Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2009/138/ES, pokud jde o proporcionalitu, kvalitu dohledu, vykazování, opatření týkající se dlouhodobých záruk, makroobezřetnostní nástroje, rizika v oblasti udržitelnosti, dohled nad skupinou a přeshraniční dohled

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

a k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize pojišťoven a zajišťoven a kterou se mění směrnice 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2009/138/ES, (EU) 2017/1132 a nařízení (EU) č. 1094/2010 a (EU) č. 648/2012

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

(2022/C 275/08)

Zpravodaj: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Spoluzpravodaj: **Christophe LEFÈVRE**

Žádost o vypracování stanoviska	Evropský parlament, 22. 11. 2021
	Rada Evropské unie, 26. 11. 2021
Právní základ	články 114 a 304 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná sekce	Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost
Přijato v sekci	8. 2. 2022
Přijato na plenárním zasedání	23. 2. 2022
Plenární zasedání č.	567
Výsledek hlasování	
(pro/proti/zdrželi se hlasování)	169/0/2

1. **Závěry a doporučení**

1.1 Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) souhlasí s názorem Evropské komise, že se stávající právní rámec směrnice Solventnost II založený na třech pilířích (kvantitativní kapitálové požadavky; obchodní organizace, dohled; vykazování, transparentnost) osvědčil. Zkušenosti s krizí státního dluhu, politika nízkých úrokových sazeb, první dopady stále probíhající pandemie COVID-19 a vědomí toho, že bude docházet k dalším krizím, však vyžadují úpravy regulačního rámce.

1.2 EHSV velice oceňuje, že se Evropská komise zabývá otázkou systémových rizik v pojišťovnictví. Rizikový profil pojistitelů se mění. V souvislosti s klimatickou krizí je pojišťovnictví důležité především kvůli pojištění proti dopadům změny klimatu a nových environmentálních rizik (např. v oblasti biologické rozmanitosti). Pojistitelé také nesou vyšší rizika jakožto investoři. Dostatečně posuzována nejsou zejména hmotná rizika, odpovědnostní rizika a rizika spojená s transformací související se změnou klimatu.

1.3 EHSV podporuje záměr Evropské komise vytvořit regulační rámec, v němž bude pojišťovnictví hrát (ještě) větší úlohu investora při financování přechodu k udržitelnému hospodářství a v boji proti důsledkům pandemie COVID-19 a změně klimatu. EHSV však zároveň zdůrazňuje velký zájem občanské společnosti na stabilitě finančního sektoru a požaduje, aby byly v odvětví pojišťovnictví zaručeny náležité kapitálové požadavky a připravenost na rizika. Nestabilita v tomto odvětví by byla významnou překážkou v úsilí o řešení klimatické krize a překonání pandemie.

2. **Obecné připomínky**

2.1 *Přístup Evropské komise*

2.1.1 EHSV souhlasí s názorem Evropské komise, že se stávající právní rámec směrnice Solventnost II založený na třech pilířích (kvantitativní kapitálové požadavky; obchodní organizace, dohled; vykazování, transparentnost) osvědčil. Evropskému pojišťovnictví dobře posloužil v době otřesu způsobeného krizí státního dluhu, ale i v rámci přetrvávající politiky nízkých úrokových sazeb a prvních dopadů pandemie COVID-19, která stále ještě neskončila. EHSV považuje za nutné a užitečné, aby ze zkušeností získaných při uplatňování pravidel byly vyvozeny nezbytné závěry. To se týká zejména otázek proporcionality a pravidel pro kapitálovou přiměřenost a připravenost na rizika. Právě kapitálová přiměřenost a připravenost na rizika mají rozhodující vliv na kapitálové potřeby podniků, a tedy i na to, jakou hospodářskou úlohu mohou pojistitelé sehrát jako poskytovatelé produktů a jako investoři.

2.2 *Soulad s ostatními politikami EU*

2.2.1 Provádění Zelené dohody pro Evropu a překonání důsledků pandemie onemocnění COVID-19 je naprostou prioritou politiky, jejíž provádění vyžaduje vynaložení velkého množství veřejného i soukromého kapitálu. Evropské pojišťovnictví by jakožto dlouhodobý investor, jehož kapitálové vklady dosahovaly v roce 2020 více než 10 bilionů EUR, mohlo přispívat podstatně větším dílem, než je tomu v současnosti, k financování přechodu na klimaticky neutrální ekonomiku i k financování projektů v oblasti infrastruktury a cenově dostupného bydlení. To, zda toho bude schopno, závisí do značné míry na pravidlech týkajících se kapitálové přiměřenosti a připravenosti na rizika v rámci systému Solventnost II.

2.2.2 EHSV podporuje záměr Evropské komise vytvořit regulační rámec, v němž bude pojišťovnictví hrát (ještě) větší úlohu investora při financování přechodu k udržitelnému hospodářství a v boji proti důsledkům pandemie COVID-19. EHSV zároveň zdůrazňuje, že nesmí být ohroženo plnění cílů směrnice Solventnost II v oblasti ochrany, konkrétně ochrany pojištěných a oprávněných osob a ochrany finanční stability. To by však mohlo hrozit v případě, že by se v rámci podpory Zelené dohody pro Evropu nedbalo na důsledné posuzování rizikovosti investic pojistitelů. Pravidla na ochranu spotřebitele v rámci systému Solventnost II by měla zahrnovat investice a činnosti pojišťovnického odvětví v oblastech, do nichž pojistitelé investují na základě veřejných nebo vládních požadavků. Tyto investice pak mohou být odpovídajícím způsobem odměňovány nebo sankcionovány. V každém případě musí být u všech investic realizovaných v rámci Zelené dohody pro Evropu nebo například v rámci nástroje NextGenerationEU provedeno stejné posouzení rizik jako u jakýchkoli jiných investic. Udržitelný dohled nad pojišťovnictvím vyžaduje posouzení rizik založené na faktech a z něj odvozený výpočet kapitálu. EHSV bezvýhradně vítá přístup Evropské komise, který spočívá v revizi platných pravidel týkajících se kapitálových požadavků s cílem určit, v kterých případech byly tyto požadavky nepřiměřené (nadměrné či nedostatečné). Návrhy Evropské komise ukazují, jak velký manévrovací prostor je možné vytvořit jen na základě tohoto jediného kroku. Zároveň je však nutné tam, kde jsou kapitálové požadavky příliš nízké (např. v případě rizik souvisejících se změnou klimatu), aby byly v zájmu zajištění stability odvětví zpřísněny.

2.2.3 EHSV podporuje úsilí Evropské komise o zajištění dalšího významného přínosu k vybudování unie kapitálových trhů. Vytvoření jednotného trhu by usnadnilo financování opatření umožňujících překonat pandemii COVID-19 i financování Zelené dohody pro Evropu. A to už jen díky tomu, že spotřebitelé by mohli zaznamenat další pokrok při vytváření skutečného jednotného trhu na finančních trzích, třebaže stále ještě existuje mnoho právních a faktických překážek, které realizaci unie kapitálových trhů brání.

2.2.4 EHSV vítá myšlenku, že odvětví pojišťovnictví by mělo hrát významnější úlohu při financování ekologické transformace. Odvětví pojišťovnictví by rovněž mělo usilovat o zmírňování veškerých negativních environmentálních a sociálních dopadů svých investic a pojišťovacích činností. Smysluplná je v této souvislosti vazba na taxonomii EU. EHSV se přimlouvá i za systematické zohledňování cílů sociální udržitelnosti. Nerespektování práv pracovníků a lidských práv totiž nakonec může také zvyšovat rizika.

2.2.5 Návrhy Komise umožňují složitý systém Solventnost II na několika místech zjednodušit. To je třeba ocenit. Je nepochopitelné a neakceptovatelné, aby teď museli podávat zprávy i uživatelé interních modelů, jako kdyby používali standardní vzorec. Dvojí podávání zpráv musí být vyloučeno.

2.3 *Akty v přenesené pravomoci*

2.3.1 EHSV si je vědom toho, že Evropská komise má pravomoc stanovit prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci určitá, zejména technická pravidla. Oznámila, že prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci hodlá provést velký počet návrhů. Tyto návrhy mají velkou váhu a velký hospodářský význam. Jako příklad uveďme koeficient volatility, vyrovnávací úpravu a extrapolaci, jakož i výrazně politické rozhodnutí o tom, v jakém rozsahu a s jakými omezeními při posuzování rizik investic má být usnadněno financování Zelené dohody pro Evropu. EHSV se zde i na jiných místech opakovaně vyslovuje pro to, aby byly důležité otázky hospodářské politiky přijímány řádným legislativním postupem za účasti Parlamentu a po konzultacích s občanskou společností, a nikoli v podobě aktů v přenesené pravomoci. Před přijetím balíčku Solventnost II by Evropský parlament, Evropská komise i EHSV měly mít jasnou představu o obsahu a dopadu aktů v přenesené pravomoci.

2.4 *Hodnocení rekalibrací – posuzování dopadů: konkurenceschopnost*

2.4.1 EHSV navrhuje, aby bylo v nadcházejících letech provedeno úplné hodnocení logiky rámce Solventnost II. Rámcové podmínky se mezitím v mnoha ohledech změnily a budou se měnit i nadále, takže hodnocení je nutné. V této souvislosti by mohla být užitečná kontrola hospodářské soutěže s cílem určit dopad pozměněných pravidel na konkurenceschopnost evropského pojišťovnictví na světovém trhu.

3. **Konkrétní připomínky**

3.1 *Proporcionalita a prahové hodnoty*

3.1.1 EHSV vítá přístup Evropské komise vedený snahou posílit zásadu proporcionality. Zjednodušení velmi složitého a zatěžujícího regulačního rámce je obzvláště důležité pro menší a rizikům méně vystavené pojistitele, kteří jsou důležitou součástí regionální rozmanitosti. Je pravda, že požadavky směrnice Solventnost II v oblasti řízení rizik a podávání zpráv by měly být přezkoumány a upraveny na základě pravidel. Je však politováníhodné, že je i nadále zohledňována jen velikost společnosti, a nikoli sladění rozsahu obezřetnostních požadavků se skutečnými riziky pojistitele v obchodním modelu pojistitele.

3.1.2 Důležitou silnou stránkou evropského pojistného trhu je rozmanitost velkých a malých pojistitelů, a to jak těch, kteří působí na mezinárodní úrovni, tak i těch, kteří jsou silní ve svém regionu, ale i rozmanitost právních forem, jako jsou akciové společnosti nebo družstva. Tato rozmanitost nesmí být ohrožena zatěžováním pojistitelů nadměrnou byrokracií.

3.2 *Dlouhodobé záruky*

3.2.1 EHSV podporuje záměr Evropské komise umožnit stanovením vhodnějších kapitálových požadavků, aby se odvětví pojišťovnictví ve větší míře zapojilo do financování provádění Zelené dohody pro Evropu, do boje proti změně klimatu a jejím následkům a do boje proti důsledkům pandemie COVID-19. Provádění Zelené dohody pro Evropu nesmí ztroskotat na financování přechodu k udržitelnému hospodářství a cíle udržitelného rozvoje nesmí být ohroženy nedostatečnými kapitálovými požadavky, které uměle zajišťují rentabilitu investic do vysoce znečišťujících činností. Klíčem k řešení těchto otázek bude revize pravidel týkajících se nezbytných kapitálových požadavků. EHSV považuje za velmi důležité, aby byla pravidla směrnice Solventnost II modifikována pouze v míře, která neohrozí obezřetnostní cíle ochrany pojištěných osob a osob oprávněných k pojistnému plnění a finanční stabilitu. Cílem musí být nalezení správné rovnováhy mezi pobídkami určenými pojistitelům k investicím do činností zaměřených na sociální a environmentální cíle na straně jedné a obezřetnostními požadavky na straně druhé. Tuto rovnováhu se zatím nepodařilo nalézt.

3.2.2 EHSV podporuje návrhy Komise na snížení volatility u dlouhodobých investic prostřednictvím navrhovaného koeficientu volatility. Zároveň však volatilitu zvyšuje tím, že nově zavádí relativní rizikovou úpravu (procentní odpočet z rozpětí úrokových sazeb). To je kontraproduktivní. Není jasné, proč by neměla zůstat v platnosti stávající riziková úprava.

3.2.3 Návrhy Evropské komise týkající se úpravy rizikové přirážky (např. 5 % sazba kapitálových nákladů nebo vyloučení faktoru likvidity), úrokového rizika a korelace mezi rizikem rozpětí úrokových sazeb a úrokovým rizikem míří správným směrem, aniž přitom ohrožují cíle směrnice Solventnost II v oblasti ochrany. Zvláštní pozornost je však třeba věnovat textům úrovně 2, neboť návrhy vedoucí k obecnému zlepšení mohou mít zároveň nepříznivé dopady na investiční portfolia malých a středních pojistitelů.

3.2.4 EHSV v zásadě vítá návrhy Evropské komise na revizi kritérií způsobilosti pro třídu aktiv dlouhodobých kapitálových investic při současném zajištění finanční stability. Pojišťovny, které poskytují ekonomice dlouhodobé kapitálové prostředky, budou díky tomu moci snáze využívat preferenčního kapitálového zacházení, bude-li tento kapitál investován v souladu se sociálními a environmentálními cíli. Je třeba se vyvarovat přílišné složitosti pravidel. Konečné posouzení je i zde možné provést pouze tehdy, jsou-li známy návrhy úrovně 2.

3.2.5 Evropská komise oznámila, že má v úmyslu předložit novou metodu extrapolace. Extrapolace je metoda výpočtu, která umožňuje vytvořit rezervy pro pojistné smlouvy, které mají delší dobu splatnosti, než je doba, na kterou se vztahují spolehlivé informace o bezrizikových úrokových sazbách na kapitálovém trhu. Tato metoda má zásadní vliv na oceňování rezerv, a tedy i na určování potřeby vlastních zdrojů. Extrapolace je obzvláště důležitá pro životní pojištění, ale nejen u něj. Evropská komise ve svém sdělení COM(2021) 580 final sama uznává, že návrh, který rozpracuje v následném aktu v přenesené pravomoci, „bude mít významný dopad na kapitálové zdroje pojistitelů na více trzích“. Na základě dosavadních informací týkajících se neživotního pojištění bude tento významný dopad znamenat navýšení potřebného kapitálu o více než 10 %, což je protikladem potenciálních účinků uvolnění kapitálu pojistitelů. EHSV se domnívá, že o takto významných zásazích by se mělo rozhodovat řádným legislativním postupem.

3.3 *Analýzy klimatických scénářů a mandát orgánu EIOPA* ([1]) *ohledně rizik týkajících se udržitelnosti*

3.3.1 EHSV plně podporuje skutečnost, že pojistitelé musí identifikovat veškeré významné expozice vůči rizikům spojeným se změnou klimatu a posoudit jejich střednědobé a dlouhodobé dopady na jejich podnikání. EHSV doporučuje rozšířit tuto analýzu scénářů na všechna environmentální rizika a uplatňovat na tyto požadavky koncept dvojího hlediska významnosti. Pojistitelé by rovněž měli mít povinnost posuzovat a případně zmírňovat dopad svých činností na změnu klimatu a životní prostředí v širším smyslu.

3.3.2 EHSV vítá návrh Evropské komise pověřit orgán EIOPA, aby ve své zprávě, kterou by měl předložit do 28. června 2023, navrhl případné úpravy kapitálových požadavků souvisejících s riziky v oblasti udržitelnosti, a to po konzultaci s Evropskou radou pro systémová rizika. Je správné, aby se o takto významných otázkách vedla diskuse založená na empirických datech. EHSV se nicméně domnívá, že lhůta pro předložení zprávy není dostatečně ambiciózní. Zmírnění dopadů změny klimatu vyžaduje rychlá opatření. EHSV by chtěl již nyní zdůraznit, že poznatky získané na základě těchto návrhů budou mít zásadní význam pro otázky financování Zelené dohody pro Evropu. Tyto návrhy budou mít tudíž nikoli technickou, nýbrž politickou povahu, a podle názoru EHSV musí být projednány v rámci řádného legislativního postupu za účasti Evropského parlamentu.

3.4 *Dohled nad skupinou*

3.4.1 Praxe v oblasti provádění dohledu odhalila regulační nedostatky v dohledu nad skupinou. EHSV podporuje návrhy Evropské komise, které mají umožnit, aby do oblasti přímé působnosti obezřetnostního rámce EU byly zahrnuty i pojišťovací holdingové společnosti a smíšené finanční holdingové společnosti. Z pohledu spotřebitele je důležité zajistit, aby vnější prezentace skupiny, pokud jde o podmínky její odpovědnosti, byla transparentní.

3.5 *Úloha pojištění v době pandemie a v souvislosti s dalšími událostmi způsobujícími rozsáhlé narušení hospodářství*

3.5.1 EHSV sdílí názor Evropské komise, že pandemie ukázala potřebnost jasnějších a jednodušších informací o podmínkách pojistného krytí a záruk pro spotřebitele, zejména v souvislosti s přerušením činnosti podniků a cestovním pojištěním, a nezbytnost nepřetržitého zajištění toho, aby pojistné produkty i nadále odpovídaly potřebám spotřebitelů. Neméně důležité je i to, aby mohli spotřebitelé vymáhat své nároky. Je zjevné, že dosavadní praxe dohledu nad pojistnými produkty je nevyhovující. EHSV vyzývá Komisi, aby požádala orgán EIOPA o předložení konkrétních návrhů, které umožní tento již delší dobu známý problém řešit uspokojivějším způsobem.

3.5.2 Pandemie, dopady změny klimatu, s nimiž se v Evropě potýkáme v podobě lesních požárů, sucha, odumírání lesů, přívalových dešťů a záplav, a to v nebývalém rozsahu, a nová významná rizika, jako jsou kybernetická rizika, vyvolávají otázku, zda je možné zajistit pojistné krytí pro události tohoto druhu, které nebudou ojedinělé. EHSV jednoznačně podporuje plán Evropské komise zahájit do roku 2022 dialog o odolnosti vůči změně klimatu, do nějž by měli být zapojeni pojistitelé, zajistitelé, veřejné orgány a další příslušné zainteresované subjekty. EHSV navrhuje, aby do tohoto dialogu byli zapojeni již od samého počátku zástupci občanské společnosti.

([1]) Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA).

3.6 *Systémy záruk pojištění (IGS), ozdravné postupy a řešení krizí a nová opatření v oblasti dohledu*

3.6.1 Evropská komise nepředložila žádný návrh na harmonizaci pestré směsice evropských systémů záruk pojištění. Neučinila tak i přesto, že systém záruk pojištění poskytuje pojištěným a oprávněným osobám v krajních případech důležitou ochranu. Celoevropský systém záruk pojištění, který by zároveň zohledňoval typ produktů, a tím i bezpečnost spotřebitelů, by výrazně zvýšil důvěru v evropský vnitřní trh s pojišťovacími službami. V souladu s návrhem orgánu EIOPA se EHSV domnívá, že je naléhavě nutné alespoň harmonizovat soubor minimálních zásad systému záruk pojištění. Na druhé straně však EHSV vidí i to, nač poukazuje Evropská komise, totiž že by to v některých členských státech, které dosud nemají systémy záruk pojištění, znamenalo značnou finanční zátěž pro trhy s pojišťovacími službami, což by v době oživování hospodářství po pandemii onemocnění COVID-19 bylo zjevně nepřiměřené. EHSV vyzývá Evropskou komisi, aby v prvním kroku předložila co nejdříve návrh minimálního rámce pro systémy záruk pojištění, v němž stanoví odpovídající přechodné období pro řešení tohoto problému, aniž by došlo k nadměrnému zatížení trhů.

3.6.2 Svým návrhem, který se týká ozdravných postupů a řešení krizí ([2]), Evropská komise rozšiřuje nástroje dohledu, aby orgány dohledu mohly v případě podnikové krize, a zejména v případě nově vznikající krize, jednat rychleji a účinněji. Tyto nástroje zahrnují rovněž opatření, jako je preventivní ozdravný plán a preventivní plán řešení krize, v nichž se počítá i se zapojením na úrovni skupiny. Vymezují se nástroje a pravomoci pro řešení krize. Chybí však jejich jasné odlišení od stávajících opatření v oblasti dohledu podle směrnice Solventnost II. Obecně lze říci, že zavedení tzv. škály zásahů je na mnoha místech zpochybňováno, neboť se očekává, že nové pravomoci k zásahu se budou uplatňovat ještě před porušením solventnostního kapitálového požadavku (SCR). EHSV považuje za nezbytné, aby byla navrhovaná opatření uvedena do souladu s pravidly pro škály zásahů. Pravidla pro řešení krizí by měla usnadnit harmonizovaný přístup na úrovni skupiny, a to zejména v případě smíšených finančních skupin.

3.6.3 Proti návrhům bylo namítnuto, že pandemie COVID-19, a zejména politika nízkých úrokových sazeb, ukázaly, že soubor nástrojů směrnice Solventnost II byl pro řešení obtížných situací dostatečný. I když tomu tak z velké části bylo, EHSV s touto argumentací nesouhlasí. S ohledem na zkušenosti z minulých finančních krizí se EHSV domnívá, že je naléhavě nutné, aby byla krizová intervenční opatření na úrovni podniků přijímána postupně, a to ještě předtím, než dojde k poklesu pod minimální kapitálové požadavky, existují-li jasné známky zhoršování situace. EHSV zdůrazňuje, že při samotném navrhování a provádění pravidel bude velmi důležité, aby byly jednoznačně vymezeny a jasně odlišeny úkoly orgánu EIOPA a vnitrostátních orgánů dohledu.

V Bruselu dne 23. února 2022.

Předsedkyně
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Christa SCHWENG

([2]) COM(2021) 582 final.