



PARLAMENTUL EUROPEAN

2009 - 2014

Document de ședință

A7-0243/2011

21.6.2011

RAPORT

referitor la sistemele de garantare a asigurărilor
(2011/2010(INI))

Comisia pentru afaceri economice și monetare

Raportor: Peter Skinner

CUPRINS

	Pagina
PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN.....	3
EXPUNERE DE MOTIVE.....	9
AVIZ AL COMISIEI PENTRU PIAȚA INTERNĂ ȘI PROTECȚIA CONSUMATORILOR	14
REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE	18

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

referitoare la sistemele de garantare a asigurărilor (2011/2010(INI))

Parlamentul European,

- având în vedere Comunicarea Comisiei din 12 iulie 2010 intitulată „Cartea albă privind schemele de garantare a asigurărilor” (COM(2010)0370),
 - având în vedere Directiva 2009/138/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 privind accesul la activitate și desfășurarea activității de asigurare și de reasigurare (Solvabilitate II)¹,
 - având în vedere Regulamentul (UE) nr. 1094/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale)²,
 - având în vedere Rezoluția sa din 4 iulie 2006 referitoare la criza societății de asigurare „Equitable Life”³,
 - având în vedere raportul final din 23 mai 2007 al Comisiei de anchetă privind criza societății de asigurare „Equitable Life” (A6-0203/2007),
 - având în vedere articolul 48 din Regulamentul său de procedură,
 - având în vedere raportul Comisiei pentru afaceri economice și monetare și avizele Comisiei pentru afaceri juridice și Comisiei pentru piața internă și protecția consumatorilor (A7-0243/2011),
- A. întrucât criza financiară a demonstrat faptul că încrederea consumatorilor în sistemul financiar poate fi subminată rapid în absența unor procese de despăgubire corespunzătoare pentru pierderile suferite de consumatori ca urmare a falimentului instituțiilor financiare;
- B. întrucât sistemele de garantare a asigurărilor (SGA) pot reprezenta un instrument valoros în reducerea riscurilor cu care se confruntă deținătorii sau, după caz, beneficiarii polițelor de asigurare în eventualitatea falimentului unei societăți de asigurări;
- C. întrucât necesitatea, funcția și structura sistemelor de garantare a asigurărilor nu sunt similare nici cu cele ale sistemelor de garantare a depozitelor, nici ale sistemelor de despăgubire a investitorilor, din cauza modelului diferit de întreprindere al asigurătorilor și a expunerii diferite la risc a consumatorilor în caz de faliment al asigurătorului;
- D. întrucât în statele membre există o eterogenitate a sistemelor de garantare a asigurărilor care oferă diferite grade de protecție a consumatorilor în funcție de diferite linii de

¹ JO L 335, 17.12.2009, p. 1.

² JO L 331, 15.12.2010, p. 48.

³ P6_TA(2006)0293.

produse, prin modele diferite de finanțare;

- E. întrucât nu au existat pierderi notabile ale deținătorilor sau, după caz, ale beneficiarilor polițelor de asigurare ca urmare a crizei financiare, iar industria europeană de asigurări a ieșit din criză aproape intactă;
- F. întrucât Directiva Solvabilitate II introduce o scară de intervenție pentru autoritățile de supraveghere, care minimizează riscul de faliment al unui asigurator și neajunsurile cauzate de un astfel de eveniment deținătorilor sau, după caz, beneficiarilor polițelor de asigurare;
- G. întrucât introducerea Directivei Solvabilitate II și a sistemelor de garantare a asigurărilor va contribui la introducerea unor condiții de concurență echitabile pe piața europeană a asigurărilor și va contribui la finalizarea pieței interne;
- H. întrucât, în conformitate cu Directiva Solvabilitate II, cererile de despăgubire ale deținătorilor sau, după caz, ale beneficiarilor polițelor sunt garantate atunci când un asigurator intră în insolvență (când asiguratorul își încalcă cerința de capital de solvabilitate) și sunt în pericol numai în cazul în care asiguratorul intră în faliment (atunci când activele sunt insuficiente pentru a acoperi datoriile);
- I. întrucât furnizarea transfrontalieră de servicii de asigurare este redusă în UE, dar ar putea să crească ca urmare a introducerii Directivei Solvabilitate II datorită beneficiilor de capital oferite de o structură paneuropeană pe bază de sucursale;
- J. întrucât lipsa unor sisteme de garantare a asigurărilor armonizate la nivel european și sistemele diferite din statele membre au avut ca rezultat o protecție inefficientă și inegală pentru deținătorii de polițe de asigurare și au încetinit funcționarea pieței asigurărilor prin distorsionarea concurenței transfrontaliere;
- K. întrucât încrederea consumatorilor în funcționarea pieței interne a serviciilor financiare poate fi asigurată numai printr-un nivel consecvent de protecție a consumatorilor, indiferent de originea furnizorului de servicii, în primul rând printr-o aplicare consecventă a unor norme prudențiale solide și printr-o supraveghere eficientă asigurată de Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale (AEAPO) și de autoritățile naționale competente, dacă este cazul;
- L. întrucât expunerea contribuabililor la falimentul instituțiilor financiare trebuie să fie menținută la un nivel minim printr-o supraveghere eficientă și echilibrată exercitată de autoritățile de supraveghere naționale și europene,
 1. recunoaște faptul că noul sistem de supraveghere, precum și viitorul cadru instituit prin viitoarea Directivă Solvabilitate II vor spori și mai mult protecția consumatorilor;
 2. solicită Comisiei ca, în conformitate cu normele și definițiile prevăzute în Directiva Solvabilitate II și cu noul cadru de supraveghere, să prezinte propuneri pentru o directivă de standardizare transfrontalieră care să instituie un cadru transfrontalier coerent și consecvent pentru sistemele naționale de garantare a asigurărilor (SGA) în statele membre, rolul acestora fiind acela de a oferi consumatorilor protecție de ultimă instanță în

situația în care, din cauza insolvenței, societățile de asigurări nu sunt în măsură să își îndeplinească obligațiile contractuale;

3. solicită Comisiei să prezinte de urgență o propunere de directivă privind sistemele de garantare a asigurărilor, care să completeze legislația privind sistemele de garantare a depozitelor, sistemele de despăgubire a investitorilor și Solvabilitate II;
4. recunoaște faptul că lipsa unor condiții de concurență echitabile ar putea conduce la arbitrajul de reglementare, ceea ce ar afecta SGA; solicită Comisiei să analizeze legătura dintre armonizare și aplicarea sistemelor în UE și principiul statului de origine pentru a clarifica dacă există sau nu o perturbare semnificativă a pieței; consideră că această revizuire ar trebui realizată la trei ani de la punerea completă în aplicare a Directivei Solvabilitate II;
5. este de acord că Directiva Solvabilitate II nu creează un cadru care să împiedice total falimentul societăților de asigurare și nu protejează consumatorii împotriva pierderilor suferite în caz de faliment al societăților de asigurare; prin urmare, solicită Comisiei să asigure coerența și consecvența sistemului comun de garantare a asigurărilor care va fi adoptat prin Directiva Solvabilitate II;
6. sprijină adoptarea principiului „țării de origine” prin care polițele de asigurare emise de către un asigurător, indiferent de locul de vânzare, sunt acoperite de SGA din țara de origine, recunoscând că (a) în conformitate cu Directiva Solvabilitate II, furnizarea transfrontalieră de servicii de asigurare va crește și (b) că falimentul unui asigurător va fi legat de caracterul inadecvat al supravegherii exercitate de autoritatea de supraveghere din „țara de origine”, astfel încât povara responsabilității pentru faliment să fie suportată de către SGA din „țara de origine”, care ar trebui să acorde protecție în ultimă instanță consumatorilor doar atunci când societățile de asigurare nu își pot onora obligațiile contractuale din motive de insolvență; invită Comisia să realizeze o evaluare de impact și o consultare publică cu părțile interesate privind includerea asigurării de viață în mod prioritar și posibilitatea practică de a include asigurarea generală într-un sistem transfrontalier de garantare a asigurărilor, care să ofere un nivel adecvat de protecție a consumatorilor și să creeze condiții de concurență echitabile între statele membre; consideră că ar trebui elaborată o strategie de către Comisie și AEAP pentru a garanta că sunt analizate costurile suplimentare ale unui SGA în raport cu obiectivul protecției consumatorilor; consideră că actualele reglementări ale UE privind sistemele de garantare a asigurărilor și de protecție a investitorilor acoperă doar produsele de economisire;
7. insistă ca modelul de finanțare pentru sistemele naționale de garantare a asigurărilor (SGA) să respecte principiul subsidiarității, care să reflecte principiul de supraveghere al țării de origine și diversitatea modelelor folosite de SGA existente; îndeamnă Comisia să nu susțină doar o abordare ex ante a finanțării, având în vedere lipsa unor argumente convingătoare în favoarea unei astfel de abordări și perturbările pe care le-ar putea cauza;
8. insistă ca statele membre să se asigure că sistemele lor de garantare a asigurărilor sunt testate și că primesc informațiile necesare în cazul în care autoritățile competente identifică probleme legate de funcționarea unei societăți de asigurare și care pot face necesară intervenția respectivului sistem; sugerează ca aceste teste să aibă loc cel puțin o

dată la trei ani sau atunci când situația o impune; consideră, în plus, că AEAPO ar trebui să realizeze periodic evaluări inter pares pentru a examina sustenabilitatea financiară pe termen lung a sistemelor și pentru a semnala nevoia unei îmbunătățiri ori de câte ori este necesar;

9. recunoaște că aplicarea principiului subsidiarității în ceea ce privește alegerea modelelor de finanțare ex ante sau ex post poate duce la distorsiuni ale concurenței între statele membre; consideră că astfel de distorsiuni sunt la fel de importante ca asigurarea protecției consumatorului și contribuabilului și că Comisia ar trebui să adopte o abordare precaută, pe termen lung, pentru a soluționa aceste denaturări;
10. recunoaște că există mai multe moduri de asigurare a protecției consumatorului:
 - despăgubiri: pierderile suferite de către deținătorii sau beneficiarii polițelor de asigurare în cazul insolvenței sunt compensate în mod direct prin aplicarea unui proces standardizat de soluționare a cererilor de despăgubire;
 - continuitate: continuitatea contractelor de asigurare este asigurată prin intermediul transferurilor de portofoliu către asigurătorii aflați în continuare pe piață sau către o entitate creată în mod special în acest scop;
 - recomandă ca ambele modalități să fie permise în aplicarea viitorului cadru SGA ținând seama de diferențele naționale în ceea ce privește dimensiunea, concentrarea, proiectarea produselor și gama de produse de asigurare oferite;
11. insistă ca informațiile disponibile consumatorilor în cazul insolvenței unui asigurător să fie ușor accesibile, complete și ușor de urmat, cu indicații clare privind autoritatea către care consumatorul poate să se adreseze pentru a solicita despăgubiri sau informații; este convins că prin crearea unui punct unic de contact pentru toate sistemele de compensații sau garanții financiare s-ar oferi siguranța că legislația existentă este cu adevărat în beneficiul consumatorilor, în special în ceea ce privește furnizarea de informații și facilitarea contactelor și plăților transfrontaliere;
12. subliniază faptul că abordarea SGA conform principiului „țării de origine” poate fi credibilă din perspectiva consumatorului doar dacă există o coerență a experienței consumatorului cu privire la ambele funcții ale SGA (transfer de portofoliu și cereri de despăgubire ale deținătorilor de polițe de asigurare); invită Comisia să prevadă un singur proces și punct de contact în limba proprie pentru consumatori în cadrul autorității naționale de supraveghere pentru toate cererile de despăgubire introduse pe baza sistemului de garantare a asigurărilor, indiferent de locul SGA bazat pe principiul „țării de origine”; recomandă ca AEAPO să dezvolte o abordare armonizată și transparentă, bazată pe simplitate și pe cele mai bune practici, dacă este necesar, prin intermediul unor standarde tehnice obligatorii;
13. subliniază că ar trebui îmbunătățite cunoștințele și gradul de sensibilizare a consumatorilor în ceea ce privește serviciile financiare și riscurile conexe; prin urmare, propune să fie instituit un mecanism similar Fișei europene standard de informații (ESIS) pentru polițele de asigurare, care va include avertismente clare și obligatorii cu privire la riscurile asociate produselor de investiții complexe legate de domeniul asigurărilor și cu

privire la existența unui sistem de garantare a asigurărilor administrat de o autoritate națională concretă, astfel încât deținătorul poliței să poată înțelege mai bine produsele de asigurare și să dispună de toate informațiile relevante;

14. consideră că autoritățile de supraveghere din „țara de origine” și din „țara gazdă” ar trebui să coopereze pe deplin cu SGA în cauză și cu cadrul european de supraveghere pentru a limita la minimum perturbările pentru deținătorul sau, după caz, beneficiarul poliței în „țara gazdă” în eventualitatea falimentului unui asigurător, acționând prin colegiul autorităților de supraveghere, cu participarea AEAPO, pentru a asigura coerența abordării între sisteme;
15. solicită Comisiei să clarifice rolul jucat de SGA în relația cu intermediarii;
16. susține că, pentru a garanta o protecție completă și continuă a deținătorilor de polițe de asigurare și a beneficiarilor, Comisia ar trebui să selecteze și să ia în considerare alte mecanisme de protecție și dispoziții legislative, deja existente; consideră că sistemele de garantare a asigurărilor ar trebui activate atunci când alte mecanisme de protecție au eșuat;
17. insistă asupra faptului că noua legislație a UE nu ar trebui să ducă la o slăbire a protecției oferite de SGA existente în statele membre și asupra faptului că consumatorii nu ar trebui să se confrunte cu nicio pierdere ca urmare a deficienței de reglementare în supravegherea corespunzătoare a asigurătorilor; invită, prin urmare, Comisia să se asigure că un cadru european în domeniul SGA va funcționa ca un mecanism de ultimă instanță, asigurând o despăgubire adecvată pentru deținătorii (sau după caz, beneficiarii) de polițe de asigurare care sunt eligibili pentru despăgubiri pentru pierderi în cea mai mare măsură posibilă sau asigurând posibilitatea unui transfer de portofoliu într-un interval de timp rezonabil în cazul în care o societate de asigurare se declară în insolvabilitate;
18. recunoaște faptul că societățile de asigurări sunt responsabile pentru conduita angajaților lor și că intermediarii au obligația să încheie o asigurare de răspundere profesională; relevă că fraudă intră în sfera de aplicare a legislației penale și a legislației în ceea ce privește delictele civile; recunoaște faptul că aplicarea normelor privind SGA în cazul vânzării abuzive și al fraudei ar putea conduce la un nivel mai scăzut de vigilență al autorităților de supraveghere, care ar putea fi tentate să se folosească de competențele lor de supraveghere, creând astfel un hazard moral;
19. constată că, în lipsa unei definiții obligatorii din punct de vedere juridic la nivelul UE a ceea ce constituie o întreprindere mică sau o microîntreprindere și ținând cont de natura schimbătoare a acestor entități în timp, domeniul de aplicare al propunerilor pentru o directivă privind SGA ar trebui să fie limitat la persoanele fizice, iar persoanele fizice care au o legătură directă cu asigurătorul falimentar, cum ar fi directorii, personalul de conducere de nivel superior sau membrii cu drept de vot în consiliul de administrație ar trebui excluse din grupul consumatorilor; solicită Comisiei să reevalueze situația pentru a include persoanele juridice selectate de îndată ce se va stabili o definiție cu caracter obligatoriu din punct de vedere juridic; subliniază faptul că, în conformitate cu principiul subsidiarității, fiecare stat membru poate alege să includă persoanele juridice în cadrul SGA naționale;
20. recunoaște că problemele de concentrare a pieței ar putea exercita presiuni asupra

capacității unui SGA de a absorbi toate cererile de despăgubire ale deținătorilor sau, după caz, ale beneficiarilor polițelor de asigurare care rezultă din falimentul unuia sau mai multor asigurători; consideră că trebuie evitate normele privind SGA care pot conduce la presiuni suplimentare asupra piețelor concentrate;

21. prevede un rol de supraveghere pentru AEAPO în coordonarea simulărilor de criză specifice pieței efectuate de autoritățile naționale și în desfășurarea de simulări de criză ale SGA la nivel european, emițând recomandări, după caz, și în efectuarea de evaluări inter-pares periodice pentru a se asigura schimbul de bune practici;
22. constată că, în cadrul piețelor mici și concentrate, instituirea unui SGA fără mecanisme adecvate de finanțare ar putea crea riscuri sistemice prin intensificarea interconectării dintre asigurători, ceea ce ar conduce la un cadru de concurență inechitabil între piețele mari și cele mai mici, întrucât piețele mai mici s-ar confrunta cu dificultăți mai importante în suportarea costurilor; constată că aceste dificultăți trebuie luate în considerare pentru a evita presiunile suplimentare asupra piețelor concentrate; invită Comisia să acorde statelor membre libertatea de a adapta normele privind finanțarea și alte caracteristici care țin de proiectarea SGA conform nevoilor specifice ale piețelor naționale;
23. încredințează Președintelui sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului și Comisiei.

EXPUNERE DE MOTIVE

Sistemele de garantare a asigurărilor sunt considerate un instrument valoros în reducerea riscurilor cu care se confruntă deținătorii de polițe de asigurare în eventualitatea falimentului unei companii de asigurări. Parlamentul European și-a demonstrat în mod repetat sprijinul pentru o abordare la nivelul UE (Solvabilitate II, articolul 242; AEAPO, articolul 26), iar raportorul sprijină, în principiu, propunerile prezentate de către Comisia Europeană în Cartea sa albă referitoare la o directivă privind schemele de garantare a asigurărilor (publicată în iulie 2010), considerându-le, nu în ultimul rând, importante pentru succesul Directivei Solvabilitate II.

Problema SGA este complexă din cauza varietății extinse a sistemelor existente în statele membre ale UE, precum și a interacțiunii dintre SGA și alte aspecte aflate în prezent în curs de examinare la nivelul UE, cel mai important fiind introducerea iminentă a Directivei Solvabilitate II.

Această expunere de motive va începe prin a analiza argumentele pentru o soluție la nivelul UE, înainte de a oferi o prezentare generală a preferințelor raportorului.

Este necesară o dimensiune la nivelul UE?

Începând cu anul 2013, Directiva Solvabilitate II va modifica radical industria europeană de asigurări. Din punct de vedere statistic, cerințele economice, bazate pe riscuri, impuse de Directiva Solvabilitate II vor reduce riscul de faliment al unui asigurător la un eveniment cu o apariție la 200 de ani. Falimentul se referă la o situație în care un asigurător are un nivel insuficient de capital pentru a acoperi datoriile. Într-o astfel de situație, deținătorii de polițe de asigurare care depun cereri de despăgubire sunt potențial expuși la pierderi.

Cu toate acestea, Directiva Solvabilitate II prevede o „scară” de intervenție pentru autoritățile de supraveghere înainte ca falimentul să se poată produce. „Scara” este inițiată în mod formal atunci când un asigurător încalcă cerința de capital de solvabilitate (CCS). Într-o astfel de situație, autoritatea de supraveghere relevantă îi va cere asigurătorului să ia măsuri pentru a-și restabili nivelul de capital peste cerința sa de capital de solvabilitate (CCS) într-o perioadă fixă de timp. În cazul în care nivelul capitalului său continuă să se deterioreze până la punctul în care se încalcă cerința privind capitalul minim (CCM), asigurătorul își va putea continua activitatea pentru a onora cererile de despăgubire, dar va face obiectul unor măsuri stricte de supraveghere, inclusiv interzicerea de a încheia afaceri noi și/sau vânzare forțată de portofolii și/sau alte active. În practică, se va aștepta ca asigurătorii să dețină un capital chiar peste CCS.

Acesta fiind cazul, raportorul identifică patru domenii în care este necesară o dimensiune la nivelul UE a SGA:

1) Asigurarea protecției consumatorului în caz de faliment al asigurătorului

Deși puțin probabilă, există posibilitatea ca asigurătorul (transfrontalier) să devină falimentar și, în consecință, deținătorii de polițe cu cereri de despăgubire ar putea suferi pierderi în absența unui SGA.

2) Asigurarea unei protecții egale a consumatorilor indiferent de „țara de origine” a asigurătorului

Este probabil ca activitatea transfrontalieră să crească în anii următori, mai mulți asigurători paneuropeni trecând de la un model bazat pe filială la unul bazat pe sucursale pentru a profita de beneficiile de capital pe care le oferă o astfel de structură în conformitate cu Directiva Solvabilitate II. Prin urmare, din moment ce există mai multe șanse ca consumatorii să achiziționeze polițe de asigurare de la firmele de asigurare care operează pe piețe cu SGA diferite sau fără SGA, există probleme evidente în ceea ce privește coerența protecției consumatorului.

3) Asigurarea protecției consumatorului în caz de fraudă sau de vânzare abuzivă

Vânzarea abuzivă sau activitățile frauduloase ale asigurătorilor sau intermediarilor pot face ca deținătorii de polițe de asigurare să aibă beneficii mai mici și/sau pierderi ca rezultat al altor factori decât falimentul unui asigurător. Pentru a asigura încrederea consumatorilor în serviciile financiare, o SGA ar trebui să acopere, de asemenea, cererile de despăgubire ale consumatorilor care rezultă din fraudă sau din vânzare abuzivă, din moment ce, din perspectiva consumatorului, nu există nicio diferență între pierderile de polițe rezultate din falimentul asigurătorului și vânzare abuzivă/fraudă - toate sunt în cele din urmă rezultatul unei deficiențe de reglementare.

4) Asigurarea protecției contribuabilului în caz de eșec al SGA

Pe anumite piețe unde, din punct de vedere al primelor subscribe, domină un singur asigurător sau un număr mic de asigurători, falimentul ar putea obliga contribuabilul să acopere costul plăților poliței, chiar dacă ar exista o SGA. Din perspectivă europeană, aceasta este o problemă specifică unde asigurătorul folosește un pașaport pentru a exporta primele de asigurare în altă parte în cadrul UE. Potențiala expunere a contribuabilului care rezultă din eșecul unei SGA ar trebui să fie menținută la un minim absolut.

Trăsături principale ale unei Directive a UE privind SGA

Raportorul consideră că cele patru obiective strategice descrise mai sus pot fi îndeplinite în mod adecvat printr-o directivă de armonizare minimă care asigură același nivel de protecție a consumatorului, indiferent de locul unde asigurătorul emite polița, și limitează expunerea contribuabililor la cereri de despăgubire pe piețe unde dimensiunea unuia sau a mai multor asigurători față de piața totală este de așa natură încât falimentul său ar pune în pericol capacitatea unei SGA de a satisface cererile deținătorului de polițe de asigurare. În cadrul acestor limite - care urmează să fie tratate mai jos - raportorul consideră că schema ar trebui să fie concepută în conformitate cu principiul subsidiarității. Ca atare, raportorul recunoaște faptul că eventualele denaturări ale concurenței din cadrul pieței unice rămân nesoluționate, dar consideră că astfel de probleme se vor rezolva cel mai bine la o dată ulterioară, după stabilirea altor schimbări legislative și după asigurarea obiectivului principal de protecție a consumatorului și contribuabilului.

Domeniul geografic de aplicare a SGA ar trebui să fie bazat pe principiul „țării de origine”

În absența unor standarde armonizate de protecție a consumatorului la nivelul UE, abordarea în conformitate cu principiul „țării gazdă” prezintă unele merite din perspectiva unor condiții egale și a protecției consumatorului. Cu toate acestea, acest lucru poate duce la dublarea costurilor pentru asigurătorii paneuropeni care trebuie să participe la mai multe scheme naționale și, mai important, dintr-o perspectivă de supraveghere prudentțială, contravine accentului pus de Directiva Solvabilitate II pe faptul că ultimul cuvânt privind problemele

prudențiale îi aparține autorității principale de supraveghere (din „țara de origine”). Astfel, în ultimă instanță, falimentul unui asigurător va fi legat de caracterul inadecvat al supravegherii exercitate de autoritatea de supraveghere din „țara de origine” și, astfel, povara responsabilității pentru despăgubirea deținătorilor de polițe de asigurare afectați de acest faliment ar trebui să fie suportată de către SGA bazată pe principiul „țării de origine”.

SGA ar trebui să acopere în totalitate cererile de despăgubire valabile pentru toate formele de asigurare, iar procesul de despăgubire a cererilor ar trebui să ofere coerență experienței consumatorului

Pentru ca toți consumatorii să își păstreze încrederea atât în industria asigurărilor, cât și în piața unică a serviciilor financiare, raportorul este convins că elementul-cheie al unei soluții SGA la nivelul UE ar trebui să fie asigurarea unui nivel consecvent de protecție pentru consumatorii tuturor tipurilor de produse de asigurare în caz de faliment al asigurătorului, vânzare abuzivă (a intermediarilor) sau fraudă. Noua legislație a UE nu ar trebui să ducă la o reducere a protecției consumatorilor în statele membre cu SGA preexistente (dintre care multe oferă deja de protecție pentru toate clasele de asigurare și/sau 100 % plăți). Ca urmare, consumatorii europeni ar trebui să fie încrezători că toate tipurile de produse de asigurare pe care le cumpără sunt acoperite de o SGA și că această SGA le va garanta că vor primi o despăgubire de 100 % într-o perioadă de timp fixă, valabilă pe întreg teritoriul UE.

În plus, pentru ca principiul „țării de origine” să fie credibil din perspectiva consumatorului, experiența consumatorului atunci când vine vorba de a face cereri în temeiul SGA trebuie să fie coerentă indiferent de țara de origine a asigurătorului. Este esențial ca deținătorii de polițe de asigurare să aibă un singur punct de contact în cadrul autorității naționale de supraveghere care să îi poată ajuta cu cererile, fie de la SGA internă, fie de la o SGA dintr-un alt stat membru. Nu în ultimul rând, aceștia ar trebui să poată beneficia de asistență corespunzătoare în înțelegerea procesului de despăgubire și să poată prezenta cererile în propria lor limbă. AEAPO ar trebui să lucreze la dezvoltarea unei abordări armonizate pentru cererile de despăgubire ale deținătorilor de polițe de asigurare, bazată pe simplitate și pe cele mai bune practici, dacă este necesar prin intermediul unor standarde tehnice obligatorii. Autoritățile de supraveghere din „țara de origine” și din „țara gazdă” ar trebui să coopereze îndeaproape pentru a limita la minimum perturbările pentru deținătorii de polițe de asigurare din „țara gazdă” în eventualitatea unui faliment.

SGA ar trebui să acopere doar persoanelor fizice în acest stadiu, deși schemele naționale pot alege să includă persoanele juridice

Există avantaje în includerea microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici într-o SGA din perspectiva pieței unice, dar definirea criteriilor de identificare a acestor întreprinderi necesită o atenție deosebită. Într-adevăr, raportorul observă că, deși la nivelul UE există o definiție a ceea ce constituie o IMM (Recomandarea 2003/361/CE a Comisiei), această definiție nu este aplicată consecvent pe întreg teritoriul UE. Natura schimbătoare a acestor întreprinderi în timp generează complicații suplimentare. Ca urmare, orice viitoare Directivă privind SGA ar trebui să fie limitată la persoanele fizice, dar, după adoptarea unei definiții juridice a IMM-urilor în întreaga UE și după stabilirea unei SGA destinată numai consumatorilor, Comisia ar trebui să reexamineze argumentele în favoarea introducerii persoanelor juridice selectate în domeniul de aplicare a SGA. În conformitate cu abordarea armonizării minime susținută pe

parcursul acestui raport, raportorul consideră că fiecărui stat membru ar trebui să i se permită să includă persoanele juridice în cadrul SGA naționale dacă doresc acest lucru.

Modelul de finanțare a SGA ar trebui să fie în conformitate cu principiul subsidiarității. Schema SGA ar trebui să fie suficient de robustă, iar autoritatea de supraveghere din „țara de origine” să aplice standarde de supraveghere credibile pentru a evita finanțarea de către contribuabil a cererilor de despăgubire, cu supravegherea AEAPO.

SGA existente reflectă caracteristicile specifice ale piețelor naționale și au o structură foarte eterogenă. Ca urmare, dacă protecția consumatorului și a contribuabilului este consecventă și poate fi asigurată, raportorul nu vede nici un avantaj în adoptarea unei abordări europene armonizate pentru finanțarea SGA în acest moment.

În special, raportorul nu susține impunerea unei abordări ex ante într-o directivă de armonizare minimă. Cu toate că, probabil, este adecvată în anumite state membre din cauza unor circumstanțe istorice, nu este clar, în general, de ce UE ar solicita punerea la dispoziție a unui fond ex ante, având în vedere că:

- chiar și în timpul crizelor financiare asigurătorii - spre deosebire de bănci - nu au tendința de a se prăbuși en masse din cauza profilului lor diferit de finanțare și lipsei de interconexiuni sistemice;
- insolvența/falimentul asigurătorului nu conduce la necesități imediate de finanțare, cererile de polițe fiind foarte nelichide din perspectiva consumatorului, spre deosebire de depozitele pentru clienți mici din bănci;
- deși se susține că afilierea la aceste scheme ex ante reduce pericolul moral, nu există nicio dovadă care să sugereze că asigurătorii care operează în cadrul schemelor ex ante sau ex post existente în Europa adoptă diferite profiluri de risc în consecință;
- la nivel macro, este discutabil dacă o schemă ex ante ar fi suficient de mare pentru a contribui la diminuarea efectelor prociclice ale unei crize.

Cu toate acestea, raportorul recunoaște că, într-un număr mic de piețe, există o concentrare prin care falimentul unuia sau al mai multor asigurători ar putea pune o presiune semnificativă asupra capacității unei SGA de a absorbi toate cererile făcute înainte ca autoritățile de supraveghere să poată restructura și/sau vinde întreprinderile și/sau portofoliile de asigurare. Acest lucru ar putea face în cele din urmă ca contribuabilul să suporte costurile cererilor. Într-o astfel de situație, raportorul consideră că autoritățile de supraveghere responsabile din „țara de origine” îi revine sarcina de a se asigura că pericolul suplimentar prezentat la adresa unei SGA naționale de prezența unuia sau a mai multor asigurători mari este justificat prin standarde suplimentare de supraveghere. Acest lucru ar putea lua forma unui fond general ex ante, a unor cerințe suplimentare de capital percepute în conformitate cu Directiva Solvabilitate II acelor asigurători mai mari (în conformitate cu Pilonul 2 sau cu modelul intern de aprobare mai strict), a contribuției exportatorilor de asigurări la un sistem specific ex ante, care cere unui asigurător individual să pună deoparte fonduri suplimentare într-un cont de garanție, sau o altă abordare. Având în vedere implicațiile pe care eșecul unei scheme naționale SGA le-ar putea avea asupra încrederii în piață în toată Europa, autoritățile naționale de supraveghere în coordonare cu AEAPO ar trebui să efectueze simulări de criză la nivel de piață și la nivel european a SGA naționale pentru a se asigura că acestea sunt capabile să suporte falimentul unuia sau al mai multor asigurători și să facă recomandări în cazul în care astfel de modele SGA se dovedesc a fi insuficiente. Acest lucru ar trebui să fie însoțit de

evaluări inter pares pentru a asigura schimbul de bune practici pentru SGA.

14.4.2011

AVIZ AL COMISIEI PENTRU PIAȚA INTERNĂ ȘI PROTECȚIA CONSUMATORILOR

destinat Comisiei pentru afaceri economice și monetare

referitor la sistemele de garantare a asigurărilor
(2011/2010(INI))

Raportor pentru aviz: Louis Grech

SUGESTII

Comisia pentru piața internă și protecția consumatorilor recomandă Comisiei pentru afaceri economice și monetare, competentă în fond, includerea următoarelor sugestii în propunerea de rezoluție ce urmează a fi adoptată:

- A. întrucât recenta criză economică a revelat o serie de grave deficiențe și inegalități pe piața unică, care au afectat încrederea consumatorilor și cetățenilor; întrucât, pentru a proteja drepturile consumatorilor și pentru a restabili încrederea acestora în piețele financiare, UE trebuie să ia măsuri urgente ținând seama de interesele consumatorilor în cadrul tuturor inițiativelor prezente și viitoare;
- B. întrucât lipsa unor sisteme de garantare a asigurărilor armonizate la nivel european și sistemele diferite din statele membre au avut ca rezultat o protecție inefficientă și inegală pentru deținătorii de polițe de asigurare și au încetinit funcționarea pieței asigurărilor prin distorsionarea concurenței transfrontaliere,
 - 1. consideră că un sistem comun de garantare a asigurărilor (Insurance Guarantee Scheme - IGS) la nivelul UE, coroborată cu ajustarea diferitelor regimuri IGS existente în statele membre, ar spori efectiv încrederea cetățenilor, ar proteja drepturile consumatorilor și ale contribuabililor și ar crește stabilitatea pieței în sectorul asigurărilor, în special, și pe piața internă și în domeniul serviciilor financiare, în general; prin urmare, salută inițiativa Comisiei de a institui un cadru minim de armonizare privind IGS;
 - 2. consideră că Directiva Solvabilitate II nu creează un cadru care să împiedice total falimentul societăților de asigurare și nu protejează consumatorii împotriva pierderilor suferite în caz de faliment al societăților de asigurare; prin urmare, solicită Comisiei să

asigure coerența și consecvența sistemului comun de garantare a asigurărilor care va fi adoptat prin Directiva Solvabilitate II;

3. recunoaște că abordarea cea mai realistă și mai utilă în momentul de față ar fi crearea unui cadru coerent și obligatoriu din punct de vedere juridic în ceea ce privește protecția oferită de IGS, bazat pe o armonizare minimă, care să nu submineze protecția asigurată deja de unele state membre; sprijină propunerea potrivit căreia ar trebui, pe termen lung, să se urmărească armonizarea prevederilor care vizează aspecte importante ale protecției consumatorilor, cum ar fi principiul statului membru de origine, limitele de compensare și alte aspecte conexe; consideră că, odată cu intrarea în vigoare a cadrului legislativ privind sistemul de garantare a asigurărilor, Comisia ar trebui să desfășoare o expertiză pentru a stabili dacă legislația și-a atins principalele scopuri și obiectivele-cheie; sprijină poziția potrivit căreia structura legislativă a IGS ar trebui să se bazeze pe evaluări de impact adecvate;
4. susține că, pentru a garanta o protecție completă și continuă a deținătorilor de polițe de asigurare și a beneficiarilor, Comisia ar trebui să selecteze și să ia în considerare alte mecanisme de protecție și dispoziții legislative, deja existente; consideră că sistemul de garantare a asigurărilor ar trebui activat atunci când alte mecanisme de protecție au eșuat;
5. consideră că viitoarele IGS ar trebui să se bazeze pe principiul statului membru de origine, în special pentru filialele transfrontaliere ale societăților de asigurare, cu condiția ca statele membre să asigure un grad ridicat și un nivel egal de protecție a consumatorilor pentru toate persoanele fizice - fie că sunt deținători de polițe de asigurare sau alți beneficiari - acoperite de toate tipurile de contracte de asigurare (de viață sau generale) caracteristice consumatorilor;
6. remarcă faptul că nu există un sistem de garantare pentru pensiile din cadrul celui de-al doilea pilon gestionat de fondurile de pensii, în timp ce asigurătorii care pun la dispoziție pensii ar fi încadrați într-un IGS; prin urmare, insistă ca produsele de pensii din cadrul celui de-al doilea pilon să fie incluse în sisteme separate și distincte, care să ofere același nivel de protecție tuturor pensionarilor;
7. insistă ca informațiile disponibile consumatorilor în cazul insolvenței unui asigurător să fie ușor accesibile, complete și ușor de urmat, cu indicații clare privind autoritatea căreia consumatorul poate să i se adreseze pentru a solicita despăgubiri sau informații; este convins că prin crearea unui punct unic de contact pentru toate sistemele de compensații sau garanții financiare s-ar oferi siguranța că legislația existentă este cu adevărat în beneficiul consumatorilor, în special în ceea ce privește furnizarea de informații și facilitarea contactelor și plăților transfrontaliere;
8. subliniază că ar trebui îmbunătățite cunoștințele și gradul de sensibilizare ale consumatorilor în ceea ce privește serviciile financiare și riscurile conexe; prin urmare, propune să fie instituit un mecanism similar Fișei europene standard de informații (ESIS) pentru polițele de asigurare, care va include avertismente clare și obligatorii cu privire la riscurile asociate produselor de investiții complexe legate de domeniul asigurărilor și cu privire la existența unui sistem de garantare a asigurărilor administrat de o autoritate națională concretă, astfel încât deținătorul poliței să poată înțelege mai bine produsele de

asigurare și să dispună de toate informațiile relevante;

9. consideră că, pentru a asigura un nivel înalt de protecție a consumatorilor în caz de faliment al asiguratorului, un eventual cadru european pentru IGS ar trebui să ofere o alegere între despăgubirea financiară pentru pierderile suportate și menținerea contractelor de asigurare prin transferul portofoliului, opțiunea din urmă fiind cea de preferat, asigurându-se totodată faptul că, în toate cazurile, deținătorul poliței nu își pierde drepturile și privilegiile acordate de polița în cauză; recomandă să se analizeze posibilitatea stabilirii unei limite în cazul despăgubirilor acordate pentru asigurările neobligatorii, dar garantând totodată despăgubiri maxime pentru asigurările obligatorii;
10. remarcă faptul că pe anumite piețe de asigurări din UE limitele de despăgubire pentru asigurări și produsele de investiții bancare similare nu sunt aliniate; consideră că ar trebui să se garanteze de către Comisie că în aceste cazuri același nivel de protecție care se aplică depozitelor bancare și fondurilor de investiții ar trebui să se aplice și deținătorilor de produse de asigurare cu investiții vândute de societățile de asigurări;
11. consideră că mecanismele de finanțare în cazul IGS ar trebui să se bazeze atât pe finanțare ex ante, care să facă obiectul unei evaluări de impact detaliate, cât și pe finanțare ex post și că este necesară o dezbatere mai generală la nivel european pentru a asigura un procentaj rezonabil al fondurilor ex ante astfel încât sistemul să avantajeze consumatorul, însă fără a împovăra prea mult asiguratorul; recunoaște că fondurile de rezervă ex ante vor avantaja societățile de asigurări, deoarece vor induce o bună gestiune a riscurilor de afaceri;
12. invită Comisia și statele membre să promoveze o guvernanță și o supervizare eficiente în materie de IGS de către autoritățile competente ale statelor membre și de către AEAPO și să intensifice cooperarea între autoritățile naționale și AEAPO pentru a garanta o abordare coerentă față de sistemele de garantare a asigurărilor; insistă asupra faptului că sistemele de supraveghere interne ce au aprobat AEAPO ar trebui să verifice dacă IGS sunt capabile să facă față falimentului unuia sau mai multor asigurători și, de asemenea, ar trebui să faciliteze schimbul de informații și de bune practici;
13. recunoaște că problemele de concentrare a pieței ar putea afecta capacitatea unui IGS de a absorbi toate cererile de despăgubire ale deținătorilor de polițe de asigurare care rezultă din falimentul unuia sau mai multor asigurători; consideră că trebuie evitate normele privind IGS care ar putea conduce la constrângeri suplimentare pe piețele concentrate.

REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE

Data adoptării	13.4.2011
Rezultatul votului final	+: 34 -: 0 0: 3
Membri titulari prezenți la votul final	Pablo Arias Echeverría, Adam Bielan, Lara Comi, Anna Maria Corazza Bildt, António Fernando Correia De Campos, Jürgen Creutzmann, Christian Engström, Evelyne Gebhardt, Louis Grech, Małgorzata Handzlik, Iliana Ivanova, Philippe Juvin, Sandra Kalniete, Eija-Riitta Korhola, Edvard Kožušník, Kurt Lechner, Toine Manders, Mitro Repo, Robert Rochefort, Zuzana Roithová, Heide Rühle, Matteo Salvini, Christel Schaldemose, Andreas Schwab, Eva-Britt Svensson, Róza Gräfin von Thun und Hohenstein, Kyriacos Triantaphyllides, Emilie Turunen, Bernadette Vergnaud, Barbara Weiler
Membri supleanți prezenți la votul final	Ashley Fox, María Irigoyen Pérez, Constance Le Grip, Pier Antonio Panzeri, Konstantinos Poupakis, Sylvana Rapti, Olle Schmidt

REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE

Data adoptării	15.6.2011
Rezultatul votului final	+: 37 -: 0 0: 1
Membri titulari prezenți la votul final	Sharon Bowles, Udo Bullmann, Pascal Canfin, Nikolaos Chountis, George Sabin Cutaș, Leonardo Domenici, Diogo Feio, Elisa Ferreira, Ildikó Gáll-Pelcz, José Manuel García-Margallo y Marfil, Jean-Paul Gauzès, Sven Giegold, Sylvie Goulard, Liem Hoang Ngoc, Gunnar Hökmark, Wolf Klinz, Jürgen Klute, Philippe Lamberts, Werner Langen, Astrid Lulling, Arlene McCarthy, Ivari Padar, Alfredo Pallone, Anni Podimata, Antolín Sánchez Presedo, Olle Schmidt, Edward Scicluna, Peter Simon, Peter Skinner, Theodor Dumitru Stolojan, Ivo Strejček, Kay Swinburne, Marianne Thyssen, Ramon Tremosa i Balcells, Corien Wortmann-Kool
Membri supleanți prezenți la votul final	David Casa, Ashley Fox, Thomas Mann