabellform, med tillhörande, kommenterande text, som årsvis publiceras i "Enskilda försäkringsföretag" eller i "Statistiska Meddelanden".

Bland de övriga ärenden som handläggs inom skadeförsäkringsbyrån kan nämnas:

- ☐ frågor av ekonomisk natur i samband med överlåtelse av skadeförsäkringsrörelse,
- ☐ meddelande av erinringar till skadeförsäkringsbolag,
- ☐ remisser rörande företrädesvis skadeförsäkring,
- ☐ sammanställningar av uppgifter avseende skadeförsäkringsverksamhet i Sverige som efterfrågas i olika internationella sammanhang.

6 Försäkringsinspektionens budget

Försäkringsinspektionens verksamhet finansieras genom obligatoriska bidrag från dem som är underkastade tillsyn, dvs. svenska och utländska försäkringsföretag samt understödsföreningar.

Utgifterna för budgetåret 1985/86 uppgick till ca 11,2 milj. kr. Härav uppgick lönekostnaderna till ca 7,5 milj. kr och lokalkostnaderna till ca 2

milj. kr. Övriga kostnader uppgick till ca 1,3 milj. kr. Av dessa övriga kostnader var de största utgiftsposterna styrelsearvoden 111 000 kr, utrikes resor 95 000 kr, post och telefon 106 000 kr, tryckningskostnader 193 000 kr, kontorsmaskiner 105 000 kr, samt bevakning av kontorslokaler 233 000 kr.

Medlen för täckande av utgifterna utgörs, som ovan nämnts främst av tillsynsbidrag, samt i någon mån även av räntor. Under budgetåret 1985/86 uppgick tillsynsbidrag och räntor från svenska och utländska försäkringsföretag till ca 9,8 milj. kr och från understödsföreningar till ca 1 milj. kr. De sammanlagda inkomsterna var knappt 10,9 milj. kr, vilket med utgifter på 11,2 milj. kr — innebar en kostnadstäckning på ungefär 96,7 procent.

De svenska och utländska försäkringsföretagens och understödsföreningarnas skyldighet att årligen betala ett s.k. tillsynsbidrag grundar sig på bestämmelserna i 19 kap. 15 § försäkringsrörelselagen (1982:713), 26 § lagen (1950:272) om utländska försäkringsföretag och 73 § lagen (1972:262) om understödsföreningar. Den närmare regleringen sker i förordningen (1982:1178) om försäkringsbolags, utländska försäkringsföretags och understödsföreningars bidrag för att täcka kostnaderna för försäkringsinspektionens organisation och verksamhet. Enligt 2 § förordningen skall svenska och utländska försäkringsföretag betala bidrag med 1,5 promille av hela inkomsten av avgifter för det nästföregående räkenskapsåret för försäkringar som tillhör rörelsen i Sverige. Understödsföreningar skall dels betala 1,4 promille av hela inkomsten av avgifter för det nästföregående räkenskapsåret, dels 0,4 promille av nettokapitalavkastningen för samma räkenskapsår. Viss specialreglering finns dock vad avser kollektiv tjänstepensionsförsäkring.

Bidrag från försäkringsföretag och understödsföreningar får *inte i något fall överstiga* 200 000 resp. 125 000 kr. Det får emellertid *inte heller understiga* 4 resp. 2 promille av det enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring bestämda basbelopp som gällde vid utgången av nästföregående räkenskapsår.

De bidragsskyldiga skall enligt förordningen varje år till inspektionen sända in uppgifter om bidragspliktiga inkomster under nästföregående räkenskapsår. Uppgifterna rörande svenska försäkringsbolag samt understödsföreningar skall insändas inom sju månader från räkenskapsårets utgång och rörande utländska försäkringsföretag samtidigt med årsredogörelsen om företagets verksamhet inom riket. Efter granskning skall inspektionen till varje bidragspliktig översända meddelande om inom vilken tid och med vilket belopp bidraget skall betalas.

Som framgår av det tidigare redogörelsen för tillämpningen av bidragssystemet är inte alla försäkringsgivare med svensk koncession ålagda betalningsansvar för tillsynsverksamheten. Undantagna är nämligen sådana försäkringsbolag som endast driver rörelse i utlandet, exempelvis Hansa International och Folksam International. Inte heller återförsäkringsaktiebolaget Sverige eller de svenska captivebolag som enbart meddelar återförsäkring lämnar några tillsynsbidrag.

7 Bankinspektionens organisation och tillsynsverksamhet

Eftersom bankinspektionens tillsynsverksamhet ur många aspekter är direkt jämförbar med försäkringsinspektionens, kan det vara av visst värde att studera också hur denna, förstnämnda verksamhet är uppbyggd.

Bankinspektionen är tillsynsmyndighet över banker, kreditaktiebolag, fondbolag, finansbolag m.fl. Verksamheten är till största delen lagbunden. Den finansieras genom obligatoriska bidrag från dem som står under tillsyn. Budgetåret 1985/86 uppgick bankinspektionens nettointäkter till ca 18,9 milj. kr, varav bidragsdelen utgjorde ca 17,7 milj. kr och räntedelen ca 1,2 milj. kr.

Bankinspektionen har ett 60-tal anställda, varav flertalet representerar specialistfunktioner. Inom inspektionen finns en *allmän avdelning*, en *kreditavdelning*, en *redovisningsavdelning* samt en *byrå för administrativa ärenden*. Bankinspektionens organisation har således en mer utpräglad funktionsinriktning än försäkringsinspektionens, som delvis är objektsrelaterad.

Den allmänna avdelningen handlägger ärenden om lagstiftning och andra grundläggande regler för verksamhet under inspektionens tillsyn, svarar för inspektionens uppgifter såsom remissinstans, i den mån remissärende ej ankommer på annan avdelning, handhar pris- och konsumentskyddsfrågor och följer utvecklingen i olika avseenden inom kreditväsendet och värdepappersmarknaden. Allmänna avdelningen svarar för de delar av tillsynsverksamheten som inte omfattas av de fackinriktade enheterna.

Kreditavdelningen svarar för tillsynen såvitt gäller institutens kreditgivning och utlandsrörelse.

Redovisningsavdelningen handhar tillsynen över institutens redovisning och ekonomi, organisation, inre kontroll och säkerhet samt revision. Avdelningen fullgör dessutom de uppgifter som har avseende på institutens rapportering till inspektionen och publicering av statistik (dock ej i fråga om OTC-marknaden), handlägger ärenden om ADB och teknisk utrustning samt följer utvecklingen i dessa avseenden inom tillsynsområdet.

Den administrativa byrån svarar för inspektionens interna administration, inspektionens uppgifter som registreringsmyndighet och handläggning av klagomål i den mån denna inte åvilar allmänna avdelningen, kredit- eller redovisningsavdelningen.

Avdelningarna har att verkställa undersökningar hos instituten inom sina verksamhetsområden och därutöver upprätta berättelser, rapporter o.d.

Den allmänna avdelningens befattning med de grundläggande reglerna för verksamhet under inspektionens tillsyn och dess uppgift att i skilda avseenden följa utvecklingen inom kreditväsendet och värdepappersmarknaden sammanhänger nära med fackenheterernas verksamhet. Den

allmänna avdelningen skall i mån av behov anlita fackenheterna för att få underlag för överväganden om de grundläggande reglerna eller för studium av utvecklingen.

Frågor om tillämpning av gällande lagstiftning och andra grundläggande regler eller ändring därav hänskjuts vid behov till den allmänna avdelningen. Denna avdelning gör de studier och analyser av rapporter och redovisningshandlingar — vid behov efter bearbetning av redovisningsavdelningen — som erfordras med hänsyn till den allmänna avdelningens uppgifter av delvis övergripande natur, t.ex. i fråga om kreditväsendets och värdepappersmarknadens struktur och organisation eller tillämpningen av grundläggande regler. Allmänna avdelningen har att pröva sådana dit hänskjutna frågor som normalt hänförs till fackenheten men som kräver särskild prövning eller utredning av juridisk art. Prövning av enskilda kreditengagemang från juridisk synpunkt och granskning av sådana företagsanalyser o.d. som utgör underlag för kreditgivning sker dock inom kreditavdelningen.

Den efter olika tillsynsfunktioner uppbyggda organisationen kräver oberoende av den gjorda gränsdragningen ett betydande mått av samarbete mellan de skilda enheterna. Därför skall planeringen av undersökningsverksamheten och fastställandet av undersökningsplaner ske i samråd mellan avdelningarna.

8 Överväganden och förslag

8.1 Förändringar i tillsynsuppgiften

Försäkringsbolagens samhällsbetydelse och sociala grundfunktion har alltifrån försäkringsväsendets början ansetts motivera övervakning från det allmännas sida. Redan år 1848 fick denna övervakning, i vad avsåg försäkringsaktiebolagen, ett kontrollinstrument genom det koncessionstvång som då infördes för alla aktiebolag i Sverige. I 1855 års regeringsbeslut att bevilja koncession för försäkringsaktiebolaget Skandia fick principen om det allmännas rätt att utöva tillsyn över försäkringsaktiebolagen en förvaltningsrättslig dokumentation. Då sedan koncessionsplikten år 1895 upphävdes för övriga aktiebolag, bibehölls den för försäkringsaktiebolagen med hänsyn till det specifika intresse för kontroll av försäkringsverksamheten som ansågs föreligga. År 1886 tillsattes en försäkringsinspektör, för både ömsesidiga bolag och aktiebolag, knuten till det dåvarande civildepartementet. En särskild myndighet för tillsynen över försäkringsverksamhetens bedrivande tillkom därefter år 1904 i och med att försäkringsinspektionen inrättades såsom en konsekvens av den första egentliga lagen om enskild försäkringsverksamhet — 1903 års lag om försäkringsrörelse. Bakom inspektionens tillkomst låg också i hög grad framförda önskemål från försäkringsbolagen själva.

Under den tid som försäkringsinspektionen verkat har tillsynens inriktning samt inspektionens resurser och organisation varit föremål för behandling i flera utredningar och till dessa anslutande propositioner, såsom 1942 års försäkringsutredning och 1958 års försäkringssakkunniga. Huvudinriktningen har varit att försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet i första hand skall avse att tillvarata försäkringstagarnas trygghet och intressen. Tonvikten har sedan gammalt legat på övervakningen av soliditeten, men senare har väsentliga arbetsuppgifter för inspektionen tillkommit beträffande skälighetsprincipen och konsumentskyddet.

Nyttillkommande arbetsuppgifter och försäkringsväsendets allmänna utveckling har under årens lopp föranlett successiva förstärkningar av inspektionens personalresurser och därav betingade ändringar av organisationen. I alla väsentliga hänseenden har dock, som riksrevisionsverket konstaterade i sin rapport år 1977, försäkringsinspektionens arbetsätt och organisation varit desamma som vid den tidpunkt då 1948 års lag om försäkringsrörelse beslutades. Visserligen har därefter försäkringsinspektionens personalkader i viss utsträckning utökats, såsom med några befattningshavare för skadereglerings- och villkorsgranskning, men i förhållande till den allmänna utvecklingstrenden inom statsförvaltningen i övrigt måste denna utökning betraktas såsom synnerligen blygsam med hänsyn till den starkt stegrade arbetsbelastning på tillsynsmyndigheten som försäkringsväsendets dynamiska utveckling automatiskt skapat. Inte minst har på senare år försäkringsbolagens kapitalförvaltning aktualiserat en rad bedömningsfrågor t.ex. beträffande gränsdragningen mellan försäkringsrörelse och annan rörelse. På detta område finns sålunda nya behov av arbetsinsatser av inspektionen för att tillsynen på detta område skall vara meningsfull. Även den tilltagande internationaliseringen av försäkringsbolagens verksamhet kommer alltmera att engagera inspektionen.

Det nu anförda utgör en bakgrund till kommitténs överväganden rörande försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet och organisation. Utgångspunkten för kommitténs ställningstaganden är därutöver de förslag och synpunkter rörande försäkringsinspektionens uppgifter, med skärpta krav på effektivitet och intensitet i tillsynen, som kommittén framlagt under sin genomgripande översyn av försäkringsverksamheten i de olika avsnitten i både detta betänkande och i dem som tidigare avlämnats.

Inledningsvis vill kommittén i korthet rekapitulera de förhållanden som för närvarande konstituerar omfattningen och inriktningen av försäkringsinspektionens arbete.

Inspektionen har att övervaka cirka 550 svenska försäkringsbolag, ett 15-tal utländska försäkringsföretag samt ca 150 understödsföreningar. Såväl antalet tillsynsobjekt som antalet anställda i svenska försäkringsbolag har under de senaste årtiondena minskat markant.

Den minskning av antalet försäkringsbolag och antalet anställda som ägt rum, motsvaras inte på något vis av en minskning av försäkringsbola-

gens verksamhet. Premieinkomsterna — framför allt i livförsäkringsbolagen — har under de senare åren kraftigt ökat.

De kraftigt ökade premieinkomsterna har bl.a. lett till att försäkringsbolagens förvaltnade tillgångar kommit att växa i ändå större grad. År 1970 uppgick de svenska försäkringsbolagens förvaltnade tillgångar till totalt ca 30 miljarder kr, varav i livförsäkringsbolag ca 23 miljarder kr. De förvaltnade tillgångarna hade 1984 växt till totalt ca 233 miljarder kr, varav 163 miljarder i livförsäkringsbolag.

De ökade premieinkomsterna och stark tillväxt vad avser förvaltnade tillgångar har lett till att försäkringsbolagen, som framgår av kap. 2, ständigt måste placera stora mängder kapital. Detta och det faktum att finansförvaltningen inom försäkringsverksamheten, liksom inom andra former av rörelse, har fått en allt större betydelse för rörelsens resultat, har medfört att man fortlöpande söker nya och förändrade placeringsformer och placeringsområden.

Internationaliseringen inom försäkringsväsendet har under de senaste 10—20 åren tilltagit. Svenska industrikoncerner har i allt större utsträckning verksamhet i andra länder. De svenska försäkringsbolagen söker sig också i viss utsträckning, framförallt inom återförsäkring, utomlands. Utvecklingen på den internationella återförsäkringsmarknaden och överhuvud förhållanden inom försäkringsväsendet i andra länder och inte minst inom EG får allt större betydelse för de svenska försäkringsbolagens verksamhet.

Lagstiftningen på det svenska försäkringsområdet har under de senaste åren förändrats i olika avseenden, och torde komma att ytterligare förändras. Så är det t.ex. numera betydligt lättare än förut att få koncession (tillstånd) att bedriva försäkringsrörelse i Sverige. Det finns också möjligheter att inom lagstiftningens ramar starta s.k. captive-bolag. Inte bara den bolagsrättsliga lagstiftningen, utan även den försäkringsavtalsrättsliga är under omstöpning.

Nya försäljningsformer när det gäller försäkring har redan börjat utvecklas. Om kommitténs förslag i delbetänkandet (SOU 1986:55) Försäkringsmäklare i Sverige genomförs, kommer det att bli fritt för försäkringsmäklare att bedriva verksamhet i Sverige.

Nya försäkringsformer utvecklas alltmer. Sålunda förekommer grupp-försäkringslösningar av olika slag även på sakförsäkringsområdet i allt större utsträckning. Försäkringsprodukterna, främst avseende näringslivet, blir alltmer komplexa och komplicerade, bl.a. till följd av nytillkomna riskbilder, t.ex. inom produktansvarsförsäkring.

Lagstiftningen på konsumentskyddsområdet i allmänhet har under de senaste 10—15 åren utvecklats, och konsumenternas ställning har på olika sätt stärkts. Det konsumentinriktade arbetet har fått en ökad betydelse såväl för företagen som för olika myndigheter. Konsumentskyddslagstiftningen har även byggts ut på försäkringsområdet — något som i hög grad påverkat såväl försäkringsbolagens som försäkringsinspektionens verksamhet.

Den nu beskrivna utvecklingen ställer inspektionen inför nya krav i

olika avseenden och har skapat behov av såväl en väsentlig utvidgning som breddning och fördjupning samt i vissa avseenden ändrad inriktning av tillsynsverksamheten. Försäkringsbolagen bedriver en omfattande verksamhet som behöver tillsyn i en rad olika avseenden. Med de begränsade resurser som står till försäkringsinspektionens förfogande, måste därför tillsynsinsatserna noggrant planeras och avvägas. Till en början finns det vissa områden av grundläggande betydelse för försäkringsverksamheten, vilka måste ägnas särskild uppmärksamhet i tillsynsverksamheten. Andra tillsynsområden måste emellertid också ägnas uppmärksamhet. Viss tillsyn över försäkringsbolagen utövas också i olika avseenden av t.ex. konsumentverket och näringsfrihetsombudsmanen. Detta får dock inte hindra försäkringsinspektionen att utifrån sin allmänna tillsyn över försäkringsbolagen också ingripa på dessa områden.

Någon ständig detaljkontroll av de enskilda försäkringsbolagen kan det givetvis inte bli frågan om, utan kontrollen måste, förutom viss regelbunden inspektionsverksamhet, inriktas på stickprovskontroller av enskilda bolag i vissa hänseenden. Tillsynsverksamheten måste överhuvud enligt kommitténs uppfattning även i fortsättningen ta formen av att i olika avseenden genom ingripanden i konkreta fall eller genom utfärdande av föreskrifter, allmänna råd, etiska meddelanden o.d. tillse att försäkringsverksamheten löper enligt banor som ligger i linje med försäkringsväsendets sunda utveckling.

I det följande vill kommittén inledningsvis ange de områden som måste ägnas särskild uppmärksamhet i försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet.

8.2 Områden av grundläggande betydelse i inspektionens tillsynsverksamhet

8.2.1 Den egentliga försäkringsrörelsen

Försäkringsverksamhet avser att skapa ekonomisk trygghet för försäkringstagarna eller de försäkrade och att skydda dessa mot ekonomiska förluster i avtalad omfattning. Detta har också varit huvudsyftet med försäkringslagstiftningen. Försäkringsinspektionens tillsyn har också främst inriktats på att i olika avseenden övervaka försäkringsbolagens förmåga att på både kort och lång sikt fullgöra sina förpliktelser.

Enligt kommitténs uppfattning, måste tillsynen av försäkringsbolagens soliditet även i framtiden utgöra ett betydelsefullt inslag i försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet. Kommittén har i sitt delbetänkande Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten (SOU 1986:8) bl.a. redogjort för soliditetsprincipens innebörd och för dess tillämpning med avseende på liv- och skadeförsäkring. I betänkandet angavs de förhållanden som bör ingå i soliditetsbedömningen av enskilda försäkringsföretag. Kommittén betonade därvid att det i första hand åligger bolagen själva — verkställande direktören och styrelsen — att känna till den egna

soliditetssituationen och att tillse att bolaget ständigt har en betryggande soliditet. Den eller de soliditetsbedömningar och analyser som kommittén i det sammanhanget förutsatt skall göras av bolagen, skall bl.a. delges försäkringsinspektionen.

Försäkringsinspektionen bör således enligt kommitténs uppfattning kunna få ett tillfredsställande underlag för sina egna analyser och bedömningar genom bolagens egna redovisningar som presenterar analyser och bedömningar rörande soliditetsförhållandena. Inspektionen skall analysera och jämföra bedömningar och slutsatser i bolagens soliditetsredovisningar och sålunda avgöra om ett bolags tillgångar kan anses tillräckligt stora — även på lång sikt — för att täcka dess förpliktelser samt därutöver möta de förluster som bolagets verksamhet i dess helhet bedöms kunna ge upphov till.

Det kan givetvis visa sig behövt att inspektionen med stöd av 19 kap. 3 § fortlöpande eller vid enstaka tillfällen begär in uppgifter rörande soliditetsförhållandena. Inspektionen kan också begära komplettering av bolagens egna soliditetsredovisningar. Som kommittén framhöll i det nyssnämnda delbetänkandet är det väsentligt att inspektionen genom stickprovskontroller och inspektioner övervakar att de analyser som bolagen gör av sin soliditetssituation grundar sig på ett så fullständigt och relevant underlag som möjligt.

Som *ett* schablonartat hjälpmedel, vid soliditetsövervakningen vid sidan av de redovisningar som bolagen själva gör och som grundas på det enskilda bolagets speciella situation, kan det vara lämpligt att inspektionen gör vissa sammanställningar där konsolideringskapitalet ställs i relation till någon eller några lämpliga baser. Härigenom kan man få ett grovt mått på hur betryggande soliditeten är i det enskilda fallet. Inom försäkringsbranschen brukar detta mått benämnas konsolideringsgrad.

Även för livförsäkring skall inspektionen bl.a. på grundval av bolagens egna soliditetsredovisningar tillse att konsolideringskapitalet är tillräckligt stort för att kravet på betryggande soliditet skall vara uppfyllt. Av avgörande betydelse är därvid de antaganden som gjorts i de försäkringstekniska grunderna. Bedömningarna avser bl.a. huruvida grundernas antaganden om förräntningen är betryggande i förhållande till den faktiska förräntningen som erhålls och som kan förväntas i framtiden. Motsvarande bedömningar skall också ske beträffande antagandena rörande dödlighet, sjuklighet och driftskostnader.

Av totalt ca 550 svenska försäkringsbolag är endast 18 livförsäkringsbolag. Dessutom finns ca 150 understödsföreningar. Inom skadeförsäkringen är förhållandena rent allmänt mera föränderliga och antalet skadeförsäkringsbolag är stort, även om endast ett 30-tal bolag är s.k. riksbolag. Inspektionens soliditetsövervakning bör organiseras så att tillräckliga resurser avdelas för skadeförsäkringsområdet. Inom detta område kan det bli nödvändigt att göra en viss prioritering. Premieinkomsten 1984 för riksbolagen avseende skadeförsäkring uppgick till ca 12,6 miljarder kronor, medan övriga bolag (dock inte bolag som ingår under benämningen Länsförsäkringsbolag) hade en premieinkomst på ca 180

miljoner kronor. Inspektionens soliditetsövervakning på skadeförsäkringsområdet bör helt naturligt koncentreras till riksbolagen. Det är emellertid samtidigt viktigt att inspektionen kan följa övriga bolags verksamhet på sådant sätt att mera ingående undersökningar i tid sätts in där det kan anses påkallat.

Kommittén vill avslutningsvis rent allmänt understryka, att det är viktigt att inspektionen i sin mera löpande, allmänna soliditetsövervakning, ser till att bolagens redovisningar av den egna soliditetssituationen är så fullständiga och korrekta som möjligt och på ett tillfredsställande sätt speglar det enskilda bolagets förhållanden. Inspektionen bör på så sätt, trots begränsade personella resurser och ett stort antal bolag, kunna upprätthålla en tillfredsställande löpande soliditetsövervakning av samtliga försäkringsbolag.

En mera intensifierad soliditetsövervakning kan emellertid enligt kommitténs mening också bli aktuell i vissa situationer. Exempel härpå är nystartade försäkringsbolag som i ett inledningsskede normalt torde kräva en intensivare soliditetsövervakning än annars. Detsamma torde gälla försäkringsbolag vars soliditet inte bedöms vara fullt tillfredsställande eller vars soliditet är sjunkande. Andra exempel är oroande tendenser på den internationella försäkringsmarknaden och på de olika marknaderna för bolagens kapitalplaceringar eller oroande tendenser i övrigt inom eller utom försäkringsrörelsen som bedöms särskilt påverka vissa försäkringsgrenar och vissa bolag eller koncerner.

Den mer intensifierade soliditetsövervakningen som kan bli aktuell, kommer givetvis att kräva mer resurser än den löpande allmänna övervakningen. Den kommer att innebära bl.a. flera och tätare kontakter mellan tjänstemän hos inspektionen och bolagen, inspektioner hos bolagen, föredragningar av olika slag samt fortlöpande och ingående bedömningar och analyser. När det gäller denna intensifierade soliditetsövervakning, bör inspektionen söka finna lämpliga former för denna, så att övervakningen blir så effektiv som möjligt och inte medför att resurser i alltför hög grad tas från andra angelägna tillsynsområden.

8.2.2 Kapitalförvaltningen

Kommitténs överväganden och förslag i kapitel 2 om annan rörelse förutsätter omfattande tillsynsinsatser från försäkringsinspektionens sida även utifrån andra utgångspunkter än renodlade soliditetssynpunkter. Tillsynen på detta område kommer dels att innefatta fortlöpande övervakning och särskilt intensifierad övervakning av vissa bolag eller koncerner, dels att innefatta svåra och känsliga bedömningar och avvägningar grundade på omfattande och ingående analyser inte bara på försäkringsområdet utan på det ekonomiska området i stort. Det blir vidare inte endast fråga om bedömningar och avvägningar för att utröna om lagstiftningen och dess intentioner följs eller om ingripanden bör ske, utan också frågan om sådana bedömningar och avvägningar i samband med ställningstaganden till om undantag från de generella bestämmelserna kan medges.

Inspektionens *mera fortlöpande tillsynsarbete* när det gäller försäkringsbolagens kapitalförvaltning bör enligt kommitténs uppfattning inte i första hand inriktas på att infordra en mängd obearbetad detaljinformation, utan att av bolagen begära av dem själva genomarbetade redovisningar och uppställningar av olika placeringsengagemang samt redovisningar av placeringarnas fördelning och förändring mellan och inom de olika tillgångsslagen. Vissa detaljuppgifter måste givetvis inspektionen ändå infordra. På grundval av infordrade uppgifter, redovisningar och sammanställningar skall därefter inspektionen göra sina analyser och bedömningar.

För att underlätta tillsynsarbetet och för att hushålla med de begränsade resurser som står till buds, bör enligt kommitténs mening inspektionen se till att arbetet med att sammanställa olika uppgifter i görligaste mån läggs på bolagen själva. Inspektionen kan sedan, om så erfordras, genom stickprovskontroller förvissa sig om att lämnade redovisningar m.m. grundar sig på korrekta uppgifter. För de större riksbolagen och i övrigt för bolag som bedöms kräva särskild tillsyn i detta avseende, torde det enligt kommitténs bedömning vara erforderligt att inspektionen med lämpliga mellanrum begär redovisningar av bolagen. För övriga bolag bör inspektionen kunna inskränka sig till att en gång om året begära detta för varje bolag eller koncern.

I den löpande tillsynen av försäkringsbolagens kapitalförvaltning är enligt kommitténs uppfattning ett viktigt inslag att inspektionen fortlöpande upprätthåller en nära kontakt med särskilt de större försäkringsbolagens finansavdelningar. Genom sådana täta kontakter kan inspektionen tidigt få information om större kapitalplaceringar. Den bör därigenom också kunna skaffa sig kännedom om de resonemang som förs i enskilda bolag eller koncerner rörande den framtida placeringsstrategin och tänkbara förändringar i denna. Förutsättningar finns då för att inspektionens tillsyn på detta område relativt snabbt kan inriktas på nya placeringsområden och nya problemfält.

En *mer intensiv och ingående övervakning av kapitalförvaltningen* kan i särskilda fall vara påkallad beträffande vissa bolag eller koncerner. Så kan t.ex. bli fallet om ett bolag eller en koncerns samlade aktieinnehav i förhållande till andra placeringar närmar sig eller kommer att passera den gräns vid vilken varningssignaler till inspektionen utlöses, då ett bolags soliditetssituation i viss mån ter sig oroande eller då ett bolags eller koncerns engagemang på ett visst placeringsområde ger anledning till en intensifierad övervakning. Behov av en mer intensiv och ingående tillsyn kan vidare föreligga i fråga om penningmarknadsoperationer, engagemang med nya marknadsinstrument, handhavandet av säkerhetsfrågor inom bolagens finansavdelningar exempelvis rörande behörigheter och ADB, omfattande kreditengagemang m.m. Ofta torde det, såvitt kommittén kan förstå, inte bli fråga om en mer ingående övervakning av enskilda bolags eller koncerners hela kapitalförvaltning, utan denna torde normalt få inriktas på ett visst område eller vissa sådana.

Den mer intensiva och ingående övervakningen torde normalt böra ta

sig uttryck i att försäkringsinspektionen, med stöd av 19 kap. 3 § första stycket försäkringsrörelselagen, begär upplysningar i aktuella hänseenden antingen med vissa täta intervaller eller så snart förändringar sker. Genom en intensiv och tät kontakt med respektive bolags finansavdelning bör informationsfrågan kunna lösas på ett tillfredsställande sätt och på så sätt underlätta inspektionens tillsyn.

Inom inspektionen pågår för närvarande rekrytering av personal för övervakning av bolagens kapitalförvaltning. För att kunna fullgöra de omfattande tillsynsuppgifter som i den fortsatta utvecklingen kommer att åvila försäkringsinspektionen såvitt avser försäkringsbolagens kapitalförvaltning, torde det enligt kommitténs bedömning bli nödvändigt att inspektionen tillförs resurser så att det blir möjligt att till inspektionen knyta bl.a. kvalificerad expertis i fråga om kreditmarknaden, aktiemarknaden och fastighetsmarknaden. En viss samverkan med bankinspektionen, framförallt vad gäller försäkringsbolagens kreditgivning, torde också böra ske.

8.2.3 Konsumentskyddsfrågor

Handläggningen av konsumentskyddsfrågor inom försäkringsområdet handhas av såväl konsumentverket/KO som försäkringsinspektionen. Konsumentverket/KO har härvid som huvudsakligt ansvarsområde tillämpningen av marknadsföringslagen och konsumentkreditlagen samt tillämpningen av informationsbestämmelserna i konsumentförsäkringslagen. Försäkringsinspektionen har emellertid såsom allmän tillsynsmyndighet på försäkringsområdet med stöd av tillsynslagstiftningen möjlighet att ingripa mot försäkringsbolag i alla olika avseenden, således även såvitt avser olika slag av konsumentskyddsfrågor såsom försäkringsbolagens marknadsföring. Handläggningen av marknadsförings- och informationsfrågor kräver i vissa fall specialistkunskaper, något som inspektionen besitter på försäkringsområdet. Huvudansvaret för försäkringsinspektionen avser emellertid granskning av att bolagens försäkringsvillkor och skadereglering uppfyller de krav som inryms i skälighetsprincipen. Härutöver medför inspektionens ställning allmänt som tillsynsmyndighet på försäkringsområdet, att den får motta och handlägga klagomål från allmänheten avseende försäkringsbolagens handläggning, rutiner, tillämpade principer m.m.

I sitt delbetänkande (SOU 1986:8) Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten, redogjorde kommittén ingående för de krav som skälighetsprincipen ställer i fråga om försäkringsbolagens försäkringsvillkor och skadereglering. Beträffande inspektionens granskning av skadeärenden framhöll kommittén redan i det nyssnämnda betänkandet att insatser och resurser för den fortlöpande granskningen på detta för den enskilde försäkringstagaren kanske viktigaste området, hittills varit alltför begränsade. Samtidigt betonade kommittén, att den var medveten om att inspektionens resurser på detta område, liksom inom andra områden, är begränsade och att en fullständig granskning av bolagens skadehantering inte är möjlig.

Den viktigaste uppgiften för inspektionen på konsumentskyddsområdet, måste således enligt kommitténs mening vara övervakning och granskning av försäkringsbolagens försäkringsvillkor och skadereglering. Därutöver måste emellertid vissa resurser avsättas för behandling av s.k. klagomålsärenden. Det får dock inte bli så, att den större delen av de resurser som avsätts för konsumentskyddsområdet åtgår till att motta och handlägga sådana ärenden. Enligt kommitténs uppfattning måste resurserna totalt sett vara avvägda på ett sådant sätt att arbetsinsatserna för handläggningen av klagomålsärenden o.d. lämnar erforderligt utrymme för inspektionens viktiga uppgift att bedriva en fortlöpande allmän och systematisk granskning av försäkringsvillkor och skadereglering.

För att inspektionen skall kunna lägga upp och bedriva tillsynen på detta område på ett så effektivt sätt som möjligt med hänsyn till de begränsade resurserna, är det enligt kommitténs mening viktigt att inspektionen i största möjliga utsträckning utnyttjar de problemuppfångande kanaler som den har. I sin allmänna tillsyn, genom deltagande i olika organ såsom kontaktforum för försäkringsfrågor, Konsumenternas försäkringsbyrå och allmänna reklamationsnämnden, genom klagomålsärenden samt genom bevakning av massmedia, bör inspektionen ha goda möjligheter att få underlag för inriktningen av tillsynsarbetet inom konsumentområdet till angelägna frågor och problem.

Granskning av tillämpade försäkringsvillkor och bolagens hantering av skadeärenden bör enligt kommitténs mening bedrivas dels så att granskningar görs hos bolag och inom områden där inspektionen fångat upp att konsumentfrågor eller problem föreligger, dels så att viss systematisk efterhandsgranskning kommer att ske. Givetvis kan någon systematisk efterhandsgranskning av ett bolags samtliga skadeärenden inte utföras. Ett urval måste således även här ske. Enligt kommitténs uppfattning bör därvid beaktas vad som anförts av den arbetsgrupp, bestående av företrädare för försäkringsinspektionen och konsumentverket, som i april 1980 framlade en rapport angående översyn av inspektionens skaderegleringsgranskning (en kortfattad redogörelse för huvuddragen i rapporten återfinns i SOU 1986:8 sid. 110).

Inspektionens tillsynsarbete på konsumentskyddsområdet bör så långt möjligt bedrivas på sådant sätt att de huvudansvariga tjänstemännen omväxlande sysslar med olika slag av konsumentfrågor. Härigenom uppnår de en bredare erfarenhet samtidigt som arbetet med en viss typ av frågor, exempelvis bolagens hantering av skadeärenden kan ge anledning till särskilda undersökningar inom andra områden, såsom utformningen av vissa specifika försäkringsvillkor.

Kommittén förutsätter att inspektionens arbete med konsumentskyddsfrågor sker i nära samråd med företrädare för konsumentverket. På så sätt kan konsumentverkets erfarenhet och synpunkter tillvaratas, samtidigt som en viss samordning av tillsynen kan ske bl.a. för att undvika att den i vissa delar dubbla tillsynen får till följd överlappande arbete och att någon fråga hamnar mitt emellan de båda myndigheterna.

8.3 Tillsynsarbetet i övrigt

8.3.1 Löpande ärenden o.d.

Enligt försäkringsrörelselagstiftningen åligger det försäkringsinspektionen att fatta beslut eller lämna yttrande till regeringen i vissa ärenden. Det rör sig här i första hand om stadfästelse- och koncessionsärenden, dvs. rörande nybildade försäkringsbolag, ändringar i bolagsordningar och ändringar i livförsäkringsgrunder m.m. Bl.a. mot bakgrund av de liberala koncessionsregler som numera gäller, och till följd av pågående och förväntade förändringar, torde inspektionens arbete på detta område komma att i framtiden öka något.

Även i övrigt har försäkringsinspektionen vissa författningsmässiga åligganden t.ex. rörande registrering av vissa uppgifter. Totalt sett torde det enligt kommitténs bedömning inte vara möjligt att i någon nämnvärd utsträckning minska resurserna såvitt avser nu diskuterade löpande ärenden.

8.3.2 Anskaffningsverksamheten

Hittills rådande ordning inom anskaffningsverksamheten har inneburit att försäkringsbolagen till övervägande del skött anskaffningen av försäkringar genom egna försäljningsorganisationer. På anskaffningsområdet har också bolagen slutit gemensamma överenskommelser som reglerat vad som skall gälla och där en särskild nämnd skött övervakningen av att bolagen iakttagit överenskommelserna.

Under senare år har emellertid vissa bolag bl.a. sökt tillskapa nya anskaffningsformer. Numera står flera bolag utanför de överenskommelser som hittills gällt så gott som alla bolag med svensk koncession. I sitt senaste delbetänkande Försäkringsmäklare i Sverige (SOU 1986:55) har kommittén föreslagit, att försäkringsmäklare skall få bedriva verksamhet i Sverige enligt grundläggande villkor som anges i lag. Förutsatt att statsmakterna ställer sig positiva till kommitténs förslag, kan det således förväntas, att antalet försäkringsmäklare i Sverige i framtiden kommer att öka.

Mot bakgrund av det nu anförda kan kommittén konstatera, att inspektionens tillsyn på anskaffningsområdet i framtiden kommer att kräva ökade resurser. Inte minst en tänkbar utveckling med ett relativt stort antal försäkringsmäklare kommer otvivelaktigt att innebära ett merarbete.

Tillsynen avseende *försäkringsbolagens egna försäljningsorganisationer* måste enligt kommitténs mening i huvudsak avse att övervaka att bolagsledningarna uppfyller sitt åliggande enligt försäkringslagstiftningen att tillse att anskaffningsverksamheten sker på ett sätt som överensstämmer med god försäkringssed. Tillsynen kan i viss utsträckning underlättas genom bolagens egna övervakningsorgan, såsom marknadsföringsnämnden. Om någon bolagsledning inte skulle bedömas uppfylla sitt ansvar, kan försäkringsinspektionen meddela erinran eller förelägga

bolaget enligt sanktionsparagraferna i lagstiftningen. Sanktioner mot ett försäkringsbolag kan givetvis också ske om inspektionen i konkreta fall fått kännedom om missförhållanden beträffande ombud.

Vad så gäller *försäkringsmäklarna* (om kommitténs förslag i delbetänkandet *Försäkringsmäklare i Sverige* genomförs), torde inspektionens tillsyn, förutom beslut i samband med registreringen och vissa särskilda medgivanden, i hög grad få inriktas på stickprovskontroller och kontroller i anledning av förhållanden som på olika sätt kommit till inspektionens kännedom.

För tillsynen av såväl bolagens egna försäljningsorganisationer som försäkringsmäklarna är det enligt kommitténs mening angeläget att inspektionen, så snart tveksamhet råder huruvida ett visst förfarande är tillåtet eller ej, genom särskilda etikmeddelanden tillkännager sin tolkning av vad som kan eller inte kan anses vara god försäkringssed. Härigenom får de som är verksamma inom anskaffningsområdet klart för sig vad som enligt inspektionens bedömning bör gälla beträffande verksamheten, och kan inrätta sig därefter. Detta borde väsentligt underlätta försäkringsinspektionens tillsyn.

Huvudansvaret för konkurrensbevakningen åvilar enligt konkurrenslagen näringsfrihetsombudsmannen (NO). Försäkringsinspektionen med sin specialistkunskap och sin allmänna övervakning av försäkringsbolagen bör emellertid också på detta område ha tillsynsuppgifter att fullgöra.

8.3.3 Premie- och kostnadsskäligheten

Kommittén har redan i avsnitt 8.2.3 behandlat den del av skälighetsprincipen som innebär krav i fråga om försäkringsvillkor och hantering av skadeärenden. Skälighetsprincipen inrymmer emellertid även krav i fråga om försäkringarnas premier eller kostnader. I delbetänkandet *Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten* (SOU 1986:8) framhöll kommittén att det framstod som realistiskt att tilldela inspektionen så omfattande personalresurser som den skulle behöva för att utöva en kontinuerlig och heltäckande övervakning av skälighetsprincipens tillämpning hos bolagen. I stället borde, om omständigheterna gav anledning därtill, en kraftsamling ske exempelvis genom stickprovskontroller och mer omfattande inspektioner eller i övrigt då myndigheten i sin allmänna tillsyn får kännedom om förhållanden som bör undersökas närmare.

När det gäller skälighetsprincipens tillämpning med avseende på premierna eller kostnaderna, bör inspektionen enligt kommitténs mening, bortsett från trafikförsäkring, inte löpande begära in speciella uppgifter enbart i syfte att övervaka premierna eller kostnaderna. En meningsfull bearbetning av sådant infordrat material skulle kräva mycket stora resurser. Inspektionen bör i stället i enskilda fall göra stickprovskontroller eller begära in uppgifter i de fall då myndigheten på olika vägar fått kännedom om förhållanden som den bedömer som intressanta. Vidare kan det vara lämpligt att, om resurserna så medger, göra specialstudier

inom ett visst område eller beträffande ett visst bolag. Enligt kommitténs mening kan inspektionen i vissa fall ha anledning att på detta område anlita de kunskaper om prisförhållanden och prisundersökningar som finns hos statens pris- och kartellnämnd (SPK).

8.3.4 Beredskapsfrågor

Enligt förordningen (1981:181) med instruktion för försäkringsinspektionen åligger det bl.a. inspektionen att ombesörja beredskapsplanläggning på försäkringsväsendets område. Inspektionen är emellertid numera även en funktionsansvarig myndighet i det ekonomiska försvaret. Detta innebär vissa långtgående uppgifter och åtaganden. Inspektionen har i denna funktion för budgetåret 1987/88 erhållit ett reservationsanslag på 100 000 kronor från försvarsdepartementet. Kommittén kan således konstatera att uppgifterna som sammanhänger med beredskapsfrågor inom försäkringsväsendet, i framtiden kommer att kräva vissa ökade resurser. Någon omprioritering från detta område kan alltså inte komma i fråga.

8.4 Inspektioner hos bolagen

Inspektioner hos bolagen har hittills enligt inspektionens egen uppfattning haft en alltför liten omfattning. Inom inspektionen pågår för närvarande en översyn av inspektionsverksamheten. En riktlinje uppges därvid vara att ge inspektionsverksamheten en mera framskjuten ställning än tidigare.

Syftet med inspektionerna måste i första hand vara att på ort och ställe gå igenom handlingar hos försäkringsbolaget och tillsammans med berörda befattningshavare diskutera olika frågor och konkreta ärenden. Genom inspektionsverksamheten skapas också kontakt mellan tillsynsmyndigheten och försäkringsbolagen. Bolagen och enskilda befattningshavare får därigenom mer konkret klart för sig, att de står under tillsyn av försäkringsinspektionen. Kommittén vill ställa sig bakom inspektionens ställningstagande att inspektioner hos bolagen bör få en mera framskjuten ställning än tidigare.

Inspektionerna kan göras antingen för att kontrollera att av bolaget lämnade uppgifter varit korrekta och grundats på ett korrekt och fullständigt underlag, eller för att kontrollera bolaget och dess rutiner inom ett visst område. I en del fall kan det vara lämpligt och resursbesparande att begära in uppgifter och sammanställningar från bolagen. Därefter kan stickprovvis inspektioner genomföras för att kontrollera uppgifternas och sammanställningarnas riktighet. I andra fall kan det vara lämpligare och mera resursbesparande att omedelbart genomföra en inspektion och gå igenom material eller akter på platsen och därvid direkt kunna diskutera de konkreta frågorna med berörda befattningshavare. En bedömning av vad som kan vara mest ändamålsenligt får ske från fall till fall.

Inspektionerna bör i princip avse samtliga tillsynsobjekt, men det är knappast möjligt att inspektera alla med samma intensitet. Regelbundna inspektioner bör främst avse de större bolagen och bolag som inspektionen i sin allmänna tillsyn finner anledning att närmare inspektera i något avseende. Exempel på det senare kan vara nystartade bolag eller bolag som i något avseende är satt under intensifierad övervakning. Kommittén anser att de större försäkringsbolagen under en fyraårsperiod bör ha blivit föremål för inspektion i fråga om samtliga väsentliga delar av verksamheten. Vad gäller de mindre bolagen, dock ej de allra minsta, bör det vara en strävan att fullgöra inspektion i vart fall två gånger under en tioårsperiod.

Inspektionsverksamheten bör bedrivas som en integrerad del av den övriga tillsynsverksamheten. Inspektionerna synes vid ett och samma tillfälle kunna avse en rad olika områden och frågeställningar beträffande vederbörande bolag. Vid bestämmandet av vad de enskilda inspektionerna skall avse, måste således tillsynsmyndighetens aktuella tillsynsstrategi beaktas.

Resultatet av inspektionerna måste givetvis dokumenteras. Särskilda inspektionsprotokoll bör även i fortsättningen upprättas av de tjänstemän som utfört inspektionen. Verksledningen har att bedöma om någon åtgärd skall vidtas med anledning av vad som upptagits i protokollet. Resultatet av inspektionerna bör delges det berörda bolaget eventuellt med begäran om yttrande över någon särskild omständighet. Dessutom måste givetvis också de berörda tjänstemännen i olika enheter hos försäkringsinspektionen få del av innehållet, för att kunna dra nytta härav i tillsynsarbetet på sitt aktuella område.

8.5 Insamling, bearbetning och publicering av olika uppgifter

Försäkringsinspektionen begär i sin allmänna tillsyn in en rad olika uppgifter från försäkringsbolagen. Dessa bearbetas och används vid övervakningen inom de olika tillsynsområdena. Inspektionen skall vidare enligt 4 § förordningen (1981:181) med instruktion för försäkringsinspektionen varje år till regeringen avge en statistisk redogörelse för den verksamhet som bedrivs av dem som står under inspektionens tillsyn. Genom utgivande av publikationerna *Enskilda försäkringsföretag*, i fortsättningen kallad *Blå boken* och *Understödsföreningar*, anses inspektionen fullgöra detta åliggande.

En betydande del av inspektionens personalresurser går f.n. åt till granskning av olika periodiska uppgifter och för sammanställning och publicering av uppgifter i *Blå boken*. Totalt framgår av inspektionens tidigare anslagsframställningar att ca 15–20 procent av personalresurserna åtgått för detta arbete.

Rent allmänt måste enligt kommitténs uppfattning resursåtgången inom detta arbetsområde minskas till förmån för andra mer angelägna

och rent operativa arbetsuppgifter. Kommittén har diskuterat olika sätt att uppnå detta.

Redan i det föregående har kommittén framhållit att inspektionen så långt som möjligt av försäkringsbolagen inte bör begära in en massa uppgifter som kräver en omfattande bearbetning och sammanställning för att kunna utnyttjas i tillsynen. I stället bör inspektionen försöka att så långt möjligt begära in bearbetade och redan sammanställda uppgifter, vilka på ett relativt enkelt och resursbesparande sätt kan utnyttjas i tillsynsarbetet. Genom stickprovskontroller får sedan bolagens underlag kontrolleras.

Inom inspektionen pågår f.n. en utredning av statistikbehovet såväl utifrån inspektionens som försäkringsbolagens och andra organisations och myndigheters synvinkel. Blå boken utkommer för närvarande cirka ett och ett halvt år efter det verksamhetsår som redovisningen avser. Det projektarbete som inletts inom inspektionen skall bl.a. kartlägga vilka statistiska och andra uppgifter som bör tas in i Blå boken och publikationen Understödsföreningar, men också undersöka hur dessa skall kunna ges ut väsentligt tidigare än för närvarande. Kommittén vill för sin del ställa sig bakom de riktlinjer enligt vilka projektet bedrivs, och än en gång betona vikten av att det på detta område frigörs resurser som kan användas inom rent operativt tillsynsarbete.

8.6 Administrativa frågor

Inom inspektionen har, som tidigare framhållits, helt nyligen bildats en särskild administrativ enhet. Eftersom det administrativa arbetet huvudsakligen är av icke operativ art, är det enligt kommitténs uppfattning angeläget att inspektionen genom olika åtgärder försöker att på detta område så långt möjligt begränsa användningen av personalresurser, så att de i stället kan sättas in för mera direkt tillsynsarbete. Genom inrättandet av en mer specialistbetonad administrativ enhet, bör förutsättningarna öka för en effektivisering och rationalisering av det administrativa arbetet inom inspektionen.

8.7 Inspektionens internationella kontakter

Försäkringsverksamheten är en i hög grad internationell verksamhet. Genom svenska försäkringsbolags relativt omfattande verksamhet med internationell försäkring, genom den svenska industrins internationalisering och genom det internationella återförsäkringssystemet som försäkringsgivare världen över anlitar, påverkar förhållanden och tendenser i andra länder alltmer även de svenska försäkringsbolagens verksamhet. En betydelsefull del av inspektionens allmänna tillsyn över försäkringsbolagen måste därför enligt kommitténs bedömning vara att följa utvecklingen och utvecklingstendenserna i andra länder — bl.a. de nordiska länderna och EG-länderna. Inte minst torde internationella ut-

blickar kunna ge försäkringsinspektionen förbättrade möjligheter att i tid uppmärksamma nya tendenser på försäkringsområdet och med stöd därav bedöma om dessa tendensers genomslag i vårt land skulle vara förenliga med en sund utveckling av det svenska försäkringsväsendet. Förutom sedvanligt deltagande i möten, kongresser o.dyl. med internationella organ och tillsynsmyndigheter, bör inspektionen söka bygga upp mera informella och fortlöpande kontakter och informationskanaler såväl med tillsynsmyndigheter i andra länder som med utländska organ överhuvud.

Vidgade internationella kontakter är inte bara nödvändiga för det löpande allmänna tillsynsarbetet, utan bör också ge inspektionen impulser till förändringar och förbättringar av tillsynsverksamheten.

8.8 Inspektionens organisation och arbetssätt.

De synpunkter som kommittén nu och i hela sitt utredningsarbete anfört beträffande inspektionens tillsynsverksamhet innebär *dels* en breddning och utvidgning av uppgifter och *dels* en ändrad inriktning samt fördjupning av tillsynen på vissa områden, innebärande väsentligt ökade insatser av kvalificerad art. Den ändrade inriktningen av inspektionens tillsynsarbete är bl.a. en följd av utvecklingen inom den internationella försäkringsmarknaden, återförsäkringssituationen och kapitalförvaltningens ökade betydelse för försäkringsbolagen. Det finns ingen möjlighet att fullgöra dessa uppgifter utan en verklig resursförstärkning. De krav som kommittén mot denna bakgrund anser böra ställas på inspektionen kan inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt utan en betydande resursförstärkning och en personal- och lönestruktur som svarar mot den starka uppbyggnad av kvalificerade krafter som skett inom försäkringsbolagen. Försäkringsinspektionens resurser har under lång tid i stort sett varit oförändrade, och inspektionen har haft svårigheter att i lönehänseende konkurrera med försäkringsbolagen vid rekryteringen, särskilt beträffande arbetsuppgifter som kräver erfarenheter och expertkunskaper på försäkringsområdet. Detta gäller inte bara ledande personal utan även befattningshavare på alla andra nivåer. Under de senaste tre åren har cirka 20 procent av inspektionens personal lämnat myndigheten och övergått till andra anställningar. Under samma period har vidare ett antal personer lämnat sin anställning i samband med pensionering. Rekrytering till uppkomna vakanser har visat sig vara utomordenligt svår p.g.a. att lönesättningen för de anställda betydligt understiger de löner som försäkringsbolag och andra företag kan erbjuda. Vissa tjänster har därför stått obemannade under mycket lång tid — i något fall har det rört sig om flera år.

Under den utveckling som ägt rum på försäkringsområdet de senaste 10—15 åren och den avgörande roll som försäkringsverksamheten numera har inte minst beträffande den allmänna ekonomiska utvecklingen, har inspektionens uppgifter och behov av resurser underskattats. Med

den utveckling som försäkringsväsendet undergått, finner kommittén det synnerligen motiverat att tillsynsbidragen från försäkringsbolagen justeras till en nivå som skapar förutsättningar för inspektionen att utöva en effektiv tillsyn under nu rådande förhållanden inom försäkringsväsendet.

Som tidigare redovisats har inspektionen hittills varit organiserad på tre byråer, en för livförsäkringsärenden, en för försäkringsjuridiska ärenden och en för skadeförsäkringsärenden. Numera finns det dessutom en särskild administrativ enhet. Utifrån de synpunkter som kommittén i det föregående framlagt angående inspektionens tillsynsverksamhet kan det ifrågasättas, om nuvarande organisation, som i sina huvuddrag bestått sedan 1948, är den mest ändamålsenliga för tillsynen under de förhållanden som numera råder på försäkringsområdet, med de många nya problemställningar och de förändringar av bolagens verksamhetsinriktningar i olika avseenden som försäkringsväsendets snabba utveckling på senare år inneburit. Det är naturligt att tyngdpunktsförskjutningar ägt rum i försäkringsinspektionens arbetsuppgifter under den långa tid som förflutit efter den föregående översynen av inspektionens organisation. Till stor del har gamla uppgifter minskat i vikt eller blivit mindre tidskrävande, under det att nya moment i tillsynen fått hög aktualitet och skapat ett behov av betydande insatser. Vid en given total resursram måste sådana tyngdpunktsförskjutningar påkalla ändringar i myndighetens organisation.

Utifrån de synpunkter och förslag som kommittén i sin utredning framlagt och som innebär en väsentlig ökning av såväl vidden som svårighetsgraden i tillsynsuppgiften, finner emellertid kommittén det vara ofrånkomligt att försäkringsinspektionens resurser måste förstärkas. Förstärkningen måste bl.a. ta fasta på behovet att förbättra förutsättningarna för en effektiv tillsyn över försäkringsbolagens kapitalförvaltning med hänsyn till den påtagligt ökade betydelse för försäkringstagarna, samhället och det ekonomiska livet som bolagens verksamhet på detta område numera fått. Likaså måste det anses nödvändigt att inspektionen får möjligheter att mera ingående än hittills följa utvecklingen på det internationella försäkringsområdet och därvidlag aktivt utveckla kontakterna med tillsynsorgan och andra institutioner i utlandet. Vidare synes förhållandena på återförsäkringsområdet i fortsättningen erfordra en intensivare uppmärksamhet och i konsekvens härmed en förstärkt personalkapacitet hos inspektionen. För att tillsynen beträffande konsumentskyddet och anskaffningsverksamheten skall bli så verkningsfull som statsmakterna avsett erfordras också en utbyggnad av organisationen. De fåtaliga tjänster som för närvarande står till inspektionens förfogande för skadereglerings- och villkorsgranskningen är enligt kommitténs mening inte tillräckliga för en rimlig tillsyn i detta avseende.

I den nuvarande organisationen föreligger, enligt den uppfattning kommittén fått, en viss snedfördelning i tillsynshänseende mellan livförsäkringssidan och skadeförsäkringssidan. Skadeförsäkringsverksamheten är, som tidigare framhållits, mer mångfacetterad och mer föränderlig

till sin natur än livförsäkringsrörelsen. Detta tillsammans med det förhållande att livförsäkringsbyrån, som övervakar verksamheten hos ett 15-tal livförsäkringsbolag och ca 150 understödsföreningar och att skadeförsäkringsbyrån övervakar verksamheten hos omkring 500 skadeförsäkringsbolag, gör att skadeförsäkringsbyrån framstår såsom underdimensionerad. Visserligen är flertalet skadeförsäkringsbolag av mindre storleksordning, men å andra sidan inrymmer, särskilt enligt kommitténs förslag, tillsynsuppgifterna på skadeförsäkringssidan en rad komplicerade frågor.

Vid en översyn av försäkringsinspektionens organisation bör utöver bedömningen av resursbehovet också beaktas önskemålet att skapa organisatoriska förutsättningar för en rationell samverkan mellan olika befattningshavare och arbetsenheter. Det torde inte kunna undvikas att tillsynsuppgifterna för olika enheter och befattningshavare ofta går in i varandra och berör frågor av samma natur. Detta måste givetvis gälla tillsynsfunktionerna på livförsäkrings- och skadeförsäkringssidan, och då inte minst tillsynen av bolagens soliditet och kapitalförvaltning. Det samma är för övrigt fallet inom andra tillsynsområden, såsom exempelvis skälighet, konsumentskydd, anskaffningsverksamhet samt grundläggande principer för försäkringsvillkor och skadereglering. Även om det inte kan undgås att i en aldrig så rationellt uppbyggd organisation vissa likartade funktioner handläggs på flera arbetsenheter, måste ett system för kontinuerligt samråd föreligga. Detta kan bl.a. ta formen av fasta samrådsgrupper för befattningshavare med likartade uppgifter.

Organisationen bör också utformas så, att personalen ges goda möjligheter till befordran och utveckling inom myndigheten. Härigenom kan det bli lättare att behålla framför allt nyrekryterad personal. Kommittén vill i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på de särskilda direktörstjänster som för närvarande finns inom bankinspektionen. Liknande befattningar inom försäkringsinspektionen skulle kunna skapa en bättre balanserad tjänstestruktur och öka befodringsmöjligheterna för inspektionens personal.

I samband med översynen av försäkringsinspektionens organisation bör vidare eftersträvas att ernå största möjliga flexibilitet i tillsynsarbetet för att tillfälligt eller under längre tid omdisponera befattningshavare till områden som för tillfället fordrar särskilda insatser. En sådan flexibilitet är särskilt viktig hos en liten myndighet som försäkringsinspektionen, där annars tillfälliga vakanser kan medföra att tillsynen inom vissa områden eftersätts.

På grundval av det nu anförda vill kommittén härmed framlägga följande principskiss för försäkringsinspektionens organisation för att konkret illustrera innebörden av sina tankegångar med avseende på inriktningen av en översyn beträffande tillsynsverksamhetens organisatoriska uppbyggnad:

- *Verkschefen.* För stabsfunktioner kan det finnas skäl att tillsätta en särskild befattningshavare att ställas till generaldirektörens direkta förfogande.

- *Försäkringsavdelningen.* Denna bör vara uppdelad på en livförsäkringsbyrå och en skadeförsäkringsbyrå. Inom avdelningen bör även ingå återförsäkringsexpertis och befattningshavare för uppgiften att följa utvecklingen på det internationella planet.
- *Kapitalförvaltningsavdelningen.* Den nuvarande livförsäkringsbyråns kapitalförvaltningsärenden överförs dit. Nya tjänster inrättas för befattningshavare med kompetens och erfarenhet för tillsynen över försäkringsbolagens placeringar och verksamhet på fastighets-, kredit-, aktie- samt penning- och kapitalmarknaderna.
- *Försäkringsjuridiska avdelningen.* Med undantag för personalärenden och petitafrågor bibehåller denna avdelning hittillsvarande uppgifter för nuvarande försäkringsjuridiska byrån. Personalkadern för granskningen av villkor och skadereglering utökas.
- *Administrativa enheten.* På enheten handläggs personalärenden, petitafrågor m.m.

Kommittén begränsar sig till att framlägga denna principskiss för inspektionens organisation och föreslår att det uppdras åt inspektionen att i samråd med statskontoret uppgöra ett fullständigt förslag till organisation med beaktande av den av kommittén föreslagna inriktningen av tillsynsverksamheten.

I Norge och Danmark har tillsynsmyndigheterna på bank- och försäkringsområdet slagits samman till en gemensam tillsynsmyndighet. Emellertid har kommittén vid sina överväganden funnit, att en sådan sammanslagning i Sverige knappast skulle göra respektive tillsynsfunktion mera effektiv. Några egentliga rationaliseringsvinster torde inte heller vara möjliga. Ett mera betydelsefullt argument mot en sammanslagning är emellertid, att en sådan skulle kunna bidra till att gränsen mellan bankernas och försäkringsbolagens verksamhet alltmer utsuddas. Kommittén vill därför inte förorda en sammanslagning av de båda inspektionsmyndigheterna. Myndigheterna bör också i framtiden självständigt verka inom respektive tillsynsområde. De bör dock kunna utnyttja varandras speciella kompetens genom ett ömsesidigt samrådsförfarande. Kommittén förutsätter att myndigheterna i sin tillsyn kommer att väl ta tillvara alla möjligheter till sådant samråd.

Kap 11 Kommentar till författningsförslaget

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

2 kap. Bildande av försäkringsbolag

3 §

Tredje stycket

I stycket, som är nytt, behandlas regeringens handläggning av fördelningen av aktier i samband med beslut om koncession. Stycket föranleds av kommitténs huvudförslag i 18 kap. 1 § första stycket om begränsning av rätten att förvärva aktier i *bestående* försäkringsaktiebolag i syfte att ernå en tillfredsställande ägarspridning och motverka en alltför stark ägarkoncentration i dessa (se kommentarerna under 18 kap). I konsekvens härmed förutsätts vid behandlingen av koncessionsansökningar för *blivande* försäkringsaktiebolag detta syfte komma att beaktas av regeringen.

Såsom anförts i den allmänna motiveringen skall sökanden i verksamhetsplanen som inges i samband med ansökan om koncession lämna uppgifter om de blivande aktieinnehaven hos stiftarna och eventuellt andra vidtalade intressenter samt om den tilltänkta ägarspridningen i övrigt.

I beslutet om koncession får regeringen införa villkor om fördelningen av aktier med avseende på andelen av röstvärdet för samtliga aktier och av aktiekapitalet i försäkringsaktiebolaget. Normalt torde det härvid räcka med en allmän föreskrift att ingen får teckna sig för fler aktier än som motsvarar begränsningen för aktieförvärv i 18 kap. 1 § första stycket. I de fall någon skall medges att teckna sig för en större andel av röstetalet för samtliga aktier eller av aktiekapitalet än som följer av nu nämnda begränsningsregel, synes i villkoren lämpligen kunna anges vem som får teckna dessa aktier och hur stor andel av röstetalet respektive av aktiekapitalet vederbörande får teckna sig för. Av 2 kap. 8 § framgår att beslutet om koncession skall bifogas teckningslistan. Intresserade aktietecknare har därvid möjlighet att få del av i koncessionsbeslutet intagna villkor angående aktieinnehav. Någon särskild föreskrift härom har därför inte ansetts nödvändig.

5 §

I denna paragrafs första stycke har införts en ny punkt angående skyldighet för ömsesidiga försäkringsbolag att i bolagsordningen införa bestämmelser om begränsningar i möjligheten att meddela försäkring avseende risker i utlandet samt gjorts vissa redaktionella ändringar med anledning av den nya punkten.

Första stycket*Artonde punkten*

Enligt denna punkt, som är ny, skall ömsesidiga försäkringsbolag i sina bolagsordningar införa begränsningar såvitt gäller möjligheten att teckna direktförsäkring avseende i utlandet lokaliserade risker. Som framgår av den allmänna motiveringen saknar det därvid betydelse om försäkringsrörelsen bedrivs från ett fast driftställe i utlandet eller direkt från Sverige.

13 §

Syftet med paragrafen, som saknar motsvarighet i 1982 års lag, är att möjliggöra en kontroll av att vid koncessionsgivningen upptäckta villkor om aktieinnehav blir uppfyllda.

3 kap. Aktier, aktiebok m.m. i försäkringsaktiebolag**2 §**

Ändringen är föranledd av den nya bestämmelsen om ägarbegränsning i försäkringsaktiebolag i förslagets 18 kap. 1 § första stycket. Som en konsekvens av den nya paragrafindelningen i 18 kap. görs en hänvisning till 18 kap. 11 §, vilken bestämmelse återfinns i 18 kap. 1 § i dess tidigare lydelse.

4 kap. Ökning av aktiekapitalet genom nyemission eller fondemission**8 §****Tredje stycket**

Ändringarna är föranledda av de nya bestämmelserna i 18 kap.

5 kap. Upptagande av vissa penninglån

Ändringarna i detta kapitel innebär att det i lagen införs dels ett principiellt förbud för försäkringsbolagen att utan medgivande upplåna me-

del, dels möjligheter för skadeförsäkringsaktiebolagen att ge ut konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt. Bestämmelserna beträffande dessa skuldebrev överensstämmer i sak praktiskt taget helt och hållet med motsvarande regler i bankaktiebolagslagen (1987:618, BAL).

1 §

I paragrafen, som ändrats redaktionellt, har införts ett principiellt förbud för försäkringsbolagen att upplåna medel.

Första stycket

Ändringen föranleds av att skadeförsäkringsaktiebolag enligt 2 § kan ge ut konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt.

Andra stycket

I stycket anges att regeringen eller försäkringsinspektionen får meddela föreskrifter om försäkringsbolagens upplåning. Som framgår av den allmänna motiveringen föreslår kommittén ett principiellt förbud för försäkringsbolagen att upplåna medel. Undantag görs i 17 § för vinstandelslån. Föreskrifter får utfärdas för all övrig upplåning, såväl sådana lån som bolagen själva lyfter som sådana lån som bolagen övertar t.ex. i de fastigheter som de förvärvar. Försäkringsinspektionen får efter regeringens bemyndigande ges befogenhet att i föreskrifter närmare ange villkoren för försäkringsbolagens upplåning. För vissa fall bör försäkringsinspektionen i sina föreskrifter mer generellt kunna ange i vilken utsträckning försäkringsbolagen kan ta upp eller överta lån. Ett sådant fall kan vara försäkringsbolags förvärv av intecknade fastigheter, då det kan föreligga svårigheter för försäkringsbolagen att omedelbart avyttra lånen i fastigheten. Beträffande andra fall av upplåning får det förutsättas att inspektionen i dessa föreskrifter anger att den principiella utgångspunkten skall vara att bolagen inte skall bedriva någon upplåning, men att försäkringsinspektionen i enskilda fall skall kunna meddela dispens. I den allmänna motiveringen har närmare utvecklats de omständigheter som bör beaktas vid prövningen. Genom att föreskrifterna måste innehålla att försäkringsbolag eller dess dotterbolag endast får ta upp ett lån om särskilda skäl föreligger markeras att dispensgivningen bör ske med stor restriktivitet. Vilka bolag som är dotterbolag framgår av 1 kap. 9 §. Om försäkringsbolag i egenskap av bolagsman är solidariskt ansvarigt för ett handelsbolags förpliktelser faller även ett sådant handelsbolags upplåning under bestämmelserna i detta stycke.

Försäkringsbolag får för sina kapitalplaceringar endast utnyttja de medel som uppkommit genom själva försäkringsrörelsen och avkastningen av kapitalförvaltningen. På senare tid har olika försäkringsbolag börjat erbjuda sina kunder att på ett särskilt konto sätta in medel för att sedan kunna finansiera självrisk eller inköp av skadeförebyggande material. Förvaltning av sådana penningmedel har kommittén ansett utgöra en del av försäkringsrörelsen. Stockholms Stads Brandförsäkringskon-

tor har enligt sin bolagsordning möjlighet att vid tecknande av fastighetsförsäkring för all framtid erbjuda försäkringstagarna att betala en förhöjd premie med rätt till vinstutdelning. Denna möjlighet har utnyttjats i mer än 50 år. Utredningen har inte ansett att det föreligger någon anledning för utredningen att ta ställning till frågan om att genom lagstiftning upphäva denna bestämmelse i bolagsordningen.

2 §

Paragrafen innehåller allmänna regler om försäkringsaktiebolags rätt att ge ut konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning. Genom denna paragraf utesluts livförsäkringsaktiebolagen från att ge ut konvertibla skuldebrev eller skuldebrev med optionsrätt till nyteckning. Med skadeförsäkringsaktiebolag förstås i detta sammanhang även återförsäkringsaktiebolag som inte är livförsäkringsbolag enligt definitionen i 1 kap. 4 §. När det gäller apportvederlag skiljer sig förslaget från bankaktiebolagslagen. Apportvederlag är inte tillåtet enligt kommitténs förslag, utan de konvertibla skuldebreven och skuldebreven med optionsrätt skall betalas med pengar. I övrigt överensstämmer paragrafen med 5 kap. 1 § BAL.

3 §

Paragrafen, som innehåller regler om aktieägarnas företrädesrätt att teckna skuldebrev, överensstämmer i huvudsak med 5 kap. 2 § BAL.

4 §

Paragrafen, som innehåller vissa bestämmelser om emissionsbeslut, överensstämmer med 5 kap. 3 § BAL.

5 §

Paragrafen, som innehåller vissa bestämmelser om emissionsbeslut, överensstämmer med 5 kap. 4 § BAL.

6 §

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser för emission av skuldebrev mot betalning i form av rätt att kvitta skuld. Den möjlighet som finns i 4 kap. 2 § att göra en nyemission för vilken betalning av de nya aktierna kan ske med någon annan egendom än pengar finns inte vid emittering av konvertibla skuldebrev. Vid emittering av konvertibla skuldebrev mot kvittningsrätt skall 4 kap. 3 § tillämpas.

7 §

Paragrafen som innehåller bestämmelser om kungörelse av emissionsbeslut och om underrättelse till aktieägarna, överensstämmer med 5 kap. 6 § BAL.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om emission där det finns föreskrifter om teckning av visst minimibelopp. Vidare regleras i paragrafen frå-

gan om registrering av emissionsbeslutet. Paragrafen överensstämmer med 5 kap. 7 § BAL.

9 §

Paragrafen innehåller regler om styrelsens möjligheter att fatta beslut om emission och om avvikelser från aktieägarnas företrädesrätt under förutsättning av bolagsstämmans godkännande. Paragrafen överensstämmer med 5 kap. 8 § BAL.

10 §

Paragrafen innehåller regler om bemyndigande för styrelsen att besluta om en emission och att avvika från bestämmelserna om aktieägarnas företrädesrätt. Paragrafen motsvaras av 5 kap. 9 § BAL. Till skillnad från bankaktiebolagslagen medger inte utredningens förslag att konvertibla skuldebrev tecknas mot tillskott av annan egendom (apportemission). Emission av konvertibla skuldebrev eller skuldebrev med optionsrätt kan beträffande försäkringsaktiebolag endast ske mot betalning i pengar.

11 §

Paragrafen, som överensstämmer med 5 kap. 10 § BAL, innehåller bestämmelser om emissionsbevis.

12 §

Paragrafen, som överensstämmer med 5 kap. 11 § BAL, innehåller vissa bestämmelser om förfarandet vid utbyte resp. nyteckning.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om nyteckning, om ogiltighet av aktieteckning och om tilldelning av tecknade aktier. Paragrafen överensstämmer med 5 kap. 12 § BAL.

14 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om betalning av tecknade aktier och om kvittning, överensstämmer med 5 kap. 13 § BAL.

15 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om registrering av den kapitalökning som uppkommer genom utbyte eller nyteckning enligt detta kapitel. Paragrafen motsvaras av 5 kap. 14 § BAL. *Första och tredje styckena* överensstämmer i sak med bankaktiebolagslagen, däremot inte *andra stycket*. Till skillnad från bankaktiebolagslagen föreslår kommittén inte att yttrande skall företes från auktoriserad eller godkänd revisor. För bankaktiebolagens del har det ansetts vara på sin plats att någon form av kontroll sker även vid kapitalökning på grund av utbyte eller nyteckning. Syftet skall vara att kontrollera att likvid verkligen har erlagts till ett belopp som minst svarar mot det nominella beloppet av de aktier som lämnats som utbyte. Detta sker för att förhindra att förbudet mot att

emittera aktier till en underkurs kringgås genom att konvertibla skuldebrev ges ut till en kurs som understiger det nominella värdet för de aktier som skuldebrevet kan bytas ut mot. Enligt kommitténs mening bör denna kontroll för försäkringsbolagens del liksom vid nyemission läggas på försäkringsinspektionen vid registreringen. Det får ankomma på försäkringsinspektionen att bestämma hur kontrollen skall genomföras. Genom denna kontroll skall det, när det gäller utbyte, framgå att bolaget genom att ge ut skuldebrev har tillfört egendom till ett värde som motsvarar minst det sammanlagda nominella värdet av de anmälda aktierna. I fråga om nyteckning skall det av kontrollen framgå att aktierna helt har betalats.

16 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om när de nya aktierna skall få rätt till vinstutdelning. Den överensstämmer med 5 kap. 15 § BAL.

17 §

Denna paragraf reglerar vinstandelsbevisen och överensstämmer i sak med nu gällande 5 kap. 1 § andra stycket försäkringsrörelselagen.

18 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om emissionsprospekt, vilka i sak motsvaras av reglerna i 4 kap. 21—27 §§ försäkringsrörelselagen. Den motsvaras av 5 kap. 18 § BAL.

7 kap. Rörelsen

16 a §

Paragrafen, som är ny, fastslår att försäkringsbolagen vid sin kapitalförvaltning skall tillse att det alltid råder en tillfredsställande fördelning av kapitalplaceringarna på olika slag av tillgångar. Av skäl som utvecklats i den allmänna motiveringen har det inte ansetts lämpligt att uppställa i lagen preciserade kvoter för medelsplaceringarna. Med denna paragraf som underlag och med stöd av 19 kap. 11 § kan emellertid försäkringsinspektionen ingripa när ett försäkringsbolags tillgångar kännetecknas av en ensidig placeringsinriktning som kan bedömas leda till en otillfredsställande riskspridning med hänsyn till trygghetskravet eller utgöra en ur synvinkeln av det näringspolitiska motivet för förbudet mot annan rörelse inte godtagbar dominans på någon del av kapital- eller kreditmarknaden. Däremot skall bestämmelsen givetvis inte utgöra hinder för försäkringsbolag att ha huvuddelen av sina tillgångar placerade i form av tillgodohavanden i bank.

I den allmänna motiveringen har utvecklats de närmare kriterier som bör beaktas vad gäller försäkringsbolagens placeringar i aktier samt i tillgångar i utlandet. Med tillgångar i utlandet avser kommittén utländs-

ka betalningsmedel, utländska fordringar, utländska värdepapper såsom dessa definieras i 2 § valutalagen (1939:350) och i 1 § valutaförordningen (1959:264) samt i utlandet belägen fast egendom eller byggnad.

17 §

Paragrafen har ändrats såväl i sak som redaktionellt. De olika ändringarna i sak har behandlats i den allmänna motiveringen (kap. 2).

Första stycket

Stycket behandlar inskränkningar i försäkringsbolagens rätt att göra kapitalplaceringar. Ändringar har gjorts beträffande bolagens möjligheter att äga aktier. Vissa begränsningar i rätten att äga fast egendom och andelar i juridiska personer har införts. Försäkringsinspektionen har enligt fjärde stycket möjlighet att meddela dispens från bestämmelserna i första stycket.

Första punkten

I punkten anges hur stor andel av aktiekapitalet i ett aktiebolag ett försäkringsbolag högst får äga. Å ena sidan har den tillåtna andelen av röstetalet höjts till åtta procent. Å andra sidan har införts en begränsning för vilken andel av aktiekapitalet i ett aktiebolag ett försäkringsbolag högst får inneha. I punkten görs vidare den ändringen att förvärv av aktier i utländska försäkringsaktiebolag skall jämföras med aktieförvärv i allmänna aktiebolag. Enligt gängse tolkning av gällande lagstiftning har sådana förvärv ansetts kunna ske fritt. Begränsningen gäller också då ett svenskt försäkringsbolag erhåller aktier i samband med stiftandet av ett utländskt försäkringsdotterbolag. I sista stycket görs en hänvisning till 18 kap. såvitt gäller försäkringsbolags förvärv av aktier i svenska försäkringsaktiebolag.

Såsom anförs i den allmänna motiveringen skall förbudet mot annan rörelse i 1 kap. 3 § vara övergripande i förhållande till aktiebegränsningsregeln. Presumtionen skall emellertid vara att en aktieplacering inom den tillåtna röstetalsgränsen och andelen av aktiekapitalet inte strider mot förbudet mot att driva annan rörelse än försäkringsrörelse. Om i exceptionella fall ett försäkringsbolags placeringar är av sådan natur att de står i uppenbar strid med detta förbud har emellertid försäkringsinspektionen rätt att ingripa, även om placeringarna ryms inom de nu angivna gränserna. Som exempel på sådana investeringar har i den allmänna motiveringen nämnts placeringar i finansiella företag som inte sker i rent avkastningssyfte utan kan anses representera ett aktivt ägarintresse och där på grund av ägarkombinationen försäkringsbolaget kan spela en aktiv roll.

Andra punkten

Innebär ingen ändring i sak.

Tredje punkten

I denna punkt görs den ändringen att försäkringsbolag inte utan medgivande kan förvärva jordbruks- och skogsfastigheter samt aktier i aktiebolag som har till huvudsaklig verksamhet att förvalta sådana fastigheter. Med jordbruks- och skogsfastighet förstås fastighet som är taxerad som jordbruksfastighet. Även fiskefastighet får anses höra under denna kategori, oavsett om den av huvudsakligen historiska skäl blivit taxerad som jordbruksfastighet eller som annan fastighet. Till ledning för tolkningen av om ett aktiebolag har till huvudsaklig uppgift att förvalta nu ifrågakörande fastigheter kan hänvisas till hur begreppet huvudsaklig verksamhet tolkats i t.ex. 2 § 3 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

Fjärde punkten

I denna punkt görs den inskränkningen att försäkringsbolag inte utan medgivande får förvärva andelar av fastigheter. Härmed avses att försäkringsbolaget direkt erhåller lagfart på en kvotdel av fastigheten. Förvärv av aktier i aktiebolag som förvaltar fastighetsbolag faller under bestämmelserna i första punkten, medan förvärv av andel i andra juridiska personer som förvaltar fastigheter faller under andra punkten. I tredje stycket görs visst undantag för helägt fastighetsbolag.

Andra stycket

Innebär ingen ändring i sak.

Tredje stycket

I stycket görs den ändringen att endast aktieinnehav i ett av ett försäkringsbolag eller försäkringskoncern helägt dotterbolag som enligt bolagsordningen uteslutande skall förvalta bolagets eller koncernens egna fastigheter skall vara undantagna från bestämmelserna i första stycket. Sådana bolag får alltså inte förvalta fastigheter åt försäkringsbolag utanför den egna koncernen. Försäkringsbolag kan inte utan medgivande äga aktier utöver de tillåtna gränserna i aktiebolag som uteslutande har till uppgift att äga aktier i försäkringsaktiebolag, tillskjuta garantikapital i ömsesidiga försäkringsbolag eller biträda försäkringsbolag vid rörelsens förvaltande. Vidare görs klart, att försäkringsbolagen aldrig utan försäkringsinspektionens medgivande kan inneha andelar i andra juridiska personer än aktiebolag. Med helägt dotterbolag avses, till skillnad från t.ex. 2 § 3 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt, att försäkringsbolaget eller koncernen äger samtliga aktier i dotterbolaget.

Fjärde stycket

Ändringen innebär att det krävs att särskilda skäl föreligger för att medgivande till undantag från bestämmelserna i första stycket skall medges. Såsom anförts i den allmänna motiveringen skall tillståndsprövningen vara restriktiv.

I den allmänna motiveringen har utförligt redovisats vilka omständigheter som bör beaktas vid tillståndsprövningen. Såvitt gäller aktieplaceringar utöver de i lagen uppställda gränserna torde tillstånd närmast gälla fall då aktiebolaget i fråga har en klar anknytning till den egentliga försäkringsrörelsen. I motiveringen har redovisats de särskilda förhållanden som bör beaktas vid tillstånd till aktieinnehav i dotterbolag och i andra speciella ägarengagemang. Vidare har belysts vad som bör iakttas vid ansökan om medgivande till förvärv av jord- och skogsbruksfastigheter samt andelar av andra fastigheter. För att försäkringsbolag i framtiden skall kunna förvärva fastigheter som är taxerade som jordbruksfastigheter erfordras tillstånd dels enligt jordförvärvslagen (1973:230), dels enligt förevarande stycke. Försäkringsinspektionen bör också vid tillståndsprövningen beakta vad som i motiveringen anförts rörande den principiella gränsdragningen mellan försäkringsrörelse och annan rörelse.

Femte stycket

Stycket har utförligt behandlats i betänkandets kapitel om förbudet för försäkringsbolag att bedriva annan verksamhet än försäkringsrörelse. Då försäkringsbolagets förvärv av aktier i svenska försäkringsaktiebolag enligt de föreslagna bestämmelserna i detta kapitel skall vara underkastade de allmänna reglerna för förvärv av sådana aktier i 18 kap. 1 § första stycket, och alltså inte längre kunna ske fritt, har det allmänna undantaget för sådana förvärv upphävts. En särskild erinran härom har tillfogats i stycket.

20 §

Ändringen innebär att det i försäkringsrörelselagen efter mönster av 1 kap. 6 § bankrörelselagen (1987:617) införs en allmän bestämmelse om försäkringssekretess.

Första stycket

Paragrafen omfattar alla uppgifter som rör en försäkringstagares eller en lånekunds mellanhavande med försäkringsbolaget. Inte bara försäkringskunder utan även kunder inom finansförvaltningen omfattas sålunda av försäkringssekretessen. Sekretesskyddet träffar däremot inte försäkringsbolagets förhållande till andra, t.ex. anställd personal. Vidare upprätthålls inte försäkringssekretessen gentemot allmänna myndigheter såsom försäkringsinspektionen, domstolar, polis-, kronofogde- och åklagarmyndigheter eller de allmänna försäkringskassorna.

I den allmänna motiveringen har utförligt redovisats i vilken utsträckning försäkringssekretessen bör vika i andra fall. Brott mot försäkringssekretessen är inte straffsanktionerad, men kan i stället föranleda skadeståndsansvar för försäkringsbolaget. Försäkringsinspektionen kan vidare med stöd av 19 kap. 11 § ingripa mot ett försäkringsbolag där sådant brott förekommit.

Andra stycket

Stycket innehåller en erinran om att de som för det allmännas räkning utövar tillsyn över försäkringsbolagen inte omfattas av försäkringssekretessen, utan i stället är underkastade sekretesslagen.

9 kap. Bolagsstämma**3 §**

Ändringen är föranledd av syftet att söka ge full genomslagskraft åt de nya reglerna om begränsning av rätten till aktieförvärv. Paragrafen har gjorts tvingande, dvs. det skall inte längre vara möjligt att genom särskilt beslut vid bolagsstämma införa regler som avviker från denna paragraf genom att ge aktieägarna större rösträtt vid bolagsstämman. I paragrafen slås vidare fast att rösträttsbegränsningen skall anknytas till röstetalet för de vid bolagsstämman företrädde aktierna. Slutligen har gränsen sänkts för utövande av rösträtt vid bolagsstämma.

10 kap. Revision**3 §****Första stycket**

Ändringen innebär att den som är auktoriserad eller godkänd revisor inte behöver vara svensk medborgare. Vidare införs som ytterligare begränsning att inte heller den som är underkastad näringsförbud får vara revisor. Stycket överensstämmer med 3 kap. 3 § första stycket bankrörelselagen (1987:617).

12 kap. Vinstutdelning och annan användning av bolagets egendom**12 §**

Ändringen innebär att efter mönster av 2 kap. 17 § bankrörelselagen (1987:617) nya bestämmelser om utlåning till vissa särskilt angivna personer införs. I stället för låneförbud uppställs en föreskrift att lån inte får beviljas till nu berörda personer på andra villkor än sådana som bolaget normalt uppställer. Vidare görs den ändringen, att vissa ytterligare personkategorier, såsom större aktieägare och personer i ledande ställning i försäkringsbolaget, omfattas av bestämmelserna. Å andra sidan begränsas släktskapsbanden till att avse make eller sambo. Inom försäkringsbolagen skall upprättas register över de lån som beviljats nu nämnda personer.

Första stycket

I stycket slås den grundläggande principen fast att försäkringsbolag inte till några av de personer som omnämnts i första stycket får bevilja penninglån på andra villkor än sådana som bolaget normalt ställer upp. Av 10 kap. 5 § första stycket fjärde punkten framgår att den som står i låneskuld inte kan vara revisor. Paragrafen omfattar därför inte revisorer.

Genom att huvudregeln är allmänt hållen, är det inte fråga om att i detalj reglera villkoren för de penninglån som försäkringsbolagen meddelar. Utgångspunkten är inte att söka förhindra varje avvikelse från de villkor som normalt uppställts. Om personalen i ett försäkringsbolag i allmänhet erbjuder lån på vissa generösa villkor kan dessa villkor anses vara normala även beträffande personer i ledande ställning. Detta innebär att även arbetstagarrepresentanter i försäkringsbolagens styrelser har rätt att utnyttja sådana förmånliga lån som bolagen normalt tillämpar gentemot de anställda. Till den närmare tolkningen av vad som kan anses som lån på normala villkor som försäkringsbolaget ställer upp kan hänvisas till den allmänna motiveringen och till förarbetena till den ifrågavarande bestämmelsen i bankrörelselagen.

Såsom anförts i den allmänna motiveringen kan försäkringsinspektionen med stöd av 19 kap. 11 § ingripa mot ett försäkringsbolag som beviljar lån i strid mot bestämmelserna i denna paragraf. Det är vidare att märka att, till skillnad mot vad som gäller på bankområdet, den nu ifrågavarande bestämmelsen är straffsanktionerad. Enligt 21 kap. 1 § femte punkten kan sålunda den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot denna paragraf dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Första punkten

Denna punkt motsvarar första punkten i 2 kap. 17 § första stycket bankrörelselagen. Av försäkringsrörelselagen 8 kap. 1 § sista stycket och 3 § andra stycket i samma kapitel framgår att denna punkt även omfattar styrelsesuppleant och vice verkställande direktör.

Andra punkten

Punkten motsvarar 2 kap. 17 § första stycket andra punkten bankrörelselagen. Härvid är dock att märka att bestämmelsen tar sikte på varje person som har rätt att meddela penninglån. Anledningen till avvikelsen är att denna personkrets inom ett försäkringsbolag torde vara förhållandevis begränsad.

Tredje punkten

Denna punkt motsvarar tredje punkten i 2 kap. 17 § första stycket bankrörelselagen. Den personkrets som närmast för försäkringsbolagens del torde bli aktuell är divisionschef eller motsvarande befattningshavare och chefsjurist. Försäkringsinspektionen skall enligt andra stycket pröva om anställd intar en ledande ställning inom försäkringsbolaget.

Fjärde punkten

Denna punkt motsvarar fjärde punkten i 2 kap. 17 § första stycket bankrörelselagen. Undantaget för staten är för försäkringsbolagens del motiverad med hänsyn till den särställning staten intar på kreditmarknaden. Gränsen för aktieinnehav som medför att bestämmelserna i denna paragraf blir tillämpliga har satts till tre procent för att uppnå likhet med bankrörelselagens bestämmelser. Det är härvid att märka att någon begränsning med avseende på röstinnehav inte uppställs i detta sammanhang.

Femte punkten

Punkten motsvarar sjätte punkten 2 kap. 17 § bankrörelselagen.

Sjätte punkten

Denna punkt motsvarar sjunde punkten i 2 kap. 17 § första stycket bankrörelselagen. Uttrycket väsentligt ekonomiskt intresse har valts för att uppnå likhet med bankrörelselagens bestämmelser. Till tolkningen av detta begrepp hänvisas till banklagstiftningens förarbeten.

Andra stycket

I stycket, som saknar motsvarighet i 2 kap. 17 § bankrörelselagen, stadgas att om ett försäkringsbolag tillhör en koncern skall bestämmelserna i första stycket även omfatta styrelseledamöter och anställda i de andra företagen i samma koncern.

Tredje stycket

Försäkringsinspektionen skall enligt detta stycke pröva om anställd har en sådan ledande ställning som avses i första stycket tredje punkten. En sådan prövning bör lämpligen ske i samråd med försäkringsbolagen. Inspektionen bör genom föreskrifter ge riktlinjer för bolagen i detta hänseende.

Fjärde stycket

Försäkringsbolagets styrelse och verkställande direktör skall enligt detta stycke i en särskild förteckning anteckna de penninglån som beviljats personer som avses i första stycket. Som anförs i allmänna motiveringen bör detta medföra att försäkringsbolagen själva bevakar att berörda personer inte beviljas lån i sådan utsträckning att risk för kreditförluster kan uppstå. Försäkringsinspektionen bör efter bemyndigande från regeringen ges befogenhet att i föreskrifter närmare ange vilka villkor och andra uppgifter som förteckningen skall innehålla. Om den ges in till försäkringsinspektionen blir den allmän handling och omfattas av sekretesslagen.

Femte stycket

Motsvarar femte stycket 2 kap. 17 § bankrörelselagen.

**15 kap. Frivillig överlåtelse av försäkringsbestånd och
inlösen av aktier i dotterbolag****3 §**

Paragrafen har ändrats såväl i sak som redaktionellt. Kriterierna för vad som krävs för att erhålla sådant tillstånd har översetts. Förutom soliditetskravet i paragrafens nuvarande lydelse har även införts att kravet på skälighet skall iakttas. Vidare har ändringar gjorts i fråga om tillståndsmyndighet för överlåtelse av försäkringsbestånd.

Första stycket

I stycket gör den ändringen att tillstånd till överlåtelse av försäkringsbestånd skall meddelas av regeringen i ärende som bedöms ha principiell betydelse eller i övrigt bedöms vara av synnerlig vikt. Övriga tillstånd skall handläggas av försäkringsinspektionen. Skälet för ändringen har redovisats i den allmänna motiveringen. Vid avgörandet av vilka frågor som har principiell betydelse eller i övrigt är av särskild vikt kan vägledning hämtas från den praxis som utvecklats när det gäller att handlägga ärenden om tillstånd till ändring av bolagsordning.

Andra stycket

Innebär ingen ändring i sak.

Tredje stycket

Innebär ingen ändring i sak.

Fjärde stycket

Med den ändrade lydelsen i detta stycke inskräps att försäkringstagarnas trygghet inte får äventyras genom en överlåtelse. Såsom framgår av den allmänna motiveringen måste därför vid en prövning av en ansökan om överlåtelse avgörande vikt fästas vid att det övertagande bolagets soliditet och konsolideringskapital kan bedömas ge en garanti för att trygghetskravet kommer att uppfyllas, t.ex. genom att konsolideringsmedel medföljer från det överlåtande bolaget om så erfordras. De synpunkter beträffande soliditets- och skälighetsprinciperna som anförts i betänkan- det Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten (SOU 1986:8) kan därvid tjäna till vägledning. Vid en prövning måste också beaktas de syften som lagstiftningen om konkurrensbegränsning slår vakt om.

18 kap. Begränsningar i rätten att förvärva aktier i försäkringsaktiebolag

De ändringar i försäkringsrörelselagen som kommittén föreslår i detta kapitel betingas av förslaget om införande av bestämmelser om begränsningar i ägandet av svenska försäkringsaktiebolag. Enligt förslaget skall sålunda ingen kunna förvärva mer än 15 procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget eller mer än 20 procent av aktiekapitalet. Det förutsättes, att i koncessionsprövningen beträffande nyetablerade försäkringsaktiebolag jämväl kommer att invägas att en tillfredsställande ägarspridning i dessa bolag ernås.

De nu föreslagna lagreglerna har utformats efter mönster av lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. (omtryckt i SFS 1987:420). Olikheterna i nu föreliggande lagförslag i förhållande till 1982 betingas främst av att 1982 års lag endast riktar sig mot vissa i lagen definierade kontrollsobjekt, medan de nu föreslagna ägarbegränsningarna i försäkringsrörelselagen avser alla rättssubjekt — såväl utländska som svenska. En annan väsentlig skillnad är att 1982 års lag endast avser att ge en möjlighet till *kontroll* av det utländska ägandet, medan de nu föreslagna lagreglerna har till generell syfte att motverka en alltför stark ägarkoncentration inom de svenska försäkringsaktiebolagen. Dispens från de föreslagna begränsningsreglerna skall sålunda endast kunna ges om synnerliga skäl föreligger. Som en följdändring av dessa bestämmelser har vidare förslagits att bestämmelserna om rösträttsbegränsningar vid bolagsstämma i 9 kap. 3 § skall göras tvingande. Slutligen har föreslagits att bulvanlagen skall göras tillämplig på de nya reglerna.

1 §

Syftet med paragrafen, som uppbyggts efter mönster av 7 § första punkten i 1982 års lag, är att förhindra en för stark ägarkoncentration i de svenska försäkringsaktiebolagen och att säkerställa ett spritt ägande i dessa.

Första stycket

I stycket anges hur stor andel av ett försäkringsaktiebolags totala röstetal eller av aktiekapitalet som någon högst får förvärva. Begränsningsreglerna omfattar såväl svenska som utländska rättssubjekt, och avser både fysiska och juridiska personer. Även svenska och utländska försäkringsbolags förvärv av aktier i försäkringsaktiebolag omfattas sålunda av begränsningsreglerna.

Ingen av de två angivna begränsningsreglerna får överskridas. I 6 § anges förutsättningarna för att under vissa förhållanden meddela dispens från begränsningsreglerna. Såsom anförts i den allmänna motivationen är dock syftet med lagstiftningen inte att som i 1982 års lag kontrollera ägandet, utan i stället att direkt förhindra dominerande ägar- och maktgruppers inflytande i försäkringsaktiebolagen. Vissa kompletteran-

de regler om sammanräkning med förvärvarens aktier med aktier som tillhör andra finns i 2 §.

Vid beräkning av huruvida någon av procentgränserna överskridits är inte de förvärvade aktiepostens storlek i och för sig avgörande. I stället är avgörande om förvärvet av aktieposten ensamt eller tillsammans med de aktier förvärvaren redan tidigare har i försäkringsaktiebolaget medför att någon av de angivna gränserna överskrids.

Andra stycket

I stycket anges i fyra punkter undantag från begränsningsregeln vid nyetablering (första punkten), förvärv av aktier i arbetsmarknadsförsäkringsaktiebolag (andra punkten) samt vid förvärv av aktier i försäkringsaktiebolag ingående i försäkringskoncern och i captivebolag, såvitt gäller förändringar i aktieinnehavens fördelning mellan de olika bolagen i koncernen (tredje och fjärde punkterna).

Första punkten

I punkten slås fast att förvärv av aktier genom teckning i ett nybildat försäkringaktiebolag inte omfattas av förvärvsreglerna. Villkor för sådana förvärv anges i stället av regeringen i koncessionsbeslutet på sätt som framgår av den allmänna motiveringen i betänkandet och kommentaren till 2 kap. 3 §.

Andra punkten

Undantaget avser sådana försäkringsaktiebolag som bildats av arbetsmarknadens parter. I den nu gällande lagen finns inte någon definition av arbetsmarknadsförsäkringsbolag. Försäkringsverksamhetskommittén har emellertid i sitt föregående betänkande Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten (SOU 1986:8) föreslagit att särskilda bestämmelser om arbetsmarknadsförsäkringsbolag införs i 1 kap. 10 §, till vilken den nu förevarande punkten hänvisar.

Tredje punkten

I punkten undantas sådana förvärv som endast innebär en omfördelning av aktierna i försäkringsaktiebolaget mellan försäkringsbolagen i en koncern där ett försäkringsbolag är moderbolag (försäkringskoncern). Om inom koncernen andra bolag än försäkringsbolag erhåller aktier genom en sådan omfördelning blir deras förvärv underkastade begränsningsreglerna i första stycket.

Fjärde punkten

Denna punkt behandlar samma typ av omfördelning av aktieinnehav som i tredje punkten. Den angivna definitionen av captivebolag överensstämmer med den som ges i regeringens proposition 1984/85:77 om kon-

cession för försäkringsrörelse och i kommitténs tidigare betänkande Koncession för försäkringsrörelse (SOU 1983:5). Undantaget gäller endast captivebolag. Omfördelningen av aktieinnehaven i ett försäkringsaktiebolag, som inte är captivebolag eller som inte ingår i en försäkringskoncern, är sålunda underkastad begränsningsreglerna.

2 §

Paragrafen har utformats efter mönster av 8 § i 1982 års lag. I tre punkter ges bestämmelser om sammanräkning av aktier när det gäller att avgöra om ett aktieförvärv uppnår de uppställda förvärvsgränserna. Avsikten med paragrafen är att förhindra att den nya lagstiftningen kringgås genom att aktier sprids till förvärvaren närstående fysiska och juridiska personer.

Första punkten

För en definition av begreppet koncern kan hänvisas till kommentaren till 8 § i 1982 års lag (prop. 1981/82:135 s. 61, jämfört med prop. 1981/82:71 s. 115). Begreppet koncern skall sålunda fattas i en vidsträckt betydelse. En koncern kan alltså anses föreligga oavsett om moderbolaget är ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller ett handelsbolag. Även andra typer av moderbolag är tänkbara i förevarande fall. Sammanräkning skall också ske med andra försäkringsbolag inom en och samma s.k. oäkta koncern, dvs. grupp av ömsesidiga försäkringsbolag om vilka försäkringsinspektionen enligt 1 kap. 9 § förordnat att bestämmelserna om koncern i försäkringsrörelselagen skall tillämpas helt eller delvis.

Andra punkten

Denna punkt avser enbart det fallet att förvärvaren är en fysisk person. Sammanräkning skall ske med sådana företag över vilka förvärvaren har ett bestämmande inflytande. Frågan om bestämmande inflytande föreligger får bedömas efter motsvarande grunder som för koncerner enligt första punkten. Ett bestämmande inflytande kan grundas på annat än ägande enligt vad som framgår av 1 kap. 9 § andra stycket och 1 kap. 2 § andra stycket aktiebolagslagen (1975:1385).

Tredje punkten

Enligt denna punkt skall sammanräkning ske med aktier som tillhör vissa nära anhöriga till förvärvaren eller företag över vilka sådana anhöriga har ett bestämmande inflytande.

3 §

I paragrafen, som delvis motsvaras av 9 § i 1982 års lag, anges vissa undantag från begränsningsreglerna. Sålunda undantas vissa familjerättsliga förvärv. Vidare undantas förvärv av aktier i försäkringsaktiebo-

lag genom fusion enligt 14 kap. 8 § aktiebolagslagen, varigenom ett moderbolag fusionerar med ett dotterbolag i vilket moderbolaget äger samtliga aktier. Liksom vid 1982 års lag gäller dock förvärvsreglerna vid förvärv av aktier i försäkringsaktiebolag genom fusion enligt 14 kap. 1 § aktiebolagen (absorption) genom vilket ett aktiebolag i andra fall än som nämns i 8 § uppgår i ett annat aktiebolag samt genom fusion enligt samma kapitel 2 § (kombination), varigenom två eller flera aktiebolag går upp i ett för ändamålet stiftat aktiebolag.

Förvärv av aktier genom ny- eller fondemission med företrädesrätt i förhållande till det antal aktier förvärvaren tidigare äger är också underkastade begränsningsreglerna, i motsats till vad som gäller beträffande samma förhållande i 1982 års lag. Ett förvärv av en högre andel av röstetalet för samtliga aktier eller av aktiekapitalet kan i dessa fall uppkomma genom att alla aktieägare inte utnyttjar sina möjligheter att delta i en viss emission, vilket kan medföra förskjutningar av ägarandelarna. En ringa höjning av andelen av röstetalet eller av aktiekapitalet i nu förevarande fall torde dock anses kunna utgöra synnerliga skäl för dispens enligt 7 §. Förvärv av aktier genom en riktad nyemission är, liksom i 1982 års lag, underkastade begränsningsreglerna.

I motsats till 1982 års lag är även förvärv av aktier genom inlösningsrätt vid en sådan övergång av aktie till ny ägare som kan föreskrivas i bolagsordningen enligt 3 kap. 3 § underkastade förvärvsreglerna.

4 §

I paragrafen, som saknar motsvarighet i 1982 års lag, behandlas s.k. indirekta förvärv av aktier i försäkringsaktiebolag. Bestämmelsen har tillkommit för att förhindra att den nya lagstiftningen kringgås genom att *aktier i ett holdingbolag* som i sin tur äger aktier i ett försäkringsaktiebolag överlåts till annan ägare, utan att *aktierna i själva försäkringsaktiebolaget* formellt byter ägare.

För paragrafens tillämplighet erfordras att förvärvet av det ifrågavarande företaget är av sådan storlek att det medför att företaget ifråga ingår i samma koncern som förvärvaren eller att förvärvaren i annat fall erhåller ett bestämmande inflytande över företaget ifråga. Angående den närmare bestämningen av vad som avses med koncern eller bestämmande inflytande hänvisas till kommentaren till 2 §. Förvärv av aktier i dessa företag i andra fall är sålunda inte underkastade lagens begränsningsregler.

5 §

I paragrafen, som saknar motsvarighet i 1982 års lag, slås fast att som förvärv jämställs uppskrivning av röstvärdet av s.k. B-aktier till A-aktier i ett försäkringsaktiebolag. Bestämmelsen har tillkommit för att förhindra kringgående av lagen på så sätt att någon erhåller en högre andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget utan att något formellt förvärv sker.

6 §

Paragrafen, som behandlar möjligheterna till dispens från begränsningsreglerna, har utförligt kommenterats i den allmänna motiveringen i betänkandet. Därvid har kommittén angett vissa kriterier för när dispens kan beviljas. Motiv för en dispens bör endast anses föreligga då andra möjligheter inte står till buds för att skydda försäkringstagarnas intressen eller för att ernå en ändamålsenlig struktur inom försäkringsväsendet. Härutöver kan internationella hänsynstaganden liksom förvärv av aktier i rena återförsäkringsaktiebolag motivera dispens från begränsningsregeln. Vid en prövning måste också beaktas de syften som lagstiftningen om konkurrensbegränsning slår vakt om.

Dispens behöver, i motsats till motsvarande regler i 1982 års lag, endast sökas för den del av förvärvet varigenom det samlade innehavet överstiger någon av de uppställda gränserna för aktieförvärv. Till skillnad från 1982 års lag kan ej heller regeringen delegera frågor om dispens.

7 §**Andra stycket**

Av styckets formulering framgår att ansökan om dispens endast undantagsvis får ske efter aktieförvärvet. Vid förvärv genom en icke riktad nyemission eller fondemission skall förvärvet anses ha uppkommit då emissionen avslutats och förvärvaren sålunda kan fastställa sin andel av det totala röstetalet och av aktiekapitalet.

Fjärde stycket

I fjärde stycket hänvisas till 9 § när det gäller följderna av att dispens inte sökes inom föreskriven tid eller att dispens vägrats. Enligt 9 § blir förvärvet ogiltigt för den del av förvärvet som överstiger någon av begränsningsreglerna. Om förvärvet skett över börsen skall förvärvaren istället avyttra aktierna.

8 §

Paragrafen överensstämmer med 17 § i 1982 års lag och innebär, att vid förhandsbesked viss tid skall fastställas inom vilken tid ett förvärv skall ske. Det får från fall till fall bedömas vilken giltighetstid som kan anses rimlig. Giltighetstiden skall anges i beslutet om dispens.

9 §

I paragrafen, som delvis överensstämmer med 11 § i 1982 års lag, anges påföljden av att dispens inte söks eller dispens vägras.

Första stycket

Innebörden av ogiltighetspåföljden har beskrivits i den allmänna motiveringen i betänkandet och specialkommentaren till 1982 års lag. Ingendera parten blir skyldig att fullgöra sina åtaganden på grund av avtalet,

och parterna skall vidare återlämna vad de kan ha erhållit på grund av avtalet. Till skillnad mot vad som gäller enligt 1982 års lag blir emellertid, om inte någon av parterna begärt att hela transaktionen skall gå tillbaka, inte hela förvärvet ogiltigt, utan endast den del av avtalet varigenom någon av begränsningsreglerna överskridits.

Andra stycket

Stycket motsvarar andra stycket i 11 § i 1982 års lag. Till skillnad mot denna bestämmelse i 1982 års lag ges dock förvärvaren möjlighet att avyttra aktierna inom sex månader från det att en situation som föranleder ogiltigheten enligt första stycket uppstår, innan föreläggande om försäljning utfärdas.

Tredje stycket

Vid bestämmande av den tidsrymd inom vilken försäljning skall ske torde — i likhet med vad som uttalas i specialkommentaren till 1982 års lag — böra beaktas orsaken till att aktierna inte sålts under den i andra stycket angivna tidsfristen.

10 §

I denna paragraf, som delvis motsvarar 11 § andra stycket lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m. anges att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall pröva fråga om föreläggande att avyttra aktier enligt 9 § tredje stycket. Med sådan myndighet avses i första hand försäkringsinspektionen.

19 kap. Tillsyn

3 §

I paragrafen, som behandlar försäkringsbolagens skyldighet att lämna uppgifter till försäkringsinspektionen, har vissa förenklingar i denna uppgiftsskyldighet gjorts.

Andra stycket

Andra punkten

Ändringen innebär att i den särskilda redogörelsen uppgifter om försäkringsbolagets ställning balansdagen inte behöver tas med. En särskild redogörelse för bolagets verksamhet under räkenskapsåret skall dock fortfarande sändas in till inspektionen. I första punkten stadgas att avskrifter av årsredovisningen skall sändas in till försäkringsinspektionen. I enlighet med 11 kap. 1 § första stycket skall i årsredovisningen ingå jämväl balansräkningen. Någon särskild redogörelse för bolagets ställning balansdagen är därför inte erforderlig.

Tredje stycket

Ändringen innebär att den särskilda redogörelsen för bolagets verksamhet endast behöver vara undertecknad av verkställande direktören. Av 11 kap. 2 § andra stycket framgår att årsredovisningen skall undertecknas, förutom av verkställande direktören, av samtliga styrelseledamöter. Det kan därför inte anses vara motiverat att styrelsen dessutom skall behöva underteckna den särskilda redogörelsen. För att undvika onödig reglering har därför denna skyldighet upphävts. Som en följd av ändringen i andra stycket andra punkten försvinner i den särskilda redogörelsen uppgifter om bolagets ställning balansdagen.

11 §

I paragrafen, som reglerar försäkringsinspektionens möjligheter och skyldigheter att meddela erinringar och förelägganden, görs ändringen föranledda av att i paragrafens andra stycke införs en ny punkt angående försäkringsinspektionens möjligheter att inskrida mot försäkringsbolag som inte iakttar kravet på tillfredsställande fördelning av tillgångarna.

Andra stycket

Fjärde punkten

Punkten, som är ny, innebär att försäkringsinspektionen får möjlighet att inskrida med föreläggande mot försäkringsbolag som inte iakttagit det i 7 kap. 16 a § intagna kravet på en tillfredsställande fördelning av tillgångarna vid sin kapitalplacering. Av kommentarerna till denna paragraf och av den allmänna motiveringen framgår närmare när detta krav inte kan anses ha uppfyllts. I den allmänna motiveringen har närmare angetts hur försäkringsinspektionen bör förfara när detta förhållande uppstår.

Frågan om ett försäkringsbolags inriktning på ett visst placeringsområde håller på att tangera den gräns då ett ingripande är påkallat måste vid varje tillfälle bli beroende av den ekonomiska utvecklingen och på det framtidsperspektiv som avtecknar sig. Såvitt gäller placeringar i aktier och i tillgångar i utlandet har i den allmänna motiveringen uppställts särskilda signalkvoter. Senast när ett försäkringsbolag i sin kapitalplacering kommit upp till en sådan signalkvot för något av dessa tillgångsslag bör det föranleda försäkringsinspektionen att undersöka om försäkringsbolaget i sin placeringspolitik tillbörligen beaktar innebörden av förbudet mot annan rörelse och kravet på en tillfredsställande fördelning av kapitalportföljen.

21 kap. Straff och vite

1 §

I paragrafen har ändringar gjorts som föranleds av att brott mot försäkringssekretess inte skall vara straffbart. Vidare införs särskilda straff-

sanktioner med anledning av förvärvsreglerna i 18 kap. och de nya bestämmelserna i 5 kap. Ändringarna i övrigt är följdändringar av redaktionell natur.

Första stycket

Fjärde punkten

Ändringen innebär att brott mot 7 kap. 20 § inte skall vara straffbart. En erinran om detta har intagits i andra stycket.

Sjätte och åttonde punkten

Punkterna innebär att det införs staffsanktioner för lämnande av oriktiga uppgifter i ärende om förvärvstillstånd enligt 18 kap. och för att vissa förbehåll inte intagits i emissionsbeslut enligt 5 kap. 5 § tredje stycket.

Andra stycket

Stycket innehåller en erinran om att brott mot försäkringssekretess inte skall vara straffsanktionerat. Såsom framgår av allmänna motiveringen skall i stället bolaget kunna förpliktas utge skadestånd. Försäkringsinspektionen kan vidare med stöd av 19 kap. 11 § ingripa mot ett försäkringsbolag där brott mot försäkringssekretessen förekommit.

Tredje stycket

I detta stycke, som motsvarar 19 § andra stycket i 1982 års lag, införs en bestämmelse innebärande att åtal endast får väckas efter förordnande av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Med sådan myndighet avses i första hand försäkringsinspektionen. För tolkningen av denna bestämmelse kan hänvisas till förarbetena till förvärvslagstiftningen och till den praxis som utvecklats vid berörda myndigheters prövning av om det varit befogat att göra anmälan om brott.

3 §

Paragrafen, som motsvarar 20 § i 1982 års lag, anger att föreläggande enligt 18 kap. 9 § tredje stycket om att avyttra aktier inom viss tid får förenas med vite. För att talan om utdömande av vite skall kunna väckas krävs förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. För tolkningen av denna bestämmelse kan hänvisas till vad som ovan anförts rörande 1 § tredje stycket.

Övergångsbestämmelser

I dessa bestämmelser ges regler om avvecklingstid av försäkringsbolagens olika ägarengagemang samt vissa särbestämmelser angående konvertibla skuldebrev och förvärv av aktier i försäkringsaktiebolag.

Första stycket

Stycket gäller konvertibla skuldebrev och skuldebrev förenade med optionsrätt. I Försäkringsaktiebolaget Skandias bolagsordning finns intagen en rösträtsregel enligt vilken vid omröstning på bolagsstämma rösterna beräknas efter hela det antal aktier för vilken någon utövar rösträtt enligt en i bolagsordningen intagen tabell. Denna rösträttsbegränsning har fått den verkan att rösträttsrelationerna mellan större och mindre aktieägare vid varje ändring av antalet aktier i bolaget förskjutits till de större aktieägarnas nackdel. Enligt 7 § lagen (1982:728) om införande av försäkringsrörelselagen behöver de krav som uppställs i försäkringsrörelselagen på särskild majoritet för sådan ändring av bolagsordningen inte uppfyllas. Den nu ifrågavarande bestämmelsen innebär att, om styrelsen fått rätt att besluta om emission enligt bestämmelserna i 5 kap. om konvertibla skuldebrev och skuldebrev förenade med optionsrätt på grundval av en fullmakt från bolagsstämman, kan denna fullmakt även innehålla ett bemyndigande för styrelsen att fatta beslut om en sådan ändring av bestämmelsen om rösträtt i bolagsordningen som avses i 7 § lagen om införande av försäkringsrörelselagen.

Andra stycket

Stycket innebär att försäkringsbolagens ägarengagemang i aktiebolag måste anpassas till gällande lagstiftning. Försäkringsinspektionen har möjlighet att ge dispens om särskilda skäl föreligger för ytterligare tidsfrist utöver den tidsfrist på tre år som ges i bestämmelsen. Även tillstånd som meddelats av försäkringsinspektionen och regeringen före lagens ikraftträdande faller under denna bestämmelse. Förnyat tillstånd erfordras därför enligt 7 kap. 17 § fjärde stycket för ett fortsatt ägarengagemang efter övergångstidens slut. Beträffande övriga kapitalplaceringar kommer de av kommittén föreslagna lagändringarna endast att bli gällande för sådana placeringar som sker efter lagens ikraftträdande.

Tredje stycket

I övergångsbestämmelserna angivna undantag för giftorätt enligt äldre giftermålsbalken och tidigare uppkomna lösningsrätter motsvarar 6 och 7 §§ i lagen (1982:6193 om införande av lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. och lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m.

Såsom föreslagits i betänkandet bör bestämmelserna träda i kraft från den dag lagen utfärdas. Begränsningsregeln i 18 kap. 1 § första stycket skall sålunda inte tillämpas på förvärv och upplåtelser som skett före lagens ikraftträdande.

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

4 a §

Paragrafen, som är ny, innebär att försäkringsinspektionen har möjlighet att utse en försäkringstagarrepresentant som har till uppgift att tillvarata försäkringstagarnas intressen i ett utländskt försäkringsföretag med koncession att driva försäkringsrörelse i Sverige. Sådan representant kan utses hos generalagent som sägs i 4 §.

Första stycket

I detta stycke regleras försäkringstagarrepresentantens ställning gentemot en generalagent som är fysisk person, handelsbolag, ömsesidigt försäkringsbolag eller försäkringsaktiebolag.

Andra stycket

Stycket reglerar hur försäkringstagarrepresentanten skall utses i det fall då generalagenten är ett allmänt aktiebolag. Hänvisningen till 8 kap. 1 § andra stycket innebär bl.a. att representanten inte utses på bolagsstämma utan i stället av försäkringsinspektionen på sätt som skall vara föreskrivet i aktiebolagets bolagsordning.

Tredje stycket

I stycket föreskrivs att försäkringstagarrepresentanten skall ha rätt till arvode som bestäms av försäkringsinspektionen. Till skillnad från vad som i övrigt gäller för styrelseledamöter i aktiebolagslagen och försäkringsrörelselagen fastslås sålunda en uttrycklig rätt till arvode enligt denna paragraf för styrelseledamot som är försäkringstagarrepresentant.

20 b §

Paragrafen, som är ny, innebär att bestämmelser om försäkringssekretess införs i lagen. Till tolkningen av denna bestämmelse kan hänvisas till den allmänna motiveringen samt till kommentaren till 7 kap. 20 § försäkringsrörelselagen.

29 §

Paragrafen har ändrats redaktionellt. Vidare har ändringar gjorts i fråga om tillståndsmyndighet för överlåtelse av försäkringsbestånd. Kriterierna för vad som krävs för att erhålla sådant tillstånd har översatts.

Första stycket

Ändringen innebär att tillstånd till överlåtelse av försäkringsbestånd skall ges av regeringen. Om överlåtelsen endast avser en mindre del av ett bestånd kan dock tillstånd beviljas av försäkringsinspektionen.

Fjärde stycket

Genom den ändrade lydelsen understryks kravet på att det överlåtande försäkringsföretaget alltid skall överlåta en så stor del av sina tillgångar som motsvarar bolagets förpliktelser mot försäkringstagarna. I första hand avses därmed tillgångar i princip motsvarande de försäkringstekniska skulderna. Vidare skall vid prövningen beaktas om överlåtelsen innebär skadlig konkurrensbegränsning.

35 §**Andra stycket**

I stycket, som är nytt, slås fast att brott mot försäkringssekretess i 20 b §, inte är straffbart.

3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden

1 §**Första stycket***Nionde punkten*

Punkten innebär att bulvanlagens regler blir tillämpliga när ett bulvanförhållande använts för att kringgå begränsningsreglerna i 18 kap. försäkringsrörelselagen.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av ledamoten Britta Bjelle

Koncession för försäkringssammanslutningar

Försäkringsverksamheten är en utpräglad internationell verksamhet. Framför allt gäller detta givetvis återförsäkring där ett omfattande utbyte av affärer bolag och länder emellan äger rum. I takt med bl.a. det svenska näringslivets omfattande internationella verksamhet, har även direktförsäkring kommit att få en alltmer internationell prägel. Strävanden för att skapa en friare försäkringsmarknad pågår inom såväl EG som inom OECD.

FVK föreslog i sitt delbetänkande Koncession för försäkringsrörelse (SOU 1983:5) bl.a. liberala koncessionsregler för såväl svenska som utländska försäkringsgivare — ett förslag som numera resulterat i lagstiftning. Därvid avsågs att anpassa de svenska reglerna till vad som gäller internationellt, att öka konkurrensen och att på sikt motverka koncentrationen på den svenska försäkringsmarknaden. Ökade konkurrensmöjligheter tack vare en friare koncessionsgivning ansågs också genom internationella impulser vidga förutsättningarna för en kreativ utveckling på försäkringsområdet, stimulera produktutvecklingen samt rent allmänt verka rationaliseringsbefrämjande.

Gällande försäkringsrörelselagstiftning inrymmer dock i koncessionshänseende en viktig begränsning. Försäkringsrörelse bedriven i andra former än bolagsform kan nämligen inte bli föremål för svensk koncession. Detta förhindrar s.k. försäkringsbörser, försäkringsmarknader eller försäkringssammanslutningar att få koncession i Sverige. Det främsta exemplet på en sådan är givetvis Lloyd's, som är världens ledande och största sammanslutning och försäkringsmarknad. Även om det finns liknande sammanslutningar i andra delar av världen, så kan kommitténs behandling av denna fråga i praktiken sägas röra Lloyd's vara eller inte vara i Sverige.

För de försäkringssökande i Sverige, framför allt för små och medelstora svenska företag med huvudsakligen svenska försäkringsrisker, skulle existensen av internationella försäkringssammanslutningar med

svensk koncession kunna innebära en större valmöjlighet när det gäller försäkringslösningar av olika slag. Det kan visserligen sägas att svenska medborgare redan i dagsläget kan anlita Lloyd's för att tillfredsställa sina försäkringsbehov. Emellertid måste de i så fall själva vända sig direkt till Lloyd's eller snarare en Lloyd's Broker i London för att upphandla en engelsk försäkring — en åtgärd som kräver relativt ingående försäkringskännedom. Ett mer utbyggt system med svenska försäkringsmäklare kommer troligen inte att förbättra situationen, om dessa i enlighet med kommitténs förslag i delbetänkandet Försäkringsmäklare i Sverige (SOU 1986:55) inte tillåts förmedla försäkring avseende svenska risker från i Sverige icke koncessionerade försäkringsgivare.

Enligt min uppfattning ligger det helt i linje med syftet bakom de friare koncessionsregler som numera gäller i Sverige att det i lagstiftningen skapas möjligheter för försäkringssammanslutningar att få koncession i Sverige. Härigenom görs den försäkringsmarknad som Lloyd's representerar lättillgänglig framför allt för både stora och små företag. I en framtid med fler försäkringsmäklare i Sverige kommer det att vara nödvändigt att svenska mäklare får tillgång till den stora och kreativa försäkringsmarknad som Lloyd's representerar. Jag föreslår således att lagstiftningen ändras så att sammanslutningar av Lloyd's natur kan få koncession i Sverige.

Vad slutligen gäller det tekniska genomförandet, anser jag för min del att båda de modeller som kommittén diskuterat är genomförbara och representerar tekniskt acceptabla lösningar. Det ligger i konstruktionen och uppbyggnaden av försäkringsbörserna eller försäkringssammanslutningarna att någon fulländad teknisk lösning i detta sammanhang inte finns. En jämförelse mellan de båda av kommittén diskuterade modellerna ger enligt min bedömning vid handen att den s.k. generalrepresentantmodellen bäst anknyter till gällande lagstiftning och bäst överensstämmer med de sätt på vilka bl.a. Lloyd's bedriver verksamhet i många andra europeiska länder.

Vidare kan konstateras att kommittén inte gjort någon analys av hur näringslivskunder och konsumenter skall få en i lämpliga former integrerad service.

Reservation av ledamoten Richard Schönmeyr

Kommittén har föreslagit vissa grundläggande teser, som jag komprimerat enligt följande.

1. De båda verksamhetsområdena "bank" och "försäkring" bygger på var sitt koncept, nämligen för bank inlåning från allmänheten och för försäkring meddelande av försäkringsskydd mot premier. Båda verksamhetsområdena förutsätter tillstånd (oktroj resp. koncession) för rätten att bedriva rörelse. Kommittén drar den slutsatsen att bank- och

försäkringsrörelse bör bedrivas i skilda företag. — Jag instämmer i detta.

2. Kommittén har beträffande försäkringsbolagens kapitalförvaltning visserligen konstaterat att denna är en nödvändig del av försäkringsbolagens verksamhet men samtidigt understrukt att denna förvaltning inte får inskränka på den "egentliga" försäkringsverksamheten. — Detta avspeglar en verklighetsfrämmande syn på försäkringsrörelsens teknik. Lika lite som bank kan mottaga inlåning utan att som en direkt följd härav låna ut medel, lika lite kan försäkringsbolag motta försäkringspremier utan att omgående göra dem till föremål för effektiv kapitalförvaltning. Försäkringsrörelselagen förutsätter också detta.

3. Kommittén har uttalat att bakom det s.k. segregationsmotivet ligger "lagstiftarens inställning att försäkringsväsendet skall utgöra en avskild och fristående del av det ekonomiska livet". Bland annat har kommittén låtit denna uppfattning slå igenom i sin negativa inställning till penningmarknadsplaceringar, engagemang i finansbolag, etc.

En sak är att försäkringsbolagen sannolikt i framtiden liksom hittills kommer att i sin kapitalförvaltning ha en tyngdpunkt i långa placeringar. En annan sak är att "det ekonomiska livet" i vårt samhälle inte rimligen kan avskärma vissa sektorer från det allmänna fältet. Om så skedde vore det ett effektivt sätt att förstöra kapital- och kreditmarknaden, vilket ju t.ex. skedde då likviditetskvoter och placeringskvoter ansågs nödvändiga under tidigare delen av 1980-talet.

Försäkringsrörelselagen reser inga formella hinder för en utlåningsverksamhet av en typ som förekommer hos finansbolag. Som en logisk följd av detta kan rimligen inte sådan utlåning kallas "främmande rörelse". I så fall skulle lika gärna en sådan etikett kunna sättas på utlåning mot panträtt i fast egendom, eftersom ju sådan verksamhet bedrivs av t.ex. hypoteksföreningar och tomträttskassor.

4. Som jag under föregående punkt framhållit kan inte en betydande sektor av "det ekonomiska livet" i Sverige avskärmats från övriga sektorer utan menliga följder för marknaden och kunderna. När det gäller de svenska försäkringsbolagens frihet att agera med olika, tillgängliga medel är det också en betydelsefull konkurrensfråga i förhållande till utländska försäkringsbolag. I andra länder i vår nära omvärld finns en betydande frihet för såväl försäkringsbolag som försäkringsmäklarföretag att handha kapitalplaceringsfrågor och att ge olika slag av service till försäkringstagare. Med den allt öppnare internationella marknad som är under utveckling skulle för de svenska försäkringsbolagen uppresta skrankor innebära betydande och på sikt allvarliga konkurrensnackdelar. Att så kommer att bli fallet har på allra senaste tid konkretiserats av att en stor norsk försäkringskoncern avser att förvärva aktiemajoriteten i ett svenskt försäkringsbolag samtidigt som den norska koncernen redan har ett dotterfinansbolag i Sverige.

5. Det råder inom försäkringsbranschen den klara uppfattningen att det är ett kundintresse för både näringslivskunder och konsumenter att få en i lämpliga former integrerad ekonomisk service. I betänkandet saknas varje försök till analys av dessa kundintressen.

Särskilt yttrande av experten Anders Olanders

"..... försäkringsbolag inte bör ha större ägarengagemang i finansiella koncerner, banker och andra företag på området för finansiell rörelse. De bör vidare inte anses kunna medverka i s.k. finanshus och finansiella supermarkets avsedda för allmän placeringservice eller skatteplaneering" (avsnitt 11.5.3 kap 2 i betänkandet).

Detta innebär, att försäkringsbolagen är förhindrade att på ett rationellt sätt jämsides med rådgivning åt sina försäkringskunder betjäna dem med rådgivning i därmed ofta förknippade ekonomiska, juridiska och finansiella frågor.

Banker och andra finansinstitut är däremot oförhindrade att som ombud förmedla försäkring till sina kunder och stå dem till tjänst med ekonomisk, finansiell och juridisk rådgivning.

Genom detta uppstår en konkurrens på ojämlika villkor, en konkurrens till finansinstitutens fördel och som medför en allt större koncentration av försäkringar och finansiell verksamhet till dem. Enligt gammalt synsätt skulle idealet måhända vara att försäkringsbolag höll sig till sin läst och enbart sysslade med försäkring och att banker etc. enbart sysslade med banking och ej med förmedling av försäkring!

Kanske har utvecklingen gått för långt för att ett sådant idealtillstånd skulle gå att förverkliga. Folksam har t.ex. en mycket betydande del av sin försäljning i personförsäkring från Sparbankerna och övriga banker visar ett klart intresse att öka sina insatser på försäkringsområdet. Om det nu inte går att renodla situationen så att banker etc. ej engagerar sig i försäkringsrådgivning och — förmedling bör försäkringsbolagen ges möjlighet att konkurrera med bankerna på lika villkor genom att tillsammans med rådgivning i försäkring även stå sina kunder till tjänst i de angränsande områdena. Försäkringsbolagen bör till denna ände ej vara förhindrade att äga/samarbeta med t.ex. finansbolag. Försäkringsbolagens ägarengagemang i sådana institut borde även medföra bättre garantier för en seriös service.

Ytterligare exempel på möjligheter till ojämlik konkurrens saknas ej. Norska Storebrand, som redan äger ett finansbolag i Sverige, avser att köpa in sig i Victoria och har därmed fått möjlighet att kombinera finans — försäkring. Sedan behovsprincipen avskaffats kan alla, som uppfyller form- och soliditetskraven, bilda nya försäkringsbolag i Sverige. Utländska företag får på så sätt mycket lätt att etablera sig här med utmärkta möjligheter till samverkan med sina likaledes utlandsägda systrar bland finansbolagen.

Den snedvridna, ojämlika konkurrens, som den nuvarande och den föreslagna lagstiftningen tillåter, medför en osund utveckling av försäkringsväsendet. Konkurrens på lika villkor är en förutsättning för sund utveckling och åtgärder bör snarast vidtagas för att åstadkomma detta.

I övrigt ansluter jag mig till Richard Schönmeys reservation.

Särskilt yttrande av experten Thomas Sköldborg

Begränsningar i rätten att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag

Utländska rättssubjekt

Jag anser att det inte föreligger skäl för att införa sådana begränsningar som kommittén föreslår när det gäller rätten för utländska rättssubjekt att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag.

Såsom kommittén konstaterat har det utländska aktieinnehavet i svenska försäkringsaktiebolag under lång tid varit förhållandevis obetydligt och torde inte ha medfört några olägenheter för vare sig försäkringstagarkollektivet, försäkringsväsendet eller den svenska samhälls ekonomin i stort. Avsaknaden av reglering på detta område har därför inte medfört några nackdelar. För att i ett sådant läge införa en reglering måste det krävas mycket starka skäl. Kommitténs farhågor för att det utländska inflytandet i en framtid skulle komma att öka och kunna medföra negativa konsekvenser för försäkringstagarna, försäkringsgivarna eller samhällekonomin är emellertid inte underbyggda med sådana skäl.

Utländska försäkringsbolag kan efter koncessionsprövning etablera sig i Sverige. Den tidigare behovsprövningen vid koncessionsprövningen är numera avskaffad. Koncession beviljas nu om inte den planerade verksamheten bedöms vara oförenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet. Om formella och kvantitativa krav uppfylls är grundsynen den att koncession skall beviljas. En grundprincip vid koncessionsprövning är konkurrenslikställighet mellan svenska och utländska försäkringsbolag. Samma principer skall alltså tillämpas vid koncessionsprövning för svenska som för utländska försäkringsbolag.

Det framstår också som oklokt att i oträngt mål överväga ytterligare inskränkningar av utländska rättssubjekts redan begränsade möjligheter till aktieförvärv i svenska företag i ett skede när Sverige diskuterar ett närmande till EG.

Om lagstiftaren ändå skulle anse att det föreligger beaktansvärda skäl för någon form av reglering i detta avseende, framstår en utvidgning av 1982 års lag om utländska förvärv av svenska företag m.m. som den lämpligaste lösningen. På så sätt får man trots allt en likformig reglering mellan olika typer av företag.

Svenska rättssubjekt

Jag anser att det för närvarande inte föreligger skäl för att införa någon begränsning av rätten för svenska rättssubjekt att förvärva aktier i svenska försäkringsaktiebolag. I vart fall bör denna fråga inte slutligt bedömas

förrän ägarutredningen analyserat effekterna av förändringarna i ägande och inflytande inom det svenska näringslivet.

F.n. föreligger inte några lagliga hinder för svenska rättssubjekt att förvärva aktier i försäkringsaktiebolag eller, för den delen, aktiebolag inom andra branscher. Enligt aktiebolagslagen gäller att aktier i princip bör vara fritt överlåtbara.

Avsaknaden av reglering när det gäller rätten att äga aktier i försäkringsaktiebolag har inte inneburit några olägenheter för försäkringstagarkollektivet, försäkringsväsendet eller samhällsekonomien.

Kommitténs farhågor för att sådana olägenheter skall uppstå i framtiden framstår som överdrivna.

Den offentligrättsliga regleringen av försäkringsbolagens verksamhet syftar bl.a. till att säkerställa rörelsens soliditet. Soliditetsprincipen innebär att ett försäkringsbolags kapitalstyrka skall vara sådan att bolaget alltid kan fullgöra sina förpliktelser mot försäkringstagarna.

Regleringen av verksamheten inom försäkringsområdet syftar också till att säkerställa att verksamheten bedrivs under iakttagande av principen om skälighet. I detta ligger att försäkringspremierna skall vara skäliga och på ett skäligt sätt fördelas mellan försäkringstagarna.

Andra principer för försäkringsverksamheten som kommer till uttryck i försäkringsrörelselagstiftningen är principen om försäkringstagarnas inflytande samt specialitets- eller separationsprincipen. Den senare innebär att samma företag inte får driva både livförsäkringsrörelse och annat slag av försäkringsrörelse. Slutligen kan man bland dessa principer också räkna in förbudet för ett försäkringsbolag att driva annan rörelse än försäkringsrörelse.

Försäkringsbolagens verksamhet är alltså förmål för en omfattande offentligrättslig reglering och kontroll. Med hänsyn härtill framstår farhågorna för att förändringar i ägandet av försäkringsbolagen skulle leda till en osund utveckling av försäkringsväsendet som överdrivna.

Det torde vara oomtvistligt att den efter kommitténs initiativ förbättrade möjligheten för industriföretag att bilda captivebolag inneburit en stimulerande förnyelse på den svenska försäkringsmarknaden till fördel för såväl försäkringstagarna, försäkringsväsendet som samhällsekonomien.

Denna "produktutveckling" på försäkringsområdet visar på värdet av frihet när det gäller ägande av försäkringsbolag. Man bör därför inte utan trängande skäl införa regleringar i detta avseende.

De föreslagna begränsningsreglerna torde vidare medföra att ytterst få nya försäkringsaktiebolag kommer att bildas. Detta kommer i sin tur att medföra en utveckling mot allt färre och större enheter med åtföljande koncentration av försäkringsbranschens samlade tillgångar. En begränsning av rätten att äga aktier i mindre och framför allt nya försäkringsaktiebolag kan medföra att den maktkoncentration som ansetts böra begränsas i stället befordras.

Kommitténs förslag innebär också att en särreglering införs på ett tidigare oreglerat område beträffande svenska rättssubjekts förvärv av

aktier i svenska försäkringsaktiebolag. Det är angeläget att denna lagstiftningsfråga bedöms i ett större sammanhang. Den s.k. ägarutredningen utreder f.n. ägar- och inflytandefrågor i svenskt näringsliv. Kommitténs tre huvuduppgifter bör enligt dess direktiv vara att kartlägga förändringar i ägande och inflytande inom det svenska näringslivet under de senaste tio åren, att analysera orsakerna till dessa förändringar samt att analysera effekterna av dessa förändringar i ägar- och inflytandestrukturen på enskilda företags effektivitet, kapitalförsörjningen inom hela industrin och fördelningen av kapital mellan branscher och/eller företag.

Frågan om "en tilltagande dominans av starka ägargrupper som verkar genom försäkringsaktiebolag skulle kunna medföra att sådana ägargrupper indirekt kommer att förstärka sitt inflytande inom olika delar av det svenska näringslivet" (avsnitt 1.7.3 kap. I i betänkandet) är enligt min mening av sådan beskaffenhet att den bör behandlas i det övergripande sammanhang, i vilket ägarutredningen utreder ägar- och inflytandefrågor i svenskt näringsliv. Frågan om långtgående begränsningar i rätten att äga aktier i en viss typ av bolag — försäkringsaktiebolag — bör därför inte slutligt bedömas förrän ägarutredningen analyserat särskilt effekterna av förändringarna i ägande och inflytande inom det svenska näringslivet.

Koncernbidrag till skadeförsäkringsaktiebolag

Jag anser inte att kommittén anfört några bärande skäl för förslaget att förbjuda koncernbidrag till skadeförsäkringsaktiebolag.

Kommitténs antagande att koncernbidrag till ett försäkringsbolag skulle inverka negativt på konkurrensförhållandena inom försäkringsväsendet är förvånande.

Den svenska försäkringsbranschen är alltså en oligopolmarknad. Från försäkringstagsynpunkt är ökad konkurrens önskvärd. Syftet med de av kommittén initierade friare koncessionsregler som gäller sedan 1985 är ju också att öka konkurrensen och att på sikt motverka koncentrationen på den svenska försäkringmarknaden. Ökade konkurrensmöjligheter har ansetts kunna vidga förutsättningarna för en kreativ utveckling på försäkringsområdet, stimulera produktutveckling samt rent allmänt verka rationaliseringsbefrämjande.

Det resonemang som kommittén nu för angående koncernbidrag rimmar illa med det tidigare uttalade syftet att öka konkurrensen på försäkringmarknaden. Kommittén synes utgå från att dagens struktur med ett fåtal stora aktörer bör vidmakthållas. Bevarandet av status quo må kortfristig gynna de stora etablerade försäkringsbolagen, men från försäkringstagsynpunkt är det väsentligt att konkurrensen i stället stimuleras.

Under uppbyggnaden av ett försäkringsbolag eller i händelse av en sådan akut kris i bolaget påkallar kapitaltillskott kan det också vara en trygghet för försäkringstagarna att försäkringsbolaget har möjlighet att motta koncernbidrag för att stärka sina reserver. Det är ju inte helt

ovanligt att det behövs förstärkningar av reserverna för t.ex. äldre återförsäkringsaffärer.

Kommitténs antagande att skadeförsäkringsaktiebolag skulle använda mottagna koncernbidrag för att subventionera premier förefaller däremot långsökt. Inget industriägt sakförsäkringsbolag undgår sina ägares krav på avkastning på "satsade" pengar vare sig medlen kommer som koncernbidrag eller i någon annan form.

Statens offentliga utredningar 1987

Kronologisk förteckning

1. Otillbörlig efterbildning. Ju.
2. Dödsboärande och samägande av jordbruksfastighet m. m. Ju.
3. Långtidsutredningen '87. Fi.
4. En ny kyrkolag m. m. Del 1. C.
5. En ny kyrkolag m. m. Del 2. C.
6. Folkstyrelsens villkor. Ju.
7. Barnets rätt. Ju.
8. Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. UD.
9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Fö.
10. Indrivningslag m. m. Fi.
11. Skydd för det väntade barnet. Ju.
12. Legitimation för vissa kiropraktorer. S.
13. Översyn av rättegångsbalken 3. Ju.
14. Mordet på Olof Palme. Ju.
15. Miljöskadefond. ME.
16. Begravningslag. C.
17. Franchising. Ju.
18. Internationella familjerättsfrågor. Ju.
19. Varannan damernas. A.
20. Läkemedel och hälsa. S.
21. Äldreomsorg i utveckling. S.
22. Missbrukarna, Socialtjänsten och Tvånget. S.
23. Medicinteknisk säkerhet. S.
24. Produktsäkerhetslag. Fi.
25. Ökat kommunalt väghållningsansvar. K.
26. Enskilda vägar. K.
27. Skeppslega till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. K.
28. Bistånd för bättre miljö i u-land. UD.
29. Stöd till näringslivet. Fi.
30. Fel i fastighet. Ju.
31. Integritetsskyddet i informationssamhället 4. Ju.
32. För en bättre miljö. ME.
33. Ju mer vi är tillsammans. Del 1. C.
34. Ju mer vi är tillsammans. Exempelsamling. Del 2. C.
35. Ju mer vi är tillsammans. Underlag för reformer samt förslag. Del 3. C.
36. För en bättre miljö. Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar. ME.
37. Stödet till barn- och ungdomsföreningar. C.
38. Arkiv för individ och miljö. U.
39. Studiemedel. U.
40. Datorisering av tullens export- och importrutiner. Fi.
41. Fasta Öresundsförbindelser. K.
42. Miljökonsekvenser av fasta Öresundsförbindelser. K.
43. Snabbare körkortsgripanden m. m. K.
44. Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet. Jo.
45. Översyn av mervärdesskatten. Del XI. Fi.
46. Översyn av rättegångsbalken 4. Ju.
47. Skäliga lokalkyror och trygghet i besittningen. Bo.
48. Ett nytt plan- och bostadsverk. Bo.
49. Sverigeinformationen och vissa publikationer. UD.
50. Högskolans journalistutbildning. U.
51. Ljud och bild för eftervärlden. U.
52. Folkrorelsernas lotterier och spel. Jo.
53. Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. S.
54. Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. Huvudbilaga — Målbeskrivningar. S.
55. Efterlevandepension. S.
56. Ekonomiskt stöd till arbetslösa. A.
57. Sverigebilder. 17 svenskar ser på Sverige. UD.
58. Försäkringsväsendet i framtiden. Fi.



Statens offentliga utredningar 1987

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Otillbörlig efterbildning. [1]
Dödsboäggande och samägande av jordbruksfastighet m. m. [2]
Folkstyrelsens villkor. [6]
Barnets rätt. [7]
Skydd för det väntade barnet. [11]
Översyn av rättegångsbalken 3. [13]
Mordet på Olof Palme. [14]
Franchising. [17]
Internationella familjerättsfrågor. [18]
Fel i fastighet. [30]
Integritetsskyddet i informationssamhället 4. [31]
Översyn av rättegångsbalken 4. [46]

Utrikesdepartementet

Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. [8]
Bistånd för bättre miljö i u-land. [28]
Sverigeinformationen och vissa publikationer. [49]
Sverigebilder. 17 svenskar ser på Sverige. [57]

Försvarsdepartementet

Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. [9]

Socialdepartementet

Legitimation för vissa kiropraktorer. [12]
Läkemedel och hälsa. [20]
Äldreomsorg i utveckling. [21]
Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. [22]
Medicinteknisk säkerhet. [23]
Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. [53]
Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. Huvudbilaga — Målbeskrivningar. [54]
Efterlevandepension. [55]

Kommunikationsdepartementet

Ökat kommunalt väghållningsansvar. [25]
Enskilda vägar. [26]
Skeppslega till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. [27]
Fasta Öresundsförbindelser. [41]
Miljökonsekvenser av fasta Öresundsförbindelser. [42]
Snabbare körkortsingripanden m. m. [43]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen '87. [3]
Indrivningslag m. m. [10]
Produktsäkerhetslag. [24]
Stöd till näringslivet. [29]
Datorisering av tullens export- och importrutiner. [40]
Översyn av mervärdesskatten. Del XI. [45]
Försäkringsväsendet i framtiden. [58]

Utbildningsdepartementet

Arkiv för individ och miljö. [38]
Studiemedel. [39]
Högskolans journalistutbildning. [50]
Ljud och bild för eftervärlden. [51]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet. [44]
Folkrorelsernas lotterier och spel. [52]

Arbetsmarknadsdepartementet

Varannan damernas. [19]
Ekonomiskt stöd till arbetslösa. [56]

Bostadsdepartementet

Skäliga lokalhyror och trygghet i besittningen. [47]
Ett nytt plan- och bostadsverk. [48]

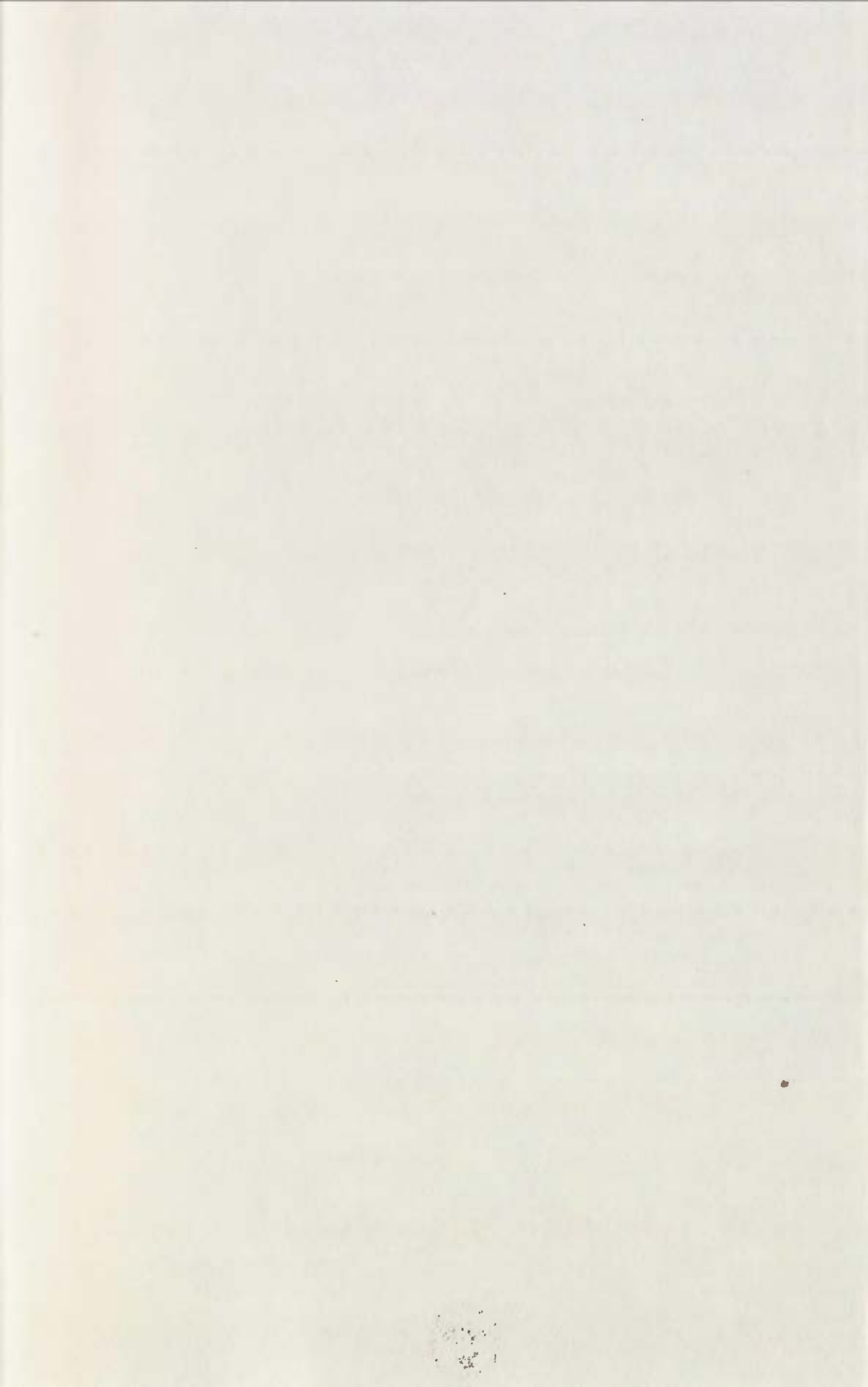
Civildepartementet

En ny kyrkolag m. m. Del 1. [4]
En ny kyrkolag m. m. Del 2. [5]
Begravningslag. [16]
Ju mer vi är tillsammans. Del 1. [33]
Ju mer vi är tillsammans. Exempelsamling. Del 2. [34]
Ju mer vi är tillsammans. Underlag för reformer samt förslag. Del 3. [35]
Stödet till barn- och ungdomsföreningar. [37]

Miljö- och Energidepartementet

Miljöskadefond. [15]
För en bättre miljö. [32]
För en bättre miljö. Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar. [36]









ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10061-4
ISSN 0375-250X