

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet

Yttrande över Nya trafikförsäkringsregler – stärkt skydd för försäkringstagare och andra som skadas i trafiken (Ds 2022:27)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i trafikskadelagen (1975:1410) och i lagen (1976:357) om motortävlingsförsäkring. Det ingår också förslag till ändring i konkurslagen (1987:672) och ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043). Slutligen ingår förslag till ändring i trafikförsäkringsförordningen (1976:359).

I sak anges förslaget innebära bland annat följande. Trafikskadelagens tillämpningsområde justeras för att omfatta även vissa typer av långsammare eldrivna motorfordon. Det föreslås vidare nya regler med anledning av direktivets krav på ett nationellt insolvensorgan och dess bestämmelser om intyg om skadehistorik. Dessutom föreslås bland annat att den lägsta tillåtna maximala ersättningsnivån för motortävlingsförsäkringar höjs. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 23 december 2023, med undantag för bland annat de regler som avser det nya insolvensgarantisystemet. De reglerna föreslås i stället träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I rapportens tredje kapitel anges följande. Europaparlamentet och rådet antog den 24 november 2021 direktiv (EU) 2021/2118 om ändring av direktiv 2009/103/EG om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet (2021 års direktiv). Åtgärder för att införliva direktivet ska i huvudsak vara genomförda senast den 23 december 2023. Direktivet anges utgöra en revidering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/103/EG av den 16 september 2009 om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet (2009 års direktiv). (Båda direktiven finns som bilagor till Ds-rapporten).

Det anges att under förhandlingsarbetet har synpunkter på Europeiska kommissionens förslag till reviderat direktiv inhämtats från berörda myndigheter och organisationer. Vidare anges att det i promemorian lämnas förslag till hur 2021 års direktiv bör genomföras i svensk

rätt. Det anges också lämnas förslag till vissa mindre ändringar i trafikskadelagen (1975:1410) och konkurslagen (1987:672) som inte är en följd av direktivet.

I andra avsnitt i rapporten där de olika delarna i författningsförslaget presenteras, beskrivs också i förekommande fall syftena med dessa något mer detaljerat. Där beskrivs också syfte med EU-rättsakterna i sig.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tillräckligt tydligt att den avgörande orsaken till att förslaget har tagits fram är att de europeiska rättsakter som viss svensk lagstiftning ska genomföra har ändrats.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Inget anges om alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd i rapportens kapitel om konsekvenser. Däremot finns det resonemang om alternativa lösningar i andra delar av rapporten, framför allt i de avsnitt som berör frågor där förslagsställaren har gjort bedömningen att förslag inte behövs eller inte bör lämnas i dagsläget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att om den nationella lagstiftningen lämnades oförändrad, skulle Sverige riskera att inte uppfylla vissa EU-rättsliga krav, med de ytterligare konsekvenser som detta kan medföra. Det finns också en del resonemang om alternativa lösningar. Regelrådet finner visserligen att den information som finns i rapporten om alternativa lösningar hade kunnat presenteras på ett tydligare och mer överskådligt sätt. Icke desto mindre kan det anses finnas tillräcklig information utifrån förutsättningarna i ärendet.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Som har angetts ovan i avsnitt om bakgrund och syfte med förslaget, föranleds detta huvudsakligen av förändringar i viss EU-lagstiftning. Detta beskrivs också detaljerat ned på artikelnivå i det aktuella nya direktivet i de olika avsnitt där författningsförslaget redovisas och motiveras.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade kunnat gå snabbare för en läsare att bilda sig en uppfattning om förslagets överensstämmelse med EU-rätten om det dessutom hade funnits ett kort, sammanfattande avsnitt om detta i kapitlet om konsekvenser. Detta är emellertid inte obligatoriskt och sett till sin helhet innehåller rapporten tillräcklig information om hur förslaget förhåller sig till EU-rätten. I flera fall är beskrivningen tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I rapportens fjortonde kapitel anges att de föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 23 december 2023, förutom de bestämmelser som avser det föreslagna insolvensgarantisystemet som ska träda i kraft den dag regeringen bestämmer. De

föreslagna ändringarna i trafikförsäkringsförordningen ska också träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Som skäl för detta anges att medlemsstaterna enligt artikel 2.1 i 2021 års direktiv sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra direktivet senast den 23 december 2023. De föreslagna ändringarna bör därför i huvudsak träda i kraft samma dag. Bestämmelserna om insolvensgarantisystemet kan emellertid komma att bli tillämpliga först senare. Enligt direktivet ska nämligen insolvensgarantisystemet tillämpas från det datum som gäller för den överenskommelse som insolvensorganen ska sträva efter att ingå senast den 23 december 2023, eller från dagen för tillämpningen av den delegerade akt som kommissionen ges befogenhet att anta om någon överenskommelse inte har ingåtts vid det datumet. Eftersom det därmed i nuläget inte går att fastslå när reglerna om insolvensgarantisystemet ska träda i kraft bör tidpunkten för ikraftträdandet överlämnas till regeringen att bestämma, vilket kan ske antingen när det har ingåtts en överenskommelse mellan insolvensorganen eller när kommissionen har antagit den delegerade akten. Enligt direktivet ska även de nya bestämmelserna om intyg om skadehistorik tillämpas först senare (se artikel 30 femte stycket). Detsamma gäller försäkringsgivarnas skyldighet att offentliggöra en allmän översikt av dess policy om intygens användning. De bestämmelserna ska tillämpas från tillämpningsdatumet för de genomförandeakter som kommissionen ska anta om formulär för intygen, dock som tidigast från och med den 23 april 2024. Det förs också resonemang om ytterligare aspekter som anges motivera föreslagna tidpunkter för ikraftträdande i det aktuella kapitlet.

Det finns, såvitt Regelrådet kan finna, ingen beskrivning i remissen av i vilken mån det skulle finnas behov av speciella informationsinsatser i samband med införandet av lagstiftningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns beskrivningar som tydliggör vilka överväganden som har lett till de tidpunkter för ikraftträdande som föreslås. Dessa beskrivningar är tillräckligt tydliga. Däremot är det en brist att inget anges om behov av speciella informationsinsatser till de berörda företagen (och eventuellt andra aktörer) i samband med att de föreslagna reglerna införs.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i konsekvensutredningen att försäkringsgivarna berörs av förslaget. Det anges att Trafikförsäkringsföreningen för närvarande har 58 medlemsföretag, varav 35 är svenska försäkringsgivare. Vidare anges att förslaget inte bedöms ha effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet kan förstå borde försäkringsgivarna normalt sett vara företag och det är uppenbart att de berörs av förslaget. I konsekvensutredningen finns uppgifter om att de påverkas av förslaget, men att effekten bedöms vara begränsad. Dessa aspekter kommer att refereras och kommenteras av Regelrådet i andra avsnitt i detta yttrande. Såvitt avser konsekvensutredningens beskrivning av berörda företag finner Regelrådet att denna är något otydlig genom att beskrivningen kan uppfattas både som att det finns företag som berörs och inte. Det är likväl möjligt att förstå att försäkringsgivare är en bransch som berörs och hur många sådana företag som är medlemmar i Trafikförsäkringsföreningen. Däremot finns inga uppgifter om företagets storlek, vilket är en brist.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att Trafikförsäkringsföreningen är den centrala aktören inom trafikförsäkringsystemet i Sverige. Det är Trafikförsäkringsföreningen som föreslås att företräda insolvensorganet i Sverige. Trafikförsäkringsföreningens kostnader anges finansieras av försäkringsgivarkollektivet, som i sin tur täcker sina kostnader genom att ta ut premier av trafikförsäkringstagarna. Förslagen i promemorian anges komma att innebära ökad administration, ökade kostnader för utbetald ersättning till skadelidande och, åtminstone inledningsvis, arbete med information gentemot allmänheten med anledning av de nya reglerna. Förslagen i avsnitt 5 medför kostnadsökningar för ersättning till skadelidande som dels avser skador som orsakas av okända eller oförsäkrade fordon som det nu förtydligas att de omfattas av trafikförsäkringspliktig (exempelvis enhjulingar), dels skador som orsakas av sådana fordon som undantas från trafikförsäkringsplikten (vissa tyngre, långsammare eldrivna fordon utan tramp- eller vevanordning). Det anges att Trafikförsäkringsföreningens kostnader för skador på personer och egendom som orsakats av oförsäkrade eller okända fordon årligen till knappt en miljard kronor. Det anges att såvitt kan bedömas är endast ett fåtal fordon utformade på ett sådant sätt att de kommer att omfattas av Trafikförsäkringsföreningens utökade skadeersättningsansvar. Mot denna bakgrund bedömer förslagsställaren att de ökade kostnaderna för ersättning till skadelidande kommer att vara endast marginella i förhållande till föreningens nuvarande kostnader för utbetald ersättning. Det torde kunna röra sig om några miljoner kronor om året i kostnadsökning. Den ökade administrationskostnaden anges kunna uppskattas till ett betydligt lägre belopp än så. Vidare innebär de föreslagna bestämmelserna om insolvensgarantisystem i avsnitt 8 en risk för ökade kostnader för ersättning till skadelidande om en försäkringsgivare blir föremål för ett likvidationsförfarande och systemet behöver användas. Trafikförsäkringsföreningen har för närvarande 58 medlemsföretag, varav 35 är svenska försäkringsgivare. Hittills har emellertid ingen försäkringsgivare med tillstånd att meddela trafikförsäkring försatts i konkurs i Sverige. Risken för att systemet behöver användas bedöms därför vara mycket liten. Om den försäkringsgivare som är föremål för ett likvidationsförfarande har tillstånd att meddela försäkring i ett annat EES-land kan kostnaderna återkrävas. Det innebär alltså att det i sådana fall inte blir några andra kostnader än administrativa för Trafikförsäkringsföreningen i slutändan. Eftersom Trafikförsäkringsföreningens verksamhet finansieras av försäkringsgivarkollektivet, som i sin tur tar ut försäkringspremier från försäkringstagarna, kan de ökade administrativa kostnaderna i slutändan förväntas bäras av försäkringstagarkollektivet. Försäkringstagarkollektivet kommer av samma skäl förväntas bära kostnaderna om insolvensgarantisystemet kommer att behöva användas i händelse av ett likvidationsförfarande för försäkringsgivare med tillstånd att meddela trafikförsäkring i Sverige.

Det anges att förslagen i promemorian får flera konsekvenser för försäkringsgivarna. Bland annat innebär förslaget om insolvensgarantisystem en risk för ökade kostnader för försäkringsgivarkollektivet i de fall en försäkringsgivare går i konkurs och systemet behöver användas. Som nämnts ovan bedöms den risken emellertid vara mycket liten. Även förslaget att vissa skador som i dag inte ersätts av Trafikförsäkringsföreningen ska bli ersättningsgilla bedöms kunna leda till ökade kostnader för försäkringsgivarkollektivet. Ökningen bedöms dock bli mycket begränsad i förhållande till de nuvarande kostnaderna för skador som ersätts av Trafikförsäkringsföreningen. Förslaget om att det lägsta tillåtna maxbeloppet för

motortävlingsförsäkringar ska höjas skulle i teorin kunna leda till ökade kostnader för försäkringsgivarna. Såvitt är känt anges det emellertid hittills aldrig betalats ut någon försäkringsersättning som har motsvarat dagens maxbelopp. Detta förslag bedöms därför i praktiken inte behöva medföra några ytterligare kostnader för försäkringsgivarkollektivet. Förslaget borde därför heller inte behöva leda till några premiehöjningar.

Förslaget om intyg om skadehistorik anges kunna leda till viss ytterligare administration för försäkringsgivarna. Eventuella kostnader med anledning av detta bör emellertid enligt förslagsställaren endast vara marginella. Vidare kan försäkringsgivarna komma att behöva ta fram nya avtal för försäkringar för sådana fordon som försäkringsplikten förtydligas för. Det anges att eftersom trafikförsäkringarna finansieras genom premier kommer de kostnadsökningar som förslagen medför i förlängningen inte att innebära någon ekonomisk belastning för försäkringsgivarna, utan snarare en möjlighet till ytterligare intäkter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns beskrivningar av möjlig kostnadspåverkan för Trafikförsäkringsföreningen och dess medlemsföretag. Beskrivningarna är huvudsakligen kvalitativa men viss kvantifiering finns. I några fall går det att förstå av vilka skäl som förslagsställaren bedömer att kostnadspåverkan kommer att bli liten och det går att sluta sig till att bedömningen kan vara riktig. I andra fall är det emellertid mindre klart. Det anges att kostnadsökningarna när det gäller intyg om skadehistorik skulle vara marginella utan att detta förklaras vidare. Det är inte heller uppenbart vad som avses med en marginell förändring och om detta antas ha samma betydelse för ett större försäkringsföretag som för ett mindre. Typiskt sett skulle en mindre kostnadsförändring i absoluta tal kunna antas betyda mer för ett mindre företag än för ett större. Det är möjligt att dessa aspekter är av begränsad betydelse men eftersom inget är känt om företagets storlek går det inte att sluta sig till att så är fallet. En annan fråga är när i tiden kostnadsökningar respektive premiehöjningar skulle kunna inträffa. Om det är så att försäkringsgivarna har möjlighet att snabbt höja premier för att kompensera för kostnadsökningar så har en kostnadsökning mindre betydelse än om det kan väntas finnas en viss anpassningstid. Sammantaget finner Regelrådet att även om det är möjligt att kostnadspåverkan för de berörda företagen är begränsad, är beskrivningen inte tillräckligt tydlig för att det ska vara möjligt för Regelrådet att se att så är fallet.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Som har refererats finns det i konsekvensutredningen en skrivning om att förslaget inte väntas ha effekter av betydelse för företags konkurrensförmåga.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är, som redan angetts, inte tydligt redovisat varför kostnadspåverkan förväntas bli marginell i alla avseenden som förslagsställaren bedömer att detta kommer vara fallet. Detta gör det även svårt att sluta sig till om bedömningen avseende påverkan på konkurrensförmåga skulle vara obetydlig. Beskrivningen borde ha utvecklats åtminstone något.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges, som nämnts, att förslaget inte bedöms ge effekter av betydelse för företagens villkor i övrigt.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Som angetts saknas det beskrivning av de berörda företagens storlek och det är därmed inte möjligt att utifrån den information som finns i konsekvensutredningen utesluta att några av de berörda företagen är små. Typiskt sett kan samma kostnadsförändring i absoluta tal få större betydelse för ett mindre företag än ett större. Det kunde, och borde, ha funnits en beskrivning av i vilken mån de mindre företagens förutsättningar har beaktats och i så fall på vilket sätt. Skulle bedömningen vara att det är omöjligt eller irrelevant att ta särskilda hänsyn borde detta ha kunnat anges och förklaras.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i vissa avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det är möjligt att förslaget ger begränsade effekter för de berörda företagen, som förslagsställaren anger, men det finns inte tillräckligt tydlig information som visar att så är fallet. Mer specifikt hade beskrivningen av kostnadspåverkan och inte minst hur företag i olika storlek skulle kunna påverkas ha behövt vara tydligare.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 25 januari 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande