

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o beli knjigi: Zavarovalne jamstvene sheme

(COM(2010) 370 konč.)

(2011/C 218/10)

Poročevalec: **Joachim WUERMEILING**

Evropska komisija je 12. julija 2010 sklenila, da v skladu s členom 304 PDEU Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Bela knjiga: Zavarovalne jamstvene sheme

COM(2010) 370 konč.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 5. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 5. maja) s 148 glasovi za, 7 glasovi proti in 10 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja belo knjigo Evropske komisije o zavarovalnih jamstvenih shemah. Podpira prizadevanja Komisije, da znotraj EU predlaga ukrepe za varstvo imetnikov polic.

1.2 EESO podpira prizadevanja Komisije za uvedbo usklajenih pravil za jamstvene sheme. Podpira njen namen, da predvidi evropsko direktivo z visoko ravno zaščite v obliki minimalne uskladitve, tako da bodo za nadaljnjo zaščito lahko poskrbeli nacionalni sistemi. Jamstvena shema naj bi bila sredstvo v skrajni sili, potem ko so bili uporabljeni vsi drugi instrumenti, na primer regulativni instrumenti.

1.3 Pri tem je treba upoštevati, da so se v zadnjih letih ukrepi na področju solventnosti zavarovalnic zaradi nadzora in kapitalskih zahtev občutno izboljšali. V praksi je stopnja stečajev zavarovalnic nizka, s temi ukrepi pa naj bi se še znižala. To bi bilo treba upoštevati pri oblikovanju jamstvenih shem, da bodo koristni in stroški uravnoteženi. EESO zato zagovarja zahteve EU, ki po eni strani izpolnjujejo cilj varstva potrošnikov in zaposlenih, po drugi pa zagotavljajo nizke stroške za zavarovalnice in zavarovance.

1.4 EESO meni, da je pravilno, da Komisija v beli knjigi problematizira vprašanje neomejenega obsega kritja jamstvenih shem. Treba je preprečiti, da bi dobro stoječe zavarovalnice zašle v težave zaradi obveznosti neomejenega jamstva. Zato EESO pozdravlja, da Komisija v beli knjigi razmišlja o uvedbi omejitev terjatev.

1.5 Komisija bi morala v primeru zakonodajne pobude posebno pozornost nameniti vprašanju, v katerem trenutku se lahko jamstvena shema uporabi. Vsekakor bi morali pred

uporabo jamstvene sheme izčrpati vse regulativne možnosti posredovanja. Za njeno uporabo bi moralo zadostovati že nedoseganje minimalnega zahtevanega kapitala v skladu z ureditvijo Solventnost II.

1.6 EESO priporoča, da se v zvezi z vprašanjem financiranja shem še enkrat preučijo različne možnosti na podlagi ugotovitev *pete kvantitativne študije o učinku (QIS 5)* v zvezi z ureditvijo Solventnost II. Priporočljivo bi bilo, da se na ravni EU opredeli določena raven zaščite, specifični finančni prispevki pa se določijo v skladu z nacionalnim tveganjem in tveganjem posamezne vrste zavarovanja.

1.7 Glede na obstoječe nacionalne jamstvene sheme bi morala evropska ureditev zagotoviti visok in ustrezen standard zaščite. Vprašanja oblikovanja bi lahko prepustili državam članicam, na primer določitev natančnega zneska prispevkov, časovni okvir financiranja, odločitev o prenosu portfeljev ali izplačevanju odškodnin in uvedbo specifičnih varnostnih sistemov za posamezno vrsto zavarovanja.

2. Uvod

2.1 Zavarovalnice za svoje stranke krijejo osnovna tveganja, kot so na primer bolezni, nesreče ali civilnopravna odgovornost, ter poskrbijo za njihovo starost⁽¹⁾. Če gre zavarovalnica v stečaj, to lahko povzroči nepopravljivo izgubo vsega ali velikega dela premoženja strank ter jih vodi v revščino.

2.1.1 Vprašanje potrebe po jamstveni shemi se pri različnih vrstah zavarovanj pojavlja na različne načine. Medtem ko je pri življenjskem zavarovanju vselej prisotna nevarnost izgube priverčevanega kapitala, to ne velja za neživljenjsko zavarovanje.

⁽¹⁾ UL C 48, 15.2.2011, str. 38, tč. 1.4.

2.1.2 Življenjsko zavarovanje, ki temelji na akumulaciji kapitala, je namenjeno dolgoročnemu zagotavljanju sredstev za starost ali za preživele. Če je izgubljeno in ni jamstva za primer insolventnosti, je izgubljen pomemben del zasebnega premoženja. V resnih primerih bi morali posredovati državni socialni sistemi. Zato EESO meni, da je tu uvedba jamstvenih shem najbolj nujna.

2.1.3 Pri neživljenjskem zavarovanju in zavarovanju civilno-pravne odgovornosti je treba zaščititi imetnike police, ki imajo v trenutku stečaja nerešen zahtevek za odškodnino. Za ostale imetnike police pa ni tveganja, da bi se nova polica pri drugem zavarovatelju sklenila ob manj ugodnih pogojih, ker se je imetnik police medtem postaral ali se je poslabšalo njegovo zdravstveno stanje. Novo pogodbo je na trgu običajno mogoče skleniti pod podobnimi pogoji.

2.2 Po podatkih Komisije je od leta 1994 postalo plačilno nesposobnih le 130 od 5 200 zavarovalnic (2008). Pri tem je treba upoštevati, da so podjetja pravno zavezana k vzdrževanju zadostnega kapitala, s katerim se v takih primerih lahko v celoti ali vsaj deloma poplačajo zahtevki imetnikov polic.

2.3 Zato je doslej veljalo mnenje, da ni potrebe po vseevropskih jamstvenih shemah za redke primere insolventnosti zavarovalnic. Komisija je leta 2001 sicer začela pripravljati direktivo, vendar je bil projekt umaknjen. Kolektivne jamstvene sheme v sistemih tržnega gospodarstva niso običajne, vendar se zaradi posebnih tveganj za potrošnike pogosto uvajajo na finančnem področju.

2.4 V bančnem sektorju je zaradi tveganja destabilizacije finančnih trgov, ki jo povzročata množično dvigovanje denarja, že od leta 1994 na voljo vseevropsko jamstvo za hranilne vloge⁽²⁾. Trenutno je v postopku posodabljanja⁽³⁾. Vendar pa so tveganja v zavarovalniškem sektorju drugačna kot pri bankah. Predvsem ni množičnega povpraševanja in potrebe po refinanciranju. Zato je treba učinkovit sistem za zavarovalnice strukturirati drugače kot za banke.

2.5 Za zaščito strank pred izgubo pravic je zakonodajalec v zavarovalniškem sektorju sprejel obsežne preventivne ukrepe: celovit in proaktiven nadzor, visoke kapitalske zahteve, stroga pravila o vlaganju kapitala in zaščiti pravic v skladu s stečajnim pravom. Izvajanje direktive Solventnost II bo dodatno zmanjšalo tveganje finančnih težav zavarovalnic⁽⁴⁾.

2.6 Tveganja neposrednega zavarovanja poleg tega posebej krije pozavarovanje, kar dodatno zmanjšuje tveganje stečaja. Združevanje in razpršitev številnih tveganj na ravni pozavarovanja ustvarja močne vezi med zavarovalnicami, kar dodatno varuje potrošnika.

2.7 Poleg tega je EU zaradi krize na finančnem trgu ustvarila popolnoma novo evropsko podlago za finančni nadzor. Kar zadeva zavarovalniški sektor, to vključuje ustanovitev novega Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA).

2.8 Zavarovalniški sektor je med finančno krizo v glavnem ohranil stabilnost. Ni bil odgovoren za njen nastanek⁽⁵⁾, so ga pa prizadele posledice krize. Evropske zavarovalnice so morale odpisati del premoženja, nizke obresti zaradi reševanja iz finančnih težav in denarne politike pa jim otežujejo pridobivanje potrebnega donosa iz kapitalskih naložb. Senzacionalnih primerov težav v sektorju, na primer v ameriškem AIG ali nedavno v skupini Ambac, ni povzročila klasična zavarovalniška dejavnost, temveč zavarovanja pred tveganji, ki so podobna bančnim poslom. To se lahko zgodi tudi v prihodnosti, zlasti pri podjetjih in finančnih konglomeratih, ki opravljajo tako bančne kot tudi zavarovalniške dejavnosti.

2.9 Jamstvene sheme za zavarovalnice obstajajo že v dvanajstih od 27 držav članic⁽⁶⁾. Te so zelo zapletene; v nekaterih državah članicah obstaja jamstvo le za določene vrste zavarovanj. Poleg tega je obseg kritja shem različen. Deloma obstajajo tudi državna jamstva.

2.10 Zavarovalniška podjetja, ki poslujejo v vsej Evropi, na nacionalnih trgih praviloma poslujejo z neodvisnimi, nacionalnimi hčerinskimi podjetji, ki bi plačevala v nacionalne jamstvene sheme. Če bi veliko evropsko podjetje zašlo v težavo, bi nacionalne jamstvene sheme praviloma zagotovile zadostno zaščito za stranke. Vendar pa EESO poziva k temu, da se z evropsko jamstveno shemo poskrbi za zavarovalnice s čezmejnimi dejavnostmi za primer, da nacionalne jamstvene sheme ne bi zadoštovale.

2.11 Stroški, ki nastanejo zaradi jamstvene sheme, se na koncu v obliki višjih premij prenesejo na imetnike polic. Posamezni potrošniki so sicer zaščiteni pred insolventnostjo, vendar stroške nosijo vsi potrošniki.

3. Pripombe na razmišljanje Komisije v tretjem poglavju bele knjige

3.1 Vrsta možnih ukrepov EU (bela knjiga 3.1)

Med nacionalnimi zavarovalniškimi trgi obstajajo velike razlike z vidika strukture produktov in tveganj. Zato bi bilo kot instrument treba izbrati direktivo za minimalno uskladitev, ki bi državam članicam omogočila, da upoštevajo nacionalne posebnosti v skladu z zakonodajo na področju stečajev, pogodb, obdavčevanja in socialnega sektorja, kakor tudi ohranitev obstoječih jamstvenih shem, ki so se že izkazale kot dobre, ker so v skladu z določbami direktive.

⁽²⁾ UL L 135, 31.5.1994, str. 5; UL L 84, 26.3.1997, str. 22.

⁽³⁾ COM(2010) 368 konč. 2010/0207 (COD) z dne 12.7.2010.

⁽⁴⁾ UL C 224/11, 30.8.2008, točka 3.1.

⁽⁵⁾ UL C 48, 15.2.2011, str. 38, tč. 1.3.

⁽⁶⁾ Obsežen pregled teh sistemov v državah OECD je v poročilu OECD št. DAF/AS/WD (2010)20 z dne 10. novembra 2010.

3.2 Raven centralizacije in vloga zavarovalnih jamstvenih shem (bela knjiga 3.2)

3.2.1 Predvsem je bistveno, da sploh ne pride do insolventnosti zavarovalnice. Za to mora najprej poskrbeti učinkovit sistem nadzora. V primeru neuspeha se lahko uporabijo jamstvene sheme.

3.3 Geografska pokritost (bela knjiga 3.3)

Komisija upravičeno zagovarja načelo matične države. To je v skladu z načeli evropskega zavarovalniškega nadzora: nadzor vseh dejavnosti zavarovalnic z dovoljenjem za poslovanje v EU se v skladu z ureditvijo Solventnost II izvaja v njihovi matični državi. To velja tudi za dejavnosti, ki se izvajajo v tujini na podlagi pravice do ustanavljanja prek odvisnih podružnic ali na podlagi svobode opravljanja storitev prek čezmejnih storitev.

3.4 Zajete police (bela knjiga 3.4)

3.4.1 Zaradi razlik med življenjskim in neživljenjskim zavarovanjem bi bilo smiselno oblikovati ločene jamstvene strukture za ti skupini zavarovanj. Tveganje znotraj posamezne vrste zavarovanj je bolj ali manj enako. Utemeljitev vzajemne pomoči je tu še sprejemljiva. Nasprotno pa je težko utemeljiti, zakaj bi na primer imetniki polic za zavarovanje stanovanjske opreme morali prispevati v jamstveni sistem, katerega sredstva se bodo uporabila za primer stečaja zavarovatelja, ki prodaja življenjsko zavarovanje. Ker je to lahko odvisno od nacionalnih posebnosti, na primer od tega, ali na posameznem trgu obstaja obvezna pravna ločitev podjetij glede na vrste zavarovanj (tako imenovano načelo obvezne specializacije), bi evropski zakonodajalec moral državam članicam dovoliti določeno stopnjo svobode.

3.4.2 V zvezi z zavarovanjem motornih vozil in v skladu z mnenjem, ki ga je pripravil CEIOPS (Odbor evropskih nadzornikov za zavarovanja in poklicne pokojnine), EESO meni, da bi bilo treba to temo vključiti v prihodnjo direktivo o jamstvenih shemah zaradi jasnosti, konkurenčnega ravnotežja in lažjega razumevanja za potrošnike.

3.4.3 Predlogi Komisije ne zajemajo zaščite za poklicne pokojnine. V jamstveno shemo je zajeto le pokojninsko zavarovanje v podjetju v tradicionalnem pomenu. Vendar pa EESO meni, da so ukrepi potrebni tudi na področju drugih poklicnih pokojnin, in zagovarja vključitev tega vprašanja v okvir nadaljnjih ukrepov k zeleni knjigi o pokojninah.

3.4.4 Primeren in sprejemljiv prispevek imetnikov polic je učinkovita spodbuda za potrošnika, da se informira o stabilnosti zavarovatelja, če je to mogoče.

3.4.5 Smiselne bi bile zgornje meje ali druge oblike za omejitev obveznosti jamstvene sheme, kot je meja *de minimis* ali franšiza, kot ju v svojem mnenju predlaga tudi CEIOPS. Pri tem imetnikov polic ne bi smeli preobremeniti z vrsto omejitev. Tako bi bistveno razbremenili jamstvene sheme, kar bi se odražalo v stroških. Od tega bi imeli korist tudi zavarovanci, ki nenazadnje nosijo stroške.

3.5 Upravičeni vlagatelji zahtevkov (bela knjiga 3.5)

3.5.1 Komisija upravičeno razlaga, da bi jamstvo za vse tržne akterje povzročilo pretirano visoke stroške. V prvem stavku bele knjige so jamstveni sistemi predstavljeni kot ukrep za varstvo potrošnikov. Vendar pa to ne pomeni, da bi moral biti krog tistih, ki uživajo zaščito, omejen na potrošnike. Zajemati bi moral tudi subjekte, ki so v skladu z nacionalno zakonodajo nekaterih držav deležni enake zaščite kot potrošniki, najsi bodo to imetniki polic, zavarovanci ali upravičenci.

3.5.2 Države članice bi morale imeti prosto izbiro, da že na samem začetku iz področja uporabe jamstvenih shem izključijo popolnoma komercialno zavarovanje, npr. za prekinitev delovanja ali prevoz. Prav tako bi morale države članice odločiti o tem, ali je vključitev malih podjetij v področje uporabe direktive smiselna.

3.6 Komisija bi morala v primeru zakonodajne pobude posebno pozornost nameniti vprašanju, v katerem trenutku se lahko jamstvena shema uporabi in kdo odloča o tem. Komisija razmišlja, da se jamstvena shema ne bi uporabljala šele v primeru stečaja, ampak že za preprečitev stečaja. EESO meni, da bi moralo zaradi učinkovitosti in zato, da bi se odražala narava sheme in namen njenega oblikovanja, nedoseganje minimalnega zahtevanega kapitala v skladu z ureditvijo Solventnost II zadostovati za uporabo jamstvene sheme.

3.7 Financiranje (bela knjiga 3.6)

3.7.1 Časovni okvir financiranja (bela knjiga 3.6.1)

3.7.1.1 O vprašanju, ali izbrati naknadno ali predhodno financiranje ali pa kombinacijo obeh, potekajo burne razprave. Vsi sistemi imajo prednosti in slabosti.

3.7.1.2 Naknadno financiranje v manjši meri zmanjšuje likvidnost na trgu, kar znižuje premije za imetnike polic, saj so stroški nižji. Prepreči tudi težavo vmesnega vlaganja zbranih sredstev. Pri naknadnem financiranju do pojavnosti insolventnosti tudi ni upravnih stroškov.

3.7.1.3 Po drugi strani pa naknadno financiranje otežuje preprečevanje moralnega hazarda: v trenutku financiranja zaradi insolventnosti trg zapustijo prav najmanj zanesljivi akterji na trgu, zato jim ni več mogoče naložiti stroškov.

3.7.1.4 Prednost predhodnega financiranja je predvsem v tem, da je prispevke mogoče določiti glede na tveganje insolventnosti. Akterji na trgu z bolj tveganimi poslovnimi praksami bodo morali plačevati več. Poleg tega je prociklične učinke lažje preprečiti s predhodnim kot pa z naknadnim financiranjem.

3.7.1.5 Za učinkovitost jamstvenega sistema je lahko vprašanje časovnega okvira financiranja odločilno. Prednosti sheme financiranja *ex nunc* zdaleč odtehtajo slabosti in težko je razumeti, zakaj naj bi bilo zaradi nacionalnih tradicij in posebnosti najbolje, da se odločitev o tem prepusti državam članicam. Da se zagotovi učinkovitost sheme, bi bilo treba v direktivo vključiti le eno obliko financiranja *ex nunc*.

3.7.2 Ciljna raven (bela knjiga 3.6.2)

3.7.2.1 Finančni prispevki za jamstvene sisteme bi morali biti omejeni, kot to zahteva tudi CEIOPS v svojem mnenju. Z neomejenim obveznim kritjem bi bilo nemogoče izračunati finančna tveganja za posamezne zavarovalnice. Posledično bi bila vsaka zavarovalnica odgovorna za celotni trg⁽⁷⁾. Upravljanje tveganja posameznega podjetja ne bi bilo več odvisno od odločitev podjetja, temveč predvsem od odnosa ostalih konkurentov do tveganj.

3.7.2.2 Komisija za začetek predlaga ciljno raven za jamstvene sheme v višini 1,2 % bruto obračunanih premij. EESO predlaga, da se različne možnosti še enkrat preverijo na podlagi podatkov, ki so na voljo za ureditev Solventnost II. Pri tem je treba tudi upoštevati, da so bili Solventnost II in drugi intervencijski mehanizmi uvedeni za boljše varstvo imetnikov polic. To je v svojem mnenju poudaril tudi CEIOPS.

3.7.2.3 Izračun Komisije temelji na predpostavki, da je povprečna verjetnost uporabe jamstvene sheme 0,1 %. Vendar pa to predvideva 100-odstotno kritje zahtevanega solventnostnega kapitala z lastnim kapitalom. Če bi v državah članicah in pri vrstah zavarovanj lastni kapital presegel zahtevani solventnostni kapital, bi se ustrezno zmanjšalo tveganje stečaja. Zato bi morala direktiva nacionalnim jamstvenim shemam omogočiti, da ocenijo zahtevani kapital v skladu z dejanskim tveganjem izgub na nacionalnih trgih in pri vrstah zavarovanj.

3.7.2.4 Komisija v beli knjigi ne obravnava vprašanja, ali je treba po izgubi znova vplačati v jamstveno shemo. Zato pa so potrebna jasna pravila in meje, da se izključi neomejeno jamstvo in da podjetja vnaprej poznajo svoje obveznosti in so lahko ustrezno pripravljena.

3.7.3 Prispevki (bela knjiga 3.6.3)

3.7.3.1 Da bi zmanjšali upravne stroške, bi morala višina prispevkov temeljiti na podatkih, ki so na voljo. V primeru življenjskega zavarovanja bi bili prispevki lahko povezani z akumuliranim kapitalom, v primeru neživljenjskega zavarovanja pa z višino zavarovalno-tehničnih rezervacij. Merilo bi bila lahko tudi višina lastnega kapitala glede na zahtevani solventnostni kapital. Evropski zakonodajalec bi moral opredeliti metodologijo in državam članicam omogočiti urejanje podrobnosti o višini prispevkov, tako da bi lahko upoštevale nacionalne posebnosti.

3.7.3.2 Pred zatekanjem k jamstveni shemi bi morali solventni zavarovatelji imeti možnost, da prevzamejo ogrožene zavarovalnice brez finančne pomoči, če želijo prevzeti njihove stranke.

3.8 Prenos portfelja in/ali odškodnin (bela knjiga 3.7)

3.8.1 Jamstvene sheme imajo na voljo dva različna pristopa: enkratno izplačilo odškodnine imetniku police ali pa nadaljevanje pogodbe pri podjetju za zavarovalno jamstvo po prenosu portfelja stranke. EESO meni, da je ta prenos portfelja pri življenjskem zavarovanju v korist imetnika police. Pri neživljenjskem in nezgodnem zavarovanju pa bi morala zadostovati nadomestila za varstvo potrošnika. Vendar pa evropska direktiva nikakor ne bi smela preprečiti, da se uporabi shema, ki je ugodnejša za potrošnika.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ UL C 48, 15.2.2011, str. 38, tč. 2.7.3.1.

PRILOGA

k Mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednji amandma, ki je bil med razpravo zavržen, je prejel vsaj četrtino glasov (člen 54(3) poslovnika):

Točka 2.10

Spremeni se tako:

Zavarovalniška podjetja, ki so dejavna v vsej Evropi, na nacionalnih trgih praviloma poslujejo z neodvisnimi, nacionalnimi hčerinskimi podjetji, ki bi plačevala v nacionalne jamstvene sheme. Če bi veliko evropsko podjetje zašlo v težave, bi nacionalne jamstvene sheme praviloma zagotovile zadostno zaščito za stranke. Vendar pa EESO poziva k temu, da se z v poznejši fazi razmisli o evropski jamstveni shemi ~~poskusi~~ za zavarovalnice s čezmejnimi dejavnostmi za primer, da nacionalne jamstvene sheme ne bi zadostovale.

Obrazložitev

Trenutno se zdi, da je za uvedbo evropske vzajemne jamstvene sheme za zavarovalnice še prezgodaj.

Rezultat glasovanja

Za: 68

Proti: 78

Vzdržani: 13