

## Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Biela kniha o systémoch poistných záruk“

[KOM(2010) 370 v konečnom znení]

(2011/C 218/10)

Spravodajca: **Joachim WUERMEILING**

Európska komisia sa 12. júla 2010 rozhodla podľa článku 304 Zmluvy o fungovaní Európskej únie prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom dokument

„Biela kniha o systémoch poistných záruk“

KOM(2010) 370 v konečnom znení.

Odborná sekcia pre jednotný trh, výrobu a spotrebu poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 5. apríla 2011.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 471. plenárnom zasadnutí 4. a 5. mája 2011 (schôdza z 5. mája 2011) prijal 148 hlasmi za, pričom 7 členovia hlasovali proti a 10 sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

### 1. Závbery a odporúčania

1.1 EHSV víta bielu knihu Komisie o systémoch poistných záruk. Podporuje úsilie Komisie navrhnuť v rámci EÚ opatrenia na ochranu poistníkov.

1.2 EHSV podporuje úsilie Komisie zaviesť harmonizované pravidlá pre systémy záruk. Podporuje plány Komisie navrhnuť európsku smernicu, ktorá by poskytovala vysoký stupeň ochrany formou minimálnej harmonizácie, aby vnútroštátne systémy mohli zabezpečiť ešte väčší rozsah ochrany. Systém záruk by sa mal využívať len ako posledná možnosť („last resort“), ak zlyhajú iné nástroje, napríklad nástroje podľa právnych predpisov o dohľade.

1.3 Treba pritom zohľadniť skutočnosť, že v posledných rokoch boli na zabezpečenie solventnosti poisťovní prijaté výrazne zlepšené opatrenia v oblasti dohľadu a požiadaviek na vlastný kapitál. Podiel konkurzov poisťovní je empiricky nízky a po prijatí týchto opatrení by mal aj naďalej klesať. To by sa malo zohľadniť aj pri vytváraní systémov záruk, aby sa dosiahla vyváženosť úžitku a nákladov. EHSV preto podporuje právne predpisy EÚ, ktorých cieľom je na jednej strane poskytnúť spotrebiteľom a zamestnancom záruky, a na druhej strane udržať náklady a výdavky podnikov a poistených na nízkej úrovni.

1.4 Podľa EHSV je správne, že Komisia sa v bielej knihe vyjadruje k obavám z prípadnej neobmedzenej veľkosti príspevkov do systémov poistných záruk. Treba zabrániť tomu, aby sa solídne poisťovne kvôli neobmedzenému rozsahu záručnej povinnosti dostali samy do problémov. Preto EHSV víta skutočnosť, že Komisia v bielej knihe zvažuje možnosť zaviesť obmedzenia nárokov.

1.5 V prípade legislatívnej iniciatívy by mala Komisia osobitnú pozornosť venovať otázke načasovania okamihu využitia systému záruk. V každom prípade by však mali byť

pred tým, ako zasiahne systém záruk, vyčerpané všetky možnosti podľa právnych predpisov o dohľade. Skutočnosť, že podnik nespĺňa minimálne kapitálové požiadavky podľa smernice „Solventnosť II“ by mala byť dostatočným dôvodom na to, aby mohol využiť systém záruk.

1.6 EHSV odporúča, aby sa, pokiaľ ide o otázku celkového rozsahu finančných prostriedkov, ešte raz preskúmali rôzne možnosti na základe výsledkov piatej kvantitatívnej štúdie vplyvu (QIS 5) k smernici „Solventnosť II“. Vhodným riešením by mohlo byť stanoviť na úrovni EÚ určitú úroveň ochrany, špecifiká však určit' na základe rizika príslušných jednotlivých krajín a príslušných odvetví poisťovníctva.

1.7 Vzhľadom na systémy záruk, ktoré už existujú na vnútroštátnej úrovni by mali európske pravidlá stanovovať vysoké a primerané normy ochrany. Konkrétne otázky, ako napríklad podrobné podmienky platenia príspevkov, určenie času financovania, rozhodnutie o prebratí portfólia alebo o odškodnení a zavedenie osobitných systémov záruk pre jednotlivé odvetvia poisťovníctva, sa môžu ponechať na rozhodnutí členských štátov.

### 2. Úvod

2.1 Poisťovne kryjú základné riziká spotrebiteľov ako sú choroba, úraz alebo zodpovednosť za škodu a umožňujú zabezpečenie v starobe<sup>(1)</sup>. Strata poistenia môže spôsobiť nenávratné škody na celom majetku spotrebiteľa alebo na jeho podstatnej časti, čo môže vyústiť do chudoby.

2.1.1 Potrebnosť systémov záruk sa v jednotlivých odvetviach poisťovníctva líši. Kým v oblasti životného poistenia sa pravidelne objavuje riziko straty ušetreného kapitálu, v prípade poistenia škôd to tak nie je.

<sup>(1)</sup> Ú. v. EÚ C 48, 15.2.2011, s. 38, bod 1.4.

2.1.2 Kapitálové životné poistenie slúži na dlhodobé zabezpečenie starších alebo pozostalých. V prípade jeho zániku by bez poistenia insolventnosti došlo k znehodnoteniu podstatnej časti súkromného zabezpečenia. V takomto prípade by sa tejto úlohy museli ujať štátne systémy sociálneho zabezpečenia. Preto je podľa EHSV najdôležitejšie zaviesť systémy záruk práve v tejto oblasti.

2.1.3 V oblasti poistenia škôd a povinného zmluvného poistenia musia byť chránení tí poistníci, ktorí nemali v čase, keď spoločnosť vyhlásila konkurz vyrovnaný nárok na odškodnenie. Ostatní poistení však nemajú problém, že by novú zmluvu s inou poisťovňou mohli uzatvoriť len za nevýhodnejších podmienok, pretože poistník medzčasom zostarol alebo sa zhoršil jeho zdravotný stav. Na trhu sa dá pravidelne zabezpečiť následné poistné krytie za porovnateľných podmienok.

2.2 Z 5 200 poisťovacích spoločností (2008) sa podľa údajov Komisie od roku 1994 dostalo do konkurzu 130. V tejto súvislosti však treba zohľadniť, že podniky sú zo zákona nútené disponovať vlastným kapitálom, ktorý môžu použiť na úplné alebo aspoň čiastočné uspokojenie nárokov poistníkov v takýchto prípadoch.

2.3 Doteraz sa preto nepovažovalo za potrebné zaviesť celoeurópske systémy záruk pre zriedkavý prípad platobnej neschopnosti poisťovateľa. Komisia síce začala v roku 2001 pripravovať smernicu v tejto oblasti, projekt však bol odložený na neurčito. Kolektívne systémy záruk sú v systémoch trhového hospodárstva neobvyklé, napriek tomu boli v finančnej sfére vzhľadom na osobitné riziká spotrebiteľov mnohokrát zavedené.

2.4 V oblasti bankovníctva bolo kvôli nebezpečenstvu zásadnej destabilizácie finančných trhov v dôsledku náporu na banky („Runs“) zavedené poistenie vkladov v celej Európe už v roku 1994<sup>(2)</sup>. Toto poistenie sa v súčasnosti aktualizuje<sup>(3)</sup>. V sektore poisťovníctva sú však iné riziká než v bankovníctve. Nehrozí tu žiadny nadmerný nápor a potreba refinancovania. Preto musí byť v poisťovníctve účinný systém štrukturálne odlišný od bankového.

2.5 V snahe chrániť klientov pred stratou nárokov zaviedol zákonodarca v prípade poisťovní rozsiahle opatrenia: komplexný, proaktívny dohľad, vysoké požiadavky na vlastný kapitál, prísne pravidlá pre kapitálové investície a ochranu práv v rámci konkurzného práva. Implementáciou smernice Solventnosť II sa ešte viac zníži riziko, že sa poisťovateľ dostane do finančných problémov<sup>(4)</sup>.

2.6 Riziká priameho poistenia sa okrem toho dajú osobitne poistiť prostredníctvom zaistenia, čo ešte viac znižuje riziko konkurzu. Zlúčením a diverzifikáciou množstva rizík na úrovni zaistenia sa vytvorí silné spojenie poisťovateľov, ktoré poskytuje spotrebiteľovi dodatočnú ochranu.

2.7 Okrem toho postavila EÚ v dôsledku finančnej krízy finančný dohľad na úplne nový, európsky základ. Sem patrí vo vzťahu k poisťovníctvu aj vytvorenie nového orgánu, ktorým je „Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov“ (EIOPA).

2.8 Odvetvie poisťovníctva zostalo aj počas finančnej krízy do veľkej miery stabilné. Hoci ono samo krízu nevyvolalo<sup>(5)</sup>, jej dôsledky ho postihli. Európski poisťovatelia museli odpísať straty, a úrokové sadzby, ktoré sa vďaka opatreniam na záchranu finančného sektora a finančnej politike držia na nízkej úrovni, komplikujú poisťovateľom možnosti získať potrebné výnosy z kapitálových investícií. Finančné problémy v tomto odvetví, ktoré vyvolali rozruch – napríklad v prípade americkej spoločnosti AIG alebo nedávno Ambac – nevznikli v dôsledku bežnej poisťovacej činnosti, ale v súvislosti so zaistením, ktoré sa svojou formou podobá bankovým operáciám. Táto situácia sa môže zopakovať aj v budúcnosti, najmä v prípade podnikov a finančných konglomerátov, ktoré sa zaoberajú bankovníctvom i poisťovníctvom.

2.9 Systémy poistných záruk už existujú v 12 z 27 členských štátov<sup>(6)</sup>. Tieto systémy sú veľmi zložitú: v niektorých členských krajinách existujú záruky len pre určité odvetvia poisťovníctva. Okrem toho sa vyznačujú rôznym rozsahom krytia. V niektorých prípadoch existujú aj štátne záruky.

2.10 Poisťovacie koncerny, ktoré pôsobia v celej Európe, majú spravidla na jednotlivých vnútroštátnych trhoch nezávislé dcérske spoločnosti, ktoré by tam platili príspevky do systémov záruk. Ak by sa veľký európsky podnik ocitol v ťažkostiach, boli by vnútroštátne systémy spravidla dostatočné na to, aby chránili klientov. EHSV však navrhuje, aby boli cezhranične pôsobiace poisťovacie spoločnosti zabezpečené európskym systémom záruk pre prípad, že by štátne systémy záruk neboli postačujúce.

2.11 Vzniknuté náklady takéhoto systému záruk sa v konečnom dôsledku prenesú na poistníkov v podobe vyššieho poistného. Chránia síce každého spotrebiteľa pred insolventnosťou, spotrebiteľia ako celok však nesú náklady, ktoré sú s tým spojené.

### 3. Poznámky k úvahám Komisie v kapitole 3 bielej knihy

#### 3.1 Povaha prípadného opatrenia EÚ (biela kniha, 3.1)

Medzi vnútroštátnymi poistnými trhmi existujú výrazné rozdiely z hľadiska štruktúry produktov a rizík. Ako nástroj by sa preto mala zvoliť smernica o minimálnej harmonizácii, aby členské štáty mohli riadne zohľadniť vnútroštátne špecifiká v oblasti konkurzného, zmluvného, daňového a sociálneho práva, ako aj možnosť zachovať existujúce a osvedčené zabezpečovacie inštitúcie, pokiaľ budú v súlade s ustanoveniami smernice.

<sup>(2)</sup> Ú. v. ES L 135, 31.5.1994, s. 5; Ú. v. ES L 84, 26.3.1997, s. 22.

<sup>(3)</sup> KOM(2010) 368 v konečnom znení – 2010/0207 (COD) z 12. júla 2010.

<sup>(4)</sup> Ú. v. EÚ C 224/11, 30.8.2008, bod 3.1.

<sup>(5)</sup> Ú. v. EÚ C 48, 15.2.2011, s. 38, bod 1.3.

<sup>(6)</sup> Podrobný prehľad o takýchto systémoch v krajinách OECD poskytuje správa OECD č. DAF/AS/WD (2010)20 z 10. novembra 2010.

### 3.2 Úroveň centralizácie a úloha systémov poistných záruk (biela kniha, 3.2)

3.2.1 V prvom rade pôjde o to, aby žiadny poisťovateľ nemusel vyhlásiť konkurz. O to sa musí najskôr postarať účinný systém dohľadu. Ak sa to nepodarí, môžu sa využiť záručné systémy.

### 3.3 Geografický rozsah pôsobnosti (biela kniha, 3.3)

Komisia právom uprednostňuje princíp krajiny pôvodu. Tento prístup je aj v súlade s zásadami európskeho dohľadu nad poisťovníctvom: Dohľad nad všetkými činnosťami poisťovateľov, ktorí sú oprávnení túto činnosť v EÚ vykonávať, prebieha podľa ustanovení smernice „Solventnosť II“ v krajine pôvodu. To platí to aj pre obchody prebiehajúce v rámci slobody usadiť sa prostredníctvom pobočiek bez právnej subjektivity alebo v rámci slobody poskytovania služieb prostredníctvom poskytovania cezhraničných služieb.

### 3.4 Dotknuté poistné zmluvy (biela kniha, 3.4)

3.4.1 Vzhľadom na rozdiely v odvetviach životného poistenia a poistenia škôd je vhodné pre tieto oblasti vytvoriť osobitné mechanizmy záruk. V rámci odvetví je riziko ako-tak rovnomerné. Vzájomné preberanie zodpovednosti je v tomto prípade ešte zdôvodniteľné. Na druhej strane sa dá ťažko zdôvodniť, prečo sa napríklad z poistenia domácností majú platiť príspevky do systému, z ktorého sa budú poskytovať prostriedky na pomoc niekomu, kto poskytuje životné poistenie. Keďže to závisí od vnútroštátnych špecifík, napríklad od toho, či na príslušnom trhu existuje povinnosť podnikateľ v jednotlivých poistných odvetviach prostredníctvom samostatných právnych subjektov (tzv. princíp rozdelenia podľa odvetví), európsky zákonodarca by mal v tomto smere ponechať členským štátom voľnú ruku.

3.4.2 V súlade so stanoviskom CEIOPS (Výboru európskych orgánov dohľadu nad poisťovníctvom a dôchodkovým poistením zamestnancov) sa EHSV nazdáva, že poistenie motorových vozidiel by malo byť začlenené do budúcej smernice o systémoch poistných záruk, a to v záujme jednoznačnosti, konkurenčnej vyváženej a lepšej zrozumiteľnosti pre spotrebiteľov.

3.4.3 Komisia do svojich návrhov nezahrnula ochranu podnikových dôchodkov. Len podnikové dôchodkové poistenie v klasickom zmysle slova spadá pod systém záruk. EHSV však vidí aj v prípade iných podnikových dôchodkov dôvod konať a zastáva názor, že táto otázka by sa mala riešiť v rámci opatrení, ktoré vyplývajú zo zelenej knihy o dôchodkoch.

3.4.4 Primeraný a únosný podiel poisťníka je účinným stimulom, aby sa poisťník v najväčšej možnej miere informoval o solídnosti poisťovateľa.

3.4.5 Zmysel by malo aj stanoviť hornú hranicu pre obmedzenie vyplácania príspevkov zo systému záruk. Poisťníci však nesmú byť nadmerne zaťažení kumuláciou obmedzení. Dosiahlo by sa tým značné odbremenenie systémov záruk, ktoré by sa prejavilo aj na nákladoch. Bolo by to prínosom aj pre poistených ako celok, pretože tieto náklady v konečnom dôsledku nesú oni.

### 3.5 Oprávnení žiadateľa (biela kniha, 3.5)

3.5.1 Komisia právom uvádza, že zaistenie v prospech všetkých účastníkov trhu vedie k vzniku neúmerne vysokých nákladov. V prvej vete bielej knihy sú systémy záruk opisované ako opatrenie v oblasti ochrany spotrebiteľov. To však neznamená, že okruh chránených osôb by mal byť obmedzený len na spotrebiteľov. Ochrana by sa mala vzťahovať aj na subjekty, ktoré požívajú podľa vnútroštátnej legislatívy niektorých krajín rovnakú ochranu ako spotrebiteľia, bez ohľadu na to, či ide o poisťníkov, poistených alebo oprávnené osoby.

3.5.2 Členské štáty by preto mali mať možnosť vyňať z pôsobnosti systémov záruk čisto podnikateľské poistenia, napríklad pre prípad prerušenia prevádzky alebo poistenie dopravy. Rovnako by mali členské štáty rozhodovať o tom, či má zmysel zahŕňať do oblasti pôsobnosti týchto systémov malé podniky.

3.6 V prípade legislatívnej iniciatívy by mala Komisia osobitnú pozornosť venovať otázke načasovania financovania a otázke, kto o ňom bude rozhodovať. Komisia zvažuje možnosť povoliť využívanie tohto systému nie len až v prípade konkurzu, ale už predtým, na jeho odvrátenie. Podľa názoru EHSV by v záujme efektívnosti a lepšieho dodržania účelu, na ktorý bol tento systém vytvorený, mala skutočnosť, že podnik nespĺňa minimálne kapitálové požiadavky podľa smernice „Solventnosť II“ byť dostatočným dôvodom na to, aby mohol využiť systém záruk.

### 3.7 Financovanie (biela kniha, 3.6)

#### 3.7.1 Načasovanie financovania (biela kniha, 3.6.1)

3.7.1.1 O otázke, či by sa malo zvoliť financovanie *ex post*, *ex ante* alebo zmiešaný systém sa búrlivo diskutuje. Každý systém má svoje výhody a nevýhody.

3.7.1.2 Financovanie *ex post* odčerpáva z trhu menej likvidity, čo sa prostredníctvom nižších nákladov odráža na znížení poistného pre poisťníkov. Odstraňuje sa tým problému dočasného investovania naakumulovaných prostriedkov. V prípade financovania *ex post* sa časť prostriedkov nepoužije na správu ešte pred vznikom insolventnosti.

3.7.1.3 Financovanie *ex post* však na druhej strane sťažuje riešenie problému morálneho hazardu. Keďže v období financovania už z trhu kvôli insolventnosti vypadli práve neseriózní aktéri, nie je už možné prinútiť ich, aby aj oni znášali náklady.

3.7.1.4 Výhoda financovania *ex ante* spočíva najmä v možnosti odstupňovať výšku príspevkov podľa rizika insolventnosti. Účastníci trhu s rizikovými obchodnými praktikami sa budú väčšou mierou podieľať na financovaní systému. V prípade financovania *ex ante* sa skôr dá vyhnúť procyklickým efektom, ako pri financovaní *ex post*.

3.7.1.5 Pokiaľ ide o účinnosť systému záruk, otázka načasovania financovania môže byť rozhodujúca. Výhody financovania *ex nunc* výrazne prevyšujú jeho nevýhody, a nie je jasné, prečo by v súlade s národnými tradíciami a špecifikami, malo byť rozhodnutie v tejto oblasti ponechané na členské krajiny. V smernici by malo financovanie *ex nunc* existovať ako jediná možnosť, aby sa zaručila efektívnosť systému.

### 3.7.2 Cieľová úroveň (biela kniha, 3.6.2)

3.7.2.1 Finančné náklady na systémy záruk by mali byť čo najviac obmedzené, tak, ako to vo svojom stanovisku žiada aj CEIOPS. Neobmedzená povinnosť krytia by spôsobila, že finančné riziká by pre jednotlivé podniky už neboli kalkulovateľné. To by viedlo k situácii, v ktorej by každý poisťovateľ ručil za celý trh<sup>(7)</sup>. Riadenie rizika v jednotlivých podnikoch by už nezáviselo len od vlastných rozhodnutí, ale vo veľkej miere aj od správania iných účastníkov trhu.

3.7.2.2 Komisia ako prvé navrhla stanoviť cieľovú úroveň pre zabezpečovacie inštitúcie vo výške približne 1,2 % brutto poisťného. EHSV by uvítal, keby boli rôzne možnosti na základe aktuálne dostupných čísiel k smernici „Solventnosť II“ ešte raz preskúmané. V tomto kontexte by sa malo zohľadniť, že „Solventnosť II“ a ďalšie intervenčné mechanizmy boli zavedené s cieľom lepšie chrániť poisťencov. Túto skutočnosť zdôraznil vo svojom stanovisku aj CEIOPS.

3.7.2.3 Komisia vo svojich výpočtoch vychádza z pravdepodobnosti, že systém záruk bude potrebné využiť na 0,1 %. Základom je však krytie vlastným kapitálom vo výške 100 percent kapitálových požiadaviek solventnosti (SCR – Solvency Capital Requirements). Pokiaľ v členských štátoch a jednotlivých odvetviach krytie presahuje túto hranicu, znižuje sa úmerne aj riziko konkurzu. Smernica by preto mala umožňovať, aby systémy záruk upravovali cieľovú úroveň prostriedkov podľa skutočného rizika na vnútroštátnych trhoch a v jednotlivých odvetviach.

3.7.2.4 Komisia sa v bielej knihe nezaobráta otázkou, či bude potrebné opätovne prispievať do tohto systému, ak vznikne škoda. V tejto oblasti však musia platiť jasné pravidlá a hranice, aby sa vylúčilo neobmedzené ručenie a podniky vopred poznali svoje povinnosti a mohli sa podľa toho zariadiť.

### 3.7.3 Príspevky (biela kniha, 3.6.3)

3.7.3.1 Klasifikácia príspevkov by mala byť založená na dostupných údajoch, aby sa znížila administratívna záťaž. V prípade životného poistenia by sa mohlo nadviazať na existujúce kapitálové investície a v oblasti poistenia škôd na výšku technických rezerv. Výška krytia vlastným kapitálom podľa SCR by tiež mohla byť jedným z kritérií. Európsky zákonodarca by mal stanoviť klasifikáciu a umožniť členským štátom stanoviť podrobnosti týkajúce sa výšky príspevkov, aby mohli zohľadniť svoje vnútroštátne špecifiká.

3.7.3.2 Pred tým, než sa využije systém záruk by solventní poisťovatelia mali mať možnosť prevziať bez finančnej podpory ohrozené podniky ak si chcú zaistiť ich portfólio klientov.

### 3.8 Presun portfólia a/alebo vyplatenie poisťných pohľadávok (biela kniha, 3.7)

3.8.1 V rámci systémov záruk existujú dve rôzne metódy: jednotlivé vyplácanie pohľadávok poisťníka alebo pokračovanie poisťnej zmluvy v rámci správy konkurznej podstaty po prevode aktív (prevod portfólia). Tento „prevod portfólia“ je z pohľadu EHSV v odvetví životného poistenia pre poisťníka výhodnejší. V prípade poistenia škôd alebo úrazového poistenia by malo z hľadiska ochrany spotrebiteľa stačiť vyrovnanie záväzkov. Európska smernica by v žiadnom prípade nemala brániť tomu, aby bol použitý systém, ktorý je výhodnejší pre spotrebiteľa.

V Bruseli 5. mája 2011

Predseda  
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru  
Staffan NILSSON

<sup>(7)</sup> Ú. v. EÚ C 48, 15.2.2011, s. 38, bod 2.7.3.1.

## PRÍLOHA

## k stanovisku Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Nasledujúce pozmeňovacie návrhy, ktoré získali minimálne štvrtinu odovzdaných hlasov, boli zamietnuté v priebehu diskusie (článok 54 ods. 3 rokovacieho poriadku):

**Bod 2.10**

Zmeniť takto:

*„Poistovacie koncerny, ktoré pôsobia v celej Európe, majú spravidla na jednotlivých vnútroštátnych trhoch nezávislé dcérske spoločnosti, ktoré by tam platili príspevky do systémov záruk. Ak by sa veľký európsky podnik ocitol v ťažkostiach, boli by vnútroštátne systémy spravidla dostatočné na to, aby chránili klientov. EHSV však navrhuje zvážiť v neskoršom štádiu to, aby boli cezhranične pôsobiace poistovacie spoločnosti zabezpečené európskym systémom záruk pre prípad, že by štátne systémy záruk neboli postačujúce.“*

**Zdôvodnenie**

V tomto štádiu sa vzájomná záchrana poisťovacích spoločností na celoeurópskej úrovni zdá byť predčasná.

**Výsledok hlasovania:**

za: 68  
proti: 78  
zdržali sa: 13

---