



Biroul permanent al Senatului

Bp. 274.276/ 8.06.2023

Autoritatea de Supraveghere Financiară

Către: SENATUL ROMÂNIEI

31 05 1185
2023

Domnului Mario-Ovidiu OPREA - Secretar General

Stimate domnule Secretar General

Referitor la adresa nr. 2414/09.05.2023, înregistrată la Autoritatea de Supraveghere Financiară, denumită în continuare A.S.F., cu nr. RG 15024/11.05.2023, prin care Biroul permanent al Senatului a solicitat avizul A.S.F. asupra *Propunerii legislative privind completarea Legii nr. 132/2017 privind asigurarea obligatorie de răspundere civilă auto pentru prejudicii produse terților prin accidente de vehicule și tramvaie* (B274/03.05.2023) și *Propunerii legislative pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență nr.93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară* (B276/03.05.2023), vă comunicăm următoarele:

I. Referitor la *Propunerea legislativă privind completarea Legii nr. 132/2017 privind asigurarea obligatorie de răspundere civilă auto pentru prejudicii produse terților prin accidente de vehicule și tramvaie* (B274/03.05.2023), apreciem următoarele:

Propunerea legislativă vizează completarea art.18 din Legea nr. 132/2017 privind asigurarea obligatorie de răspundere civilă auto pentru prejudicii produse terților prin accidente de vehicule și tramvaie, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare *Legea nr. 132/2017*, cu dispoziții referitoare la păstrarea informațiilor privind clasa bonus – malus, pe o perioadă de 3 ani de la data încheierii ultimului contract RCA, în cazul înstrăinării sau radierii unui vehicul.

În prezent sistemul bonus-malus este reglementat prin prevederile Legii nr. 132/2017 și ale Normei A.S.F. nr. 20/2017 privind asigurările auto din România, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare *Norma A.S.F. nr. 20/2017*.

Astfel, potrivit art. 2 pct. 10 din Legea nr. 132/2017, sistemul bonus-malus este definit ca fiind „sistemul prin care asiguratul este încadrat în una dintre clasele de bonus (ceea ce conduce la reducerea primei de asigurare) sau în una dintre clasele de malus (ceea ce conduce la majorarea primei de asigurare), în funcție de istoricul de daunalitate al acestuia în perioada de referință”, iar potrivit art. 18 alin. (6) din aceeași lege, „criteriile de aplicare pentru sistemul bonus/malus sunt cele prevăzute în reglementările A.S.F.[...]”.

Exemplarul 1/2

Str. Splaiul Independenței nr.15, sector 5, București

Tel: +4021.659.6193

office@asfromania.ro; www.asfromania.ro

pagina 1 din 9

În ceea ce privește perioada pentru care asigurătorii sunt obligați să păstreze informații privind istoricul de daune, conform prevederilor art. 18 alin. (10) din aceeași lege, aceștia au obligația de a elibera „un certificat privind daunele înregistrate, pe parcursul ultimilor 5 ani de raporturi contractuale, sau absența acestor daune”, aceste prevederi reprezentând transpunere a prevederilor art. 16 ale Directivei 2009/103/CE.

În ceea ce privește reglementarea criteriilor de aplicare ale sistemului bonus-malus, acestea sunt reglementate distinct pentru persoane fizice și persoane juridice în cuprinsul art. 31 - 32 din Norma A.S.F. nr. 20/2017, după cum urmează:

„(2) Clasa de bonus se păstrează pe perioada anului calendaristic în care se încheie contractul RCA indiferent de perioada asigurată.

(3) Dacă în perioada de referință sunt înregistrate daune plătite, asigurații sunt penalizați prin aplicarea unui malus, respectiv majorarea primei de asigurare prin penalizarea cu două clase pentru fiecare eveniment pentru care s-a plătit o despăgubire.

(4) În situația în care un asigurat persoană fizică deține mai multe vehicule, asiguratul beneficiază de aceeași clasă a sistemului bonus-malus pentru toate vehiculele; la data intrării în vigoare a prezentei norme, reînnoirea contractului de asigurare încheiat de către persoanele fizice care dețin mai multe vehicule se încadrează în cea mai favorabilă clasă de bonus-malus corespunzătoare istoricului de daunalitate al asiguratului.

(5) În situația în care un asigurat persoană juridică deține mai multe vehicule, sistemul bonus-malus se aplică distinct pentru fiecare vehicul în parte.

(6) Pentru asigurații persoane juridice, transferul clasei bonus-malus în cazul înstrăinării sau radierii unui vehicul asigurat se realizează după cum urmează:

a) în cazul în care contractul RCA al acestuia a încetat, transferul clasei bonus-malus pe vehicul nou-dobândit se face pe baza istoricului deținut de către asigurat pentru vehiculul înstrăinat sau radiat;

b) în cazul în care asiguratul înstrăinează sau radiază un vehicul, într-o perioadă de maximum un an de la data introducerii în asigurare a unui vehicul nou-dobândit, transferul clasei bonus-malus pe acest vehicul se poate face la prima reînnoire a contractului RCA pe baza istoricului deținut de către asigurat pentru ambele vehicule.

(7) Transferul clasei bonus-malus se realizează pe baza solicitării scrise a asiguratului însoțite de documente privind înstrăinarea sau radierea vehiculului și achiziția vehiculului nou-dobândit.”

Astfel, sistemul bonus-malus pentru persoane fizice are în vedere istoricul daunelor achitate în baza unei asigurări RCA, în perioada de referință, indiferent de numărul vehiculelor aflate în proprietatea asiguratului. În acest caz, istoricul daunelor este asociat datelor de identificare ale asiguratului.

Pentru persoane juridice, istoricul de daune achitate este asociat datelor de identificare ale vehiculelor aflate în proprietate și asigurate, asiguratul având posibilitatea transferului clasei la ieșirea din patrimoniu a unui vehicul asigurat și intrarea unui vehicul nou.

Exemplarul 1/2

Față de cele prezentate anterior, Autoritatea de Supraveghere Financiară nu susține *Propunerea legislativă privind completarea Legii nr.132/2017 privind asigurarea obligatorie de răspundere civilă auto pentru prejudicii produse terților prin accidente de vehicule și tramvaie - Bp 274/2023*, justificat de faptul că în reglementările în vigoare se prevăd dispoziții referitoare la menținerea istoricului de daună pentru cel puțin 5 ani de relații contractuale.

III. Referitor la *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență nr. 93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară (B276/03.05.2023)*, apreciem următoarele:

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 113/2013, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare *O.U.G. nr. 93/2012*.

În conformitate cu prevederile art. 117 alin. (3) din Constituția României, republicată, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice.

Potrivit expunerii de motive ce însoțește propunerea legislativă, inițiatorii propun următoarele:

- „• *responsabilizarea conducerii A.S.F.*;
- *reglementarea în baza căroră membrii conducerii vor putea să fie înlocuiți;*
- *realizarea de studii de piață relevante;*
- *impunerea în sarcina operatorilor și furnizorilor de servicii de asigurare a unor obligații specifice;*
- *prezentarea și votarea pentru aprobarea sau respingerea raportului A.S.F.*;
- *propunerile nominale pentru calitatea de membru al Consiliului A.S.F. transparentizate și justificate de documente precum curriculum vitae, cazier judiciar și declarații pe propria răspundere ale candidaților.*

Totodată, se urmărește limitarea veniturilor personalului angajat în cadrul A.S.F. la nivelul salarizării Președintelui României, cu scopul de a evita cheltuielile excesive din taxele și tarifele plătite de contribuabili și de a asigura un management eficient și responsabil în cadrul instituției.”

1. Referitor la propunerea de la pct. 1 privind modificarea prevederilor art. 3 alin. (1), apreciem că aceasta restrânge competențele A.S.F. ce derivă din procesul de
Exemplarul 1/2

supraveghere pe care autoritățile competente le exercită conform legislației europene asupra entităților reglementate de acestea.

Astfel, activitatea de supraveghere desfășurată de A.S.F. constă în monitorizarea și verificarea în mod continuu de către structurile organizatorice de specialitate, în vederea exercitării rolului activ al A.S.F., a constatării modului de aplicare a reglementărilor legale în vigoare de către entitățile reglementate și/sau supravegheate de către A.S.F., precum și a gestionării corespunzătoare a riscurilor incidente activității acestora.

Procesul de supraveghere desfășurat de A.S.F. cuprinde atât acordarea autorizațiilor, aprobărilor sau avizelor prevăzute de lege, emiterea de reglementări cu privire la entitățile supravegheate de A.S.F., cât și monitorizarea permanentă a entităților și controlul asupra acestora.

Astfel, propunerea de introducere a lit. e) la art. 3 doar reia prevederile în vigoare ale părții introductive a art. 3 alin. (1): „*Supravegherea exercitată de A.S.F., prevăzută la art. 2 alin. (1), se realizează prin:*”

2. În ceea ce privește propunerea de la pct. 2 referitoare la completarea art. 5 cu lit. d) – g), apreciem că prevederile propuse pot prezenta un viciu de neconstituționalitate prin prisma lipsei de claritate și precizie a normei. Astfel, se face referire la entități și sunt utilizate expresii ca „*piețe relevante din sectorul asigurărilor*”, „*furnizori de servicii de asigurare*” și „*furnizori de servicii de asigurare cu putere semnificativă pe piață*” care nu sunt definite nici în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 93/2012 și nici în legislația aplicabilă sectorului asigurărilor.

Menționăm, de asemenea, faptul că A.S.F., prin structurile de specialitate, realizează analize și studii de piață, identifică și evaluează tendințele și riscurile piețelor financiare nebankare în vederea asigurării stabilității financiare și încrederii participanților și a consumatorilor de servicii financiare, identifică instituțiile și structurile sistemului financiar nebankar relevante din punct de vedere sistemic, realizează evaluări/simulări/teste de stres privind lichiditatea, solvabilitatea sau nivelul cerințelor financiare prudențiale ale entităților supravegheate de A.S.F.

3. Referitor la propunerile de la pct. 3 - 5 și 7-9 privind încetarea calității de membru al Consiliului A.S.F. „prin respingerea raportului anual A.S.F. de către Parlamentul României”, apreciem că prevederile în vigoare ale art. 10 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2012, „(2) Niciun membru al Consiliului A.S.F. nu poate fi revocat din funcție din alte motive sau prin altă procedură decât cea prevăzută la alin. (1).” **asigură independența autorității și a membrilor Consiliului A.S.F.**

Totodată, constatăm faptul că modificările propuse la art. 12 alin. (1) lit. f) și la art. 17 alin. (7) sunt contradictorii.

Exemplarul 1/2

Cu privire la dezbaterile și votul asupra raportului anual al A.S.F. în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului României, apreciem următoarele:

Reglementarea relațiilor dintre Parlament și Guvern/celelalte organe ale administrației publice, inclusiv autoritățile administrative autonome, este legiferată în cadrul capitolului IV din Constituția României, republicată.

Astfel, art. 111 din Legea fundamentală, intitulat „Informarea Parlamentului”, prevede:

„(1) Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie.

(2) Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului. Dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie.”

Prin urmare, obligația de informare a Parlamentului există și în prezent, conform prevederilor constituționale.

Funcția de control al Parlamentului în ceea ce privește atât Guvernul, cât și celelalte autorități nu presupune că organul prin care se exercită puterea executivă este în subordinea forului legislativ suprem, ci reprezintă doar o modalitate de conlucrare între aceste instituții ale unui stat democratic, și nu o imixtiune a puterii legislative în activitatea puterii executive, întrucât acest lucru ar însemna o încălcare a principiului separației și echilibrului puterilor în stat.

Astfel, doctrina de specialitate arată că **rolul funcției de control al Parlamentului asupra puterii executive este acela ca Parlamentul să fie informat corect și complet în vederea îndeplinirii funcției sale legislative.**

Forma în vigoare a art. 17 din O.U.G. nr. 93/2012 care reglementează raportul anual al A.S.F. prevede faptul că rapoartele instituțiilor se prezintă și se dezbate în plenul reunit al celor două Camere, fără ca acestea să fie supuse votului.

Aceste prevederi sunt în spiritul informării Parlamentului și nu al unei subordonări a autorităților administrative autonome față de acesta.

Mijloacele de control parlamentar exercitate asupra activității desfășurate de o instituție/autoritate există și în prezent, iar parlamentarii pot utiliza pârghiile legale și constituționale de solicitare a oricăror informații pe care le apreciază ca fiind necesare și utile pentru desfășurarea activității de legiferare.

4. Referitor la propunerile de la pct. 6 privind introducerea alin. (4) la art. 15 prin care se propune stabilirea unui nivel maxim al veniturilor brute lunare pentru membrii Consiliului A.S.F. și personalul angajat în cadrul A.S.F. („Nivelul maxim al veniturilor brute

Exemplarul 1/2

lunare din salarii și asimilate salariilor pe care le pot primi membrii Consiliului ASF și personalul angajat în cadrul ASF, nu poate depăși valoarea indemnizației brute lunare cuvenite Președintelui României, valabilă la data de 01 ianuarie a anului pentru care se primesc.”), arătăm următoarele:

Propunerea legislativă nu este suficient fundamentată în expunerea de motive care o însoțește, deoarece instrumentul de prezentare și motivare a proiectului de act normativ prevede doar scopul acestei propuneri, respectiv *„scopul de a evita cheltuielile excesive din taxele și tarifele plătite de contribuabili și de a asigura un management eficient și responsabil în cadrul instituției.”*

Potrivit art. 31 alin. (1) lit. a) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, instrumentul de prezentare și motivare include *„cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect”*. **Expunerea de motive nu conține, însă, evaluarea impactului normativ asupra sistemului de salarizare aplicabil entităților la care se referă, astfel cum este reglementat prin legislația în vigoare, din perspectiva cerințelor prevăzute la art. 31 alin. (1) lit. a) - e) din Legea nr. 24/2000.**

În acest sens, apreciem că ar putea fi incidente următoarele considerente ale Deciziei Curții Constituționale nr. 710/2009 privitoare la elaborarea unei propuneri legislative prin insuficienta fundamentare a instrumentului de prezentare și motivare: *„În ceea ce privește cuprinsul expunerii de motive - instrumentul de prezentare și motivare, avem în vedere prevederile art. 74 alin. (4) din Constituție, potrivit căroră "Deputații, senatorii și cetățenii care exercită dreptul la inițiativă legislativă pot prezenta propuneri legislative numai în forma cerută pentru proiectele de legi", ale art. 29 - 31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării) și, desigur, ale art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, conform căroră "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie". Analizând expunerea de motive ce însoțește propunerea legislativă, Curtea constată că aceasta este extrem de sumară, cuprinzând numai câteva mențiuni generice. În expunerea de motive nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este contrar prevederilor constituționale și legale mai sus indicate.”*

De altfel, prin raportare la art. 1 alin. (5) din *Constituția României*, republicată, Curtea Constituțională a României, în jurisprudența sa (Deciziile nr. 128/2019, 139/2019), a constatat

Exemplarul 1/2

neconstituționalitatea legii pentru lipsa temeinică a motivării reglementării. Astfel, în lipsa motivării sau al caracterului sumar al acesteia, precum și în lipsa unei fundamentări temeinice, **nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia, în condițiile unui pronunțat caracter tehnic al reglementării.** Or, normele de tehnică legislativă prevăzute de art. 6 din *Legea nr. 24/2000* stabilesc în mod indubitabil obligația unei temeinice motivări a proiectului de act normativ.

Cu privire la independența și autonomia A.S.F., aceasta a fost înființată ca autoritate administrativă autonomă, de specialitate, cu personalitate juridică, independentă și autofinanțată, prin preluarea și reorganizarea tuturor atribuțiilor și prerogativelor Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor și Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private, de asemenea constituite ca autorități autonome, de specialitate, cu personalitate juridică, independente și autofinanțate. Prevederile legale prin care a fost întărită independența acestor trei autorități au fost preluate în legislația care reglementează în prezent înființarea, organizarea și funcționarea A.S.F.

O.U.G. nr. 93/2012 în forma în vigoare a fost emisă ca urmare a necesității consolidării cadrului de supraveghere european pentru a se reduce pe viitor riscul apariției crizelor financiare și gravitatea acestora și reformarea structurii de supraveghere a sectorului financiar în Uniunea Europeană. Astfel, a fost creat un sistem european al supravegheților financiari, care să cuprindă trei autorități europene de supraveghere, una pentru sectorul bancar, una pentru sectorul valorilor mobiliare și una pentru sectorul asigurărilor și pensiilor ocupaționale, și a fost înființat un comitet european pentru risc sistemic, potrivit Regulamentului (UE) nr. 1.094/2010 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Autorității Europene de Supraveghere (Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale).

În România, legea care a avut drept scop întărirea independenței celor 3 autorități care formează în prezent A.S.F. este *Legea nr. 289/2010* pentru modificarea și completarea unor acte normative. Adoptarea acestei legi a fost determinată de necesitatea transpunerii în practică a condiționalităților agreeate cu Banca Mondială în contextul Împrumutului pentru Politici de Dezvoltare 2009 (WB Development Policy Loans), precum și a recomandărilor formulate de raportul de Larosiere.

Aceste documente urmăreau întărirea capacității de supraveghere și control în cadrul tuturor sectoarelor financiare din Uniunea Europeană, cu obiectivul de a stabili un sistem european de supraveghere mai eficient, integrat și sustenabil. În anul 2009, Banca Mondială a stabilit împreună cu autoritățile române un set de condiționalități aferente sectorului financiar. Una din aceste condiționalități prevede, așa cum se arată și în raportul Larosiere, necesitatea stabilirii unui cadru legal care să **alinieze nivelul de independență politică și autonomie financiară ale fostelor autorități care compun în prezent A.S.F., și anume CSA, CNVM și CSSPP, la cele ale Băncii Naționale a României.** Pentru îndeplinirea acestei condiționalități s-a agreeat cu Banca Mondială aprobarea de către Ministerul Finanțelor a unui proiect de lege

Exemplarul 1/2

privind independența politică și **autonomia financiară a reglementatorilor din sectorul financiar.**

Reamintim că independența politică și autonomia financiară a reglementatorilor din sectorul financiar au fost agreate cu Banca Mondială în scopul garantării, printre altele, a următoarelor:

- 1. aceste instituții își stabilesc singure politicile și nivelul de remunerare pe baza unor principii transparente raportate la piață;**
- 2. procesul de selecție și demitere a personalului acestor instituții nu este stabilit prin decizie politică;**
3. procesul de nominalizare a membrilor comisiilor și a personalului executiv numit statutar în cele trei instituții se bazează exclusiv pe calificări tehnice;
- 4. bugetul acestor instituții nu este aprobat de Parlament;**
5. personalul acestor instituții beneficiază de protecție legală pentru acțiunile întreprinse cu bună credință în exercitarea atribuțiilor ce le revin.

În continuare prezentăm **modalități de finanțare a autorităților de supraveghere financiară din Uniunea Europeană**, după cum urmează:

Organizarea autorităților de supraveghere financiară în țările membre ale Uniunii Europene

La nivelul Uniunii Europene, din perspectivă organizațională, există autorități integrate total, incluzând atât activitățile de supraveghere din cadrul sistemului bancar, desfășurate împreună cu banca centrală, cât și cele aferente pieței de asigurări, de capital și sistemul de pensii private, cum este cazul în Austria, Belgia, Danemarca, Estonia, Finlanda, Germania, Letonia, Malta, Suedia. În unele state precum Cehia, Irlanda, Slovacia, Ungaria și Lituania, banca centrală este unica autoritate de supraveghere, în timp ce în Luxembourg există două autorități: CSSF, ce supraveghează piața bancară, piața de capital și sistemul de pensii private și Comisariatul de Asigurări, care supraveghează piața asigurărilor. În Olanda și Marea Britanie există o supraveghere funcțională mixtă de tip „twin peaks” realizată de o autoritate de supraveghere prudențială, the Prudential Regulation Authority, parte a Bank of England și una de supraveghere a conduitei, Financial Conduct Authority. În Franța, Italia, Spania, Cipru, Grecia, Portugalia și Slovenia avem autorități separate pentru sectoarele de piață distincte.

Finanțarea autorităților de supraveghere financiară în țările membre ale Uniunii Europene

În marea lor majoritate, autoritățile de supraveghere își finanțează activitatea din **fonduri proprii, prin autofinanțare**. Fondurile proprii provin din comisioane și taxe aplicate entităților supravegheate. Un exemplu elocvent este cel al autorităților din Marea Britanie,

Franța, Germania, Italia, Estonia, Suedia, Slovenia și România care se finanțează exclusiv și în mod direct din taxe și comisioane aplicate entităților supravegheate.

Menționăm faptul că, **din punct de vedere al nivelului remunerației personalului angajat, A.S.F. se raportează la media în sistemul financiar**, acesta fiind sectorul economic relevant pentru activitatea desfășurată, cu scopul de atragere și menținere a unor specialiști cu înaltă calificare și experiență în supravegherea, reglementarea și autorizarea piețelor financiare. A.S.F. ar trebui să beneficieze de un sistem echivalent de salarizare, conform prevederilor în vigoare menționate în conținutul art. 15 alin. (3) din O.U.G. nr. 93/2012: „*Nivelul remunerației membrilor Consiliului A.S.F., stabilit în condițiile alin. (2), nu poate depăși nivelul remunerației membrilor Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României.*”

Având în vedere cele anterior prezentate, **Autoritatea de Supraveghere Financiară nu susține Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență nr. 93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară (B276/03.05.2023).**

Cu stimă,

Președintele Autorității de Supraveghere Financiară

Nicu MARC

