



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 11.4.2007
COM(2007) 178 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Окончателен доклад на Европейската комисия върху целесъобразността от запазване на изискванията за застраховка за професионална отговорност, налагани на посредници съгласно правото на Общността

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Изисквания на ЗПО за посредници съгласно правото на Общността	3
1.1.	Член 4 от ДЗП.....	4
1.2.	Член 7 и 8 от преработената ДКА	5
1.3.	Исторически данни	6
2.	Политическо основание за изискванията за ЗПО	7
2.1.	Защита на потребителите	7
2.2.	Предимства за доставчиците на услуги и пазарите	8
2.3.	Доводи против изискванията на ЗПО	8
3.	Целева консултация с държавите членки и компетентните власти	9
4.	Обществена консултация върху проекто-доклада.....	10
4.1.	Резултати от консултацията	10
5.	Изводи	11

ВЪВЕДЕНИЕ

Член 65, параграф 6 на Директива 2004/39/ЕО за пазарите на финансови инструменти (ДПФИ) задължава Комисията да докладва на Европейския парламент и на Съвета за целесъобразността от запазване на изискванията за застраховка за професионална отговорност, налагани понастоящем на посредници съгласно правото на Общността („ЗПО“). С цел събирането на предварителен материал за този доклад, Комисията проведе целева консултация с държавите-членки и компетентните власти. Резултатите от тази консултация бяха публикувани на 22 юни 2006 г. и предоставиха базата за проекто-доклада, който беше публикуван на 14 август и подложен на обществено обсъждане до 31 октомври 2006 г..

1. ИЗИСКВАНИЯ НА ЗПО ЗА ПОСРЕДНИЦИ СЪГЛАСНО ПРАВОТО НА ОБЩНОСТТА

Застраховката за професионална отговорност е застраховка за отговорност, която трябва да покрива, изцяло или частично, сумите, които се изплащат от професионалисти или под формата на щети, или в резултат на одобрени договорени споразумения, на трети страни като компенсация за загуби, произтичащи от действия, грешки или бездействия, извършени от професионалиста по време на изпълнение на служебните му задължения.

Правото на Общността изисква както от някои инвестиционни, така и от всички застрахователни посредници, като предварително условие за предоставяне на услуги, да сключват такава застраховка. Тези изисквания произлизат от две директиви:

- Директива 2002/92/ЕО за застрахователно посредничество (ДЗП)
- Директива 2006/49/ЕО за капиталовата адекватност на инвестиционните дружества и кредитните институции (преработена)¹ („преработената ДКА“)

Следващите раздели разработват в детайли изискванията на ЗПО по силата на тези директиви.

¹ Въпросните разпоредби произлизат от новия параграф (4b) на член 3 от Директива 93/6/ЕО, вмъкнат посредством член 67 на ДПФИ

Резюме на ЗПО и капиталовите изисквания за различни видове посредници

Застрахователно посредничество	Инвестиционно посредничество	Инвестиционно посредничество, което е и застрахователно посредничество
-----------------------------------	---------------------------------	---

ЗПО, покриваща цялата територия на Общността с размер на обезщетение най-малко EUR 1 000 000 за всеки иск или EUR 1 500 000 годишно за всички иски.

Едно от следните:

а) първоначален капитал от EUR 50 000;

б) ЗПО, покриваща цялата територия на Общността или някаква друга сравнима гаранция за отговорност, произтичаща от професионална небрежност, с размер на обезщетение най-малко EUR 1 000 000 за всеки иск или EUR 1 500 000 годишно за всички иски;

в) комбинация от първоначален капитал и ЗПО във форма, която има ниво на покритие, еквивалентно на това в буква а) или б).

ЗПО, покриваща цялата територия на Общността с размер на обезщетение най-малко EUR 1,000,000 за всеки иск или EUR 1 500 000 годишно за всички иски.

+

Едно от следното:

а) първоначален капитал от EUR 25 000;

б) ЗПО, покриваща цялата територия на Общността или някаква друга сравнима гаранция за отговорност, произтичаща от професионална небрежност, с размер на обезщетение най-малко EUR 500 000 за всеки иск или EUR 750 000 годишно за всички иски;

в) комбинация от първоначален капитал и ЗПО във форма, която има ниво на покритие, еквивалентно на това в буква а) или б).

1.1. Член 4 от ДЗП

Член 4, параграф 3 на ДЗП определя минималната граница на обезщетение за всеки иск по отделно и общо за всички иски.

От всички застрахователни посредници се изисква да имат ЗПО, покриваща цялата територия на Общността или някаква друга сравнима гаранция за отговорност, произтичаща от професионална небрежност, с размер на обезщетението най-малко EUR 1 000 000 за всеки иск или общо за всички иски EUR 1 500 000 на година (освен ако такава застраховка или сравнима гаранция не е вече осигурена от застрахователно дружество, презастрахователно дружество или друго дружество, от чието име действа застрахователният или презастрахователният посредник, или за което

застрахователният или презастрахователният посредник е упълномощен да действа, или такова дружество е поело пълната отговорност за действията на посредника).

Посредникът, независимо от размера си и независимо от това дали в действителност развива дейност в повече от една държава членка, трябва да отговаря на изискванията, за да бъде регистриран и за да осъществява застрахователно посредничество на територията на Европейския съюз. Все пак, изискванията са минималните граници на покритие (така че държавите-членки могат да добавят допълнителни изисквания по силата на националното си законодателство), и директивата не поставя граница на разрешеното застрахователно свръхпокритие на нито една полица. В ДЗП няма разпоредби, които да разрешават на държавите-членки да освобождават фирмите от изискването да имат ЗПО (различно от случаите, когато фирмата има „сравнима гаранция“): по-специално, не се разрешава капиталовият ресурс да се използва като алтернатива на ЗПО.

1.2. Член 7 и 8 от преработената ДКА

Сред поредицата от разпоредби, изискващи инвестиционните фирми, така както са определени в член 4, параграф 1(1) ДПФИ, да поддържат различни нива на първоначален капитал, член 7 и 8 от преработената ДКА налага изисквания от значение за ЗПО или първоначалния капитал на инвестиционните дружества, които по силата на ДПФИ са оправомощени да предоставят само инвестиционни консултантски услуги или да приемат или да предават нареждания от инвеститори, без в това време да държат авоари на клиента („посредници по ДПФИ“). Тези дружества са изключени от обхвата на изискванията за първоначален капитал, които се прилагат към инвестиционните дружества основно по силата на член 5 или 9 от преработената ДКА, а налаганите им изисквания относно капитала са значително по-ниски, поради това че са допълвани от изискванията на ЗПО, които пък не се прилагат към инвестиционните дружества.

Член 7 се прилага към посредниците по ДПФИ, които не упражняват в същото време и дейност по застрахователно посредничество. Такива дружества трябва да притежават едно от следните:

- а) първоначален капитал от EUR 50 000;
- б) застраховка за професионална отговорност, покриваща цялата територия на Общността или някаква друга сравнима гаранция за отговорност, произтичаща от професионална небрежност, с ниво на обезщетение най-малко EUR 1 000 000 за всеки иск или EUR 1 500 000 годишно за всички искове;
- в) комбинация от първоначален капитал и застраховка за професионална отговорност във форма, която има ниво на покритие, еквивалентно на това в буква а) или б).

Изискванията на ЗПО по силата на буква б) са, разбира се, идентични с тези, налагани върху застрахователните посредници по силата на ДЗП. Въпреки това, преработената ДКА дава по-голяма гъвкавост: избор между първоначален капитал, ЗПО или комбинация от двете.

Член 8 се прилага към посредниците по ДПФИ, които са регистрирани по ДЗП като застрахователни посредници. В допълнение към изпълнението на изискванията на ЗПО на член 4, параграф 3 от ДЗП, такива дружества трябва да имат едно от следните:

- а) първоначален капитал от EUR 25 000;
- б) застраховка за професионална отговорност, покриваща цялата територия на Общността или някаква друга сравнима гаранция за отговорност, произтичаща от професионална небрежност, с ниво на обезщетението от най-малко EUR 500 000 за всеки иск или EUR 750 000 годишно за всички искове;
- в) комбинация от първоначален капитал и застраховка за професионална отговорност във форма, която има ниво на покритие, еквивалентно на това в буква а) или б).

Крайният срок за въвеждане на тези изисквания още не е изтекъл, така че инвестиционните дружества към настоящия момент не са предмет на изискванията на ЗПО съгласно правото на Общността. Те могат, обаче, да бъдат предмет на подобни изисквания по силата на националните си законодателства и, следователно, наблюдения на базата на въздействието на аналогични национални изисквания е от значение за този проекто-доклад. Както ДЗП, така и преработената ДКА разрешава на държавите-членки да налагат правила, които са по-строги от тези, които се изискват в директивата.²

1.3. Исторически данни

Както беше посочено по-горе, изискванията на ЗПО, които се прилагат към застрахователните посредници по силата на ДЗП, се различават от изискванията, приложими към посредниците по ДПФИ по силата на преработената ДКА. ДЗП изисква всички застрахователни посредници да имат ЗПО с точно определено минимално покритие за отговорност за искове, произтичащи от професионална небрежност, докато посредниците по ДПФИ са предмет на режим, който позволява комбинация от ЗПО и минимален капитал.

Първоначалното предложение на Комисията за директива, което се превърна в ДПФИ³, изискваше от фирмите, които предоставят инвестиционни консултантски услуги или услуги по приемане и предаване на нареждания за клиенти, но които не държат пари или ценни книжа на клиенти, да имат ЗПО с покритие равно на изискваното по силата на ДЗП за застрахователни посредници, без възможност да отговарят на капиталовите изисквания като алтернатива. Все пак, по време на обсъжданията в Съвета някои държави членки изразиха съображения. Тези съображения бяха двойки:

- пазарните промени биха могли да намалят достъпа на инвестиционните консултанти до ЗПО и

² Точка 8: „Държавите членки трябва да имат възможност да създават правила, по-строги от предвидените в тази директива“

³ COM (200) 625 окончателен, член 11, параграф 2

- предложенията биха могли да наложат прекалено натоварване на фирмите, осъществяващи както инвестиционни консултантски услуги, така и застрахователно посредничество.

Съответно, предложението на Комисията беше модифицирано от съзаконодателите. Първо беше въведена по-голяма гъвкавост, като се разреши на фирмите да поддържат определеното ниво на ЗПО или определения минимален капитал, или комбинация от двете. Второ, беше създаден специален режим за инвестиционните дружества, които са регистрирани и като застрахователни посредници по силата на ДЗП. Тези дружества трябва да отговарят на изискванията на член 4, параграф 3 на ДЗП по отношение на тези посреднически дейности и в допълнение от тях се изисква да поддържат първоначален капитал най-малко EUR 25 000 или ЗПО с покритие най-малко половината от сумата, която се изисква от ДЗП, или комбинация от двете. Следователно, изискванията на ЗПО, наложени от ДЗП все още трябва да бъдат изпълнени, независимо с колко добра капитализация може да е фирмата.

Признавайки че изискванията на ЗПО на ДПФИ биха се различавали от тези на ДЗП, някои държави членки изтъкнаха по време на обсъжданията в Съвета, че ДПФИ трябва да промени ДЗП така, че да даде възможност на застрахователните (презастрахователните) посредници да ползват преимуществата достъпни за инвестиционните консултанти да заменят изцяло или частично изискванията на ЗПО с капитал. Такава промяна не беше приета, но вместо това партньорите законодатели въведоха клаузата за преразглеждане.

Целта на преразглеждането е да установи на базата на доказателства за въздействието върху пазарите в държавите членки дали комбинираните изисквания съответстват на целите за адекватна защита на потребителите и дали фирмите в ЕИП като цяло, или в специфичните национални пазари, срещат особени трудности или имат разходи при сключване на застраховка за професионална отговорност, което трябва да се вземе предвид при анализа на ефективността на този режим.

2. ПОЛИТИЧЕСКО ОСНОВАНИЕ ЗА ИЗИСКВАНИЯТА ЗА ЗПО

Изискванията на ЗПО са мярка за защита на потребителите, целяща да осигури възможност да бъде посрещнат иск на клиент срещу инвестиционно дружество или посредник, когато приходът или капиталът на дружеството или посредника не са достатъчни да покрият тяхната отговорност пред клиента. Но те също така представляват и ценен регулативен инструмент, който дава възможност на инвестиционните дружества да развиват определени видове бизнес с относително малък основен капитал. Това предотвратява вдигането на летвата твърде високо и последващото изключване на по-малките фирми от пазара. Това съображение е от особено значение в контекста на дейности като застрахователно посредничество или инвестиционно консултантство, където присъстват голям брой малки фирми.

2.1. Защита на потребителите

ЗПО ясно защитава потребителите като увеличава фондовете, които са на разположение за посрещане на искове, произтичащи от небрежен съвет или някаква друга форма на непрофесионално поведение. Например, ДПФИ регулира услугата за инвестиционно консултантство за първи път като основна услуга (по силата на ДЗУ тя

беше допълнителна услуга). ЗПО е полезен инструмент, осигуряващ правилното управление на рисковете, свързани с предоставянето на тази услуга.

2.2. Предимства за доставчиците на услуги и пазарите

ЗПО също има полза от фирмите. Наистина, много фирми поддържат ЗПО без да са нормативно задължени да го правят или поддържат свръх нормативно покритие спрямо установените задължения. То може да исигури финансов резерв за големи и неочаквани искове за обезщетение и по този начин да предпази активите на собствениците, като нормално покрива, както законовата отговорност, така и разходите за защита, сумата от които може да бъде толкова голяма, че в някои случаи да застраши платежоспособността на фирмата.

ЗПО може да бъде особено ценна за по-малките фирми, за които поддържането на големи капиталови суми може да се окаже трудно или неподходящо за тяхната бизнес структура. Застраховката може да действа заедно с пазарните сили като използва пазара за търговско застраховане в помощ на поддържане на платежоспособността на фирми, които предоставят важни услуги по продажби на дребно, като инвестиционно консултантство.

В допълнение, задължителната ЗПО е един полезен регулативен инструмент, който може да допълни капиталовите изисквания и инвеститорските компенсационни схеми. Изискването да се сключи ЗПО може да има един положителен ефект за в бъдеще като насърчава фирмите да усъвършенстват оценката си на риска и дейностите за контрол на риска, като фирмите с по-нисък рисков профил ще вървят към намаляване размера на премиите и увеличаване на разполагаемостта на покритието.

Нещо повече, в интерес е на всички предприятия с редовни документи фирмите да бъдат задължени да имат покритието на ЗПО, за да бъдат ограничени исковите върху инвеститорските компенсационни схеми.⁴ Фирма, която не разполага с адекватни ресурси може да е в състояние да посрещне основателни искове, заведени срещу нея и в краен резултат ще се изправи пред неплатежоспособност. Това, на свой ред, може да доведе до искове към инвеститорската компенсационна схема, средствата за които трябва да бъдат събрани от останалите участващи фирми в съответната партньорска група. Колкото е по-голям броят на исковите, заведени върху такива схеми, толкова по-високи са отрасловите вноски за финансирането им. Тъй като такива вноски не се влияят от риска, разходите за обезщетения могат да паднат несъразмерно върху дългогодишни, добре управляване фирми, които предоставят голяма част от средствата за схемата. ЗПО има склонност да намалява такава диспропорция във финансирането.

2.3. Доводи против изискванията на ЗПО

Първият и най-традиционен довод насочен срещу ЗПО е, че може да създаде проблем на “етична заплаха”. Това означава, че ЗПО може да промени поведението на

⁴ Когато настъпи щета, доставчикът на полица за ЗПО изплаща иска, съгласно условията на полицата за ЗПО, а фирмата трябва да плати сума, равна на експеса по нейната полица от собствения си капиталов ресурс. Когато ресурсите на фирмата са изчерпани, фирмата изпада в неплатежоспособност. Тогава всички обосновани искове на клиенти падат върху съответната инвеститорска компенсационна схема. Такава схема трябва да има определени граници, а всяка остатъчна загуба се понася от клиентите.

застрахованите по такъв начин, че да увеличи вероятността за или размера на исковете. Теорията е, че след като са получили защитата на застраховката, фирмите няма да имат същия финансов стимул да избягват действия или бездействия, които могат да предизвикат искове.

Друг довод срещу обширните изисквания на ЗПО е, че застрахователният пазар няма или няма да има капацитет да осигури ЗПО покритие на нарастналия брой фирми. Твърдеше се, че границите, определени в ДЗП са съгласувани във време, когато пазарният капацитет е бил по-голям, отколкото би могъл да бъде сега или в бъдеще. Ситуацията може да се е влошила от изискванията на ДПФИ за фирми, осъществяващи двата вида дейности и съществува известна загриженост, че комбинацията от изисквания може да доведе пазара до крайност, а някои фирми да не бъдат в състояние да поддържат определеното ниво на покритие. Друго съображение в тази връзка е стойността на ЗПО. С увеличаване броя на фирмите, от които се изисква да имат ЗПО, съществува риск, че увеличеното търсене може да вдигне цената на ЗПО и да изхвърли някои фирми за инвестиционно консултантство извън пазара, както и да създаде една преграда пред навлизането на нови фирми на пазара.

По-специално, бяха привеждани доводи, че ДЗП изисква високо ниво на застраховка, над това, което повечето малки фирми съвсем оправдано биха очаквали. Нещо повече, тези изисквания на ЗПО са „унифициран размер, подходящ за всички“, а не са разработвани според рисковия профил на фирмата.

Коментаторите настояват за съответно признание на ролята на капитала за застрахователните посредници. Капиталът може да помогне за финансиране на непланирани загуби или да запълни празнините в ЗПО покритието на фирмата, и, по-специално, може да помогне за финансиране на ескреса на полиците (тоест, първата сума по иск, която трябва да бъде изплатена от собствените ресурси на фирмата). Наистина член 7 и 8 от преработената ДКА признава, че капиталът или комбинацията от ЗПО и капитал могат да предоставят същата защита на клиента като тази в резултат на ЗПО. Вариантът да се използват финансовите ресурси за допълване на ЗПО може да даде на фирмите по-голяма гъвкавост, да им помогне да поддържат адекватни ресурси като цяло, и да получат съгласувано покритие на ЗПО в трудните пазарни условия.

3. ЦЕЛЕВА КОНСУЛТАЦИЯ С ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ И КОМПЕТЕНТНИТЕ ВЛАСТИ

През март 2006 г. ГД ПАЗАР адресира въпросник до държавите-членки и техните съответни компетентни органи с молба за информация относно приложението на застраховката за професионална отговорност по силата на ДЗП и преработената ДКА. Бяха получени 19 отговора на въпросника.⁵ Отговорите бяха съгласувани и публикувани като част от проекто-доклада на 14 август 2006 г.. Както разбираме, непълният брой отговори се дължи на факта, че по това време въвеждането на ДЗП е приключило неотдавна в много държави-членки, а крайният срок за въвеждане на по-голямата част от разпоредбите на преработената ДКА все още не е бил изтекъл.

⁵

Отговори бяха получени от Австрия, Кипър, Република Чехия, Финландия, Франция, Гърция, Унгария, Ирландия, Малта, Холандия, Норвегия, Полша, Румъния, Словакия, Испания, Швеция и Обединеното кралство. Белгия, Дания, Германия, Италия, Естония, Латвия, Литва, Люксембург и Португалия не дадоха отговор.

Поради същата причина, става ясно от получените отговори, че **държавите-членки като цяло имат малък опит и данни на разположение, които да послужат за основа на адекватна оценка на въздействието на режима, въведен от тези директиви върху фирмите и защитата, която предлагат на потребителите.** Нещо повече, трудно е да се предвиди какво ще бъде въздействието върху посредниците по силата на ДПФИ, които осъществяват и застрахователно посредничество по ДЗП. Както изглежда необходимите данни, които биха позволили да се направи една точна оценка няма да са на разположение преди началото на 2008 г..

Подробните отговори на държавите-членки, както и обобщението, което е част от проекто-доклада, бяха публикувани и могат да се видят на Интернет адреса на Комисията⁶.

4. ОБЩЕСТВЕНА КОНСУЛТАЦИЯ ВЪРХУ ПРОЕКТО-ДОКЛАДА

Комисията покани заинтересованите страни да изразят становища по проекто-доклада до 31 Октомври 2006 г.. Препоръчаният формат за участниците в допитването беше да представят общи бележки, последвани от отговори на специфичните въпроси.

Бяха получени коментари от 7 организации. Една от тях беше паневропейска и представяше отговор от името на асоциации за застрахователно посредничество от 14 държави-членки на Европейския съюз. Другите 4 бяха със седалища в Обединеното кралство, една в Германия и една в Австрия. Организацияте, участващи в допитването, бяха от различни сектори на застрахователната индустрия (брокери, агенти, застрахователи, застрахователни дружества), една представляваше независими финансови консултанти и една беше регулаторен орган. Този раздел обобщава най-важните резултати от обществената консултация.⁷

4.1. Резултати от консултацията

Важно е да се отбележи, че всички организации бяха единодушни по отношение на това, че ЗПО е ефективна форма за защита на инвеститорите, като повечето споделиха, че тя не може да бъде напълно изместена от изискванията относно капитала. Но имаха различни становища по въпроса дали настоящият регулативен режим на ЗПО е подходяща мярка за защита на инвеститорите. Някои от тях настояваха за по-строги изисквания на ЗПО, докато други се обявиха в полза на по-гъвкав подход, адаптиран към размера и рисковия профил на отделните фирми.

Две от участващите в допитването страни заявиха, че на фирмите трябва да бъде позволено да допълват или за подменят защитата на ЗПО с изисквания за собствен капитал с цел да се гарантира че липсата на достъпна ЗПО няма да доведе до отпадането на посредници.

Един от участващите, който представляваше застрахователни агенти, описа изискванията на ЗПО като важно, но ненужно бреме, което е накарало застрахователите да прехвърлят разходите за ЗПО върху своите агенти.

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid_reports_en.htm

⁷ По-подробно резюме на отговорите на специфичните въпроси може да се види на адрес:

Двама други участващи настояха Комисията да предприеме по-нататъшен преглед на ситуацията веднага след като директивите влязат в действие във всички държави членки, за да се даде възможност за една по-пълна оценка.

5. Изводи

Анализът на информацията, предоставена от държавите-членки, както и от акционерите, в отговор на двата кръга консултации предполага, на базата на ограничените данни, с които се разполага към настоящия момент, че политическите причини, които мотивират изискванията на ЗПО, наложена съгласно правото на Общността, остават валидни и няма достатъчно доказателства, които сочат, че те не са вече подходящи.

Въпреки това е ясно, че е твърде рано да се направи задълбочена оценка на това как тези изисквания въздействат върху доставчиците на услуги и потребителите. Режимът на ДЗП е действал съвсем кратко време в държавите-членки и страните нямат никакъв опит в прилагането на новите изисквания на ЗПО за инвестиционни фирми по силата на преработената ДКА. Точна оценка за целесъобразността на запазване на тези изисквания не може да бъде направена без натрупването на повече практически опит и данни, а такива няма да има преди изискванията на преработената ДКА да бъдат въведени и прилагани в продължение на най-малко една година от държавите-членки . Тогава би било уместно да се проведе по-нататъшно проучване дали изискванията на ЗПО и тези, свързани с капитала, са подходящи заместители. Комисията съответно ще продължи да извършва мониторинг в случай, че се установи пазарен срив.