Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2009/138/ЕО по отношение на пропорционалността, качеството на надзора, отчетността, дългосрочните гаранционни мерки, макропруденциалните инструменти, рисковете за устойчивостта, груповия и трансграничния надзор

[COM(2021) 581 final — 2021/0295 (COD)]

Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за възстановяване и оздравяване на застрахователните и презастрахователните предприятия и за изменение на директиви 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2009/138/ЕО, (ЕС) 2017/1132 и регламенти (ЕС) № 1094/2010 и (ЕС) № 648/2012

[COM(2021) 582 final — 2021/0296 (COD)]

(2022/C 275/08)

Докладчик: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Съдокладчик: **Christophe LEFÈVRE**

Консултация	Европейския парламент, 22.11.2021 г.
	Съвет на Европейския съюз, 26.11.2021 г.
Правно основание	член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	8.2.2022 г.
Приемане на пленарна сесия	23.2.2022 г.
Пленарна сесия №	567
Резултат от гласуването	
(„за“/„против“/„въздържал се“)	169/0/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) споделя оценката на Европейската комисия, че нормативната уредба „Платежоспособност II“, която се основава на три стълба (количествени изисквания за собствените средства; организационна структура, надзор; отчетност, прозрачност), се е доказала. При все това опитът от кризата с държавния дълг, политиката на ниски лихвени проценти, първите последици от все още далеч неприключилата пандемия от COVID-19 и съзнаването, че ще настъпят други кризи, налагат корекции на регулаторната рамка.

1.2. ЕИСК приветства горещо факта, че Европейската комисия се заема с въпроса за системните рискове в застрахователния сектор. Рисковият профил на застрахователите се променя. С оглед на кризата в областта на климата застрахователният сектор е от особена важност за застраховането срещу последиците от изменението на климата и нови рискове, свързани с околната среда (например по отношение на биологичното разнообразие). Освен това съществуват по-високи рискове за застрахователите и в ролята им на инвеститори. По-специално не са оценени по подходящ начин материалните рискове, рисковете, свързани с отговорността и с прехода, в контекста на изменението на климата.

1.3. ЕИСК подкрепя целта на Европейската комисия да бъде създадена регулаторна рамка, в която застрахователният сектор да поеме още по-голяма роля на инвеститор във финансирането на прехода към устойчива икономика и справянето с последиците от COVID-19 и изменението на климата. Едновременно с това ЕИСК подчертава, че гражданското общество е силно заинтересовано от стабилност на финансовия сектор, и призовава да се гарантира изискване за солидно капиталово покритие и предотвратяване на риска в застрахователния сектор. Евентуална нестабилност в застрахователния сектор би попречила значително на усилията за справяне с кризата в областта на климата и за преодоляване на пандемията.

2. **Общи бележки**

2.1. *Подходът на Европейската комисия*

2.1.1. ЕИСК споделя оценката на Европейската комисия, че нормативната уредба „Платежоспособност II“, която се основава на три стълба (количествени изисквания за собствените средства; организационна структура, надзор; отчетност, прозрачност), се е доказала. Тя преведе успешно европейския застрахователен сектор през сътресенията на кризата с държавния дълг, продължаващата и досега политика на ниски лихвени проценти и първите последици от все още далеч неприключилата пандемия от COVID-19. ЕИСК счита, че е разумно и необходимо в контекста на опита от прилагането на правилата да се направят нужните заключения. Това се отнася по-специално до въпроси във връзка с пропорционалността и до капиталовите изисквания и разпоредбите относно предотвратяването на риска. Именно последно споменатите въпроси имат решаващо значение за нуждата от капитал на предприятията, а с това и за ролята на доставчик на продукти и на инвеститор в икономиката, която застрахователните институции могат да изпълняват.

2.2. *Съгласуваност с други политики на ЕС*

2.2.1. Изпълнението на Европейския зелен пакт и преодоляването на последиците от пандемията от COVID-19 са политики с първостепенен приоритет, за чието изпълнение е наложително да се използват големи суми публичен и частен капитал. Като дългосрочен инвеститор с портфейл от капиталови инвестиции в размер на 10 трилиона евро през 2020 г., европейският застрахователен сектор би могъл да допринесе много повече отколкото понастоящем за финансирането на прехода към неутрална по отношение на климата икономика, както и за инфраструктурни проекти и жилища на достъпни цени. Способността за това до голяма степен се определя от капиталовите изисквания и разпоредбите относно предотвратяването на риска в системата „Платежоспособност II“.

2.2.2. ЕИСК подкрепя целта на Европейската комисия да бъде създадена регулаторна рамка, в която застрахователният сектор да поеме (още) по-голяма роля на инвеститор във финансирането на прехода към устойчива икономика и справянето с последиците от COVID-19. Във връзка с това ЕИСК подчертава, че същевременно е необходимо да не се застрашават целите на системата „Платежоспособност II“ за защита, а именно защитата на застрахованите лица и на бенефициерите и запазването на финансовата стабилност. Това обаче може да се превърне в заплаха, ако за да бъде подкрепен Европейският зелен пакт, се направи изключение от стриктната оценка на риска на инвестициите, които правят застрахователите. Разпоредбите за защита на потребителите на системата „Платежоспособност II“ следва да включват инвестициите и дейностите на застрахователния сектор в секторите, в които застрахователите инвестират въз основа на искания на властите или на правителството. Тогава за тези инвестиции може съответно да бъде предвидено поощрение или санкция. Във всеки случай обаче всяка инвестиция по линия на Европейския зелен пакт или например по линия на NextGenerationEU трябва да подлежи на същата оценка на риска като всяка друга инвестиция. Устойчивият застрахователен надзор изисква основана на данни оценка на риска и определяне на произтичащ от нея размер на капитала. ЕИСК приветства безрезервно подхода на Европейската комисия да преразгледа съществуващите правила за капиталово покритие там, където са довели до неадекватно (прекалено високо или недостатъчно) капиталово покритие. Предложенията на Европейската комисия показват евентуалните възможности за действие, които произтичат в резултат само от това. Когато обаче капиталовите изисквания са твърде ниски (например при рискове, свързани с изменението на климата), те трябва да бъдат увеличени, за да се гарантира стабилността на сектора.

2.2.3. ЕИСК подкрепя усилията на Европейската комисия да даде допълнителен съществен принос за осъществяването на съюза на капиталовите пазари. Изграждането на вътрешния пазар ще благоприятства както финансирането, необходимо за справяне с пандемията от COVID-19, така и финансирането на Европейския зелен пакт. Това е така дори само заради факта, че потребителите биха могли да забележат допълнителен напредък към създаването на истински единен пазар на финансовите пазари, въпреки че пред осъществяването на съюза на капиталовите пазари все още стоят много правни и фактически пречки.

2.2.4. ЕИСК приветства идеята, че застрахователният сектор следва да играе по-важна роля при финансирането на екологичния преход. Освен това застрахователният сектор следва да се стреми да смекчи всички отрицателни екологични и социални въздействия на своите инвестиции и застрахователни дейности. Свързването с таксономията на ЕС е разумно. ЕИСК призовава да бъдат системно отчитани и целите за социална устойчивост. В крайна сметка незачитането на правата на работниците и на правата на човека може да доведе и до по-висок риск.

2.2.5. В предложенията се предвижда опростяване на различни елементи от сложната система „Платежоспособност II“. Това заслужава да бъде приветствано. Неразбираемо е и следва се отхвърли изискването, съгласно което използващите вътрешни модели сега ще трябва да представят допълнително и отчети, както ако използваха стандартната формула. Двойното отчитане трябва да бъде изключено.

2.3. *Делегирани актове*

2.3.1. ЕИСК съзнава, че Европейската комисия е оправомощена да определя някои, преди всичко технически правила посредством делегирани актове. Тя оповестява голям брой предложения, които иска да приложи посредством делегирани актове. Тези предложения имат голяма тежест и важно икономическо значение. Те включват например корекцията за променливост, изравнителната корекция и екстраполацията, както и изключително политическото решение до каква степен и с какви ограничения при оценката на риска на инвестициите следва да бъде облекчено финансирането на Зеления пакт. Във връзка с това, както и по други поводи, ЕИСК се застъпва за това важни въпроси на икономическата политика да се уреждат в рамките на обикновена законодателна процедура с участието на Парламента и консултации с гражданското общество, а не посредством делегирани актове. Преди приемането на пакета „Платежоспособност II“ Европейският парламент, Европейската комисия и ЕИСК следва да имат ясна представа за съдържанието и въздействието на делегираните актове.

2.4. *Оценка на прекалибрираниятa — оценки на въздействието: конкурентоспособност*

2.4.1. ЕИСК предлага през следващите години да се извърши пълна оценка на логиката на рамката „Платежоспособност II“. Междувременно рамковите условия са се променили по много начини и ще продължат да се променят, което прави оценката наложителна. В този контекст проверка за конкурентоспособност би могла да бъде от полза, за да се определи въздействието на измененитe правила върху конкурентоспособността на европейския застрахователен сектор на световния пазар.

3. **Конкретни бележки**

3.1. *Пропорционалност и прагове*

3.1.1. ЕИСК приветства намерението на Европейската комисия да укрепи принципа на пропорционалност. Опростяването на твърде сложната и обременяваща уредба е важно по-специално за по-малките и не толкова изложени на риск застрахователи, които са важна част от регионалното многообразие. Правилно е изискванията на „Платежоспособност II“ по отношение на управлението на риска и на отчетността да се преразглеждат и да се коригират въз основа на правила. За съжаление обаче, както и преди, се сравнява само размерът на предприятието, а не обхватът на надзорните изисквания с действителните рискове в модела на стопанска дейност на застрахователите.

3.1.2. Важна силна страна на европейския застрахователен пазар е многообразието от големи и малки застрахователи, на такива, които осъществяват международна дейност, и такива, които са силни на регионално равнище. Налице е многообразие и по отношение на правната форма: акционерно дружество или кооперация. Това многообразие не бива да бъде застрашавано чрез обременяване на застрахователите с прекомерна бюрокрация.

3.2. *Дългосрочни гаранционни мерки*

3.2.1. ЕИСК подкрепя намерението на Европейската комисия да даде възможност на застрахователния сектор чрез по-адекватно капиталово покритие да се ангажира в по-голяма степен с финансирането на изпълнението на Европейския зелен пакт, борбата с изменението на климата и неговите последствия и преодоляването на последиците от пандемията от COVID-19. Изпълнението на Европейския зелен пакт не бива да се проваля заради финансирането на прехода към устойчива икономика, а целите за устойчиво развитие не трябва да бъдат застрашени от недостатъчни капиталови изисквания, които превръщат изкуствено дейности, оказващи силно неблагоприятно въздействие върху околната среда, в рентабилни инвестиции. Преразглеждането на правилата относно изискванията за необходимото капиталово покритие ще бъде от ключово значение за решаването на тези въпроси. Според ЕИСК е задължително да има промяна на правилата от „Платежоспособност II“ единствено в степен, в която не се застрашават пруденциалните цели на защитата на застрахованите лица и на бенефициерите, както и целта за финансова стабилност. Целта трябва да бъде да се намери правилният баланс между стимулите за застрахователите да инвестират в дейности, насочени към социални и екологични цели, от една страна, и пруденциалните изисквания, от друга. Това все още не е гарантирано.

3.2.2. ЕИСК подкрепя предложенията на Комисията променливостта на дългосрочните капиталови инвестиции да се смекчи чрез предложената корекция за променливост. Същевременно обаче тя повишава променливостта посредством преминаването към относителна корекция на риска (процентно приспадане от спредовете). Това е контрапродуктивно. Не става ясно защо да не бъде запазена действащата корекция на риска.

3.2.3. Предложенията на Европейската комисия за изменение на добавката за риск (например ставка на цената на капитала от 5 % и пренебрегване на коефициента на ликвидност), лихвения риск и корелацията между риска, свързан с лихвения спред, и лихвения риск са целесъобразни и не застрашават целите за защита на „Платежоспособност II“. Необходимо е обаче да се обърне специално внимание на текстовете от ниво 2, тъй като предложенията, водещи до общо подобрение, могат също така да окажат отрицателно въздействие върху инвестиционните портфейли на малките и средните застрахователи.

3.2.4. ЕИСК приветства принципно предложенията на Европейската комисия за преработване на критериите за допустимост за дългосрочните капиталови инвестиции като клас активи, като същевременно се гарантира финансовата стабилност. Така за застрахователните институции ще бъде по-лесно да се възползват от преференциално капиталово третиране, когато предоставят на икономиката дългосрочен капитал, при условие че този капитал се инвестира в съответствие със социалните и екологичните цели. Трябва да се избягва твърде голяма сложност на правилата. И тук окончателна оценка може да бъде направена само когато са известни предложенията на ниво 2.

3.2.5. Европейската комисия оповестява, че иска да представи нов метод за екстраполация. Екстраполацията е метод за изчисляване, благодарение на който е възможно да се отделят резерви за застрахователните договори, чийто срок изтича по-напред в бъдещето, отколкото надеждната информация на капиталовите пазари за безрисковите лихвени проценти. Този метод е съществен фактор за оценяването на резервите, а с това и на необходимостта от собствени средства. Екстраполацията е особено важна за животозастраховането, но не само там. Самата Европейска комисия признава в своето съобщение COM (2021) 580 final, че предложението, което ще бъде конкретизирано в последващ делегиран акт, „ще окаже значително въздействие върху капиталовите ресурси на застрахователите на няколко пазара“. Въз основа на досегашните очаквания в общото застраховане това значително въздействие ще означава допълнително необходим капитал от над 10 %, което ще противодейства на потенциалните ефекти от освобождаването на капитал на застрахователите. ЕИСК счита, че интервенции с толкова дълбоки последици трябва да се решават по реда на обикновената законодателна процедура.

3.3. *Анализи на климатичните сценарии и мандат на ЕОЗППО* ([1]) *във връзка с рисковете за устойчивостта*

3.3.1. ЕИСК напълно подкрепя необходимостта застрахователите да идентифицират всяка съществена експозиция на рискове, свързани с изменението на климата, и да оценяват средносрочното и дългосрочното въздействие върху своята дейност. ЕИСК препоръчва този анализ на сценариите да обхване всички рискове, свързани с околната среда, и към тези изисквания да се приложи концепцията за двойна същественост. От застрахователите следва също така да се изисква да оценяват и, когато е целесъобразно, да смекчават въздействието на своите дейности върху изменението на климата и околната среда в по-общ план.

3.3.2. ЕИСК приветства предложението на Европейската комисия след консултация с Европейския съвет за системен риск да възложи на ЕОЗППО да представи до 28 юни 2023 г. доклад с предложени възможни корекции на капиталовите изисквания по отношение на рисковете за устойчивостта. Правилно е толкова всеобхватни теми да се обсъждат въз основа на емпирични данни. ЕИСК счита обаче, че срокът за представяне на доклада е недостатъчно амбициозен. Наложителни са бързи действия за смекчаване на последиците от изменението на климата. ЕИСК посочва още сега, че извлечените от тези предложения поуки ще засягат основни въпроси, свързани с финансирането на Европейския зелен пакт. Следователно те няма да бъдат от техническо, а от политическо естество и според ЕИСК трябва да бъдат разглеждани по реда на обикновената законодателна процедура с участието на Европейския парламент.

3.4. *Групов надзор*

3.4.1. Надзорната практика разкри регулаторни слабости в груповия надзор. ЕИСК подкрепя предложенията на Европейската комисия за включване на застрахователните холдингови дружества и смесените финансови холдингови дружества пряко в обхвата на пруденциалната рамка на ЕС. От гледна точка на потребителите трябва да се гарантира, че външният имидж на групата е прозрачен по отношение на нейните отговорности.

3.5. *Ролята на застрахователните дружества по време на пандемията и в контекста на други събития, предизвикващи мащабни икономически сътресения*

3.5.1. ЕИСК споделя оценката на Европейската комисия, че пандемията е показала необходимостта от по-ясна и по-опростена информация за реда и условията на застрахователното покритие и гаранциите, предлагани на потребителите, особено при прекъсване на стопанската дейност и пътуване, както и от постоянна бдителност дали застрахователните продукти продължават да отговарят на нуждите на потребителите. Също толкова важно е потребителите да могат да привеждат в изпълнение своите искове. Очевидно досегашната практика на надзора върху застрахователните продукти не е функционирала в достатъчна степен. ЕИСК призовава Комисията да поиска от ЕОЗППО да представи конкретни предложения за начин, по който може да бъде разрешен по-добре описаният и известен от дълго време проблем.

3.5.2. Пандемията, последиците от изменението на климата, които в Европа преживяваме под формата на горски пожари, засушаване, загиване на горите, силни дъждове и наводнения в невиждани до момента мащаби, и нови големи рискове, като кибернетичните рискове, поставят въпроса за наличието на застрахователна защита за подобни явления, които няма да останат единични случаи. ЕИСК подкрепя категорично плана на Европейската комисия до 2022 г. да започне диалог по темата за устойчивостта спрямо изменението на климата, който да включва застрахователи, презастрахователи, публични органи и други съответни заинтересовани страни. ЕИСК предлага в диалога от самото начало да участват представители на гражданското общество.

([1]) Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕОЗППО).

3.6. *Схеми за гарантиране на застрахователните вземания (СГЗВ), възстановяване и преструктуриране и нови надзорни мерки*

3.6.1. Европейската комисия не представя предложение за хармонизиране на голямото разнообразие от СГЗВ в Европа. Тя се въздържа от това, въпреки че СГЗВ предлагат важна защита от последна инстанция на застрахованите лица и бенефициерите. Една общоевропейска система за СГЗВ, която взема предвид както вида на продуктите, така и дължимата защита на потребителите, би повишила значително доверието в европейския единен застрахователен пазар. ЕИСК счита, в съответствие и с предложението на ЕОЗППО, че е наложителна най-малкото хармонизация на редица минимално изискуеми принципи за СГЗВ. От друга страна, както посочва и Европейската комисия, ЕИСК също счита, че за застрахователните пазари в някои държави членки, в които липсват СГЗВ, това би могло да доведе до огромна финансова тежест, която би била неприемлива за тях в настоящия момент на възстановяване след кризата, причинена от COVID-19. ЕИСК призовава Европейската комисия като първа стъпка в кратък срок да внесе предложение за минимална рамка за СГЗВ с цел да се намери решение в рамките на съответен преходен период, без да се създава прекомерна тежест за пазарите.

3.6.2. С предложението за възстановяване и преструктуриране [2] Европейската комисия допълва надзорните инструменти, които следва да позволят на надзорните органи по-бърза и ефективна намеса в случай на криза в дадено предприятие и преди всичко при възникваща криза. Тези инструменти включват и мерки, като превантивно възстановяване и план за преструктуриране, при това и с включване на цялата група. Определят се инструментите и правомощията по отношение на преструктурирането. В това отношение обаче липсва ясно разграничение спрямо съществуващите надзорни мерки по „Платежоспособност II“. Като цяло на много места се поставя под въпрос напълно доказалата се т.нар. скàла на степенувани надзорни мерки, тъй като новите правомощия за намеса би трябвало да се задействат още преди да има нарушение на капиталовите изисквания за платежоспособност. ЕИСК счита, че е задължително предложените мерки да бъдат последователно съгласувани с правилата на скàлата на степенувани надзорни мерки. Правилата за преструктуриране следва да улесняват хармонизиран подход на равнище група, по-специално в случай на смесени финансови групи.

3.6.3. Като довод срещу предложенията се посочва, че пандемията от COVID-19 и преди всичко политиката на ниски лихвени проценти са показали, че инструментариумът на „Платежоспособност II“ е бил достатъчен за справяне с трудните ситуации. И макар че това е така до голяма степен, ЕИСК не приема тези аргументи. С оглед на опита от финансовите кризи в миналото, ЕИСК счита, че е абсолютно наложително на равнище предприятие още преди спадане под минималните капиталови изисквания да започне прилагането на степенувани мерки за интервенция при кризисна ситуация, при условие че има ясни признаци, че ситуацията се влошава. ЕИСК посочва, че от конкретната уредба и прилагане на правилата ще зависи в значителна степен еднозначното определяне и ясно разграничаване на функциите на ЕОЗППО и на националните надзорни органи.

Брюксел, 23 февруари 2022 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Christa SCHWENG

[2] COM(2021) 582 final.