

II

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

412 SESJA PLENARNA W DNIACH 27-28 PAŹDZIERNIKA 2004 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady o reasekuracji i zmianie dyrektyw 73/239/EWG, 92/49/EWG oraz dyrektyw 98/78/WE i 2002/83/WE

COM(2004) 273 final. – 2004/0097 (COD)

(2005/C 120/01)

Dnia 10 czerwca 2004 r. Rada postanowiła, zgodnie z art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 6 października 2004 r. Sprawozdawcą był FRANK von FÜRSTENWERTH.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004r. (posiedzenie z dn. 27 października 2004 r.) Komitet stosunkiem głosów 158 do 4, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 W chwili obecnej nie istnieją w UE żadne zharmonizowane ramy kontroli nad firmami reasekuracyjnymi. Systemy nadzoru działalności reasekuracyjnej w poszczególnych Państwach Członkowskich wykazują w związku z tym znaczne różnice.

1.2 Na tym tle w dniu 21 kwietnia 2004 r. Komisja przedłożyła projekt dyrektywy o reasekuracji i zmianie dyrektyw 73/239/EWG, 92/49/EWG oraz dyrektyw 98/78/WE i 2002/83/WE. Zasadnicze cechy propozycji dyrektywy są następujące:

- koncepcja nadzoru polegająca na zharmonizowaniu i wzajemnym uznawaniu, oparta na aktualnych regułach nadzoru ubezpieczeń bezpośrednich;
- przyspieszone procedury dzięki dyrektywie opartej na aktualnych uregulowaniach odnośnie ubezpieczeń bezpośrednich;
- system obowiązkowych zezwoleń;
- wymagania odnośnie marginesu wypłacalności zgodne z wymaganiami w stosunku do ubezpieczeń bezpośrednich z możliwością ich podwyższenia w ramach procedury komitologii;

2. Propozycje Komisji

2.1 Dyrektywa powinna tworzyć zharmonizowane ramy dla towarzystw reasekuracyjnych i towarzystw wewnętrznych (captives) ⁽¹⁾ w Unii Europejskiej.

2.2 Propozycja dyrektywy określa warunki minimalne, które są konieczne w celu uzyskania urzędowego zezwolenia. Warunkami są m.in. wymóg formy prawnej, przedłożenie planu przedsiębiorstwa i utrzymywanie minimalnego funduszu gwarantowanego. Działalność jest ograniczona do działań z zakresu reasekuracji i związanych z tym czynności. Dodatkowo przeprowadzana jest kontrola kwalifikowanego właściciela udziałów oraz kontrola prowadzenia przedsiębiorstwa. Udzielone zezwolenie dotyczy całego związku.

2.3 Celem dyrektywy jest zakazanie składania depozytów przez firmy reasekuracyjne w stosunku do ubezpieczycieli bezpośrednich, jeśli nie jest to nakazane przez narodowe ustawodawstwo Państw Członkowskich. Nie dotyczy to depozytów

⁽¹⁾ Towarzystwo *captive* prowadzące reasekurację to towarzystwo reasekuracyjne należące do danego przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw nie prowadzących działalności jako ubezpieczycieli bezpośredni czy reasekurator. Działalność towarzystw *captive* ogranicza się do oferowania ubezpieczeń reasekuracyjnych owemu przedsiębiorstwu lub grupie przedsiębiorstw.

umownych. Oprócz stworzenia sprawnego rynku wewnętrznego, zamiarem Komisji jest wyznaczenie międzynarodowego benchmarku w celu zmniejszenia w skali światowej obciążeń europejskich firm reasekuracyjnych poprzez składanie depozytów.

2.4 W ramach przepisów odnośnie wypłacalności przedsiębiorstw u podstaw działalności reasekuracji szkód powinny leżeć wymagania stosowane w stosunku do wypłacalności towarzystw bezpośrednich ubezpieczeń szkód. W ramach procedury komitologii wypłacalność może być podwyższona o 50 %. Ustalenia w stosunku do wypłacalności towarzystw ubezpieczeniowych na życie powinny bazować na ustaleniach stosowanych w przypadku wypłacalności przedsiębiorstw ubezpieczeń bezpośrednich na życie. W przypadku równoczesnej działalności w zakresie reasekuracji na życie i reasekuracji szkód wymagane jest utrzymywanie rezerwy własnych środków. Podobnie jak towarzystwa ubezpieczeń bezpośrednich również towarzystwa reasekuracji powinny utrzymywać minimalny fundusz gwarantowany w wysokości nie mniejszej niż 3 mln €. W przypadku towarzystw wewnętrznych kwota ta może być zmniejszona do 1 mln €.

2.5 W przypadku, gdy sytuacja finansowa przedsiębiorstwa ulega pogorszeniu, gdy nie zostaną utworzone odpowiednio wysokie rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe lub wypłacalność jest zbyt niska, propozycja dyrektywy zawiera konkretne uprawnienia nadzoru prawnego. Uprawnienia te są analogiczne, jak w przypadku ubezpieczeń bezpośrednich i obejmują przedłożenie planu uzdrowienia sytuacji finansowej, planu finansowego, planu uzdrowienia finansowego oraz odebranie zezwolenia.

2.6 Towarzystwa reasekuracji, które posiadały prawo lub zezwolenie na działalność reasekuracyjną przed terminem wdrożenia dyrektywy o działalności reasekuracyjnej, mogą kontynuować swoją działalność bez składania wniosku o uzyskanie zezwolenia. Podlegają materialnym przepisom dyrektywy. Państwa Członkowskie mogą jednak wprowadzić dodatkowy okres przejściowy wynoszący do dwóch lat.

2.7 W propozycji dyrektywy przenoszone są uprawnienia Komisji do technicznego przystosowania dyrektywy („komitologia”).

2.8 Do przepisów dotyczących nadzoru towarzystw reasekuracji mają zostać dostosowane uregulowania odnoszące się do dyrektyw z zakresu ubezpieczeń na życie, szkód i grup ubezpieczeniowych. Zgodnie z tym:

— nadzór nie może odrzucić umowy reasekuracyjnej z powodów, które związane są bezpośrednio z finansową wypłacalnością unijnego towarzystwa ubezpieczeniowego (reasekuracji);

— nie może obowiązywać żaden przepis, zgodnie z którym w systemie techniczno-ubezpieczeniowym rezerwy brutto i rezerwy jeszcze nie wypłaconych przypadków ubezpieczeń muszą być zabezpieczane wartościami majątkowymi (zakaz składania depozytów);

— towarzystwa ubezpieczeń bezpośrednich, zajmujące się reasekuracją, podlegają tym samym wymaganiom odnośnie wypłacalności, co towarzystwa reasekuracji;

— dyrektywa o grupach ubezpieczeniowych jest dostosowywana taki sposób, że towarzystwa reasekuracji oraz towarzystwa ubezpieczeń bezpośrednich są równouprawnione.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet popiera propozycję Komisji, która przyczynia się do wzmocnienia Europy jako centrum finansowego poprzez zapewnienie, że towarzystwa reasekuracji i towarzystwa wewnętrzne będą dysponowały wystarczającym kapitałem, aby wypełnić przejęte zobowiązania. W ten sposób trwale wzmocnienia jest pozycja europejskich towarzystw reasekuracji na międzynarodowych rynkach ubezpieczeniowych.

3.2 Komitet wyraźnie podkreśla znaczenie gospodarki ubezpieczeniowej dla Europy jako centrum finansowego. W 2002 r. całkowita kwota składek 40 największych firm reasekuracyjnych wyniosła 138.601.200.000 USD, z czego 58.544.000.000 USD przypadło na firmy reasekuracyjne w UE.

3.3 Reasekuracja dotyczy w pierwszym rzędzie stosunków pomiędzy ubezpieczycielami bezpośrednimi i firmami reasekuracyjnymi. Wypadnięcie jednej lub większej ilości firm reasekuracyjnych może mieć jednak wpływ na konsumentów, jeżeli na skutek wycofania się tych firm ubezpieczyciel bezpośredni nie może wypełnić swoich zobowiązań. Dlatego Komitet uznaje, że propozycja dyrektywy przyczynia się do podwyższenia poziomu ochrony konsumentów w UE. Komitet wskazuje równocześnie na to, że odpowiednia ochrona reasekuracyjna leży również w interesie konsumenta. Zakłada to jednak sytuację, że na Europejskim Rynku będzie istniała odpowiednia oferta reasekuracji po stosownych składkach.

3.4 Komitet pochwała założenie „fast-track”, przyjęte przez Komisję, co oznacza, że uregulowania odnośnie nadzoru nad reasekuracją mają być stworzone w oparciu o istniejące uregulowania dotyczące nadzoru nad ubezpieczycielami bezpośrednimi. W szczególności na tle obecnie trwającego projektu Solvency-II wydaje się to być właściwym założeniem.

3.5 Niezwykle ważna jest okoliczność, że rynek reasekuracji jest rynkiem zglobalizowanym. Komitet wzywa zatem Parlament, Radę i Komisję do zwrócenia szczególnej uwagi w trakcie dalszej dyskusji nad dyrektywą na międzynarodową konkurencyjność europejskich firm reasekuracyjnych.

3.6 Komitet uznaje, że również europejskie firmy reasekuracyjne po zamachach 11 września udowodniły swoją rzetelność finansową. Na tym tle każde nowe obciążenie europejskich firm reasekuracyjnych powinno zostać poddane dokładnej analizie kosztów i korzyści.

3.7 Komitet uznaje, że dotychczas w UE istniały różnorodne systemy nadzoru. Charakteryzowały się one kombinacją uregulowań odnośnie wypłacalności, lokat kapitałowych i depozytów. Na podstawie propozycji Komisji złożone zostaną przede wszystkim dotychczasowe uregulowania w zakresie składania depozytów. Przy tej okazji należy zapewnić, aby stosowne urzędy nadzoru zdobyły odpowiednie zaufanie do instrumentów nadzoru, jakimi będą w przyszłości dysponowały i rozwinęły ich jednolite stosowanie.

4. Przepisy odnośnie wypłacalności w przypadku reasekuracji na życie (artykuł 38)

4.1 Zgodnie z propozycją dyrektywy przepisy o obliczaniu marginesu wypłacalności towarzystw ubezpieczeń na życie mają być przeniesione na towarzystwa reasekuracji na życie. W przypadku reasekuracji na życie Komisja proponuje przejście reguł odnośnie wypłacalności sektora ubezpieczeń bezpośrednich w niezmienionej formie. Obliczanie wypłacalności zawiera dwa składniki, mianowicie 3% sumę ryzyka (sum at risk) i 4% rezerw matematycznych. Przez co z punktu widzenia Komitetu dochodzi do nieproporcjonalnego obciążenia europejskich towarzystw reasekuracji na życie. Propozycja Komisji:

- nie uwzględnia profilu działalności/ryzyko reasekuracji na życie i prowadzi do nieumiarkowanego „przekapitalizowania” towarzystw reasekuracji na życie;
- prowadzi do znacznego pogorszenia sytuacji europejskich towarzystw reasekuracji na życie w stosunku do ich międzynarodowych konkurentów (porównaj załącznik); należy się obawiać, że spowoduje dalszy spadek podaży reasekuracji;
- prowadzi do znacznego wzrostu ceny ochrony reasekuracyjnej;
- może przyczyniać się do destabilizacji rynków finansowych, jeżeli na podstawie wzrastających kosztów ubezpieczyciele bezpośredni zrezygnują z wykupienia reasekuracji;
- dodatkowymi kosztami obciąża tworzenie prywatnych emerytalnych funduszy kapitałowych

4.2 Towarzystwa ubezpieczeń i reasekuracji na życie w Europie różnią się od siebie w znacznym stopniu pod względem swojej struktury ryzyka. W przypadku ubezpieczeń na życie ryzyko lokat kapitałowych leży z reguły po stronie ubezpieczyciela bezpośredniego. Tylko ta różnica pokazuje, że formuła wypłacalności w przypadku ubezpieczeń kapitałowych nie może zostać odpowiednio odwzorowana.

4.3 Porównanie z metodami obliczania agencji ratingowych pokazuje, że wymagania propozycji UE mogą być zbyt wysokie. Wymagania odnośnie wypłacalności w USA bazują co prawda na sumie ryzyka, uwzględniają jednak zmienny czynnik, który jest uzależniony od wielkości danego portfela (0,8% w przypadku stanu funduszu powyżej 25 mld €). Założenia kanadyjskich urzędów nadzoru i agencji ratingowych posiadają podobną strukturę.

4.4 Podczas gdy działalność ubezpieczeń bezpośrednich, zawieranych pomiędzy ubezpieczycielem i klientem nadal odbywa się na poziomie narodowym, reasekuracja stanowi raczej biznes międzynarodowy. Wynika to z potrzeby międzynarodowej dywersyfikacji ryzyka. Dlatego konieczny jest raczej Level-Playing-Field pomiędzy oferentami w ramach Unii z międzynarodowymi konkurentami z USA, Bermudów i Szwajcarii.

4.5 Europejskie towarzystwa reasekuracji, które podlegają międzynarodowej konkurencji obawiają się, że będą w gorszej sytuacji od swoich pozaeuropejskich konkurentów, ponieważ ci drudzy podlegają mniej rygorystycznym wymaganiom pod względem kapitału własnego. Działalność reasekuracyjna może przypuszczalnie w znacznym stopniu wyemigrować do pozaeuropejskich centrów reasekuracji, takich jak Bermudy lub USA. Przeniesienie oferty reasekuracji doprowadzi do znacznego osłabienia pozycji Europy jako centrum finansowego. Zbyt wysokie wymagania nieuchronnie doprowadzą do zmniejszenia się oferty reasekuracyjnej i/lub wzrostu jej ceny. Wzrost cen reasekuracji niechybnie przeniesie się na koszt produktów ubezpieczycieli bezpośrednich, a przez to dotknie konsumentów. Wyższe ceny będą miały silny negatywny wpływ na konieczność tworzenia prywatnych emerytalnych funduszy kapitałowych.

4.6 Wszystko to, zdaniem Komitetu, nie prowadzi do wspierania europejskiego rynku wewnętrznego. Szczególnie nowe Państwa Członkowskie UE są zainteresowane sprawnym funkcjonowaniem wewnętrznego rynku reasekuracji i byłyby szczególnie dotknięte negatywnymi zmianami struktury oferty reasekuracji.

4.7 Komitet dochodzi więc do wniosku, że propozycja dyrektywy odnośnie obliczania marginesu wypłacalności w przypadku ubezpieczeń na życie może zaszkodzić konkurencyjności europejskim towarzystwom reasekuracji. Z tych powodów Komitet jest zdania, iż propozycja Komisji odnośnie wypłacalności towarzystw reasekuracji na życie powinna być znacznie zmodyfikowana.

4.8 Komitet proponuje zatem, aby w zakresie reasekuracji na życie, kierować się obliczaniem wypłacalności, takim jak w przypadku towarzystw reasekuracji szkód.

4.8.1 Pod względem ryzyka, jak i konkurencji metoda obliczania wypłacalności towarzystw reasekuracji szkód jest więcej niż wystarczająca. Formuła wypłacalności szkód odpowiada w znacznym stopniu wymaganiom odnośnie wypłacalności w międzynarodowym porównaniu, co wykluczałoby w znacznym stopniu niekorzystną pozycję konkurencyjności europejskich towarzystw reasekuracji.

4.8.2 Formuła szkód odzwierciedla w adekwatny sposób działalność towarzystw reasekuracji na życie. Przede wszystkim poprzez przejmowanie ryzyka śmierci działalność towarzystw reasekuracji odpowiada raczej działalności ubezpieczycieli szkód i reasekuracji szkód niż działalności ubezpieczycieli na życie.

4.8.3 Pojedyncze ryzyka, które nie są uwzględniane w formułach szkód, mogą być w łatwy sposób uwzględniane w ramach projektu Solvency II.

4.8.4 Formuła szkód jest pod względem techniczno-ustawowym łatwa do wdrożenia, ponieważ Komisja w projekcie propozycji do dyrektywy (rewizja 3) przedłożyła już gotowy tekst dyrektywy.

4.8.5 Formuła szkód umożliwia towarzystwom reasekuracji na życie szybkie określenie swoich wymagań odnośnie wypłacalności, ponieważ potrzebne dane istnieją już w chwili obecnej i nie muszą być dopiero pozyskiwane. W szczególności ze względu na brak informacji w działalności międzynarodowej formuła szkód wydaje się bardzo korzystna.

4.8.6 Formuła wypłacalności szkód jest szczególnie odpowiednia w przypadku Fast Track Approach. Można ją łatwo wdrożyć, gdyż nie wymaga już żadnej dodatkowej regulacji w przypadkach, w których przykładowo składane są umowne depozyty.

5. Przepisy odnośnie wypłacalności w przypadku reasekuracji szkód (artykuł 37, 55)

5.1 Propozycja dyrektywy przewiduje, że przepisy odnośnie obliczania marginesu wypłacalności ubezpieczeń szkód będą przenoszone na reasekurację szkód. Połączone ma to być z możliwością podwyższenia wymagań odnośnie wypłacalności reasekuracji szkód nawet o 50 %, w ramach tzw. procedury Lamfalussy'ego.

5.2 Komitet uważa za właściwe przeniesienie uregulowań odnośnie wypłacalności ubezpieczeń szkód na reasekurację szkód w ramach koncepcji fast-track. Komitet ma jednak poważne zastrzeżenia wobec rozszerzania procedury Lamfalussy'ego na zakres wymagań odnośnie wypłacalności.

5.3 Niniejsza dyrektywa została zaplanowana jako projekt fast-track a nie jako dyrektywa ramowa w zakresie procedury Lamfalussy'ego. Przystosowanie wymagań odnośnie wypłacalności powinno następować dopiero w ramach dalszego projektu Solvency II.

5.4 Stosowanie procedury Lamfalussy'ego nie jest również w tej sprawie uzasadnione. Wymagania w stosunku do towarzystw reasekuracji odnośnie kapitału własnego nie stanowią w żadnym przypadku działań służących wdrożeniu, dla których wydania przewidziane są odpowiednie procedury Lamfalussy'ego. Jak wynika z długotrwałych negocjacji w zakresie banków przy projekcie Bazylea II, wymagania odnośnie kapitału własnego stanowią punkt centralny systemu nadzoru a w żadnym przypadku nie są późniejszą regulacją szczegółową.

5.5 Konkretnie wymagania odnośnie kapitału własnego zdaniem Komitetu powinny wynikać z samej dyrektywy, a nie z późniejszego ustawodawstwa wspólnotowego. To rozróżnienie znajduje również poparcie w aktualnym projekcie konwentu, który domaga się, aby zasadnicze uregulowania znajdowały się w samych dyrektywach. Wskazanie Komisji na szerokie konsultacje w odpowiednim kręgu wydaje się być zatem niewystarczające.

6. Czynniki reasekuracji i retrocesja (artykuł 37, 38)

6.1 Projekt dyrektywy przewiduje, że przy obliczaniu wypłacalności retrocesje na innych reasekurantów mogą być uwzględniane wyłącznie do wysokości 50 % obciążenia szkód brutto. Jest to adekwatne do obowiązujących uregulowań dla ubezpieczycieli bezpośrednich w zakresie ubezpieczeń na życie i szkód. Przedłożona dyrektywa o nadzorze towarzystw reasekuracji powinna przyczynić się w znacznym stopniu do wzmocnienia finansowej wypłacalności branży reasekuracji w ramach Unii Europejskiej. Na tym tle Komitet uważa za uzasadnione całkowite uznawanie cesji ubezpieczycieli bezpośrednich i retrocesji reasekurantów, jeśli dokonujący cesji lub retrocesji podlega nadzorowi wewnątrz Unii Europejskiej.

6.2 Podwyższenie czynników reasekuracji i retrocesji jest, zdaniem Komitetu, zalecane również na tle wzrastających wymagań w stosunku do ubezpieczycieli w przypadku rozwiązywania problemów ogólnospołecznych, w szczególności z tego powodu, że po zamachach 11 września 2001 r. domagano się pokrycia ryzyka terroryzmu dla przemysłu i lotnictwa, natomiast ze względu na niski czynnik reasekuracji i retrocesji nie można było już po części oferować tańszych rozwiązań. W poszczególnych Państwach Członkowskich z powodu niskich czynników retrocesji nie mogły zostać rozwinięte żadne ubezpieczenia od ryzyka terroru.

7. Reguły w stosunku do funduszy (art. 34)

7.1 Komitet akceptuje założenie, zawarte w artykule 34 odnośnie jakościowych zasad nadzoru (Prudent-Person-Principle). Na podstawie specyfiki, a w szczególności międzynarodowego charakteru reasekuracji założenie to jest bardziej odpowiednie niż sztywna koncepcja ilościowa. UE wdraża niniejszym nowoczesną koncepcję, która jest zalecana również przez International Association of Insurance Supervisors (IAIS). Równocześnie Komitet uznaje jednak, że założenie jakościowe nie jest listem żelaznym, lecz wymaga od przedsiębiorstw ciągłej kontroli i udoskonalania procesu inwestycji kapitałowych.

7.2 Ponieważ na mocy dyrektywy należy ograniczyć lub uchylić istniejące dotychczas zasady nadzoru (takie jak np. składanie depozytu) zaleca się przewidzenie w niej możliwości, dzięki której Państwa Członkowskie miałyby prawo żądać od reasekuratorów działających na ich terytorium, by ci przestrzegali uzupełniających jakościowych przepisów dotyczących lokat kapitałowych. Tego rodzaju przepisy musiałyby być jednak uzasadnione w aspekcie zasady „Prudent-Person-Principle” oraz podjętych zobowiązań.

8. Okresy przejściowe (artykuł 51)

Towarzystwa reasekuracji nie podlegają w chwili obecnej w UE żadnym jednolitym ramom prawnym. Komitet zaleca zatem Komisji dokładne sprawdzenie, czy konieczne są dalsze regu-

lacje przejściowe. Mogłyby one np. dotyczyć instrumentów kapitałowych aktualnie stosowanych przez reasekuratorów, które nie są uznawane w ramach wymagań dla ubezpieczycieli bezpośrednich odnośnie własnego kapitału.

9. Wnioski końcowe

9.1 Komitet popiera w ramach wyrażonych zastrzeżeń propozycję Komisji odnośnie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady o reasekuracji i zmianie dyrektyw 73/239/EWG, 92/49/EWG oraz dyrektyw 98/78/WE i 2002/83/WE. Komitet jest zdania, że propozycja obejmuje prawie wszystkie zakresy nadzoru towarzystw reasekuracji. Całkowite wdrożenie dyrektywy przyczyni się w znacznym stopniu do wzmocnienia i ustabilizowania rynków asekuracji w Unii Europejskiej, co jest zgodne z celem Komisji.

9.2 Po sprawdzeniu propozycji Komisji Komitet odniósł się do wybranych aspektów propozycji dyrektywy, aby przekazać Komisji konkretne wskazówki i impulsy do dalszych rozważań i analiz. Komitet proponuje, aby również w zakresie reasekuracji na życie u podstaw znalazło się obliczanie wypłacalności, takie jak w przypadku reasekuracji szkód. Ponadto warunki wypłacalności nie powinny znaleźć się w zakresie stosowania procedury Lamfalussy'ego. Ponieważ Komitet uważa inicjatywę dyrektywy za ważną, opowiada się za szybką procedurą ustawodawczą.

Bruksela, dnia 27 października 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND