

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.7.2010
COM(2010)370 окончателен

БЯЛА КНИГА

за схемите за гарантиране на застрахователните вземания

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

БЯЛА КНИГА

за схемите за гарантиране на застрахователните вземания

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Схемите за гарантиране на застрахователните вземания (СГЗВ) осигуряват последна възможност за защита на потребителите, когато застрахователните дружества не могат да изпълнят договорните си задължения. Така те защитават хората срещу риска техните иски да не бъдат удовлетворени в случай, че тяхното застрахователно дружество фалира

Гаранционните схеми съществуват в други сектори в сферата на финансовите услуги. По-специално споразумения за гарантиране на депозитите и за обезщетяване на инвеститори се прилагат във всички държави-членки на ЕС, минимални стандарти за защита са хармонизирани на ниво ЕС с прилагането на Директивата за схема за гарантиране на депозитите (СГД) от 1994 г. и Директивата за схемите за обезщетение на инвеститорите (СОИ) от 1997 г.¹ Въпреки това в застрахователния сектор няма подобна обща европейска рамка.

От 30—те държави от ЕС и ЕИП само 12 прилагат една или няколко от общите схеми за гарантиране на застрахователните вземания. Това означава, че измерено в брутни приходи от записани премии, една трета от целия застрахователен пазар на ЕС и ЕИП не е обхваната от никакви СГЗВ в случай на фалит на дадено застрахователно дружество. Около 26 % от всички животозастрахователни полици и 56 % от всички общозастрахователни полици са незащитени.

Там, където се прилагат СГЗВ, те често се различават по обхват, което води до различни нива на защита на притежателите на полици между държавите-членки. Също така има съществени разлики и в други аспекти на структурирането на СГЗВ, засягащи обхвата на предоставяната защита, както и в оперативните процедури и механизми за финансиране.

Липсата на хармонизирани правила за ЗГСВ в ЕС възпрепятства ефективната и еднаква защита на потребителите. Това може да доведе до загуба на доверие на потребителя в съответните пазари и в крайна сметка да застраши стабилността на пазара. Може също така да възпрепятства функционирането на вътрешния застрахователен пазар, като изкривява трансграничната конкуренция. В светлината на поуките, извлечени от наскорошната криза, развитието на хармонизираните схеми за гарантиране на застрахователни вземания би могло да допринесе за преодоляването на съществуващите слабости.

¹ Директива 1994/19/ЕС, изменена с Директива 2009/14/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 г. относно схеми за гарантиране на депозитите, ОВ L135, 31.5.1994 г., стр. 5—14; и Директива 1997/9/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 март 1997 г. относно схемите за обезщетение на инвеститорите – ОВ L 84, 26.3.1997 г., стр. 22—38.

С настоящата Бяла книга се установява съгласувана рамка за действие на ЕС за защита чрез СГЗВ за притежатели на полици и бенефициери с цел да се предотврати нуждата от намеса на данъкоплатците. По-специално, в Бялата книга се предлага приемането на директива, за да се гарантира, че всички държави-членки имат СГЗВ, които съответстват на минимален набор от изисквания относно тяхната структура. Съдейки от наличните данни възприемането на подход на ниво ЕС е най-добрият начин да се намери подходящо решение за преодоляване на съществуващите недостатъци и различия в защитата на притежателите на полици. Настоящата Бяла книга не предлага хармонизирани застрахователни продукти, нито е в ущърб на застрахователни продукти, които се продават само на вътрешния пазар.

Предпочитаните от Комисията основни варианти са обобщени в текстови клетки на различни места в раздели 3 и 4. Всички заинтересовани страни, включително държавите-членки, са приканени да представят коментари и допълнителна информация за посочените варианти до 30 ноември 2010 г.

Бялата книга е придружена от оценка на въздействието, подкрепена с изчерпателен методологичен отчет и други приложения.

2. ЦЕЛ И ОБХВАТ НА БЯЛАТА КНИГА

2.1. Защо е необходимо да се предприемат действия във връзка със схемите за гарантиране на застрахователните вземания?

2.1.1. Поуки от кризата

Наскорошната финансова нестабилност изостри вниманието на хората за съществуването на ограничения за защитата на потребителите/схемите за гарантиране във всички финансови сектори. Макар и да не е в основата на кризата, застрахователният сектор доказва, че далеч не се ползва с имунитет. Някои важни европейски застрахователи отчетоха особено тежки загуби и бяха принудени да приемат вливане на нов капитал². С цел да се преодолеят съществуващите „вратички“ и несъответствия в регулаторната рамка, причинени от разнопосочните практики в Европа по отношение на СГЗВ, в Окончателния доклад (препоръка 5) на групата дьо Ларозиер се препоръчва установяване на хармонизирани правила за СГЗВ в ЕС³.

Същата препоръка е включена в преамбюла към наскоро приетата Рамкова директива „Платежоспособност II“⁴.

Освен това Комисията обяви в Съобщението си „Движеща сила за възстановяването на Европа“ от 4 март 2009 г., че до края на 2009 г. ще прегледа адекватността на

² За допълнителни подробности Вж. раздел 2.2 от Доклад за оценка на въздействието.

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

⁴ Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (изменена) (оттук нататък Платежоспособност II), ОВ L 335, 17.12.2009 г., стр. 1—155; вж. по-конкретно съображение 141, втора алинея.

съществуващите схеми за гарантиране в сектора на застраховането и ще направи подходящи законодателни предложения⁵.

На 23 септември 2009 г. Комисията прие предложения за три регламента за създаване на Европейска система за финансов надзор, включваща установяването на три европейски надзорни органа. Комисията следеше отблизо текущата дискусия между трите законодателни органа относно ролята на Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕОЗППО)⁶, в хода на която възникна въпроса за въвеждането на СГЗВ на национално равнище и/или на равнище ЕС.

2.1.2. Платежоспособност II няма да създаде условия за напълно елиминиране на фалитите

Нито настоящият режим на платежоспособност на ЕС (Платежоспособност I), нито бъдещият (Платежоспособност II) създава или може да създаде условия за напълно елиминиране на фалитите на застрахователни дружества. Рамковата директива „Платежоспособност II“, която ще стане приложима до 31 декември 2012 г., предвижда базиран на риска икономически подход спрямо платежоспособността. С нея се изисква застрахователните и презастрахователните дружества да разполагат с достатъчен капитал, за да покрият задълженията си за една година въз основа на стойността, изложена на риск⁷, при достоверителен интервал от 99,5 %. Това следва да гарантира, че не повече от един застраховател на 200 фалира всяка година. За целите на настоящата Бяла книга данните за минали периоди и оценките, изработени на базата на модел, показват, че вероятността за неизпълнение от страна на застрахователните дружества като цяло варира от 0,1 % при нормални икономически условия до 0,5 % при извънредни условия като финансова криза или когато застрахователите са изправени пред особени трудности в конкретна държава-членка на ЕС⁸. Независимо от съществуващите СГЗВ това може да доведе до загуби, които да бъдат прехвърлени на притежатели на полици (или данъкоплатци) в ЕС. В изключителни случаи тези загуби може да достигнат 46,5 млрд. EUR както за животозастрахователни, така и за общозастрахователни полици в период от една година. Това се равнява на около 4,4 % от общия брутен приход от записани премии в рамките на ЕС за една година. Като подкрепа на това твърдение, между 1996 г. и 2004 г. повече от 130 застрахователи бяха обявени в несъстоятелност в ЕС, а фалитът през 2009 г. на гръцка застрахователна група засегна около 800 000 притежатели на полици.

2.1.3. Трансграничната застрахователна дейност в ЕС се очаква да се нарасне

Трансгранична застрахователна дейност — предоставяне на застрахователни услуги в други държави пряко или чрез отваряне на клонове — представлява средно 4,10 % от общите брутни осчетоводени премии в ЕС, като през 2007 г. финансовият обем на премиите достигна 42,8 млрд. EUR. Обемът на застрахователната дейност се очаква

⁵ Съобщение за пролетното заседание на Европейския съвет — Движеща сила за възстановяването на Европа, COM(2009)114 окончателен от 4.3.2009 г.

⁶ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (COM(2009)0502-C7-0168/2009-2009/0143(COD)).

⁷ Във финансовата математика и управлението на риска стойността, изложена на риск, (VaR) е най-често използваната количествена мерна единица за риск от загуба на конкретен портфейл от активи.

⁸ За по-подробен анализ вж. раздел 2.2 от оценката на въздействието и по-специално таблица 22.

допълнително да нарасне в бъдеще. Например, някои главни застрахователни групи разглеждат възможността да превърнат дъщерните си дружества в клонове.

Дори и в държави-членки, които имат СГЗВ, тези схеми не винаги покриват трансграничната дейност. За около 62 % от трансграничната животозастрахователна дейност и едва 23 % от трансграничната общозастрахователна дейност в Европейския съюз липсва всякакъв вид защита чрез СГЗВ.

2.1.4. Притежателите на полици и бенефициерите са недостатъчно и/или неравностойно защитени

Разликите между националните СГЗВ в рамките на ЕС (включително абсолютното отсъствие на подобни схеми в някои държави-членки) създават недостатъчна или неравностойна защита за притежателите на застрахователни полици. Там, където съществуват национални СГЗВ, те често се различават значително по своята структура. По подобен начин липсата на хармонизирани правила може да предизвика конкретни опасения относно защитата на потребителя що се отнася до трансгранична застрахователна дейност в рамките на ЕС. В случай че дадено застрахователно дружество с трансгранични операции изпадне в затруднение, някои притежатели на полици може да открият, че техните вземания са покрити от СГЗВ, докато при други притежатели на полици със същия договор това може да не е така или да имат само по-ниско ниво на защита⁹.

Примери:

Притежател на полици, живеещ в държава-членка, която не предоставя защита чрез СГЗВ, може независимо от това да бъде защитен, ако застрахователят му е със седалище в друга държава-членка, където СГЗВ предоставя защита на принципа „държава по произход“¹⁰.

Вземания на притежател на полици, живеещ в държава-членка със СГЗВ, основана на принципа на държава по произход, може да не бъдат покрити от нея, ако застрахователят му е със седалище в друга държава-членка на ЕС, където СГЗВ предоставя защита на принципа на „приемаща държава“. Притежателят обаче ще бъде защитен, ако полиците му са били издадени от местно застрахователно дружество.

Ако държавата-членка, в която живее притежателят на полици, има СГЗВ, основана на принципа на приемащата държава, няма значение дали полиците са били издадени от местен или чуждестранен („установен на пазара“) застраховател, при условие че СГЗВ и в двете държави предоставят еднаква защита. Нивото на защита може да се различава, когато едната или и двете въпросни държави-членки са ограничили размера на компенсацията, която ще бъде изплатена.

⁹ За по-задълбочен анализ на възможните последици за притежателите на полици и за данъкоплатците вж. раздел 3.1 от оценката на въздействието.

¹⁰ За по-подробен анализ на принципа държава по произход и принципа приемаща държава вж. раздел 4.2.

2.1.5. Настоящото състояние на СГЗВ създава неравнопоставени условия на конкуренция за застрахователни дружества на ЕС

Едновременното съществуване на различни системи за СГЗВ (както и фактът, че някои държави-членки изобщо нямат СГЗВ) също поражда опасения относно липсата на равнопоставени условия за местни и чуждестранни застрахователни дружества, осъществяващи дейност на един и същ пазар. Тези опасения може особено да нараснат, ако някои застрахователи, осъществяващи дейност на един и същ пазар, участват в СГЗВ, а други не, тъй като географският обхват на СГЗВ (там, където съществуват) може да е различен между съответните държави по произход или приемащи държави.

Примери:

Могат да възникнат нарушения на конкуренцията, ако потребителите предпочетат да купуват полици, които са обхванати от СГЗВ (или подобни продукти, обхванати например от схеми за гарантиране на депозитите или за обезщетяване на инвеститори), в ущърб на застрахователи, които предлагат незащитени застрахователни полици. СГЗВ поражда допълнителни разходи, които може в крайна сметка да бъдат прехвърлени на притежателите на полици. Ако потребителите предпочитат застрахователни продукти с по-ниска цена, конкуренцията може да бъде нарушена в ущърб на застрахователите, които предлагат защитени (и поради това вероятно по-скъпи) застрахователни продукти.

2.1.6. Настоящото състояние на СГЗВ влияе на стабилността на пазара

Застрахователните фалити и последващите загуби за притежателите на полици и за бенефициерите могат да засегнат реалната икономика, като променят поведението на потребителите (напр. те купуват по-малко застрахователни продукти) или като намалят способността на икономиката да управлява риска. Освен това въпреки тежките наказания, които обикновено се налагат на притежателите на полици за преждевременно прекратяване, притежателите на полици могат да реагират срещу реални или очаквани загуби чрез отказ от полиците си, което да доведе до евентуално задълбочаване на финансовата криза.

2.1.7. Има ли приемливи алтернативи на конкретните действия на ЕС по отношение на СГЗВ?

Значението на въвеждането на СГЗВ зависи от риска от фалит на застрахователните дружества и потенциалното въздействие на подобни случаи на фалит върху потребителите. Затова възниква въпросът какви алтернативни механизми за защита са на разположение на национално или европейско равнище, за да се смекчи споменатият риск или да се намалят загубите за притежателите на полици.

Разумно регулиране и управление на риска

Ефективното управление на риска и всеобхватните управленски структури са крайъгълните камъни на бъдещата система за платежоспособност в допълнение към капиталовите изисквания и подходящите надзорни правомощия. Въпреки това всеобщо признато е, че би било твърде скъпо да се установят изисквания

за платежоспособност на равнище, достатъчно да поеме всички неочаквани загуби¹¹.

Преференциално третиране на притежатели на полици при процедури по ликвидация

В случай че застрахователното дружество бъде обявено в несъстоятелност, съгласно настоящите процедури на ЕС по ликвидация държавите-членки имат избор между две алтернативи в националното законодателство за предоставяне на приоритет на притежателите на полици пред други кредитори на застрахователя в ликвидация¹². Притежател на полици, изпитващ финансови затруднения, обаче може да не сметне за практически да разчита на процедурите по ликвидация. Те често са сложни и времеемки и чакането да приключат може да доведе до сериозни затруднения с ликвидността за притежателите на полици с неуредени иски.

Намеса на правителството за всеки отделен случай

Решения за всеки отделен случай като намеса на правителството *ex-post*, макар и гъвкави сами по себе си, също имат сериозни недостатъци. Освен ако решенията не са безпристрастни, те може да предизвикат опасение относно справедливостта и прозрачността, тъй като те са по-скоро взети *ad hoc* вместо съгласно набор от предварително установени правила. Освен това намесата при всеки отделен случай може да се сметне като създаваща несправедливо предимство за големите компании, като по този начин предизвиква „морален риск“: позволява им да поемат рискове с по-малко опасение от последствията, тъй като други ще платят за осигуряването на защитна мрежа.

Допълнителна информация и засилена прозрачност

Алтернативен подход е да се изисква на притежателите на полици да се предоставя повече информация, за да могат те сами да избират най-подходящия за тях застрахователен продукт. Това обаче предполага, че притежателите на полици ще разберат информацията и ще могат да я използват във вземането на решенията си. В действителност твърде малко вероятно е, че притежателите на полици ще могат да разберат и използват цялата информация, по-специално що се отнася до трансграничната застрахователна дейност. Още повече, че предоставянето на допълнителна информация не разрешава въпроса относно неравнопоставените условия на конкуренция между застрахователните компании, осъществяващи дейност на един и същи пазар.

¹¹ Вж. също раздел 2.1.2 от настоящата Бяла книга.

¹² Вж. член 10 от Директива 2001/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 март 2001 г. относно реорганизирането и ликвидацията на застрахователните дружества, ОВ L 110, 20.4.2001 г., стр. 28—39.

2.2. Обхват, контекст и цели на Бялата книга

2.2.1. Обхват и определение

Настоящата Бяла книга се прилага спрямо всички животозастрахователни и общозастрахователни компании, включително тези, които предоставят и двата вида продукт. Тя обаче не обхваща **пенсионни фондове**, както са определени в Директива 2003/41/ЕО¹³, нито **презастраховане**.

За целта на настоящата Бяла книга **минимално хармонизиране** означава, че държавите-членки могат, ако желаят, да предоставят по-голяма защита от предвидената в съответното законодателство на ЕС.

2.2.2. Контекст

Настоящата Бяла книга е изготвена въз основа на работата, извършена от Комисията от 2001 г. насам и вследствие на проведените през последните две години обширни консултации и дискусии с притежатели на полици, работещите в сектора и вземащите решения. Тя се основава също така на доклад за СГЗВ, изготвен за Комисията от Охега¹⁴ (и завършен в края на ноември 2007 г.), и на доклад, изготвен за Комисията от застрахователни надзорни институции (CEIOPS)¹⁵. Освен това Бялата книга е в отговор на неколкратно изразената загриженост от страна на Европейския парламент¹⁶. Стъпките, предложени в настоящата Бяла книга, бяха анализирани подробно в оценката на въздействието, която я придружава.

2.2.3. Цели

В Бялата книга се препоръчват по-специално действия за:

Гарантиране на всеобхватна и еднаква защита на притежателите на полици и бенефициерите

Гарантирането на подходящо покритие за притежатели на полици и бенефициери, в случай че дадено дружество фалира е основна цел на бъдещата рамка на ЕС за СГЗВ: то е тясно свързано с целта да се гарантира еднакво третиране на всички притежатели на полици и бенефициери независимо от държавата-членка, в която живеят, или от това дали закупуват полици от местни или чуждестранни застрахователи от ЕС.

Избягване на нарушаване на конкуренцията

¹³ Директива 2003/41/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 юни 2003 г. за дейността и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване ОВ L 235, 23.9.2003 г., стр. 10—21.

¹⁴ За доклада Вж. http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/guarantee_schemes_en.pdf.

¹⁵ CEIOPS е Комитетът за европейско застраховане и професионален пенсионен надзор. Вж. [http://www.ceiops.eu/media/files/publications/submissionstotheec/CEIOPS-DOC-18-09%20Input to EC work on IGS-approved clean .pdf](http://www.ceiops.eu/media/files/publications/submissionstotheec/CEIOPS-DOC-18-09%20Input%20to%20EC%20work%20on%20IGS-approved%20clean.pdf).

¹⁶ Вж. член 242 от Директивата за платежоспособността II. Вж. също Препоръка на Европейския парламент № 25, призоваваща Комисията бързо да пристъпи към законодателство за СГЗВ: http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default_en.htm.

Една хармонизирана рамка за защита чрез СГЗВ на равнището на ЕС цели също така да се създадат равнопоставени условия на конкуренция между застрахователните дружества и да се гарантира, че местните компании и чуждестранните застрахователи от ЕС, които извършват дейност по силата на свободното предоставяне на услуги или предоставят застраховка посредством клонове, могат да се съревновават при равни условия.

Намаляване броя на стимулите с неблагоприятно въздействие

Една хармонизирана рамка на СГЗВ следва да предпази данъкоплатците от поемане всъщност на разходите вследствие на лошо управление на застрахователно дружество. Това ще бъде постигнато чрез въвеждане на законодателна рамка, която е финансирана от самите предприятия и не насърчава поемане на прекомерни рискове (морален риск). Тази цел включва подходящи мерки за гарантиране, че фондове се използват изключително за определените цели на СГЗВ. Що се отнася до защитата чрез СГЗВ има малко доказателства, че въвеждането на схеми за защита нарушава функционирането на пазара, като предоставя неправилно стимулиране. Освен това опасенията относно моралния риск намаляха благодарение на други механизми за защита, като например актуализирания режим на платежоспособност и действията на надзорни органи.

Гарантиране на икономическа ефективност

Важно е СГЗВ да бъде икономически ефективна. Това означава по-специално, че действията на равнище ЕС относно СГЗВ трябва да постигнат правилния баланс между ползите за притежателите на полици и разходите за предоставяната защита. В крайна сметка една икономически неефективна СГЗВ ще доведе до по-големи разходи за притежателите на полици. В този контекст особено внимание трябва да се отдели на аспектите на данъка върху добавената стойност (ДДС); следва да не се допуска икономическата ефективност на СГЗВ да бъде засегната негативно от налагането на ДДС в голям размер или на задължително управление на административните данъчни процедури, които са непропорционални на обхвата от действията на СГЗВ.

Повишаване доверието в пазара и стабилността му

Действията на равнище ЕС по отношение на СГЗВ също така целят повишаване на доверието в пазара и подпомагане стабилността на вътрешния застрахователен пазар на ЕС.

3. КОМПОНЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПОДХОД

3.1. Естество на възможните действия на равнище ЕС

Актовете на ЕС с незадължителна юридическа сила, като например препоръки, съобщения, насоки или кодекси за поведение могат да повлияят на практиката на държавите-членки в дългосрочен план. Малко вероятно е обаче те да поправят напълно настоящите недостатъци. Тъй като подобни инструменти не са правно обвързващи, от държавите-членки ще се очаква да предприемат действия доброволно — а недостатъците на настоящия разнопосочни практики

на СГЗВ в ЕС са твърде значими, за да се изчака сближаване на националните подходи с времето. Поради това ще бъде необходимо да се приеме правна мярка със задължителна юридическа сила.

Най-добрият правен инструмент за въвеждане на законово обвързващо изискване е директивата. Съгласно член 288 от Договора за функционирането на ЕС директивата има индивидуално приложение, т.е. тя е законово обвързваща спрямо нейните адресати. Директивата изисква от държавите-членки да постигнат определен резултат, но за разлика от регламента, им оставя свобода сами да избират под каква форма и с какви методи. Това може да се окаже полезно, като се има предвид сложността на въпроса за СГЗВ, поради разликите във структурата и обхвата на различните национални схеми.

Комисията предлага да установи на равнище ЕС съгласувана и правно обвързваща рамка за защита чрез СГЗВ, приложима за всички притежатели на полици и бенефициери, посредством директива, както е предвидено в член 288 от Договора за функционирането на ЕС.

3.2. Равнище на централизираност и роля на СГЗВ

Създаването на СГЗВ във всички държави-членки е съвместимо със съществуващата национална рамка за пруденциален надзор на микроравнище и следователно би помогнало за предотвратяването на нормативния морален риск. Може също така да се въведе механизъм за отпускане на заеми като средство за взаимна подкрепа между националните СГЗВ. Подобна система би изисквала всяка национална схема да подпомага финансово дадена СГЗВ в друга държава-членка, която не разполага с достатъчно средства да посрещне нуждите ѝ. За да се гарантира, че потенциалните разходи за участие в СГЗВ са прозрачни и предвидими, следва да има споразумение за механизъм за набиране на средства, определящ сумата, с която всяка СГЗВ ще трябва да участва и при какви условия. Накрая, по-голямата част от проблемите, произтичащи от съществуването на различни национални правни рамки, могат да бъдат разрешени чрез установяване на единна СГЗВ на територията на ЕС, която да покрива всички животозастрахователни и общозастрахователни полици, предлагани и закупени в рамките на Европейския съюз. Понастоящем обаче изглежда, че няма достатъчна политическа подкрепа за тази идея. Тя може да бъде разгледана на по-късен етап.

Като механизъм за защита в най-краен случай дадена СГЗВ може да засили доверието във финансовия сектор и по този начин да има положително въздействие върху останалата икономика. СГЗВ, чиято по-голяма роля е да предотвратява фалитите в сферата на застраховането, би могла да преведе застраховател в затруднено положение през финансовите трудности, като по този начин му даде възможност да се задържи на пазара. Както е изложено в параграф 2.1.7 съществува набор от налични механизми за предотвратяване на фалити в сферата на застраховането и данните сочат, те са били ефективни като цяло. От това следва, че СГЗВ може да влезе в действие, когато други механизми за защита са се провалили, за да предотврати или смекчи въздействието от фалит на застраховател.

Комисията подкрепя установяването на СГЗВ във всяка държава-членка като последен възможен механизъм за защита.

3.3. Географски обхват

Хармонизирането на географския обхват на защитата на СГЗВ е от ключово значение за осигуряването на всеобхватна и еднаква защита на притежателите на полици в трансграничен контекст. СГЗВ, основани на принципа на „страната по произход“, покриват не само полици, предлагани от местни застрахователи, но и такива, продадени от клонове на местни застрахователи със седалище в други държави-членки на ЕС. В обратния случай СГЗВ, основани на принципа на „приемащата страна“, покриват полици, издадени от чуждестранни застрахователи. На практика някои национални режими на СГЗВ комбинират елементи и от двата принципа.

Главното предимство на принципа на страната по произход е съвместимостта му с принципа на „контрола, осъществяван от страната по произход“, което допълнително улеснява справянето със случаи на неизпълнение в сферата на застраховането. Надзорните органи от държавите по произход отговарят за пруденциалното регулиране, включително за изискванията за платежоспособност, и за започване на процеса на ликвидация. Освен това принципът на държавата по произход е в съответствие със схемата за гарантиране на депозитите в банковия сектор и със схемата за защита на инвеститори в сектора на ценните книжа.

Със структура, базирана на принципа на държавата по произход, се гарантира, че няма неравнопоставена защита на притежателите на полици в рамките на държавите-членки, чрез което също се предотвратява възможно нарушаване на конкуренцията сред застрахователите, извършващи дейност в една и съща държава-членка. Възприемането на структура на приемащата държава обаче има съществени недостатъци. Първо, тя удвоява административните разходи, тъй като изисква застрахователи, осъществяващи трансгранична дейност, да участват в две или повече СГЗВ. Второ, действия, свързани със СГЗВ, може да са трудни на практика, тъй като властите, които ръководят схемата, не са тези, които извършват и наблюдават процедурите по ликвидация. Трето, ако покритието не е хармонизирано, структурата на приемащата страна може да създаде неравнопоставена защита за притежателите на полици между различните държави-членки.

Комисията подкрепя хармонизирането на географския обхват на СГЗВ въз основа на принципа на държавата по произход.

3.4. Обхванати полици

Фалитът на дадено животозастрахователно дружество може да доведе до значителни финансови трудности за притежателите на полици особено за хора, които са закупили животозастрахователни полици като форма за спестяване преди пенсиониране. Дори и притежателите на полици да имат възможност да

възвърнат част от спестяванията си, може да не успеят да намерят подобно покритие, тъй като личното им положение, според което се изчисляват премиите, се е променило (напр. по отношение на възраст и здравословно състояние). Поради дългосрочните задължения, присъщи на животозастрахователни продукти, притежателите на полици по принцип нямат възможност да предвидят колко стабилно ще бъде финансовото състояние на застрахователното дружество, когато полицата достигне падеж си.

За целите на настоящата Бяла книга животозастрахователните полици включват традиционни продукти за защита от риск заедно със спестявания и инвестиционни продукти (напр. застрахователни полици, обвързани с инвестиционни активи).

В случай че общозастрахователно дружество фалира, средната загуба за притежателите на полици като цяло е по-малка и обикновено ограничена до предварително платени премии. Договорите са краткосрочни и повечето притежатели на полици могат лесно да закупят заместващо покритие от друго дружество. Въпреки това притежателите на полици и бенефициерите с неуредени искове по време на неплатежоспособност е твърде вероятно да понесат по-значителни загуби, които може да надвишат тези от обикновен застрахователен продукт. Вероятно съществуват основателни аргументи за ограничаване на защитата чрез СГЗВ само до конкретни видове общозастрахователни полици, но от съображения за практичност и справедливост разделянето на покритието, осигурявано от СГЗ, на прекалено много подрежими може да се окаже трудно.

Комисията подкрепя това, че СГЗВ следва да покриват както животозастрахователни, така и общозастрахователни полици.

3.5. Допустими ищци

Покриването на всички физически и юридически лица може да е прекалено скъпо. С цел намаляването на тази финансова тежест допустимостта вероятно следва да се ограничи до ищци, които отговарят на определени критерии, като напр. микро- и малки предприятия. Определянето на тези критерии би изисквало голямо внимание.

Комисията подкрепя това, че СГЗВ следва да покриват физически лица и избрани юридически лица.

3.6. Финансиране

Подходящите механизми за набиране на средства са от ключово значение за ефективната работа на СГЗВ. Структурата на финансирането не само определя нивото на защита, но и може да има важни последствия за разходите за сектора, като се има предвид, че задълженията на застрахователите към схемата вероятно ще се превърнат в разходи за притежателите на полици. Поради това следните точки изискват внимателно обмисляне:

3.6.1. График на финансирането

При схема с финансирана *ex-ante* средствата се набират в очакване на евентуални фалити, а ресурсите се прехвърлят и управляват от СГЗВ чрез система от налози върху сектора. Поради това главното предимство е бързият достъп до средства за компенсация на ищците в случай на фалит. Освен това финансирането *ex-ante* подлежи в по-малка степен на проблеми с моралния риск, тъй като застрахователите, обявени в несъстоятелност, вече са извършили вноските към СГЗВ. В допълнение при финансиране *ex-ante* има по-голяма вероятност да се избегне процикличността, свързана със схемите, финансирани *ex-post*. Тази положителна характеристика може да бъде подсилена чрез въвеждане на *ex-ante* налози, изчислени според риска от фалит за дружеството, извършващо вноските (вж. раздел 4.6.3).

Очевидно има тенденция разходите по установяване и оперативните разходи да са по-големи в сравнение с финансиране *ex-post*, като се има предвид, че дадена СГЗВ, финансирана *ex-ante*, следва да назначи експерти по инвестирането, за да управляват средствата и да определят и прилагат инвестиционна стратегия, която да постигне правилния баланс между риск и възвръщаемост. В допълнение винаги съществува възможността събраните средства да се окажат недостатъчни в случай на фалит на застрахователно дружество.

При схема с финансирана *ex-post* налозите не се вдигат, докато даден застраховател не фалира и не възникнат разходи за СГЗВ. От това следва, че има тенденция разходите по установяване и оперативните разходи да са ограничени и средствата могат да бъдат насочени към действителните разходи по неизпълнение. Справедливостта и аргументите, свързани с пропорционалността, са в полза на системата *ex-post*. Съществува обаче тенденция финансирането *ex-post* да подлежи в по-голяма степен на морален риск, тъй като фалирали институции никога не допринасят с вноски за СГЗВ. Освен това то може да попречи на бързото изплащане на исокове на притежатели на полици. Схемите, финансирани *ex-post*, могат също така да увеличат процикличността, тъй като има по-голяма вероятност застрахователите да фалират при трудни икономически условия.

3.6.2. Целево равнище

Опасенията относно евентуално неограничения размер на вноските в СГЗВ могат да бъдат предотвратени чрез въвеждане на тавани или изключителни ограничения за годишните вноски към дадена схема. На практика тези ограничения могат да бъдат изразени като процент от премиите или резервите на участващия в схемата член („целевото равнище“) при подходящ преходен период.

За да избере подходящо равнище на защита, службите на Комисията извършиха оценка на различни варианти, включително равнището на покритие на съществуващи СГЗВ. Те се спряха на първо място на целево равнище от 1,2 % от брутни осчетоводени премии. Прилагането на това целево равнище за 10-годишна период например би представлявало годишна вноска в размер на

0,12 % от брутните осчетоводени премии от страна на всеки участващ в схемата член¹⁷.

С цел намаляване на риска от недостиг на средства, в случай че голямо застрахователно дружество фалира, могат да се обмислят допълнителни споразумения за финансиране *ex-post* или други източници на финансиране, като например външни кредитни споразумения или презастраховане.

3.6.3. Вноски

За да се определи общият размер на средствата, които трябва да бъдат набавени от участващите в СГЗВ, е необходим механизъм за разпределение. На практика участието на застрахователните дружества в съществуващите СГЗВ в ЕС е пропорционално на размера на дейността им. Това предотвратява нарушения на конкуренцията между малките и големите застрахователи и новите участници на пазара. По принцип се използват три фактора: (i) размерът на премията (бруто или нето), (ii) размерът на техническите провизии или на резервите и (iii) броят полици. Различните фактори влияят по различен начин на размера на вноските, които следва да бъдат платени от отделните компании.

Претегляне на риска означава изчисляване на вноските според рисковете, поети от застрахователя, или очакваните разходи за схемата. Вноски, основани на риска, се изчисляват с помощта на няколко показателя, които отразяват рисковия профил на застрахователя. Предложените показатели покриват ключови класове рискове, които се използват за оценяване на финансовата стабилност на застрахователя, напр. портфейл от застраховани рискове, платежоспособност и качество на активите. Данните, необходими за изчисляване на тези показатели, са на разположение във връзка със съществуващите задължения за отчитане.

Ограничения на обезщетенията и други намаления на размера на исковете също могат да бъдат въведени. Това означава, че СГЗВ би изисквало от ищците да поемат част от всяка загуба, за да се намали необходимостта от финансиране на схемата и да се избегне моралният риск от страна на притежателите на полици. Методите включват тавани или ограничения на обезщетенията, процентни намаления на исковете или на размера на самоучастие и минимален размер на исканата сума. Всяко хармонизиране на равнище ЕС би трябвало да постигне правилния баланс между гарантирането на еднакво минимално покритие за всички притежатели на полици във всички държави-членки и избягването на излишна намеса в преценката на държавата относно ограничаване на обезщетенията и други намаления в размера на исковете.

Комисията смята, че СГЗВ следва да бъдат финансирани въз основа на вноски *ex-ante* от страна на застрахователите, по възможност допълнени от споразумения за финансиране *ex-post* в случай на липса на средства, което би могло да бъде изчислено според индивидуалните рискови профили на участниците в схемата. Следва да се определи подходящо целево равнище на финансиране с подходящ преходен период.

¹⁷ Вж. по-конкретно таблица 51 от Доклада за оценка на въздействието. Получените цифри съответстват на равнища, определени при вероятност от неизпълнение от 0.1% и доверителен интервал от 99.

Комисията е готова да обмисли идеята за налагане на ограничения върху хармонизираните обезщетения и други намаления в размера на исковете, при условие че подходящото покритие на притежателите на полици и бенефициерите е гарантирано за всички съответни класове застраховки и във всички държави-членки.

3.7. Прехвърляне на портфейли и/или обезщетяване на искове

СГЗВ може да постъпи по два начина, в случай че даден застраховател е обявен в несъстоятелност. Може да осигури приемственост на застрахователните полици, като ги прехвърли на платежоспособен застраховател или директно ги поеме (прехвърляне на портфейл). Това може да се приложи по-специално за животозастрахователните продукти, които е трудно да бъдат заменени при същите условия поради дългосрочния си характер. Обратно, СГЗВ може да обезщети притежатели на полици или бенефициери за техните загуби (обезщетяване на искове).

Комисията решително насърчава прехвърлянето на портфейли, когато това е практически разумно и обосновано от гледна точка на разходите и ползите. В крайна сметка обаче потребителите трябва да бъдат защитени в случай на фалит на застрахователно дружество. Когато всички други средства са изчерпани, СГЗВ следва поне да обезщети притежателите на полици и бенефициерите за техните загуби в рамките на предварително определен срок.

Комисията е на мнение, че когато даден застраховател бъде обявен в несъстоятелност, СГЗВ следва поне да компенсира притежателите на полици и бенефициерите за загубите в рамките на предварително определен срок.

4. СЛЕДВАЩИ ЕТАПИ

Настоящата Бяла книга повдига редица въпроси, свързани с въвеждането на правно задължително решение за ЕС относно СГЗВ. Предпочитаните от Комисията варианти са ясно изложени в текстовите кутии в раздели 3 и 4. Комисията приканва всички заинтересовани страни да изразят мненията си по тези варианти.

Комисията внимателно ще оцени получената информация и ще я вземе предвид при представяне на законодателно предложение.

Мнения във връзка с настоящия процес на консултация следва да бъдат изпращани до Комисията на електронен адрес MARKT-H2@ec.europa.eu до ноември 2010 г.