Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru — Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 2009/138/ES, pokiaľ ide o proporcionalitu, kvalitu dohľadu, predkladanie informácií, opatrenia týkajúce sa dlhodobých záruk, makroprudenciálne nástroje, riziká ohrozujúce udržateľnosť, dohľad nad skupinou a cezhraničný dohľad

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

Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovuje rámec pre ozdravenie a riešenie krízových situácií poisťovní a zaisťovní a ktorým sa menia a dopĺňajú smernice 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2009/138/ES, (EÚ) 2017/1132 a nariadenia (EÚ) č. 1094/2010 a (EÚ) č. 648/2012

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

(2022/C 275/08)

Spravodajca: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Pomocný spravodajca: **Christophe LEFÈVRE**

Žiadosť o vypracovanie stanoviska	Európsky parlament, 22. 11. 2021
	Rada Európskej únie, 26. 11. 2021
Právny základ	články 114 a 304 Zmluvy o fungovaní Európskej únie
Príslušná sekcia	sekcia pre hospodársku a menovú úniu, hospodársku a sociálnu súdržnosť
Prijaté v sekcii	8. 2. 2022
Prijaté v pléne	23. 2. 2022
Plenárne zasadnutie č.	567
Výsledok hlasovania	
(za/proti/zdržalo sa)	169/0/2

1. **Závery a odporúčania**

1.1 Európsky hospodársky a sociálny výbor (EHSV) súhlasí s hodnotením Európskej komisie, že súbor pravidiel Solventnosť II, ktorý sa opiera o tri piliere (kvantitatívne požiadavky na vlastné zdroje, administratívna organizácia spoločnosti a dohľad, podávanie správ a transparentnosť), sa osvedčil. Skúsenosti s krízou štátneho dlhu, politika nízkych úrokových sadzieb, počiatočné účinky pandémie COVID-19, ktorá sa ešte v žiadnom prípade neskončila, a vedomie, že dôjde k ďalším krízam, si však vyžadujú úpravy regulačného rámca.

1.2 EHSV s veľkým potešením víta skutočnosť, že Európska komisia sa zaoberá otázkou systémových rizík v sektore poisťovníctva. Rizikový profil poisťovateľov sa mení. Vzhľadom na klimatickú krízu je sektor poisťovníctva obzvlášť dôležitý, pokiaľ ide o poistenie proti účinkom zmeny klímy a nové ekologické riziká (napr. biodiverzita). Pre poisťovateľov existujú tiež väčšie riziká, pokiaľ ide o ich úlohu investorov. Nedostatočne sa posudzujú najmä materiálne riziká, riziká v spojitosti s ručením a riziká súvisiace s transformáciou.

1.3 EHSV podporuje cieľ Európskej komisie vytvoriť regulačný rámec, v ktorom sektor poisťovníctva zohráva ešte väčšiu úlohu ako investor pri financovaní prechodu na udržateľné hospodárstvo a v boji proti následkom pandémie COVID-19 a zmene klímy. EHSV zároveň zdôrazňuje, že občianska spoločnosť má veľký záujem na tom, aby bol finančný sektor stabilný, a žiada, aby sa stanovili pevné požiadavky na vlastné zdroje a pripravenosť na riziká v sektore poisťovníctva. V dôsledku nestability v sektore poisťovníctva by sa výrazne oslabilo úsilie o riešenie klimatickej krízy a prekonanie pandémie.

2. **Všeobecné pripomienky**

2.1 *Prístup Európskej Komisie*

2.1.1 EHSV súhlasí s hodnotením Európskej komisie, že súbor pravidiel Solventnosť II, ktorý sa opiera o tri piliere (kvantitatívne požiadavky na vlastné zdroje, administratívna organizácia spoločnosti a dohľad, podávanie správ a transparentnosť), sa osvedčil. Uvedený súbor pravidiel veľmi pomohol európskemu sektoru poisťovníctva počas turbulentného obdobia v spojitosti s krízou štátneho dlhu, pretrvávajúcou politikou nízkych úrokových sadzieb a pri zvládaní prvých účinkov pandémie COVID-19, ktorá však ešte stále trvá. EHSV považuje za užitočné a nutné vyvodiť potrebné závery, pokiaľ ide o skúsenosti získané pri uplatňovaní pravidiel. Týka sa to najmä otázok proporcionality, pravidiel kapitalizácie a pripravenosti na riziká. Práve posledné uvedené body sú rozhodujúce, pokiaľ ide o kapitálové potreby podnikov, a teda úlohu, ktorú môžu zohrávať poisťovne pre hospodárstvo ako poskytovatelia produktov a investori.

2.2 *Súlad s ostatnými politikami EÚ*

2.2.1 Vykonávanie Európskej zelenej dohody a prekonanie dôsledkov pandémie COVID-19 je absolútnou politickou prioritou, ktorej presadzovanie si vyžaduje využívať veľký objem verejného a súkromného kapitálu. Európsky sektor poisťovníctva by ako dlhodobý investor s investičným portfóliom vo výške viac ako 10 biliónov EUR v európskom poisťovníctve v roku 2020 mohol oveľa viac než doteraz prispieť k financovaniu prechodu na klimaticky neutrálne hospodárstvo, ako aj projektov v oblasti infraštruktúry a cenovo dostupného bývania. Či to dokáže, bude do veľkej miery závisieť od pravidiel týkajúcich sa kapitalizácie a pripravenosti na riziká v systéme Solventnosť II.

2.2.2 EHSV podporuje cieľ Európskej komisie vytvoriť regulačný rámec, v ktorom sektor poisťovníctva bude zohrávať (ešte) väčšiu úlohu ako investor pri financovaní prechodu na udržateľné hospodárstvo a v boji proti následkom pandémie COVID-19. EHSV zároveň zdôrazňuje, že je potrebné, aby sa neohrozili ciele ochrany systému Solventnosť II, konkrétne ochrana poistencov a príjemcov plnení a zaručenie finančnej stability. K tomu by však mohlo dôjsť, ak by sa v záujme podpory Európskej zelenej dohody odhliadlo od prísneho posudzovania rizika investícií poisťovateľov. Pravidlá systému Solventnosť II na ochranu spotrebiteľa by mali zahŕňať investície a činnosti sektora poisťovníctva v odvetviach, v ktorých poisťovatelia investujú na základe úradných alebo vládnych požiadaviek. Tieto investície môžu byť následne patrične odmenené alebo sankcionované. Každá investícia v rámci Európskej zelenej dohody alebo napríklad nástroja NextGenerationEU musí byť v každom prípade predmetom rovnakého posúdenia rizika ako akákoľvek iná investícia. Udržateľný prudenciálny dohľad nad sektorom poisťovníctva si vyžaduje posúdenie rizika založené na dôkazoch a výpočet kapitálu na základe tohto posúdenia. EHSV v plnej miere víta prístup Európskej komisie, ktorý spočíva v preskúmaní existujúcich pravidiel týkajúcich sa kapitálových požiadaviek s cieľom určiť, v ktorých prípadoch boli neprimerané (nadmerné alebo nepostačujúce). Návrhy Európskej komisie ukazujú, že už len na základe toho sa dá vytvoriť veľký manévrovací priestor. Ak sú však kapitálové požiadavky príliš nízke (napríklad riziká súvisiace so zmenou klímy), je potrebné ich zvýšiť, aby sa zabezpečila stabilita odvetvia.

2.2.3 EHSV podporuje úsilie Európskej komisie významne prispieť k realizácii únie kapitálových trhov. Vytvorením jednotného trhu by sa uľahčilo financovanie opatrení zameraných na prekonanie pandémie COVID-19, ako aj financovanie Európskej zelenej dohody, a to už len tým, že spotrebitelia by mohli ťažiť z ďalšieho pokroku pri vytváraní skutočného vnútorného trhu pre finančné trhy, aj keď ešte stále existuje mnoho právnych a faktických prekážok brániacich dobudovaniu únie kapitálových trhov.

2.2.4 EHSV víta prístup, podľa ktorého má sektor poisťovníctva zohrávať významnejšiu úlohu pri financovaní zelenej transformácie. Sektor poisťovníctva by sa mal zamerať aj na zmierňovanie všetkých negatívnych environmentálnych a sociálnych vplyvov svojich investícií a poisťovacích činností. V tejto súvislosti je vhodné vytvoriť prepojenie s taxonómiou EÚ. EHSV žiada, aby sa systematicky zohľadňovali aj ciele sociálnej udržateľnosti vzhľadom na to, že porušovanie ľudských práv a práv pracovníkov môže napokon taktiež viesť k zvýšenému riziku.

2.2.5 Návrhy v rôznych ohľadoch predpokladajú zjednodušenie systému Solventnosť II, ktorý je dosť zložitý. Túto skutočnosť treba privítať. Je však nepochopiteľné a neakceptovateľné, že používatelia interných modelov musia v súčasnosti predkladať aj informácie, ako keby používali štandardný vzorec. Dvojité vykazovanie sa musí vylúčiť.

2.3 *Delegované akty*

2.3.1 EHSV si uvedomuje, že Európska komisia má prostredníctvom delegovaných aktov právomoc stanoviť určité pravidlá, a to najmä technické. Komisia avizuje veľký počet návrhov, ktoré má v úmysle presadzovať prostredníctvom delegovaných aktov. Tieto návrhy majú veľkú váhu a veľký hospodársky význam. Ako príklad možno uviesť korekciu volatility, párovaciu korekciu a extrapoláciu, ako aj výrazne politické rozhodnutie o rozsahu a obmedzeniach v oblasti posúdenia rizika, ktoré sa majú uplatňovať na investície s cieľom uľahčiť financovanie Zelenej dohody. EHSV sa aj v tejto súvislosti opakovane zasadzuje za to, aby sa dôležité témy hospodárskej politiky prijímali v rámci riadneho legislatívneho postupu so zapojením Parlamentu a v rámci konzultácií s občianskou spoločnosťou, a nie ako delegované akty. Európsky parlament, Európska komisia a EHSV by pred prijatím súboru pravidiel Solventnosť II mali mať jasný obraz o obsahu a vplyve delegovaných aktov.

2.4 *Hodnotenie rekalibrácie – posúdenie vplyvu na konkurencieschopnosť*

2.4.1 EHSV v súvislosti so súborom pravidiel Solventnosť II navrhuje, aby sa v nadchádzajúcich rokoch kompletne logicky zhodnotil. Rámcové podmienky sa v mnohých smeroch zmenili a budú sa naďalej meniť. V dôsledku toho bude nevyhnutné pristúpiť k hodnoteniu. Vzhľadom na to by mohlo byť užitočné skontrolovať stav hospodárskej súťaže na určenie vplyvu zmenených pravidiel na konkurencieschopnosť európskeho poisťovníctva na svetovom trhu.

3. **Konkrétne pripomienky**

3.1 *Proporcionalita a prahové hodnoty*

3.1.1 EHSV víta prístup, o ktorý usiluje Komisia v spojitosti s posilnením zásady proporcionality. Zjednodušenie veľmi zložitého a nákladného regulačného rámca je obzvlášť dôležité pre menších poisťovateľov čeliacich menšiemu riziku, ktorí sú dôležitou súčasťou regionálnej rozmanitosti. Je správne, že požiadavky súboru pravidiel Solventnosť II v oblasti riadenia rizík a podávania správ by sa mali preskúmať a upraviť na základe pravidiel. Treba však s poľutovaním konštatovať, že sa naďalej zohľadňuje len veľkosť podnikov, a nie zosúladenie rozsahu prudenciálnych požiadaviek so skutočnými rizikami poisťovateľa v jeho obchodnom modeli.

3.1.2 Silnou stránkou európskeho poistného trhu je rôznorodosť veľkých a malých poisťovateľov. Ide o subjekty, ktoré pôsobia na medzinárodnej úrovni, a subjekty, ktoré majú silné zastúpenie v regióne, ako aj rôznorodosť právnych foriem, ako sú akciové spoločnosti alebo družstvá. Táto rôznorodosť by sa nemala ohroziť zaťažením poisťovateľov v dôsledku nadmernej byrokracie.

3.2 *Dlhodobé záruky*

3.2.1 EHSV podporuje zámer Európskej komisie umožniť, aby sa odvetvie poisťovníctva prostredníctvom vhodnejších kapitálových požiadaviek vo väčšej miere zapájalo do financovania vykonávania Európskej zelenej dohody, boja proti zmene klímy a jej dôsledkov a do boja proti dôsledkom pandémie COVID-19. Vykonávanie Európskej zelenej dohody nesmie zlyhať pre financovanie prechodu na udržateľné hospodárstvo a ciele udržateľného rozvoja nesmú byť ohrozené nedostatočnými kapitálovými požiadavkami, ktoré formou investícií umelo zvyšujú ziskovosť vysoko znečisťujúcich činností. Revízia pravidiel týkajúcich sa potrebnej kapitálovej požiadavky bude kľúčom k riešeniu týchto otázok. EHSV považuje za nevyhnutné, aby sa pravidlá smernice Solventnosť II zmenili len do tej miery, aby neboli ohrozené prudenciálne ciele ochrany poistencov a príjemcov plnení a cieľ finančnej stability. Cieľom musí byť dosiahnuť správnu rovnováhu medzi stimulmi pre poisťovateľov smerujúcimi k tomu, aby investovali do činností zameraných na sociálne a environmentálne ciele, na jednej strane a prudenciálnymi požiadavkami na strane druhej. To ešte nie je zabezpečené.

3.2.2 EHSV podporuje návrhy Komisie, aby sa znížila volatilita u dlhodobých investícií prostredníctvom navrhovanej korekcie volatility. Zároveň však zvyšuje volatilitu prechodom na relatívnu korekciu rizika (percentuálny odpočet z prirážok). To je kontraproduktívne. Nie je jasné, prečo by sa súčasná korekcia rizika nemala zachovať.

3.2.3 Návrhy Európskej komisie týkajúce sa úpravy rizikovej marže (napríklad miera nákladov na kapitál vo výške 5 % a nezohľadnený faktor likvidity) a úrokové riziko a korelácia medzi rizikom prirážky a úrokovým rizikom sú užitočné bez toho, aby boli ohrozené ochranné ciele smernice Solventnosť II. Osobitnú pozornosť je však potrebné venovať textom z úrovne 2, keďže návrhy podporujúce všeobecné zlepšenie môžu mať tiež škodlivý vplyv na investičné portfóliá malých a stredných poisťovateľov.

3.2.4 EHSV v zásade víta návrhy Európskej komisie na revíziu kritérií oprávnenosti pre kategóriu aktív dlhodobých kapitálových investícií, pričom treba zároveň zaistiť finančnú stabilitu. Poisťovacie spoločnosti, ktoré poskytujú hospodárstvu dlhodobý kapitál, budú môcť lepšie využívať preferenčné kapitálové zaobchádzanie, za predpokladu, že tento kapitál sa investuje v súlade so sociálnymi a ekologickými cieľmi. Je potrebné vyhnúť sa príliš zložitým pravidlám. Konečné hodnotenie možno aj v tomto prípade vykonať až vtedy, keď budú známe návrhy z úrovne 2.

3.2.5 Európska komisia oznámila svoj zámer predložiť novú metódu extrapolácie. Extrapolácia je metóda výpočtu umožňujúca vytvoriť rezervy pre poistné zmluvy, ktorých splatnosť presahuje obdobie, počas ktorého kapitálový trh poskytuje spoľahlivé informácie o bezrizikových úrokových sadzbách. Táto metóda je základným faktorom pri oceňovaní rezerv, a teda aj potreby vlastných zdrojov. Extrapolácia je mimoriadne dôležitá pre životné poistenie, no nie iba v tejto oblasti. Samotná Európska komisia vo svojom oznámení COM(2021) 580 final uznáva, že návrh, ktorý sa rozpracuje v následnom konkrétnom delegovanom akte, „bude mať významný vplyv na kapitálové zdroje poisťovateľov na viacerých trhoch“. Vychádzajúc z doterajších predpokladov bude tento vplyv pre neživotné poistenie znamenať potrebu dodatočného kapitálu o viac ako 10 %, čo odporuje prípadným účinkom opatrení na uvoľnenie kapitálu poisťovateľov. EHSV sa domnieva, že o takýchto ďalekosiahlych zásahoch by sa malo rozhodovať v rámci riadneho legislatívneho postupu.

3.3 *Analýzy klimatických scenárov a mandát pre Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov (EIOPA)* ([1]) *týkajúci sa rizík ohrozujúcich udržateľnosť*

3.3.1 EHSV v plnej miere podporuje potrebu poisťovateľov identifikovať akékoľvek významné vystavenie rizikám súvisiacim so zmenou klímy a posúdiť strednodobé a dlhodobé účinky na ich podnikanie. EHSV odporúča, aby sa táto analýza scenára rozšírila na všetky environmentálne riziká a aby sa na tieto požiadavky uplatňovalo „hľadisko dvojitej významnosti.“ Od poisťovateľov by sa tiež malo vyžadovať, aby vyhodnocovali a prípadne zmierňovali vplyvy, ktoré majú ich aktivity na zmenu klímy a v širšom zmysle na životné prostredie.

3.3.2 EHSV víta návrh Európskej komisie poveriť EIOPA, aby po konzultácii s Európskym výborom pre systémové riziká do 28. júna 2023 formou správy navrhol možné úpravy kapitálových požiadaviek týkajúcich sa rizík ohrozujúcich udržateľnosť. Je správne, aby sa o takýchto rozsiahlych otázkach diskutovalo na empirickom základe. EHSV sa však domnieva, že lehota na predloženie správy nie je dostatočne ambiciózna. Zmierňovanie účinkov zmeny klímy si vyžaduje rýchle opatrenia. EHSV už teraz poukazuje na to, že z poznatkov získaných z týchto návrhov vyplynú zásadné otázky týkajúce sa financovania Európskej zelenej dohody. Preto nebudú mať technický, ale politický charakter a podľa názoru EHSV by sa mali riešiť v rámci riadneho legislatívneho postupu, do ktorého bude zapojený Európsky parlament.

3.4 *Dohľad nad skupinou*

3.4.1 Prax v oblasti dohľadu odhalila regulačné nedostatky v dohľade nad skupinou. EHSV podporuje návrhy Európskej komisie začleniť holdingové poisťovacie spoločnosti a zmiešané finančné holdingové spoločnosti do priameho rozsahu pôsobnosti rámca dohľadu EÚ. Z pohľadu spotrebiteľa je dôležité zabezpečiť, aby bola prezentácia skupiny smerom navonok transparentná, pokiaľ ide o jej povinností.

3.5 *Úloha poistenia v čase pandémie a v kontexte iných udalostí vedúcich k rozsiahlemu narušeniu hospodárstva*

3.5.1 EHSV súhlasí s hodnotením Európskej komisie, že pandémia ukázala, že sú potrebné jasnejšie a jednoduchšie informácie o podmienkach poistného krytia a záruk pre spotrebiteľov, najmä pokiaľ ide o prerušenie podnikania a cestovné poistenie, a že je potrebné zabezpečiť, aby poistné produkty naďalej spĺňali potreby spotrebiteľov. Je rovnako dôležité, aby spotrebitelia mohli presadzovať aj svoje nároky. Zdá sa, že doterajšia prax dohľadu nad poistnými produktmi nefunguje dostatočne. EHSV vyzýva Komisiu, aby požiadala EIOPA, aby predložil konkrétne návrhy na lepšie riešenie opísaného problému, ktorý je známy už dlho.

3.5.2 Pandémia, účinky zmeny klímy v Európe v podobe lesných požiarov, sucha, silných zrážok a záplav bezprecedentného rozsahu, ako aj nové veľké riziká, ako sú kybernetické riziká, vyvolávajú otázky v spojitosti s dostupnosťou poistného krytia pre takéto udalosti, ktoré sa budú znásobovať. EHSV dôrazne podporuje plán Európskej komisie začať do roku 2022 dialóg o odolnosti voči zmene klímy, do ktorého by sa mali zapojiť poisťovne, zaisťovatelia, verejné orgány a iné príslušné zainteresované strany. EHSV navrhuje, aby sa do tohto dialógu už od začiatku zapojili zástupcovia občianskej spoločnosti.

([1]) Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov (EIOPA).

3.6 *Systémy poistných záruk, ozdravenie a riešenie krízových situácií a nové opatrenia v oblasti dohľadu*

3.6.1 Európska komisia nepredkladá žiadny návrh na harmonizáciu rôznorodých systémov poistných záruk v Európe ani napriek tomu, že tieto systémy poskytujú poistencom a prijímateľom dôležitú ochranu ako posledná inštancia. Celoeurópsky systém poistných záruk, ktorý zároveň zohľadňuje povahu produktov, a tým aj bezpečnosť spotrebiteľov, by výrazne zvýšil dôveru v jednotný európsky poistný trh. Ako tiež navrhuje EIOPA, EHSV sa domnieva, že je nevyhnutné harmonizovať aspoň súbor minimálnych zásad systému poistných záruk. Na druhej strane, ako zdôrazňuje Európska komisia, EHSV sa tiež nazdáva, že by to znamenalo značnú finančnú záťaž pre poistné trhy v niektorých členských štátoch, ktoré ešte nemajú systémy poistných záruk, čo od nich v tomto štádiu obnovy po pandémii COVID-19 zjavne nemožno očakávať. EHSV vyzýva Európsku komisiu, aby ako prvý krok urýchlene predložila návrh minimálneho rámca pre systémy poistných záruk na riešenie tejto otázky s prechodným obdobím bez toho, aby to spôsobilo nadmerné zaťaženie trhov.

3.6.2 Návrhom o ozdravení a riešení krízových situácií ([2]) Európska komisia rozširuje prudenciálne nástroje s cieľom umožniť dozorným orgánom konať rýchlejšie a efektívnejšie v prípade podnikovej krízy, a najmä v prípade vznikajúcej krízy. Tieto nástroje zahŕňajú aj opatrenia, ako je plán preventívnej obnovy a riešenia krízových situácií vrátane zapojenia na úrovni skupiny. Vymedzujú sa nástroje riešenia a príslušné právomoci. Pritom sa však jasne nerozlišuje medzi týmito opatreniami a existujúcimi opatreniami dohľadu podľa smernice Solventnosť II. Dobre osvedčené tzv. odstupňované intervencie sú na mnohých miestach celkovo spochybňované, keďže sa očakáva, že nové intervenčné právomoci sa budú uplatňovať ešte pred nedodržaním kapitálovej požiadavky na solventnosť. EHSV považuje za nevyhnutné, aby navrhované opatrenia boli v súlade s pravidlami týkajúcimi sa odstupňovaných intervencií. Pravidlá riešenia krízových situácií by mali uľahčiť harmonizovaný prístup na úrovni skupiny, najmä v prípade zmiešaných finančných skupín.

3.6.3 Ako protiargument k návrhom sa uvádza, že pandémia COVID-19, a najmä politika nízkych úrokových sadzieb, ukázali, že súbor nástrojov Solventnosť II bol dostatočný na riešenie zložitých situácií. Hoci to tak vo veľkej miere bolo, EHSV s týmto argumentom nesúhlasí. Vzhľadom na skúsenosti získané z predchádzajúcich finančných kríz sa EHSV domnieva, že s postupnými krízovými intervenčnými opatreniami na úrovni podnikov treba začať ešte pred prekročením minimálnych kapitálových požiadaviek za predpokladu, že existujú jasné dôkazy o zhoršujúcej sa situácii. EHSV poukazuje na to, že pri samotnom navrhovaní a uplatňovaní pravidiel bude veľmi dôležité jednoznačne vymedziť a jasne ohraničiť úlohy EIOPA a vnútroštátnych orgánov dohľadu.

V Bruseli 23. februára 2022

predsedníčka
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Christa SCHWENG

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