EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 12.7.2010
COM(2010)370 galīgā redakcija

BALTĀ GRĀMATA

Par apdrošināšanas garantiju sistēmām

{SEC(2010)841}
{ SEC(2010)840}

BALTĀ GRĀMATA

Par apdrošināšanas garantiju sistēmām

1. IEVADS

Apdrošināšanas garantiju sistēmas (AGS) nodrošina pēdējā līdzekļa aizsardzību patērētājiem, ja apdrošināšanas sabiedrības nespēj izpildīt savas līgumsaistības. Tādējādi tās aizsargā personas pret risku, ka prasījumi netiks izpildīti, ja to apdrošināšanas sabiedrības kļūs maksātnespējīgas.

Garantiju sistēmas darbojas citās finanšu pakalpojumu nozarēs. Konkrēti, visās ES dalībvalstīs darbojas noguldījumu garantiju un ieguldītāju kompensācijas sistēmas, kā arī pastāv ES līmenī saskaņoti obligāti aizsardzības standarti, kas īstenoti ar 1994. gada Noguldījumu garantijas sistēmas (NGS) direktīvu un 1997.gada Ieguldītāju kompensācijas sistēmas (IKS) direktīvu[1]. Tomēr šādas kopīgas Eiropas sistēmas nav apdrošināšanas nozarē.

No 30 ES un EEZ valstīm tikai 12 valstīs darbojas viena vai vairākas vispārējās apdrošināšanas garantiju sistēmas. Apdrošināšanas sabiedrības bankrota gadījumā tas nozīmē, ka salīdzinot bruto parakstītajās prēmijās, vienu trešo daļu no visa ES un EEZ apdrošināšanas tirgus nesedz nekāda AGS. Aptuveni 26 % no visām dzīvības apdrošināšanas polisēm un 56 % no visām nedzīvības apdrošināšanas polisēm nav aizsargātas.

Dalībvalstīs, kurās darbojas AGS, to segums bieži vien ir atšķirīgs, tāpēc dalībvalstīs ir dažādi apdrošinājuma ņēmēju aizsardzības līmeņi. Pastāv arī ievērojamas atšķirības citos AGS struktūras aspektos, kas ietekmē paredzētās aizsardzības apjomu, un darbības procedūrās un finansēšanas mehānismos.

Tas, ka ES trūkst saskaņotu AGS mehānismu, kavē efektīvas un vienlīdzīgas aizsardzības nodrošināšanu patērētājiem. Tā rezultātā attiecīgajos tirgos var zaudēt patērētāju uzticēšanos un galu galā var apdraudēt tirgus stabilitāti. Var tikt traucēta arī iekšējā apdrošināšanas tirgus darbība, kropļojot pārrobežu konkurenci. Ņemot vērā pieredzi, kas gūta no nesenās krīzes, saskaņotu apdrošināšanas garantiju sistēmu izveide varētu palīdzēt novērst pašreizējos trūkumus.

Šajā Baltajā grāmatā ir noteikta saskaņota sistēma ES rīcībai attiecībā uz AGS aizsardzību apdrošinājuma ņēmējiem un labuma guvējiem, lai pasargātu no nepieciešamības iesaistīt nodokļu maksātājus. Konkrēti, tajā ir paredzēts, ieviest direktīvu, lai nodrošinātu, ka visās dalībvalstīs ir AGS, kas atbilst obligātajam prasību kopumam par sistēmas struktūru. Pierādījumi liecina, ka ES līmenī saskaņota pieeja ir labākais paņēmiens, lai nodrošinātu pienācīgu risinājumu pašreizējiem trūkumiem un nepilnībām apdrošinājuma ņēmēju aizsardzībā. Šī Baltā grāmata neparedz ierosināt apdrošināšanas produktu saskaņošanu. Tā arī neparedz radīt

---

[1] Eiropas Parlamenta un Padomes 1994. gada 30. maija Direktīva 1994/19/EK par noguldījumu garantiju sistēmām, kas grozīta ar Direktīvu 2009/14/EK, OV L 135, 31.5.1994., 5.–14. lpp. un Eiropas Parlamenta un Padomes 1997. gada 3. marta Direktīva 1997/9/EK par ieguldītāju kompensācijas sistēmām, OV L 84, 26.3.1997., 22.–38. lpp.

nelabvēlīgus apstākļus apdrošināšanas produktiem, kurus pārdod tikai iekšzemes tirgū.

Galvenās iespējas, kuras Komisija ir identificējusi kā vēlamas, ir apkopotas un uzsvērtas izcēlumos vairākos teksta lodziņos 3. un 4. punktā. Visas ieinteresētās personas, tostarp dalībvalstis, tiek aicinātas līdz 2010. gada 30. novembrim iesniegt komentārus un sniegt turpmākus ieteikumus par identificētajām iespējām.

Baltajai grāmatai ir pievienots ietekmes novērtējums, kuru papildina visaptverošs metodoloģisks ziņojums un citi pielikumi.

2. BALTĀS GRĀMATAS MĒRĶIS UN DARBĪBAS JOMA

2.1. Kāpēc ir nepieciešama rīcība attiecībā uz Apdrošināšanas garantiju sistēmu?

2.1.1. No krīzes gūtā pieredze

Nesenais finanšu satricinājums padarīja cilvēkus daudz zinošākus par patērētāju aizsardzības/garantiju sistēmu pastāvēšanu un ierobežojumiem visās finanšu nozarēs. Lai gan apdrošināšanas nozare nebija krīzes pamatā, tomēr tā nav bijusi pasargāta no tās. Daži lielākie apdrošinātāji Eiropā ir ziņojuši par īpaši smagiem zaudējumiem un bijuši spiesti piesaistīt ievērojamu apjomu jauna kapitāla[2]. Lai novērstu pastāvošos reglamentējošos trūkumus un neatbilstības, kuras radījusi AGS sadrumstalotība Eiropā, *Larosière* grupas galīgajā ziņojumā (5. ieteikums) ir ieteikts izveidot visā ES saskaņotas AGS[3].

Tāds pats ieteikums ir iekļauts nesen pieņemtās Maksātspēja II (*Solvency II*) pamatdirektīvas preambulā[4].

Turklāt Komisija 2009. gada 4. marta paziņojumā "Impulsi Eiropas atveseļošanai" paziņoja, kā tā līdz 2009. gada beigām varētu pārskatīt pašreizējo garantiju sistēmu atbilstību apdrošināšanas nozarē un sniegt attiecīgu tiesību aktu priekšlikumus[5].

Komisija 2009. gada 23. septembrī pieņēma priekšlikumus trim regulām, ar ko izveido Eiropas finanšu uzraudzības sistēmu, kā arī izveido trīs Eiropas uzraudzības iestādes. Komisija cieši seko notiekošajām diskusijām starp likumdevējiem par jaunās Eiropas Apdrošināšanas un fondēto pensiju iestādes (*EIOPA*)[6] nozīmi, kurās skāra arī AGS ieviešanu valsts un/vai ES līmenī.

2.1.2. Maksātspēja II neradīs vidi, kurā nav bankrotu

Ne pašreizējais (Maksātspēja I), nedz nākamais (Maksātspēja II) ES maksātspējas režīms apdrošināšanas sabiedrībām nerada un neradīs vidi, kurā nebūs bankrotu. Pamatdirektīva Maksātspēja II, kuru piemēros no 2012. gada 31. decembra, paredz uz riska balstītu

---

2 Sk. sīkāku informāciju Ietekmes novērtējuma ziņojuma 2.2. punktā.

3 Sk. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

4 Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 25. novembra Direktīva 2009/138/EK par uzņēmējdarbības uzsākšanu un veikšanu apdrošināšanas un pārapdrošināšanas jomā (Maksātspēja II), OV L 335, 17.12.2009., 1.–55. lpp. Jo īpaši sk. 141. apsvēruma otro daļu.

5 Paziņojums Eiropadomes pavasara sanāksmei – "Impulsi Eiropas atveseļošanai", COM(2009) 114 galīgā redakcija, 4.3.2009.

6 Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko izveido Eiropas Apdrošināšanas un fondēto pensiju iestādi (COM(2009)0502-C7-0168/2009-2009/0143(COD)).

ekonomikas pieeju maksātspējai. Tā apdrošināšanas un pārapdrošināšanas sabiedrībām nosaka turēt pietiekamu kapitālu savu saistību segšanai par vienu gadu, uz ko attiecas 99,5% *VaR* uzticēšanās līmenis[7]. Tam būtu jānodrošina, ka no 200 apdrošināšanas sabiedrībām viena gada laikā bankrotē ne vairāk kā viena apdrošināšanas sabiedrība. Šīs Baltās grāmatas minētie reģistrētie dati un modelēšanas aplēses parāda, ka apdrošināšanas sabiedrību bankrota iespējamība kopumā ir robežās no 0,1% normālos ekonomikas apstākļos līdz 0,5% tādos ārkārtas apstākļos kā, piemēram, finanšu krīze vai īpašas apdrošinātāju grūtības konkrētā ES dalībvalstī[8]. Neatkarīgi no pašreizējām AGS tā rezultātā var būt zaudējumi, kuri pāriet uz ES apdrošinājuma ņēmējiem (vai nodokļu maksātājiem). Ārkārtas gadījumos šie zaudējumi viena gada laikā var veidot EUR 46,5 miljardus gan par dzīvības, gan nedzīvības apdrošināšanas polisēm. Summa ir līdzvērtīga aptuveni 4,4% no kopējām bruto parakstītajām prēmijām ES vienā gadā. Tā, piemēram, ES no 1996. gada līdz 2004. gadam vairāk nekā 130 apdrošinātāji kļuva maksātnespējīgi un 2009. gadā Grieķijas apdrošināšanas koncerna bankrots ietekmēja aptuveni 800 000 apdrošinājuma ņēmējus.

2.1.3. Iespējams pārrobežu apdrošināšanas darbības pieaugums ES

Pārrobežu apdrošināšanas darbība, kas nozīmē apdrošināšanas pakalpojumu sniegšanu valstīs vai nu tiešā veidā, vai izveidojot filiāles, ES veido vidēji 4,10% no kopējām bruto parakstītajām prēmijām, finanšu prēmiju apjomam sasniedzot EUR 42,8 miljardus 2007. gadā. Paredzams, ka darbības apjoms nākotnē turpinās pieaugt. Piemēram, daži lielākie apdrošināšanas koncerni apsver iespēju savus meitasuzņēmumus pārveidot filiālēs.

Pat dalībvalstīs, kurās ir AGS, šīs sistēmas ne vienmēr iekļauj pārrobežu darbību. Eiropas Savienībā aptuveni 62% no pārrobežu dzīvības apdrošināšanas darbības un apmēram 23% no pārrobežu nedzīvības apdrošināšanas darbības trūkst jebkāda veida AGS aizsardzības.

2.1.4. Apdrošinājuma ņēmēji un labuma guvēji ir nepietiekami un/vai nevienlīdzīgi aizsargāti

Atšķirības starp valstu AGS (tostarp pilnīgi jebkādu sistēmu trūkums dažās dalībvalstīs) visā ES rada nepietiekamu un nevienlīdzīgu apdrošinājuma ņēmēju aizsardzības līmeni. Valstīs, kurās pastāv AGS, to struktūra ievērojami atšķiras. Tāpat saskaņotu mehānismu trūkums var radīt īpašas patērētāju aizsardzības problēmas, ja runa ir par pārrobežu apdrošināšanas darbību ES. Ja apdrošināšanas sabiedrība, kas veic pārrobežu darbības, bankrotē, dažus apdrošinājuma ņēmējus sedz AGS, turpretī citus ar tādu pašu līgumu nesedz vai arī tiem ir zemāks aizsardzības līmenis[9].

---

7 Finanšu matemātikas un riska pārvaldības jomā – vērtība riska gadījumā (*VaR*) ir plašāk lietotais zaudējuma riska kvantitatīvais novērtējums attiecībā uz konkrētiem aktīvu portfeļiem.

8 Sīkāku analīzi sk. Ietekmes novērtējuma 2.2. iedaļā un jo īpaši 22. tabulā.

9 Padziļinātu analīzi par iespējamām sekām apdrošinājuma ņēmējiem un nodokļu maksātājiem sk. Ietekmes novērtējuma 3.1. iedaļā.

Piemēri

Apdrošinājuma ņēmējs, kas dzīvo dalībvalstī, kurā nav AGS, tomēr var būt aizsargāts, ja viņa apdrošinātājs ir citā valstī, kurā AGS sniedz aizsardzību, pamatojoties uz mītnes zeme principu[10].

Apdrošinājuma ņēmējs, kas dzīvo dalībvalstī, kurā ir AGS, pamatojoties uz mītnes zeme principu, var nebūt segts, ja viņa apdrošinātājs ir citā ES valstī, kurā AGS sniedz aizsardzību, pamatojoties uz "uzņēmējas valsts" principu. Tomēr viņš būs aizsargāts, ja polisi viņam ir izsniegusi iekšzemes apdrošināšanas sabiedrība.

Ja dalībvalstī, kurā apdrošinājuma ņēmējs dzīvo, pastāv AGS, pamatojoties uz uzņēmējas valsts principu, tad nav nozīmes vai polisi ir izsniegusi iekšzemes apdrošināšanas sabiedrība vai ārvalstu (ienākošā) apdrošināšanas sabiedrība, ciktāl AGS sniedz abās valstīs vienādu aizsardzību. Aizsardzības līmenis var atšķirties, ja viena vai abas attiecīgās dalībvalstis ir ierobežojušas izmaksājamās kompensācijas summu.

2.1.5. Pašreizējā AGS struktūra nerada vienlīdzīgus apstākļus ES apdrošināšanas sabiedrībām

Dažādu AGS sistēmu līdzāspastāvēšana (un patiesībā dažās dalībvalstīs vispār nav AGS) rada bažas par vienlīdzīgu apstākļu trūkumu iekšzemes un ienākošajām apdrošināšanas sabiedrībām, kas darbojas vienā un tajā pašā tirgū. Šīs bažas jo īpaši var saasināties, ja dažas apdrošināšanas sabiedrības, kas darbojas tajā pašā tirgū, ir iesaistījušās AGS, bet citas nav, jo AGS ģeogrāfiskā pārklājuma apjoms (ja tāds pastāv) var atšķirties starp attiecīgo mītnes zemi un uzņēmēju valsti.

Piemēri

Konkurences kropļojums var rasties, ja patērētāji izvēlas iegādāties polises, kuras sedz AGS (vai līdzīgus produktus, kurus sedz, piemēram, noguldījumu garantiju vai ieguldītāju kompensācijas sistēmas), kaitējot apdrošinātājiem, kas piedāvā neaizsargātus apdrošināšanas produktus.

AGS ir saistītas ar papildizmaksām, kuras galu galā jāsedz apdrošinājuma ņēmējiem. Ja patērētāji izvēlas apdrošināšanas produktus, kuriem ir zemāka cena, varētu tikt kropļota konkurence, kaitējot apdrošinātājiem, kas piedāvā aizsargātus (un tāpēc, iespējams, dārgākus) apdrošināšanas produktus.

2.1.6. Pašreizējā AGS vide ietekmē tirgus stabilitāti

Apdrošināšanas sabiedrību bankroti un no tiem izrietošie zaudējumi apdrošinājuma ņēmējiem un labuma guvējiem var ietekmēt reālo ekonomiku, mainot patērētāju uzvedību (t. i., tie mazāk pērk apdrošināšanas produktus), vai padarot ekonomiku mazāk spējīgu pārvaldīt risku. Turklāt, neraugoties uz smagiem sodiem, kādus parasti apdrošinājuma ņēmējiem nosaka par priekšlaicīgu polises izbeigšanu, apdrošinājuma ņēmēji var reaģēt attiecībā uz reāliem vai paredzamiem zaudējumiem, atsakoties no savām polisēm, tādējādi potenciāli saasinot finanšu krīzes situāciju.

---

[10] Sīkāku analīzi par mītnes zeme principu un par uzņēmējas valsts principu sk. 4.2. iedaļā.

2.1.7. Vai ir piemērotas alternatīvas konkrētai ES rīcībai attiecībā uz AGS?

AGS ieviešanas nozīmība ir atkarīga no riska, ka apdrošināšanas sabiedrības var bankrotēt, un no šādu bankrotu potenciālās ietekmes uz patērētājiem. Saistībā ar to rodas jautājums par valsts vai Eiropas līmenī pieejamiem alternatīviem aizsardzības mehānismiem, lai mazinātu risku un samazinātu zaudējumus apdrošinājuma ņēmējiem.

Konsultatīva uzraudzība un riska pārvaldība

Jaunās maksātspējas sistēmas pamats ir efektīva riska pārvaldība un visaptverošas pārvaldības struktūras papildus kapitāla prasībām un pienācīgas uzraudzības pilnvarām. Tomēr ir plaši atzīts, ka maksātspējas prasību noteikšana pietiekamā līmenī, lai segtu visus neparedzētos zaudējumus, būtu pārāk dārga[11].

Privileģēta attieksme pret apdrošinājuma ņēmējiem darbības izbeigšanas procesos

Apdrošināšanas sabiedrības maksātnespējas gadījumā pašreizējie ES tiesību akti par darbības izbeigšanas procesiem dod dalībvalstīm iespēju izvēlēties no divām alternatīvām valsts tiesību aktos, piešķirot apdrošinājuma ņēmējiem prioritāti attiecībā pret citiem likvidācijas procesā esošās apdrošināšanas sabiedrības kreditoriem[12]. Tomēr apdrošinājuma ņēmējs, kuram ir finansiālas grūtības, varētu uzskatīt, ka nav lietderīgi paļauties uz darbības izbeigšanas procesiem. Tie bieži vien ir sarežģīti un ilgi, to pabeigšanas gaidīšana var radīt nopietnas finansiālas problēmas apdrošinājuma ņēmējiem, kuru prasības nav apmaksātas.

Valsts iejaukšanās konkrētos gadījumos

Risinājumi konkrētos gadījumos, piemēram, valsts iejaukšanās *ex-post*, lai gan būtībā ir elastīgi, tomēr tiem piemīt arī nopietni trūkumi. Ja vien tie nav objektīvi, tie var radīt bažas par taisnīgumu un pārredzamību, jo lēmumi tiek pieņemti, vairāk pamatojoties uz *ad-hoc* principu, nevis saskaņā ar iepriekš noteiktu noteikumu kopumu. Turklāt iejaukšanās konkrētos gadījumos var tikt uzskatīta par netaisnīgas priekšrocības piešķiršanu lielām sabiedrībām, tādējādi radot "bezrūpīgas rīcības risku", proti, ļaujot tām uzņemoties riskus ar mazākām bažām par sekām, jo pārējie maksās par drošības tīkla nodrošināšanu.

Papildinformācija un labāka pārredzamība

Alternatīva pieeja ir prasīt, lai apdrošinājuma ņēmējiem sniedz plašāku informāciju tā, lai tie var izvēlēties sev piemērotākos apdrošināšanas produktus. Tomēr ar to tiek pieņemts, ka apdrošinājuma ņēmēji izpratīs informāciju un spēs to izmantot savu lēmumu pieņemšanā. Patiesībā pastāv visai neliela iespēja, ka apdrošinājuma ņēmēji spēs izprast un izmantot visu informāciju, jo īpaši attiecībā uz pārrobežu apdrošināšanas darbību. Turklāt, sniedzot papildinformāciju, netiek atrisināts

---

11 Sk. arī šīs Baltās grāmatas 2.1.2. iedaļu.

12 Eiropas Parlamenta un Padomes 2001. gada 19. marta Direktīva 2001/17/EK par apdrošināšanas uzņēmumu sanāciju un darbības izbeigšanu, OV L 110, 20.4.2001., 28.–39. lpp.

jautājums par nevienlīdzīgiem nosacījumiem apdrošināšanas sabiedrībām, kas darbojas vienā un tajā pašā tirgū.

2.2. Baltās grāmatas darbības joma, priekšvēsture un mērķi

2.2.1. Darbības joma un definīcija

Šī Baltā grāmata attiecas uz visām dzīvības un nedzīvības apdrošināšanas sabiedrībām, tostarp tām, kas piedāvā abu veidu produktus. Tomēr tā neattiecas uz **pensiju fondiem**, kā noteikts ar Direktīvu 2003/41/EK[13], vai uz **pārapdrošināšanu**.

Šīs Baltās grāmatas nolūkā **minimāla saskaņošana** nozīmē, ka dalībvalstis, ja tās vēlas, var paredzēt lielāku aizsardzību nekā tā, kas paredzēta attiecīgajos ES tiesību aktos.

2.2.2. Priekšvēsture

Šo Balto grāmatu izstrādāja, pamatojoties uz darbu, kuru Komisija ir uzsākusi kopš 2001. gada, un pēc plašas apspriešanās un diskusijām pēdējo divu gadu laikā ar apdrošinājuma ņēmējiem, nozares pārstāvjiem un politikas veidotājiem. Tā balstās arī uz ziņojumu par AGS, kuru Komisijai sniegusi *Oxera*[14] (un kas tika pabeigts 2007. gada novembra beigās) un uz ziņojumu, kuru Komisijai sniegusi uzraudzītāju komiteja (*CEIOPS*)[15]. Turklāt tā ir atbilde uz vairākkārtējām Eiropas Parlamenta paustām bažām[16]. Baltajā grāmatā ierosinātie pasākumi ir sīki analizēti pievienotajā ietekmes novērtējumā.

2.2.3. Mērķi

Jo īpaši Baltajā grāmatā iesaka šādu rīcību:

Visaptverošas un vienlīdzīgas aizsardzības nodrošināšana apdrošinājuma ņēmējiem un labuma guvējiem.

Nākamās ES AGS sistēmas galvenais mērķis ir pietiekama seguma nodrošināšana apdrošinājuma ņēmējiem un labuma guvējiem apdrošināšanas sabiedrības bankrota gadījumā. Šis mērķis ir cieši saistīts ar mērķi garantēt vienlīdzīgu attieksmi pret visiem apdrošinājuma ņēmējiem un labuma guvējiem neatkarīgi no ES dalībvalsts, kurā tie dzīvo vai kurā tie iegādājas polises no iekšzemes vai ienākošām apdrošināšanas sabiedrībām.

Konkurences kropļojumu novēršana

ES līmenī saskaņotas AGS aizsardzības sistēmas mērķis ir radīt arī vienlīdzīgus nosacījumus apdrošināšanas sabiedrībām un nodrošināt, ka iekšzemes sabiedrībām

---

13 Eiropas Parlamenta un Padomes 2003. gada 3. jūnija Direktīva 2003/41/EK par papildpensijas uzkrāšanas institūciju darbību un uzraudzību, OV L 235, 23.9.2003., 10.–21. lpp.

14 Ziņojumu sk. http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/guarantee_schemes_en.pdf.

15 *CEIOPS* ir Eiropas Apdrošināšanas un fondēto pensiju uzraudzītāju komiteja. Sk. http://www.ceiops.eu/media/files/publications/submissionstotheec/CEIOPS-DOC-18-09%20_Input_to_EC_work_on_IGS-approved_clean_.pdf.

16 Sk. Maksātspējas II direktīvas 242. pantu. Sk. arī Eiropas Parlamenta ieteikumu Nr. 25, kuru sniegusi *Equitable Life* izmeklēšanas komiteja, aicinot Komisiju nekavējoties ierosināt tiesību aktus par AGS: http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default_en.htm.

un ES ienākošajiem apdrošinātājiem, kuri darbojās saskaņā ar pakalpojumu sniegšanas brīvību, vai kuri sniedz pakalpojumus, izmantojot apdrošināšanas filiāles, ir vienlīdzīgi konkurences noteikumi.

Nelabvēlīgu stimulu samazināšana

Saskaņota AGS sistēma varētu novērst, ka apdrošināšanas sabiedrību nepareizas darbības radītās izmaksas ir jāsedz tieši nodokļu maksātājiem. To varētu panākt, ieviešot tiesisko sistēmu, kuru finansē pašas sabiedrības un kura nestimulē pārlieka riska uzņemšanos (bezrūpīgas rīcības risks). Šajā mērķī ir iekļauti pienācīgi pasākumi, lai nodrošinātu, ka iesaistītie līdzekļi tiek izmantoti tikai noteiktajiem AGS nolūkiem. Saistībā ar AGS aizsardzību ir maz pierādījumu, ka aizsardzības sistēmu ieviešana kropļotu tirgus darbības, sniedzot nepareizu stimulu. Turklāt bažas par bezrūpīgas rīcības risku tiek mazinātas ar citiem aizsardzības mehānismiem, piemēram, ar mūsdienīgu maksātspējas sistēmu un uzraudzības iestāžu sapratīgu rīcību.

Rentabilitātes nodrošināšana

Ir svarīgi, ka AGS ir rentablas. Tas nozīmē, ka ES rīcībai par AGS ir jāpanāk pareizs līdzsvars starp apdrošinājuma ņēmēju ieguvumiem un piedāvātās aizsardzības izmaksām. Visbeidzot, nerentabla AGS radīs lielākas izmaksas apdrošinājuma ņēmējiem. Saistībā ar to īpaša uzmanība ir jāpievērš pievienotās vērtības nodokļa (PVN) aspektiem; būtu jānovērš tas, ka AGS rentabilitāti nelabvēlīgi ietekmē pārlieku liels PVN vai administratīvo nodokļu procedūru obligāta pārvaldība, kas nav proporcionāla AGS darbību jomai.

Uzticības tirgum un tā stabilitātes uzlabošana

ES rīcības mērķis attiecībā uz AGS ir arī uzlabot uzticību tirgum un pastiprināt ES iekšējā apdrošināšanas tirgus stabilitāti.

3. IEROSINĀTĀS PIEEJAS ELEMENTI

3.1. Iespējamās ES rīcības veids

ES "nesaistošo tiesību normu" instrumenti, piemēram, ieteikumi, paziņojumi, pamatnostādnes vai rīcības kodeksi, varētu ietekmēt dalībvalstu praksi ilgākā laikposmā. Tomēr maz iespējams, ka tie pilnībā novērsīs pašreizējos trūkumus. Tā kā šādi instrumenti nav juridiski saistoši, varētu tikai lūgt dalībvalstis rīkoties brīvprātīgi, un pašreizējās sadrumstalotās AGS struktūras trūkumi ir pārāk nozīmīgi, lai kādu laiku gaidītu valsts pieeju konverģenci. Tāpēc būs nepieciešams pieņemt tiesisku pasākumu, kas ir juridiski saistošs.

Direktīva ir labākais juridiskais instruments saistošas prasības ieviešanai. Saskaņā ar LESD 288. pantu direktīva ir individuāli piemērojama, un tas nozīmē, ka tā ir saistoša tām dalībvalstīm, kurām tā ir adresēta. Tā dalībvalstīm nosaka panākt konkrētus rezultātus, bet atšķirībā no regulas atstāj dalībvalstīm iespēju brīvi izvēlēties veidus un paņēmienus to panākšanai. Tas varētu būt lietderīgi, ņemot vērā AGS jautājuma sarežģītību, kas izriet no atšķirībām dažādu valsts sistēmu struktūrā un apjomā.

Komisija ierosina izveidot ES līmenī saskaņotu un juridiski saistošu sistēmu AGS aizsardzībai, kas piemērojama visiem apdrošinājuma ņēmējiem un labuma guvējiem, izmantojot direktīvu, kā norādīts LESD 288. pantā.

3.2. Centralizācijas līmenis un AGS nozīme

AGS izveide katrā dalībvalstī ir saskaņā ar pašreizējo valsts mikrolīmeņa uzraudzības sistēmu, un tādējādi varētu palīdzēt novērst regulatīvas bezrūpīgas rīcības risku. Savstarpēja aizņēmuma mehānisms arī varētu tikt ieviests kā paņēmiens savstarpējam valstu AGS atbalstam. Šāda sistēma varētu katrai valsts sistēmai noteikt finansiāli atbalstīt AGS citā dalībvalstī, kurai trūkst pietiekamu līdzekļu prasību izpildei. Lai nodrošinātu, ka iespējamās AGS ieguldījuma izmaksas ir pārredzamas un paredzamas, jābūt līgumam par līdzekļu piesaistes mehānismu, skaidri norādot, kāda summa katrai AGS ir jāiegulda un saskaņā ar kādiem nosacījumiem. Visbeidzot, lielāko daļu problēmu, kas izriet no atšķirīgām valsts tiesiskajām sistēmām, varētu atrisināt, izveidojot vienotu ES mēroga AGS segumu visām dzīvības un nedzīvības polisēm, kas parakstītas un iegādātas Eiropas Savienībā. Tomēr šķiet, ka patlaban šai idejai nav pietiekama politiskā atbalsta. To varētu izskatīt vēlākā posmā.

AGS kā galējās aizsardzības mehānisms varētu palielināt uzticēšanos finanšu nozarē un tādējādi pozitīvi ietekmēt visu ekonomiku. AGS, kurai ir liela nozīme apdrošināšanas maksātnespējas novēršanā, spētu dot vadlīnijas apdrošinātājam grūtībās, sniedzot iespēju turpināt darboties apdrošināšanas jomā. Kā izklāstīts 2.1.7. iedaļā, pastāv vairāki mehānismi, lai novērstu apdrošināšanas maksātnespēju, un fakti liecina, ka tie kopumā ir bijuši efektīvi. No tā izriet, ka AGS var izmantot gadījumos, kad citi aizsardzības mehānismi ir izrādījušies neefektīvi, lai novērstu vai mazinātu apdrošināšanas sabiedrības bankrota sekas.

Komisija iesaka katrā dalībvalstī kā galējās aizsardzības mehānismu izveidot AGS.

3.3. Ģeogrāfiskās darbības joma

AGS aizsardzības ģeogrāfiskās darbības jomas saskaņošana ir svarīga, lai nodrošinātu visaptverošu un vienlīdzīgu apdrošinājuma ņēmēju aizsardzību pārrobežu kontekstā. AGS, kas balstās "mītnes zeme principā", attiecas ne vien uz polisēm, kuras izdevuši iekšzemes apdrošinātāji, bet arī uz tām, kuras izdevušas iekšzemes apdrošinātāju filiāles, kas izveidotas citās ES dalībvalstīs. Turpretī AGS, kas balstās "uzņēmējas valsts principā" attiecas uz polisēm, kuras izdevušas ienākošās apdrošināšanas sabiedrības filiāles. Patiesībā dažas valsts AGS sistēmas apvieno abu principu elementus.

Mītnes zeme principa galvenais ieguvums ir tā saskaņotība ar "mītnes zemes *kontroles* principu", kas atvieglo apdrošināšanas saistību neizpildes gadījumu izskatīšanu. Mītnes zeme uzraudzības iestādes ir atbildīgas par strīdu noregulēšanu, tostarp maksātspējas prasībām, un par darbības izbeigšanas procesa sākšanu. Turklāt, mītnes zeme princips ir arī saskaņā ar noguldījumu garantiju sistēmu banku nozarē un saskaņā ar ieguldīju aizsardzības sistēmu vērtspapīru nozarē.

Struktūra, kas balstās uz uzņēmējas valsts principu, nodrošina, ka dalībvalstīs nav nevienlīdzīgas apdrošinājuma ņēmēju aizsardzības, tādējādi arī novēršot iespējamus konkurences kropļojumus starp apdrošinātājiem, kas darbojas vienā un tajā pašā dalībvalstī. Tomēr, pieņemot uzņēmējas valsts struktūru, pastāv nopietnas problēmas. Pirmkārt, tā dubulto administratīvās izmaksas, jo apdrošinātājiem, kas darbojas vairākās dalībvalstīs, tiek prasīts iesaistīties divās vai vairākās AGS. Otrkārt, tās īstenošana attiecībā uz AGS varētu būt sarežģīta, jo iestādes, kas vada sistēmu, nebūtu tās pašas, kas vada un uzrauga darbības izbeigšanas procesus. Treškārt, ja segums nav saskaņots, uzņēmējas valsts struktūra var radīt nevienlīdzīgu apdrošinājuma ņēmēju aizsardzību dažādās dalībvalstīs.

Komisija iesaka saskaņot AGS ģeogrāfisko darbības jomu, pamatojoties uz "mītnes zemes" principu.

3.4. Polišu segums

Dzīvības apdrošinātāja bankrota gadījumā apdrošinājuma ņēmējiem var rasties ievērojamas finansiālās grūtības, jo īpaši cilvēkiem, kas iegādājušies dzīvības apdrošināšanas polises, lai veidotu pensijas uzkrājumus. Pat ja apdrošinājuma ņēmēji spēj atgūt daļu no saviem iekrājumiem, viņi nevarētu atrast tādu pašu polises segumu, jo ir mainījies viņu personiskais stāvoklis, saskaņā ar kuru tiek aprēķinātas apdrošināšanas prēmijas (t.i., saistībā ar vecumu un veselības stāvokli). Ilgtermiņa saistību dēļ, kas raksturīgas dzīvības apdrošināšanas produktiem, apdrošinājuma ņēmēji kopumā nespēj paredzēt, cik stabila būs apdrošināšanas sabiedrība, kad pienāks polises beigu termiņš.

Šajā Baltajā grāmatā dzīvības apdrošināšanas polisēs ir iekļauti tradicionālie produkti aizsardzībai pret risku, kā arī ar produkti uzkrājumu un ieguldījumu veidošanai (t. i., tirgum piesaistītas apdrošināšanas polises).

Nedzīvības apdrošinātāja bankrota gadījumā apdrošinājuma ņēmējiem vidējie zaudējumi kopumā ir mazāki un parasti aprobežojas ar iepriekš izmaksātajām apdrošināšanas prēmijām. Līgumi ir īstermiņa, un vairums apdrošinājuma ņēmēju var viegli iegādāties līdzīga seguma polisi no cita uzņēmuma. Tomēr tiem apdrošinājuma ņēmējiem un labuma guvējiem, kuru prasības vēl nav apmaksātas, maksātnespējas laikā var rasties daudz ievērojamāki zaudējumi, kas varētu pārsniegt tos, kādi ir tipiskiem dzīvības apdrošināšanas produktiem. Tie varētu būt labi iemesli AGS aizsardzības ierobežošanai, iekļaujot atsevišķus konkrētus nedzīvības apdrošināšanas polises veidus. Tomēr lietderīguma un taisnīguma labad varētu būt sarežģīti sadalīt AGS segumu pārāk daudzās apakšsistēmās.

Komisija iesaka AGS ietvert gan dzīvības apdrošināšanas, gan nedzīvības apdrošināšanas polises.

3.5. Tiesīgie prasītāji

Visu fizisko un juridisko personu iekļaušana varētu izmaksāt pārāk dārgi. Lai samazinātu finansiālo slogu, tiesīgumu, iespējams, vajadzētu ierobežot, iekļaujot

tikai prasītājus, kuri atbilst noteiktiem kritērijiem, piemēram, mikrouzņēmumi un mazie uzņēmumi. Šo kritēriju definēšanā būtu vajadzīga rūpīga uzmanība.

Komisija iesaka AGS iekļaut fiziskās personas un atbilstīgi izraudzītas juridiskās personas

3.6. Finansējums

Lai AGS darbotos efektīvi, būtisks ir atbilstīgs finansējuma piesaistes mehānisms. Finansējuma struktūra ne tikai nosaka aizsardzības līmeni, bet tai var būt nozīmīga ietekme attiecībā uz nozares izmaksām, atceroties, ka apdrošināšanas sabiedrībām noteiktie maksājumi, iespējams, būs izmaksas apdrošinājuma ņēmējiem. Tāpēc ir rūpīgi jāizskata šādi punkti.

3.6.1. Finansēšanas secība

Iepriekšēja finansējuma sistēmā līdzekļus piesaista iespējamiem bankrota gadījumiem un līdzekļi uz AGS tiek pārnesti un pārvaldīti ar nozarei noteikto maksājumu sistēmas starpniecību. Tādējādi galvenā priekšrocība ir līdzekļu pieejamība, lai kompensētu apdrošinājuma ņēmēju prasības bankrota gadījumā. Turklāt iepriekšējs finansējums var radīt mazāku bezrūpīgas rīcības risku, jo apdrošināšanas sabiedrības, kas kļūst maksātnespējīgas, jau būs veikušas iemaksas AGS. Bez tam iepriekšējs finansējums visticamāk novērsīs prociklisko ietekmi, kas tiek saistīta ar pēcfinansēšanas sistēmām. Šī pozitīvo pazīmi var pastiprināt, ieviešot iepriekšējus maksājumus, kas tiek noteikti atbilstoši iemaksu veicējas sabiedrības bankrota riskam (sk. 4.6.3. iedaļu).

Ir skaidrs, ka noteiktām izmaksām un darbības izmaksām, ir tendence būt lielākām nekā pēcfinansēšanas izmaksām, atceroties, ka iepriekš finansētas AGS darbība ir jānodrošina, pieņemot darbā ieguldījumu ekspertus līdzekļu pārvaldīšanai un tādas ieguldījumu stratēģijas noteikšanai un īstenošanai, kas panāk pienācīgu līdzsvaru starp risku un peļņu. Turklāt vienmēr pastāv iespēja, ka iemaksātie līdzekļi nebūs pietiekami liela apdrošināšanas bankrota gadījumā.

Pēcfinansēšanas sistēmā maksājumi netiek piesaistīti, kamēr vien apdrošinātājs nav bankrotējis un AGS nav radušās izmaksas. No tā izriet, ka noteiktās izmaksas un darbības izmaksas ir ierobežotas un līdzekļus var piesaistīt faktiskajām radītajām izmaksām. Argumenti par taisnīgumu un proporcionalitāti varētu pamatot pēcfinansēšanas sistēmu. Tomēr pēcfinansēšana varētu būt vairāk pakļauta bezrūpīgas rīcības riskam, jo bankrotējušās iestādes nekad neiegulda AGS. Turklāt tā var aizkavēt savlaicīgu atmaksāšanu apdrošinājuma ņēmējiem. Pēcfinansēšanas sistēmas arī varētu palielināt procikliskumu, jo apdrošināšanas sabiedrību bankrota gadījumi vairāk iespējami grūtos ekonomikas apstākļos.

3.6.2. Sasniedzamais līmenis

Bažas par iespējami neierobežotu AGS iemaksu apjomu varētu mazināt, ieviešot griestus vai vispārēju ierobežojumu gada iemaksām sistēmā. Patiesībā šos ierobežojumus var izteikt kā sistēmas dalībnieka, kas veic iemaksas, prēmiju vai rezervju (sasniedzamais līmenis) procentuālo daļu, uz ko attiecas atbilstīgs pārejas periods.

Lai izvēlētos atbilstīgu aizsardzības līmeni, Komisijas darbinieki novērtēja dažādas iespējas, tostarp pašreizējās AGS seguma līmeni. Tika secināts, ka, pirmām kārtām, sasniedzamais līmenis ir 1,2 % no bruto parakstītajām prēmijām. Piemērojot šo sasniedzamo līmeni, piemēram, 10 gadu laikā, gada iemaksas būtu 0,12 % no bruto parakstītajām prēmijām katram sistēmas dalībniekam, kas veic iemaksas[17].

Lai mazinātu finansējuma trūkuma risku liela apdrošinātāja bankrota gadījumā, ir jāizskata iespēja ieviest pēcfinansēšanas papildpasākumus vai citus finansējuma avotus, piemēram ārējo kredītu mehānismus vai pārapdrošināšanu.

3.6.3. Iemaksas

Lai noteiktu kopējo finansējuma apjomu, kas jāpiesaista no iemaksu veicējiem AGS, ir jābūt piešķiršanas mehānismam. Patiesībā apdrošināšanas sabiedrības iemaksā pašreizējās ES AGS proporcionāli savu sabiedrību apmēram. Tā novērš konkurences kropļojumus starp lielām un mazām apdrošināšanas sabiedrībām un jauniem tirgus dalībniekiem. Kopumā tiek izmantoti trīs faktori: i) prēmiju apjoms (bruto vai neto), ii) tehnisko nosacījumu vai rezerves apjoms un iii) polišu skaits. Dažādiem faktoriem ir dažāda ietekme uz iemaksu apjomu, kuras jāveic atsevišķam uzņēmumam.

Riska svērums ir iemaksu aprēķināšana atbilstoši apdrošinātāja riskam vai tā paredzētajām izmaksām sistēmā. Uz risku balstītās iemaksas tiek aprēķinātas, izmantojot vairākus rādītājus, kas atspoguļo apdrošinātāja riska profilu. Ierosinātie rādītāji attiecas uz galvenajām riska klasēm, kuras izmanto, lai novērtētu apdrošinātāja finanšu stabilitāti, t. i., apdrošināto risku portfeli, maksātspēju un aktīvu kvalitāti. Šo rādītāju aprēķināšanai nepieciešamie dati ir pieejami saistībā ar pašreizējām ziņojuma sniegšanas saistībām.

Varētu tikt ieviesti arī **kompensācijas ierobežojumi un citi apdrošināšanas atlīdzības samazinājumi**. Tas nozīmē, ka AGS apdrošinājuma ņēmējiem liktu segt daļu no jebkuriem zaudējumiem, lai samazinātu sistēmas finansējuma nepieciešamību un novērstu apdrošinājuma ņēmēju bezrūpīgas rīcības risku. Paņēmieni iekļauj kompensācijas griestus vai ierobežojumus, prasību maksājumu vai atvilkumu samazinājumus un pieprasītās summas minimālos sliekšņus. Veicot jebkuru saskaņošanu ES līmenī, jāpanāk atbilstīgs līdzsvars starp minimālā seguma nodrošināšanu visiem apdrošinājuma ņēmējiem visās dalībvalstīs un izvairīšanos no nevajadzīgas iejaukšanās valsts atbildībā par kompensācijas ierobežojumiem un citiem apdrošināšanas atlīdzības samazinājumiem.

Komisija iesaka finansēt AGS, pamatojoties uz apdrošinātāju iepriekšējām iemaksām, iespējams, papildot ar pēcfinansēšanas pasākumiem finansējuma trūkuma gadījumā, ko aprēķina atbilstoši iemaksu veicēju konkrētajam riska profilam. Jānosaka atbilstīgs sasniedzamais līmenis ar piemērotu pārejas periodu. Komisija var izskatīt saskaņotas kompensācijas ierobežojumus un citu apdrošināšanas atlīdzību samazinājumus, ar nosacījumu, ka visās dalībvalstīs tiek garantēts pienācīgs segums apdrošinājuma ņēmējiem un labuma guvējiem visās attiecīgajās apdrošināšanas klasēs.

---

[17] Jo īpaši sk. Ietekmes novērtējuma ziņojuma 51. tabulu. Iegūtie skaitļi attiecas uz identificētajiem līmeņiem *PD*=0,1 %, 99 % uzticamības scenārijam.

3.7. Portfeļa pārnešana un/vai apdrošināšanas atlīdzības prasību kompensācija

Apdrošināšanas sabiedrības maksātnespējas gadījumā AGS var rīkoties divējādi. Tā var garantēt apdrošināšanas polišu nepārtrauktību, pārnesot tās uz maksātspējīgu apdrošināšanas sabiedrību, vai tās tieši pārņemt (portfeļa pārnešana). To jo īpaši var piemērot attiecībā uz dzīvības apdrošināšanas produktiem, jo tiem ir ilgāks termiņš, tos ir grūti aizstāt atbilstoši tādiem pašiem nosacījumiem. Otrs paņēmiens, AGS var apdrošinājuma ņēmējiem vai labuma guvējiem kompensēt tikai tiem radītos zaudējumus (atlīdzības prasību kompensācija).

Komisija stingri iesaka portfeļa pārnešanu, ja tas ir lietderīgi un pamatoti izmaksu un ieguvumu ziņā. Tomēr, izmantojot kā galīgo līdzekli, patērētājiem ir jābūt aizsargātiem apdrošināšanas bankrota gadījumā. Kad ir izmantoti visi līdzekļi, AGS vajadzētu vismaz iepriekš noteiktā laikposmā apdrošinājuma ņēmējiem un labuma guvējiem kompensēt zaudējumus.

Komisija ieteic, ka AGS vajadzētu vismaz iepriekš noteiktā laikposmā apdrošinājuma ņēmējiem un labuma guvējiem kompensēt zaudējumus apdrošināšanas sabiedrības maksātnespējas gadījumā.

4. TURPMĀKIE PASĀKUMI

Šajā Baltajā grāmatā ir ierosināti vairāki jautājumi saistībā ar juridiski saistošu ES risinājumu ieviešanu AGS. Komisijas izvēlētās iespējas ir skaidri norādītas 3. un 4. punkta teksta lodziņos. Komisija aicina ieinteresētās personas sniegt savus viedokļus par šīm iespējām.

Komisija rūpīgi izvērtēs saņemto informāciju un ņems to vērā, ierosinot likumdošanas priekšlikumu.

Viedokļi par šo konsultāciju procesu līdz 2010. gada 30 novembrim jāsūta Komisijai uz šādu adresi: MARKT-H2@ec.europa.eu.