Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2009/138/EZ u pogledu proporcionalnosti, kvalitete nadzora, izvještavanja, mjera dugoročnih jamstava, makrobonitetnih alata, rizika za održivost, nadzora grupe i prekograničnog nadzora

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

i o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju društava za osiguranje i društava za reosiguranje i o izmjeni direktiva 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2009/138/EZ, (EU) 2017/1132 i uredaba (EU) br. 1094/2010 i (EU) br. 648/2012

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

(2022/C 275/08)

Izvjestitelj: Jörg Freiherr **FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Suizvjestitelj: **Christophe LEFÈVRE**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 22.11.2021.
	Vijeće Europske unije, 26.11.2021.
Pravna osnova:	članci 114. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	8.2.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.2.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	567
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	169/0/2

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) slaže se s procjenom Europske komisije da se skup pravila iz Direktive Solventnost II, koji se temelji na trima stupovima (kvantitativni zahtjevi za vlastita sredstva; organizacija poslovanja, nadzor; izvještavanje, transparentnost), pokazao korisnim. Međutim, iz iskustava s krizom državnog duga, politike niskih kamatnih stopa, početnih učinaka pandemije bolesti COVID-19, koja nipošto još nije završila, i znanja o tome da će biti drugih kriza proizlazi nužnost prilagodbe regulatornog okvira.

1.2. EGSO toplo pozdravlja posvećenost Europske komisije pitanju sistemskih rizika u sektoru osiguranja. Profil rizičnosti osiguratelja mijenja se. Sektor osiguranja suočen je s izazovima povezanima s klimatskom krizom, osobito u slučaju osiguranja od učinaka klimatskih promjena i novih okolišnih rizika (npr. u pogledu biološke raznolikosti). Usto postoje veći rizici osiguratelja u njihovoj ulozi ulagatelja. Konkretno, materijalni rizici, rizici u pogledu odgovornosti i tranzicijski rizici povezani s klimatskim promjenama nisu primjereno procijenjeni.

1.3. EGSO podržava cilj Europske komisije da uspostavi regulatorni okvir u kojem će sektor osiguranja imati (još) veću ulogu ulagatelja u financiranju prelaska na održivo gospodarstvo i prevladavanju posljedica krize koju je izazvao COVID-19 i klimatskih promjena. Međutim, EGSO istodobno ističe velik interes civilnog društva za stabilnost financijskog sektora i zahtijeva da se u sektoru osiguranja zajamče solidni kapitalni zahtjevi i pripravnost za rizike. Nestabilnosti u sektoru osiguranja znatno bi unazadile napore za rješavanje klimatske krize i prevladavanje pandemije.

2. **Opće napomene**

2.1. *Pristup Europske komisije*

2.1.1. EGSO se slaže s procjenom Europske komisije da se skup pravila iz Direktive Solventnost II, koji se temelji na trima stupovima (kvantitativni zahtjevi za vlastita sredstva; organizacija poslovanja, nadzor; izvještavanje, transparentnost), pokazao korisnim. Zahvaljujući njima europski sektor osiguranja dobro je prebrodio previranja tijekom krize državnog duga, politiku niskih kamata, koja doduše još traje, i prve učinke pandemije bolesti COVID-19, koja nipošto još nije završila. EGSO smatra svrsishodnim i nužnim izvlačenje potrebnih zaključaka na temelju iskustava s primjenom tih pravila. To se odnosi osobito na pitanja proporcionalnosti i pravila o kapitalnim zahtjevima i pripravnosti za rizike. Upravo su te točke ključne za potrebni kapital društava, a time i za ulogu koju osiguratelji mogu imati kao ponuditelji proizvoda i ulagatelji u gospodarstvo.

2.2. *Usklađenost s politikama EU-a u drugim područjima*

2.2.1. Provedba europskog zelenog plana i prevladavanje posljedica pandemije bolesti COVID-19 apsolutno je prioritetna politika, za čiju je provedbu potrebno angažirati velike iznose javnog i privatnog kapitala. Europski sektor osiguranja kao dugoročni ulagatelj koji u 2020. raspolaže ukupnim ulaganjima većima od 10 bilijuna EUR mogao bi u mnogo većoj mjeri nego danas pridonositi financiranju prelaska na klimatski neutralno gospodarstvo, ali i financiranju infrastrukturnih projekata i cjenovno pristupačnog stanovanja. Njegove mogućnosti za to uvelike su određene pravilima o kapitalnim zahtjevima i pripravnosti za rizike u sustavu Solventnost II.

2.2.2. EGSO podržava cilj Europske komisije da uspostavi regulatorni okvir u kojem će sektor osiguranja imati (još) veću ulogu ulagatelja u financiranju prelaska na održivo gospodarstvo i prevladavanju posljedica krize koju je izazvao COVID-19. Pritom EGSO istodobno naglašava potrebu da se ne ugrožavaju zaštitni ciljevi sustava Solventnost II, naime zaštita osiguranih osoba i korisnika osiguranja te očuvanje financijske stabilnosti. Međutim, oni bi mogli biti ugroženi ako bi se radi potpore europskom zelenom planu odstupilo od stroge procjene rizika ulaganja osiguratelja. Pravila o zaštiti potrošača sustava Solventnost II trebala bi uključivati ulaganja i aktivnosti sektora osiguranja u sektorima u koje osiguratelji ulažu na temelju zahtjeva tijela vlasti ili vlade. Tada bi se ta ulaganja mogla na odgovarajući nagrađivati ili kažnjavati. Međutim, svako ulaganje u okviru europskog zelenog plana ili, primjerice, paketa za oporavak NextGenerationEU svakako mora podlijegati jednakoj procjeni rizika kao i svako drugo ulaganje. Održivi nadzor osiguranja iziskuje procjenu rizika temeljenu na činjenicama i s njome usklađeno utvrđivanje potrebnog kapitala. EGSO toplo pozdravlja pristup Europske komisije da revidira postojeća pravila o kapitalnim zahtjevima u slučajevima u kojima su rezultirala neadekvatnim kapitalnim zahtjevima (prekomjernim ili nedostatnim). Prijedlozi Europske komisije pokazuju koliki se manevarski prostor može dobiti već samim time. Ipak, kada su kapitalni zahtjevi preniski (primjer: rizici povezani s klimatskim promjenama) potrebno ih je povećati kako bi se osigurala stabilnost sektora.

2.2.3. EGSO podržava napore Europske komisije da pruži dodatni znatni doprinos ostvarenju unije tržišta kapitala. Uspostavom unutarnjeg tržišta olakšalo bi se i financiranje izlaska iz pandemije bolesti COVID-19 i financiranje europskog zelenog plana. To bi se dogodilo već samim time što bi potrošači mogli vidjeti daljnji napredak u stvaranju istinskog jedinstvenog tržišta financijskih tržišta, iako još uvijek postoje brojne pravne i stvarne prepreke za ostvarenje unije tržišta kapitala.

2.2.4. EGSO pozdravlja pristup prema kojemu bi sektor osiguranja trebao imati snažniju ulogu u financiranju zelene tranzicije. Sektor osiguranja trebao bi također nastojati ublažiti sve negativne okolišne i socijalne učinke svojih ulaganja i djelatnosti osiguranja. Pritom je svrsishodno povezivanje s taksonomijom EU-a. EGSO poziva da se sustavno vodi računa i o socijalnim ciljevima održivog razvoja. Naime, i nepoštovanje radničkih i ljudskih prava može itekako dovesti do povećanog rizika.

2.2.5. Prijedlozima se na raznim mjestima predviđaju pojednostavnjenja složenog sustava Solventnost II. To valja pozdraviti. Nije prihvatljivo i potrebno je odbaciti to da bi i korisnici internih modela sada morali dodatno podnositi jednake izvještaje kao da upotrebljavaju standardnu formulu. Dvostruko izvješćivanje mora se isključiti.

2.3. *Delegirani akti*

2.3.1. EGSO je svjestan činjenice da je Europska komisija ovlaštena delegiranim aktima utvrđivati određena pravila, osobito ona tehnička. Ona najavljuje brojne prijedloge koje namjerava provesti delegiranim aktima. Ti prijedlozi imaju veliku težinu i gospodarsku važnost. Kao primjere valja spomenuti prilagodbu zbog volatilnosti, uravnoteženu prilagodbu i ekstrapolaciju, ali i duboko političku odluku o tome u kojem opsegu i s kojim ograničenjima u procjeni rizika ulaganja treba olakšati financiranje zelenog plana. EGSO se ovdje, kao i u drugim slučajevima, zalaže za odlučivanje o važnim pitanjima gospodarske politike u redovnom zakonodavnom postupku uz sudjelovanje Parlamenta i savjetovanje s civilnim društvom, a ne u obliku delegiranih akata. Prije usvajanja paketa Solventnost II Europski parlament, Europska komisija i EGSO trebali bi imati jasnu sliku o sadržaju i učinku delegiranih akata.

2.4. *Ocjena rekalibracijâ – Procjene učinka: Tržišno natjecanje*

2.4.1. EGSO predlaže da se narednih godina provodi cjelovita ocjena logike okvira Solventnost II. Okvirni uvjeti u međuvremenu su se u mnogome promijenili i nastavit će se mijenjati, zbog čega je evaluacija apsolutno neophodna. U tom bi kontekstu mogla biti korisna provjera konkurentnosti kako bi se utvrdio učinak izmijenjenih pravila na konkurentnost europskog sektora osiguranja na svjetskom tržištu.

3. **Posebne napomene**

3.1. *Proporcionalnost i pragovi*

3.1.1. EGSO pozdravlja to što Europska komisija nastoji primijeniti pristup jačanja načela proporcionalnosti. Pojednostavnjenje vrlo složenog i opterećujućeg skupa pravila posebno je važno za osiguratelje manje veličine i izloženosti, koji čine važan dio regionalne raznolikosti. Točno je da bi zahtjeve Direktive Solventnost II u području upravljanja rizicima i izvještavanja trebalo preispitati i prilagoditi na temelju pravila. Međutim, valja izraziti žaljenje zbog toga što se i dalje prvenstveno uzima u obzir samo veličina društva, a ne i usklađivanje opsega bonitetnih zahtjeva sa stvarnim rizicima osiguratelja u okviru njegova poslovnog modela. Jednu od važnih prednosti europskog tržišta osiguranja čini raznolikost velikih i malih osiguratelja.

3.1.2. Među njima su i oni koji djeluju na međunarodnoj razini i oni koji su jaki u regiji. Isto tako, prisutna je raznolikost pravnih oblika jer mogu biti dionička društva ili zadruge. Tu raznolikost ne bi trebalo ugroziti prekomjernim administrativnim opterećenjem osiguratelja.

3.2. *Dugoročna jamstva*

3.2.1. EGSO podržava namjeru Europske komisije da se sektoru osiguranja putem objektivnijih kapitalnih zahtjeva omogući snažnije uključivanje u financiranje provedbe europskog zelenog plana, u borbu protiv klimatskih promjena i njihovih posljedica i borbu protiv posljedica pandemije bolesti COVID-19. Provedbom europskog zelenog plana ne smije se propuštati financiranje tranzicije prema održivom gospodarstvu, a ciljevi održivog razvoja ne smiju biti ugroženi nedostatnim kapitalnim zahtjevima zbog kojih vrlo onečišćujuće aktivnosti kao ulaganje na umjetan način postaju profitabilne. Revizija pravila o potrebnom kapitalnom zahtjevu bit će ključna za rješavanje tih pitanja. EGSO smatra neophodnim da se pravila Direktive Solventnost II smiju izmijeniti samo u mjeri u kojoj se time neće ugroziti bonitetni ciljevi zaštite osiguranih osoba i korisnika osiguranja ni cilj financijske stabilnosti. Cilj mora biti postizanje prave ravnoteže između, s jedne strane, poticaja osiguravateljima da ulažu u djelatnosti usmjerene na socijalne i okolišne ciljeve i, s druge strane, bonitetnih zahtjeva. To još nije osigurano.

3.2.2. EGSO podržava prijedloge Komisije da se predloženom prilagodbom zbog volatilnosti smanji volatilnost koja proizlazi iz dugoročnih ulaganja. Međutim, istodobno se povećava volatilnost zbog prelaska na relativni ispravak rizika (postotni odbitak od prinosa). To je kontraproduktivno. Nije jasno zašto se ne bi zadržao važeći ispravak rizika.

3.2.3. Prijedlozi Europske komisije o izmjeni dodatka za rizik (primjeri: stopa troška kapitala od 5 % i zanemarivanje faktora likvidnosti), kamatni rizik i korelacija između rizika prinosa i kamatnog rizika služe svrsi, a da ne ugrožavaju zaštitne ciljeve Direktive Solventnost II. Međutim, posebnu pozornost treba posvetiti tekstovima druge razine jer prijedlozi koji dovode do općeg poboljšanja mogu imati i štetan učinak na portfelje ulaganja malih i srednjih osiguratelja.

3.2.4. EGSO u načelu pozdravlja prijedloge Europske komisije za reviziju kriterija prihvatljivosti za kategoriju imovine dugoročnih vlasničkih ulaganja uz istodobno osiguravanje financijske stabilnosti. Time će se osigurateljima olakšati da iskoriste prednosti povlaštenog tretmana kapitala ako gospodarstvu stave na raspolaganje dugoročni kapital, pod uvjetom da se taj kapital uloži u skladu sa socijalnim i okolišnim ciljevima. Potrebno je izbjeći presložena pravila. Još jednom, konačna procjena može se provesti samo ako su poznati prijedlozi druge razine.

3.2.5. Europska komisija najavljuje da namjerava predstaviti novu metodu ekstrapolacije. Ekstrapolacija je metoda izračuna koja omogućuje formiranje pričuva za ugovore o osiguranju čija se dospijeća protežu u budućnost dalje od pouzdanih informacija s tržišta kapitala o nerizičnim kamatnim stopama. Ta je metoda ključni čimbenik za utvrđivanje pričuva, a time i potrebnih vlastitih sredstava. Ekstrapolacija je posebno važna za životno osiguranje, ali ne samo za to. Sama Europska komisija u svojoj Komunikaciji COM(2021) 580 final potvrđuje da će prijedlog, koji će konkretizirati u naknadnom delegiranom aktu, „na više tržišta znatno utjecati na izvore sredstava osiguratelja". Na temelju dosadašnjih predodžaba u neživotnom osiguranju može se procijeniti da će taj pozamašni učinak značiti povećanje potrebnog kapitala za više od 10 %, čime će se u potpunosti kositi s potencijalnim učincima oslobađanja kapitala osiguratelja. EGSO smatra da bi se o tako dalekosežnim intervencijama moralo odlučivati u redovnom zakonodavnom postupku.

3.3. *Analiza klimatskih scenarija i mandat EIOPA-e* [1] *u pogledu rizika za održivost*

3.3.1. EGSO u potpunosti podržava potrebu da osiguratelji utvrde svaku značajnu izloženost rizicima povezanima s klimatskim promjenama i procijene srednjoročni i dugoročni učinak na njihovo poslovanje. EGSO preporučuje da se ta analiza scenarija proširi na sve rizike za okoliš i da se na te zahtjeve primijeni načelo „dvostrukog aspekta materijalnosti". Od osiguratelja bi se trebalo zahtijevati i da procijene i, prema potrebi, ublaže učinak svojih djelatnosti na klimatske promjene i okoliš općenito.

3.3.2. EGSO pozdravlja prijedlog Europske komisije da se EIOPA-i naloži da, nakon što se posavjetuje s Europskim odborom za sistemske rizike, do 28. lipnja 2023. podnese izvješće s prijedlogom za moguće prilagodbe potrebnog kapitala u odnosu na rizike za održivost. Pravilna je odluka da se o tako dalekosežnim pitanjima raspravlja na empirijskoj osnovi. Međutim, EGSO smatra da je rok za podnošenje izvješća nedovoljno ambiciozan. Ublažavanje učinaka klimatskih promjena iziskuje brzo djelovanje. EGSO već sada ukazuje na to da će se izvlačenje spoznaja iz tih prijedloga odnositi na temeljna pitanja financiranja europskog zelenog plana. Stoga te spoznaje neće biti tehničke, nego političke naravi te bi se, prema mišljenju EGSO-a, morale obrađivati u okviru redovnog zakonodavnog postupka uz sudjelovanje Europskog parlamenta.

3.4. *Nadzor grupe*

3.4.1. Nadzorna praksa otkrila je regulatorne nedostatke u nadzoru grupe. EGSO podržava prijedloge Europske komisije da se osiguratelјni holdinzi i mješoviti financijski holdinzi uključe u izravno područje primjene bonitetnog okvira EU-a. Sa stajališta potrošača, važno je osigurati transparentnost vanjskog prikaza skupine u pogledu njezinih odnosa odgovornosti.

3.5. *Uloga osiguranja u doba pandemije i u kontekstu drugih događaja koji dovode do velikih gospodarskih poremećaja*

3.5.1. EGSO se slaže s ocjenom Europske komisije da se tijekom pandemije pokazala potreba za jasnijim i jednostavnijim informacijama o uvjetima osiguratelјnog pokrića i jamstvima za potrošače, osobito za osiguranje od prekida poslovanja i putno osiguranje, te da je potrebno kontinuirano jamčiti da osiguratelјni proizvodi i dalje odgovaraju potrebama potrošača. Jednako je važno da potrošači mogu ostvariti svoja prava. Očito je da trenutačna praksa nadzora osiguratelјnih proizvoda nije funkcionirala u dovoljnoj mjeri. EGSO poziva Komisiju da od EIOPA-e zatraži da iznese konkretne prijedloge za bolje rješavanje tog već duže poznatog problema.

3.5.2. Zbog pandemije i posljedica klimatskih promjena s kojima se u Europi suočavamo u obliku šumskih požara, suša, odumiranja šuma, obilnih kiša i poplava dosad nezabilježenih razmjera, ali i zbog novih velikih rizika, kao što su kiberrizici, postavlja se pitanje dostupnosti osiguratelјnog pokrića za takve događaje, koji neće ostati samo jednokratne pojave. EGSO snažno podupire plan Europske komisije da do 2022. pokrene raspravu o otpornosti na klimatske promjene u koju bi se uključili osiguratelji, reosiguratelji, javna tijela i drugi relevantni dionici. EGSO predlaže da se predstavnici civilnog društva od samog početka uključe u tu raspravu.

[1] Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA).

3.6. *Sustavi jamstva u osiguranju (IGS), oporavak i sanacija te nove nadzorne mjere*

3.6.1. Europska komisija nije iznijela prijedlog za usklađivanje šarolikog mozaika IGS-ova u Europi. To je propustila učiniti unatoč činjenici da se s pomoću IGS-ova osiguranim osobama i korisnicima osiguranja pruža važna zaštita u krajnjoj nuždi. Paneuropski sustav IGS-ova, kojim se istodobno uzima u obzir vrsta proizvoda, a time i sigurnost potrošača, znatno bi povećao povjerenje u jedinstveno europsko tržište osiguranja. EGSO smatra, kako predlaže i EIOPA, da je hitno potrebno uskladiti barem skup minimalnih načela IGS-ova. S druge strane, EGSO također smatra, kako ističe i Europska komisija, da bi to u nekim državama članicama koje još nemaju IGS-ove dovelo do znatnog financijskog opterećenja tržišta osiguranja, koje se za njih u ovoj fazi oporavka nakon krize izazvane bolešću COVID-19 čini neprihvatljivim. EGSO poziva Europsku komisiju da najprije brzo iznese prijedlog minimalnog okvira za IGS-ove, uključujući prijelazno razdoblje, radi rješavanja tog pitanja bez preopterećenja tržišta.

3.6.2. Svojim prijedlogom za oporavak i sanaciju [2] Europska komisija proširuje nadzorne instrumente kako bi nadzornim tijelima omogućila bržu i učinkovitiju intervenciju u slučaju ekonomske krize, osobito u slučaju krize koja se tek nazire. Ti instrumenti uključuju i mjere kao što su preventivni oporavak i plan sanacije, i to uvijek uz uključivanje razine grupe. Definiraju se instrumenti i ovlasti u pogledu sanacije. Međutim, pritom nedostaje jasno razgraničenje prema postojećim nadzornim mjerama Direktive Solventnost II. Općenito, takozvana ljestvica intervencija, koja se pokazala itekako korisnom, na mnogim je mjestima dovedena u pitanje jer bi nove ovlasti za intervenciju trebale nastupiti već prije nastanka neusklađenosti s potrebnim solventnim kapitalom. EGSO smatra neophodnim da se predložene mjere usklade s pravilima ljestvice intervencija tako da ne budu u kontradikciji s njima. Pravilima o sanaciji trebao bi se olakšati usklađen pristup na razini grupe, posebno u slučaju mješovitih financijskih grupa.

3.6.3. Protiv tih prijedloga argumentira se time da se tijekom pandemije bolesti COVID-19, a pogotovo politike niskih kamatnih stopa, pokazalo da je paket alata Direktive Solventnost II bio dovoljan za rješavanje teških situacija. Iako je ta tvrdnja uvelike istinita, EGSO se ne slaže s tim argumentom. Na temelju iskustva stečenih u financijskim krizama iz prošlosti EGSO smatra prijeko potrebnim da se na razini društva već i prije pada kapitala ispod minimalnog potrebnog kapitala počnu uvoditi postupne mjere krizne intervencije, pod uvjetom da postoje jasne naznake pogoršanja situacije. EGSO ističe da će u konkretnoj razradi i provedbi pravila biti vrlo važno nedvosmisleno definirati i jasno razgraničiti zadaće EIOPA-e i nacionalnih nadzornih tijela.

Bruxelles, 23. veljače 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

[2] COM(2021) 582 final