Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2009/138/ES glede sorazmernosti, kakovosti nadzora, poročanja, dolgoročnih jamstvenih ukrepov, makrobonitetnih orodij, tveganj glede trajnosti, nadzora skupin in čezmejnega nadzora

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

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za sanacijo in reševanje zavarovalnic in pozavarovalnic ter spremembi direktiv 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2009/138/ES, (EU) 2017/1132 ter uredb (EU) št. 1094/2010 in (EU) št. 648/2012

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

(2022/C 275/08)

Poročevalec: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Soporočevalec: **Christophe LEFÈVRE**

Zaprosilo	Evropski parlament, 22. 11. 2021
	Svet Evropske unije, 26. 11. 2021
Pravna podlaga	člena 114 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	8. 2. 2022
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 2. 2022
Plenarno zasedanje št.	567
Rezultat glasovanja	
(za/proti/vzdržani)	169/0/2

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) se strinja z Evropsko komisijo, da so se pravila direktive Solventnost II, ki temeljijo na treh stebrih (kvantitativni cilji glede lastnih sredstev, organizacija poslov in nadzor, poročanje in preglednost), izkazala za uspešna. Vendar so zaradi izkušenj z državno dolžniško krizo, politike nizkih obrestnih mer, prvotnih posledic pandemije COVID-19, ki še zdaleč ni končana, in zavedanja, da bo prišlo do novih kriz, potrebne prilagoditve regulativnega okvira.

1.2 EESO izrecno pozdravlja dejstvo, da Evropska komisija obravnava vprašanje sistemskih tveganj v zavarovalniškem sektorju. Profil tveganja zavarovateljev se je spremenil. Podnebna kriza zavarovalniški sektor postavlja pred poseben izziv, zlasti glede zavarovanj pred posledicami podnebnih sprememb in novimi okoljskimi tveganji (npr. glede biotske raznovrstnosti). Zavarovatelji so izpostavljeni večjim tveganjem tudi kot vlagatelji. Zlasti materialno tveganje, tveganje zavarovanja odgovornosti in tveganje zaradi prehoda, povezana s podnebnimi spremembami, niso ustrezno ocenjena.

1.3 EESO podpira cilj Evropske komisije, da ustvari regulativni okvir, v katerem ima zavarovalniški sektor (še) večjo vlogo kot vlagatelj pri financiranju prehoda na trajnostno gospodarstvo ter v boju proti posledicam pandemije COVID-19 in podnebnih sprememb. Hkrati EESO poudarja veliko zanimanje civilne družbe za stabilnost finančnega sektorja ter poziva k strogim kapitalskim zahtevam in preprečevanju tveganja v zavarovalniškem sektorju. Nestabilnosti v tem sektorju bi povzročile znatno nazadovanje v prizadevanjih za obvladovanje podnebne krize in pandemije.

2. **Splošne ugotovitve**

2.1 *Pristop Evropske komisije*

2.1.1 EESO se strinja z oceno Evropske komisije, da so se pravila direktive Solventnost II, ki temeljijo na treh stebrih (kvantitativni cilji glede lastnih sredstev, organizacija poslov in nadzor, poročanje in preglednost), izkazala za uspešna. Na podlagi teh pravil je evropski zavarovalniški sektor dobro vzdržal pretrese, ki jih je povzročila državna dolžniška kriza, in prebrodil še vedno trajajočo politiko nizkih obrestnih mer ter prvotne posledice pandemije COVID-19, ki še zdaleč ni končana. EESO meni, da je smiselno in nujno, da se na podlagi izkušenj z uporabo pravil pripravijo ustrezni zaključki, zlasti glede vprašanja sorazmernosti ter predpisov o kapitalski ustreznosti in preprečevanju tveganja. Ti so odločilni za potrebe podjetij po kapitalu in s tem vlogo, ki jo lahko imajo zavarovalnice v gospodarstvu kot ponudnik produktov in vlagatelj.

2.2 *Skladnost z drugimi področji politike EU*

2.2.1 Izvajanje evropskega zelenega dogovora in odprava posledic pandemije COVID-19 sta nesporni prednostni področji politike, za njuno izvajanje pa je potrebnega veliko javnega in zasebnega kapitala. Evropski zavarovalniški sektor bi lahko kot dolgoročni vlagatelj s portfeljem kapitalskih naložb, ki so leta 2020 znašale več kot 10 bilijonov EUR, znatno več kot zdaj prispeval k financiranju prehoda na podnebno nevtralno gospodarstvo, infrastrukturnih projektov in cenovno sprejemljivih stanovanj. Ta sposobnost je v veliki meri odvisna od predpisov o kapitalski ustreznosti in preprečevanju tveganja v sistemu Solventnost II.

2.2.2 EESO podpira cilj Evropske komisije, da ustvari regulativni okvir, v katerem ima zavarovalniški sektor (še) večjo vlogo kot vlagatelj pri financiranju prehoda na trajnostno gospodarstvo in v boju proti posledicam pandemije COVID-19. Hkrati poudarja, da pri tem ne bi smeli ogroziti ciljev sistema Solventnost II glede zaščite zavarovancev in upravičencev ter ohranjanja finančne stabilnosti, kar bi se lahko zgodilo, če bi se zaradi podpore evropskemu zelenemu dogovoru odpovedali strogim ocenam tveganja naložb zavarovateljev. V predpise sistema Solventnost II, ki ščitijo potrošnike, bi morale biti vključene naložbe in dejavnosti zavarovateljev v sektorjih, v katerih ti vlagajo na podlagi zahtev organov ali vlade. Te naložbe so lahko nato ustrezno nagrajene ali kaznovane. Vsekakor pa je treba za vsako naložbo v okviru evropskega zelenega dogovora ali na primer instrumenta NextGenerationEU izvesti enako oceno tveganja kot za vse druge naložbe. Za trajnostni nadzor nad zavarovalništvom sta potrebna ocena tveganja na podlagi dejstev in iz tega izpeljan izračun kapitala. EESO v celoti podpira pristop Evropske komisije, ki namerava pregledati veljavna pravila o kapitalskih zahtevah in preveriti, kje so povzročila, da so te zahteve neustrezne (previsoke ali prenizke). Predlogi Evropske komisije kažejo, kakšen manevrski prostor bi lahko nastal že pri tem. Kjer pa so kapitalske zahteve prenizke (na primer pri tveganjih, povezanih s podnebnimi spremembami), jih je treba zaradi zaščite stabilnosti sektorja povečati.

2.2.3 EESO podpira prizadevanja Evropske komisije, da bi še naprej bistveno prispevala k uresničitvi unije kapitalskih trgov. Oblikovanje notranjega trga bi olajšalo tako financiranje izhoda iz pandemije COVID-19 kot tudi evropskega zelenega dogovora, že zato, ker bi potrošniki zaznali nadaljnji napredek pri vzpostavljanju resničnega notranjega trga finančnih trgov, čeprav so na poti k uresničitvi unije kapitalskih trgov še številne pravne in dejanske ovire.

2.2.4 EESO pozdravlja pristop, da bi moral imeti zavarovalniški sektor večjo vlogo pri financiranju zelenega prehoda. Prizadevati bi si moral tudi za blaženje vseh negativnih okoljskih in socialnih posledic svojih kapitalskih naložb in zavarovalniških dejavnosti. Povezava s taksonomijo EU je smiselna. EESO se zavzema za sistematično upoštevanje socialnih ciljev trajnostnega razvoja, saj lahko končno tudi kršitev pravic delavcev in človekovih pravic vodi k povečanemu tveganju.

2.2.5 V predlogih so na različnih mestih predvidene poenostavitve zapletenega sistema Solventnost II, kar je treba pozdraviti. Nerazumljivo pa je, da morajo uporabniki notranjih modelov odslej poleg tega predložiti poročila, kot bi uporabljali standardno formulo. To je treba zavrniti. Dvojno poročanje mora biti izključeno.

2.3 *Delegirani akti*

2.3.1 EESO se zaveda, da je Evropska komisija upravičena nekatera, zlasti tehnična pravila, določati z delegiranimi akti. Napovedala je številne predloge, ki jih želi izvajati z delegiranimi akti in ki imajo veliko težo ter velik gospodarski pomen. Mednje sodijo na primer prilagoditev za nestanovitnost, uskladitvena prilagoditev in ekstrapolacija, pa tudi povsem politična odločitev, v kakšnem obsegu naj bi se olajšalo financiranje zelenega dogovora in katere omejitve ocene tveganja naložb naj bi se sprejele v ta namen. EESO se v tem primeru in tudi na splošno zavzema za to, da se pomembna ekonomska vprašanja obravnavajo po rednem zakonodajnem postopku z udeležbo Parlamenta in po posvetovanju s civilno družbo, ne pa da se urejajo z delegiranimi akti. Pred sprejetjem svežnja Solventnost II bi morali imeti Evropski parlament, Evropska komisija in tudi EESO jasno sliko glede vsebine in učinkov delegiranih aktov.

2.4 *Ocena prilagoditev – ocene učinka: konkurenčnost*

2.4.1 EESO predlaga, da se v naslednjih letih obsežno oceni logika, na kateri temeljijo pravila Solventnost II. Okvirni pogoji so se medtem na različne načine spremenili in se bodo spreminjali še naprej, zato je ocena nujna. V zvezi s tem bi bil morda koristen pregled z vidika konkurenčnosti, da se preveri, kako so spremenjena pravila vplivala na konkurenčnost evropskega zavarovalniškega sektorja na svetovnem trgu.

3. **Posebne ugotovitve**

3.1 *Sorazmernost in pragi*

3.1.1 EESO pozdravlja prizadevanja Evropske komisije, da bi okrepila načelo sorazmernosti. Poenostavitev zelo zapletenih in obremenjujočih pravil je pomembna zlasti za manjše zavarovatelje, ki so manj izpostavljeni tveganju in so pomemben del regionalne raznolikosti. Prav je, da se zahteve direktive Solventnost II pri upravljanju tveganj in poročanju preverijo ter prilagodijo na podlagi pravil. Vendar je obžalovanja vredno, da se še vedno upošteva samo velikost podjetja, obsega bonitetnih zahtev pa se ne primerja z dejanskimi tveganji zavarovatelja v njegovem poslovnem modelu.

3.1.2 Pomembna prednost evropskega zavarovalniškega trga je raznolikost velikih in majhnih zavarovateljev, takšnih, ki delujejo mednarodno, in takšnih, ki so močni v regiji. Raznolike so tudi njihove pravne oblike, saj so to lahko delniške družbe ali pa zadruge. Te raznolikosti ne bi smeli ogroziti s tem, da bi zavarovateljem naložili previsoko upravno breme.

3.2 *Dolgoročna jamstva*

3.2.1 EESO podpira namen Evropske komisije, da zavarovalniškemu sektorju z ustreznejšimi kapitalskimi zahtevami omogoči večjo udeležbo pri financiranju izvajanja evropskega zelenega dogovora, v boju proti podnebnim spremembami in njihovim posledicam ter pri odpravi posledic pandemije COVID-19. Uresničevanje evropskega zelenega dogovora ne sme spodleteti zaradi financiranja preoblikovanja v trajnostno gospodarstvo in cilji na področju trajnosti ne smejo biti ogroženi zaradi nezadostnih kapitalskih zahtev, ki za okolje zelo obremenjujoče dejavnosti umetno spreminjajo v donosne naložbe. Za obravnavanje teh vprašanj bo ključna revizija pravil o kapitalskih zahtevah. EESO meni, da se smejo pravila direktive Solventnost II spremeniti le toliko, da se ne ogrozijo cilji glede nadzora zaščite zavarovancev in upravičencev ter finančna stabilnost. Cilj mora biti pravo ravnovesje med spodbudami za zavarovatelje, da vlagajo v dejavnosti, usmerjene v socialne in okoljske cilje, na eni strani in bonitetnimi zahtevami na drugi; takšno ravnovesje še ni vzpostavljeno.

3.2.2 EESO podpira predloge Komisije, da bi nestanovitnost dolgoročnih naložb blažili s predlagano prilagoditvijo za nestanovitnost. Vendar Komisija hkrati povečuje nestanovitnost s prehodom na relativni popravek tveganja (odbitek od razmikov, izražen v odstotkih), kar je kontraproduktivno. Ni jasno, zakaj ne bi ostalo pri veljavnem popravku tveganja.

3.2.3 Predlogi Evropske komisije za spremembo marže za tveganje (primera: mera stroškov kapitala 5 % in neupoštevanje dejavnika likvidnosti), obrestno tveganje in korelacija med tveganjem razmika in obrestnim tveganjem so primerni ter ne ogrožajo ciljev direktive Solventnost II v zvezi z zaščito. Posebno pozornost pa je treba nameniti besedilom druge ravni, saj lahko predlogi, ki vodijo k splošnemu izboljšanju, tudi škodljivo vplivajo na naložbene portfelje manjših in srednje velikih zavarovateljev.

3.2.4 EESO načeloma podpira predloge Evropske komisije o reviziji meril za upravičenost dolgoročnih kapitalskih naložb ob hkratni zaščiti finančne stabilnosti. To bo zavarovateljem olajšalo, da bodo imeli koristi od prednostne obravnave kapitala, če dajo gospodarstvu na voljo dolgoročna sredstva, pod pogojem, da se ta kapital vloži v skladu s socialnimi in okoljskimi cilji; preveč zapletenim pravilom se je treba izogniti. Dokončna ocena pa bo tudi tukaj možna le, ko bodo znani predlogi druge ravni.

3.2.5 Evropska komisija je napovedala, da bo predlagala novo metodo ekstrapolacije. Ekstrapolacija je računska metoda, ki omogoča ustvarjanje rezervacij za zavarovalne pogodbe, katerih zapadlost sega dlje v prihodnost kot zanesljive informacije s kapitalskih trgov o netveganih obrestih. Ta metoda je pomemben dejavnik pri določanju rezerv in s tem potrebe po lastnih sredstvih. Ekstrapolacija je še posebej pomembna pri življenjskih zavarovanjih, vendar ne le tukaj. Evropska komisija v sporočilu COM(2021) 580 final sama priznava, da bo predlog, ki ga bo pozneje natančno opredelila v delegiranem aktu, znatno vplival na „kapitalske vire zavarovateljev na več trgih“. Ta znatni vpliv se bo glede na dosedanji razvoj v neživljenjskem zavarovanju odražal v več kot 10 % večji potrebi po kapitalu in bo v nasprotju z možnimi učinki sprostitve kapitala zavarovateljev. EESO meni, da bi bilo treba o tako daljnosežnih posegih odločati po rednem zakonodajnem postopku.

3.3 *Analize podnebnih scenarijev in pristojnost EIOPE* [1] *v zvezi s tveganji glede trajnosti*

3.3.1 EESO v celoti podpira zahtevo, da morajo zavarovatelji opredeliti vsakršno materialno izpostavljenost tveganjem, povezanim s podnebnimi spremembami, ter oceniti srednje- in dolgoročne učinke na njihovo poslovanje. Priporoča razširitev tega scenarija analiz na vsa okoljska tveganja in uporabo zasnove „dvojne pomembnosti“ za te zahteve. Od zavarovateljev bi bilo treba tudi zahtevati, da ocenijo in po potrebi ublažijo učinke svojih poslovnih dejavnosti na podnebne spremembe in na splošno okolje.

3.3.2 EESO pozdravlja predlog Evropske komisije, da EIOPA po posvetovanju z Evropskim odborom za sistemska tveganja do 28. junija 2023 pripravi poročilo, v katerem bo predlagala morebitne prilagoditve kapitalskih zahtev v zvezi s tveganji glede trajnosti. Prav je, da se o tako daljnosežnih temah razpravlja na empirični podlagi. Vendar je po mnenju EESO rok za predložitev tega poročila premalo ambiciozen, saj je za blažitev posledic podnebnih sprememb treba hitro ukrepati. EESO že zdaj opozarja, da se bodo spoznanja iz teh predlogov nanašala na temeljna vprašanja financiranja evropskega zelenega dogovora, ki torej ne bodo tehnične, ampak politične narave, in jih je treba po mnenju EESO obravnavati po rednem zakonodajnem postopku z udeležbo Evropskega parlamenta.

3.4 *Nadzor skupin*

3.4.1 Nadzor skupin v praksi je razkril regulativne pomanjkljivosti. EESO podpira predloge Evropske komisije, da se zavarovalni holdingi in mešani finančni holdingi vključijo v neposredno področje uporabe bonitetnega okvira EU. Z vidika potrošnika je treba zagotoviti, da je zunanja predstavitev skupine pregledna, kar zadeva njeno odgovornost.

3.5 *Vloga zavarovalnic v časih pandemije in ob drugih dogodkih, ki povzročajo obsežne gospodarske motnje*

3.5.1 EESO se strinja z oceno Evropske komisije, da je pandemija opozorila na nujnost jasnejših in preprostejših informacij o pogojih zavarovalnega kritja in jamstvih za potrošnike, predvsem pri zavarovanjih za primer prekinitve poslovanja in potovalnih zavarovanjih, ter da je treba stalno preverjati, ali zavarovalniški produkti še vedno ustrezajo potrebam potrošnikov. Ravno tako je pomembno, da lahko potrošniki svoje pravice tudi uveljavijo. Dosedanja praksa nadzora nad zavarovalniškimi produkti očitno ni bila ustrezna. EESO poziva Komisijo, naj pozove EIOPO k predložitvi konkretnih predlogov, kako bi lahko bolje obravnavali ta že dolgo znani problem.

3.5.2 Pandemija, posledice podnebnih sprememb, ki jih kot gozdne požare, sušo, propadanje gozdov, močno deževje in poplave v Evropi doživljamo v največjem obsegu do zdaj, ter nova velika tveganja, kot so kibernetska, odpirajo vprašanje zavarovalnega kritja za take dogodke, ki se bodo še naprej vrstili. EESO izrecno podpira načrt Evropske komisije, da do leta 2022 uvede dialog o podnebni odpornosti, ki bi združeval zavarovatelje, pozavarovatelje, javne organe in druge pomembne akterje, ter predlaga, da se v dialog že od začetka vključijo predstavniki civilne družbe.

[1] Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA).

3.6 *Zavarovalne jamstvene sheme, sanacija in reševanje ter novi nadzorni ukrepi*

3.6.1 Evropska komisija ne predlaga uskladitve zelo različnih zavarovalnih jamstvenih shem v Evropi, čeprav te zavarovancem in upravičencem na zadnji stopnji omogočajo pomembno zaščito. Vseevropski sistem zavarovalnih jamstvenih shem, ki bi upošteval tudi vrsto produktov in s tem upravičenost potrošnikov do zaščite, bi močno okrepil zaupanje v evropski notranji zavarovalniški trg. Po mnenju EESO bi bilo treba uskladiti vsaj nekatera minimalna načela zavarovalnih jamstvenih shem, kar predlaga tudi EIOPA. Vendar se EESO tudi zaveda, da bi to zavarovalniškim trgom v nekaterih državah članicah, ki še nimajo zavarovalnih jamstvenih shem, naložilo veliko finančno breme, ki se jim ne zdi dopustno v tem trenutku okrevanja po krizi zaradi COVID-19, na kar opozarja tudi Evropska komisija. Zato EESO Evropsko komisijo poziva, naj najprej hitro pripravi predlog o minimalnem okviru za zavarovalne jamstvene sheme, ki bo vključeval ustrezno prehodno obdobje, tako da trgi ne bodo preobremenjeni.

3.6.2 Evropska komisija s predlogom o sanaciji in reševanju ([2]) razširja instrumente bonitetnega nadzora, ki naj bi nadzornim organom v primeru krize podjetja in predvsem porajajoče se krize omogočili hitro in učinkovito ukrepanje. Med te instrumente spadajo tudi ukrepi, kot sta preventivno načrtovanje sanacije in načrtovanje reševanja, in sicer vsakokrat tudi z vključitvijo ravni skupine. Instrumenti in pooblastila glede reševanja bodo določeni, vendar pri tem ni jasne razmejitve glede na nadzorne ukrepe iz direktive Solventnost II. V zvezi s t. i. lestvico ukrepanja, ki se je povsem obnesla, se na več mestih pojavljajo pomisleki, saj naj bi nova pooblastila za ukrepanje veljala že pred kršitvijo zahtevanega solventnostnega kapitala. EESO meni, da je treba predlagane ukrepe dosledno uskladiti s pravili lestvice ukrepanja. Pravila o reševanju bi morala olajšati usklajen pristop na ravni skupine, zlasti pri mešanih finančnih skupinah.

3.6.3 Kot argument proti predlogom je navedeno, da sta pandemija COVID-19 in predvsem politika nizkih obrestnih mer pokazali, da so instrumenti direktive Solventnost II zadoščali za obvladovanje težke situacije. Čeprav je bilo to v veliki meri res, se EESO z navedeno argumentacijo ne strinja. Glede na izkušnje iz preteklih finančnih kriz je po njegovem mnenju nujno, da se že pred neizpolnitvijo zahtev glede minimalnega kapitala na ravni podjetja začne s postopnim kriznim ukrepanjem, če obstajajo jasni znaki, da se je stanje poslabšalo. EESO opozarja, da bo pri konkretnem oblikovanju in izvajanju pravil zelo pomembno, da se naloge EIOPE in nacionalnih nadzornih organov jasno opredelijo ter med seboj ločijo.

V Bruslju, 23. februarja 2022

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

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