Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2009/138/EG vad gäller proportionalitet, tillsynskvalitet, rapportering, långsiktiga garantiåtgärder, makrotillsynsverktyg, hållbarhetsrisker, grupptillsyn och gränsöverskridande tillsyn

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

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag och om ändring av direktiven 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2009/138/EG, (EU) 2017/1132 och förordningarna (EU) nr 1094/2010 och (EU) nr 648/2012

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

(2022/C 275/08)

Föredragande: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Medföredragande: **Christophe LEFÈVRE**

Remiss	Europaparlamentet, 22.11.2021
	Europeiska unionens råd, 26.11.2021
Rättslig grund	Artiklarna 114 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av sektionen	8.2.2022
Antagande vid plenarsession	23.2.2022
Plenarsession nr	567
Resultat av omröstningen	
(för/emot/nedlagda röster)	169/0/2

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) instämmer i kommissionens bedömning att Solvens II-regelverket, som vilar på tre pelare (kvantitativa kapitalbaskrav; förvaltningsorganisation, tillsyn; rapportering, transparens), har visat sitt värde. Erfarenheterna av statsskuldskrisen, lågräntepolitiken, de initiala effekterna av covid-19-pandemin, som ingalunda är över, och vetskapen om att andra kriser kommer att inträffa kräver dock anpassningar av regelverket.

1.2 EESK välkomnar varmt att kommissionen tar itu med frågan om systemrisker i försäkringssektorn. Försäkringsföretagens riskprofil förändras. Mot bakgrund av klimatkrisen har försäkringssektorn ett särskilt ansvar, i synnerhet när det gäller försäkring mot konsekvenserna av klimatförändringarna och nya miljörisker (t.ex. biologisk mångfald). Försäkringsföretagen löper också större risker i sin roll som investerare. I synnerhet bedöms inte egendoms-, ansvars- och omställningsrisker i samband med klimatförändringarna på lämpligt sätt.

1.3 EESK stöder kommissionens mål att skapa ett regelverk där försäkringssektorn spelar en (ännu) större roll som investerare i finansieringen av omställningen till en hållbar ekonomi och i kampen mot följderna av covid-19 och klimatförändringarna. Samtidigt betonar EESK det civila samhällets stora intresse av den finansiella sektorns stabilitet, och uppmanar till att säkerställa en sund kapitalbas och riskberedskap i försäkringssektorn. Instabilitet i försäkringssektorn skulle avsevärt motverka insatserna för att hantera klimatkrisen och övervinna pandemin.

2. **Allmänna kommentarer**

2.1 *Kommissionens strategi*

2.1.1 EESK instämmer i kommissionens bedömning att Solvens II-regelverket, som vilar på tre pelare (kvantitativa kapitalbaskrav; förvaltningsorganisation, tillsyn; rapportering, transparens), har visat sitt värde. Det har på ett förtjänstfullt sätt lett den europeiska försäkringssektorn genom den turbulenta statsskuldskrisen, den emellertid ännu rådande lågräntepolitiken och de initiala effekterna av covid-19-pandemin, som ingalunda är över. EESK anser att det är ändamålsenligt och nödvändigt att dra de nödvändiga slutsatserna mot bakgrund av erfarenheterna av tillämpningen av reglerna. Detta gäller särskilt proportionalitetsfrågor och reglerna om kapitalbas och riskberedskap. I synnerhet de sistnämnda punkterna är avgörande för företagens kapitalbehov och därmed för den roll som försäkringsföretag kan spela som produktleverantör och investerare i ekonomin.

2.2 *Förenlighet med EU:s politik på andra områden*

2.2.1 Att genomföra den europeiska gröna given och övervinna konsekvenserna av covid-19-pandemin är en politik som har absolut prioritet och vars genomförande förutsätter att man använder stora belopp av offentligt och privat kapital. Som långsiktiga investerare med en kapitalinvesteringsportfölj på över 10 biljoner euro 2020 skulle den europeiska försäkringssektorn kunna bidra mycket mer än i dag till att finansiera omställningen till en klimatneutral ekonomi samt infrastrukturprojekt och ekonomiskt överkomliga bostäder. Förmågan att göra detta avgörs till stor del av bestämmelserna om kapitalbas och riskberedskap i Solvens II-systemet.

2.2.2 EESK stöder kommissionens mål att skapa ett regelverk där försäkringssektorn spelar en (ännu) större roll som investerare i finansieringen av omställningen till en hållbar ekonomi och i kampen mot följderna av covid-19. Samtidigt betonar EESK behovet av att inte äventyra Solvens II-systemets skyddsmål, nämligen att skydda försäkrade och förmånstagare och upprätthålla den finansiella stabiliteten. Detta riskerar dock att hända om man till stöd för den europeiska gröna given skulle avvika från den strikta riskbedömningen av försäkringsföretagens investeringar. Solvens II-systemets konsumentskyddsbestämmelser bör omfatta försäkringssektorns investeringar och verksamhet i de sektorer där försäkringsföretag investerar på grundval av uppmaningar från myndigheterna eller regeringen. Dessa investeringar kan sedan belönas eller bestraffas i enlighet med detta. Under alla omständigheter måste dock alla investeringar inom ramen för den europeiska gröna given eller – till exempel – NextGenerationEU vara föremål för samma riskbedömning som alla andra investeringar. En hållbar försäkringstillsyn förutsätter en evidensbaserad riskbedömning och en kapitalberäkning som bygger på denna. EESK välkomnar till fullo kommissionens strategi att se över de befintliga bestämmelserna om kapitalbas när de har lett till en olämplig (alltför stor eller otillräcklig) kapitalbas. Kommissionens förslag visar vilket manöverutrymme som kan uppstå enbart på grundval av detta. Om kapitalkraven är för låga (t.ex. i fråga om risker i samband med klimatförändringarna), måste de dock höjas för att säkerställa sektorns stabilitet.

2.2.3 EESK stöder kommissionens insatser för att ge ännu ett betydande bidrag till förverkligandet av kapitalmarknadsunionen. Skapandet av den inre marknaden skulle underlätta finansieringen av såväl återuppbyggnaden efter covid-19-pandemin som den europeiska gröna given, inte minst genom att konsumenterna skulle kunna se ytterligare framsteg i skapandet av en verklig inre marknad för finansmarknaderna, även om det fortfarande finns många rättsliga och faktiska hinder för förverkligandet av kapitalmarknadsunionen.

2.2.4 EESK välkomnar tanken på att försäkringssektorn ska spela en större roll i finansieringen av den gröna omställningen. Försäkringssektorn bör också sträva efter att mildra alla negativa miljömässiga och sociala konsekvenser av sina placeringar och sin försäkringsverksamhet. Det är lämpligt med en koppling till EU:s taxonomi. EESK anser att man systematiskt bör ta hänsyn även till sociala hållbarhetsmål. När allt kommer omkring kan nämligen även underlåtenhet att respektera arbetstagarnas rättigheter och de mänskliga rättigheterna leda till en ökad risk.

2.2.5 Förslagen innebär förenklingar av det komplexa Solvens II-systemet på flera punkter. Detta bör välkomnas. Det är ologiskt, och man bör motsätta sig, att användare av interna modeller hädanefter dessutom också måste lägga fram rapporter som om de använde standardformeln. Dubbelrapportering måste uteslutas.

2.3 *Delegerade akter*

2.3.1 Kommittén är medveten om att kommissionen har befogenhet att fastställa vissa, framför allt tekniska, bestämmelser genom delegerade akter. Kommissionen tillkännager ett stort antal förslag som den vill genomföra genom delegerade akter. Dessa förslag är av stor vikt och har stor ekonomisk betydelse. Exempel på detta är volatilitetsjusteringen, matchningsjusteringen och extrapoleringen samt det ytterst politiska beslutet om i vilken omfattning och med vilka begränsningar i riskbedömningen av investeringarna som finansieringen av den gröna given ska underlättas. Här liksom på andra ställen förespråkar EESK att viktiga ekonomisk-politiska frågor antas i ett ordinarie lagstiftningsförfarande med deltagande av parlamentet och i samråd med det civila samhället, och inte som delegerade akter. Innan Solvens II-paketet antas bör Europaparlamentet, kommissionen och EESK ha en tydlig bild av innehållet i och effekterna av de delegerade akterna.

2.4 *Utvärdering av omkalibreringarna – Konsekvensbedömningar: konkurrenskraft*

2.4.1 EESK föreslår att man under de kommande åren gör en fullständig utvärdering av logiken i Solvens II-regelverket. Ramvillkoren har under tiden förändrats på många sätt och kommer att fortsätta att förändras, vilket gör att en utvärdering är oumbärlig. I detta sammanhang kan en konkurrenskontroll vara användbar för att fastställa hur de ändrade reglerna påverkar den europeiska försäkringssektorns konkurrenskraft på världsmarknaden.

3. **Särskilda kommentarer**

3.1 *Proportionalitet och tröskelvärden*

3.1.1 EESK välkomnar kommissionens strategi för att stärka proportionalitetsprincipen. Att det mycket komplexa och betungande regelverket förenklas är särskilt viktigt för mindre, och mindre riskexponerade, försäkringsföretag, som utgör en viktig del av den regionala mångfalden. Det är sant att Solvens II-kraven när det gäller riskhantering och rapportering bör ses över och anpassas på grundval av regler. Det är dock beklagligt att det enda kriteriet fortfarande är företagets storlek och att ingen jämförelse görs mellan omfattningen på tillsynskraven och försäkringsföretagets faktiska risker utifrån dess affärsmodell.

3.1.2 En av den europeiska försäkringsmarknadens stora styrkor är mångfalden av stora och små försäkringsföretag, av sådana som är verksamma internationellt och sådana som är starka regionalt, liksom mångfalden av juridiska former, såsom aktiebolag eller kooperativ. Denna mångfald får inte äventyras genom att försäkringsföretagen överbelastas med byråkrati.

3.2 *Långfristiga garantier*

3.2.1 EESK stöder kommissionens avsikt att genom en ändamålsenligare kapitalbas göra det möjligt för försäkringssektorn att bli mer delaktig i finansieringen av genomförandet av den europeiska gröna given, kampen mot klimatförändringarna och deras följder samt kampen mot effekterna av covid-19-pandemin. Genomförandet av den europeiska gröna given får inte stupa på finansieringen av omställningen till en hållbar ekonomi, och hållbarhetsmålen får inte äventyras av otillräckliga kapitalkrav som på konstlad väg gör det lönsamt att investera i mycket förorenande verksamhet. Översynen av reglerna om nödvändig kapitalbas kommer att vara nyckeln till att ta itu med dessa frågor. EESK anser att det är absolut nödvändigt att Solvens II-reglerna ändras enbart i den mån som tillsynsmålen att skydda försäkrade och förmånstagare och målet om finansiell stabilitet inte äventyras. Målet måste vara att hitta rätt balans mellan å ena sidan incitamenten för försäkringsföretag att investera i verksamhet som är inriktad på sociala och miljömässiga mål och å andra sidan tillsynskraven. Detta är ännu inte säkerställt.

3.2.2 EESK stöder kommissionens förslag om att minska volatiliteten från långsiktiga investeringar genom den föreslagna volatilitetsjusteringen. Samtidigt ökar den dock volatiliteten genom att byta till en relativ riskkorrigering (procentuellt avdrag från spreadarna). Det är kontraproduktivt. Det är oklart varför den rådande riskkorrigeringen inte bibehålls.

3.2.3 Kommissionens förslag om att ändra riskmarginalen (t.ex. kapitalkostnadssats på 5 % och icke-beaktande av likviditetsfaktorn), ränterisken och korrelationen mellan spread- och ränterisken är ändamålsenliga utan att äventyra skyddsmålen i Solvens II. Särskild uppmärksamhet måste dock ägnas åt nivå 2-texterna, eftersom de förslag som leder till en allmän förbättring också kan ha en negativ inverkan på små och medelstora försäkringsföretags investeringsportföljer.

3.2.4 EESK välkomnar i princip kommissionens förslag om att se över medräkningskriterierna för tillgångsklassen långfristiga aktier samtidigt som den finansiella stabiliteten säkerställs. Detta kommer att göra det lättare för försäkringsföretagen att dra nytta av förmånlig kapitalbehandling när de förser ekonomin med långsiktigt kapital, förutsatt att detta kapital investeras i enlighet med de sociala och miljömässiga målen. Alltför komplicerade regler måste undvikas. Även här kan en slutlig bedömning göras först när nivå 2-förslagen är kända.

3.2.5 Kommissionen tillkännager sin avsikt att lägga fram en ny extrapoleringsmetod. Extrapolering är en beräkningsmetod som gör det möjligt att skapa avsättningar för försäkringsavtal vars löptider sträcker sig längre in i framtiden än tillförlitlig kapitalmarknadsinformation om riskfria räntesatser. Denna metod är en viktig faktor för att uppskatta avsättningar och därmed behovet av eget kapital. Extrapolering är särskilt viktig för livförsäkringar, men inte bara. Kommissionen medger själv i sitt meddelande COM(2021) 580 final att förslaget, som den kommer att konkretisera i en senare delegerad akt, ”har en betydande inverkan på försäkringsföretagens kapitalresurser på flera marknader”. På grundval av de hittillsvarande prognoserna inom skadeförsäkring kommer denna betydande inverkan att innebära ett ytterligare kapitalbehov på mer än 10 % och därmed motverka de potentiella effekterna beträffande att frigöra försäkringsföretagens kapital. EESK anser att sådana långtgående ingrepp bör beslutas i ett ordinarie lagstiftningsförfarande.

3.3 *Analyser av klimatförändringsscenarier och Eiopas mandat* ([1]) *när det gäller hållbarhetsrisker*

3.3.1 EESK stöder till fullo att försäkringsföretagen måste identifiera alla väsentliga exponeringar för klimatförändringsrisker och bedöma de medellång- och långsiktiga konsekvenserna för sin verksamhet. EESK rekommenderar att denna scenarioanalys utvidgas till att omfatta alla miljörisker och att begreppet dubbel väsentlighet tillämpas på dessa krav. Försäkringsföretagen bör också vara skyldiga att bedöma och vid behov minska effekterna av sin verksamhet på klimatförändringarna och miljön i bredare bemärkelse.

3.3.2 EESK välkomnar kommissionens förslag att ge Eiopa i uppdrag att senast den 28 juni 2023 i en rapport föreslå möjliga anpassningar av kapitalkraven i fråga om hållbarhetsrisker, efter samråd med Europeiska systemrisknämnden. Det är rätt att man diskuterar sådana vittomfattande frågor på empiriska grunder. EESK anser dock att tidsfristen för att lägga fram rapporten inte är tillräckligt ambitiös. Det krävs snabba åtgärder för att mildra effekterna av klimatförändringarna. EESK påpekar redan att de lärdomar som dras av dessa förslag kommer att beröra grundläggande frågor för finansieringen av den europeiska gröna given. De kommer därför inte att vara av teknisk utan av politisk karaktär och måste enligt EESK behandlas i ett ordinarie lagstiftningsförfarande med deltagande av Europaparlamentet.

3.4 *Grupptillsyn*

3.4.1 Tillsynspraxis har avslöjat brister i regleringen av grupptillsynen. EESK stöder kommissionens förslag att låta försäkringsholdingbolag och blandade finansiella holdingföretag omfattas direkt av EU:s tillsynsram. Ur konsumentens synvinkel är det viktigt att se till att en grupps externa presentation är transparent vad gäller dess ansvarsförhållanden.

3.5 *Försäkringsföretagens roll i pandemitider och i samband med andra händelser som leder till storskaliga ekonomiska störningar*

3.5.1 EESK delar kommissionens bedömning att pandemin har visat att det behövs tydligare och enklare information om villkoren för det försäkringsskydd och de garantier som erbjuds konsumenterna, särskilt när det gäller avbruten affärsverksamhet och reseförsäkringar, och att man fortlöpande måste kontrollera att försäkringsprodukterna fortfarande motsvarar konsumenternas behov. Lika viktigt är att konsumenterna också kan hävda sina rättigheter. Uppenbarligen har nuvarande praxis för tillsyn av försäkringsprodukter inte fungerat tillfredsställande. EESK uppmanar kommissionen att be Eiopa att lägga fram konkreta förslag på hur man bättre kan lösa det beskrivna problemet, som är känt sedan länge.

3.5.2 Pandemin, effekterna av klimatförändringarna, som vi erfar i Europa genom skogsbränder, torka, skogsdöd, skyfall och översvämningar i aldrig tidigare skådad omfattning, samt nya stora risker, såsom it-risker, väcker frågan om tillgången till försäkringsskydd för sådana händelser, som inte kommer att förbli engångshändelser. EESK stöder helhjärtat kommissionens plan att inrätta en dialog om motståndskraft mot klimatförändringar senast 2022, där försäkrings- och återförsäkringsföretag, offentliga myndigheter och andra berörda parter sammanförs. EESK föreslår att företrädare för det civila samhället involveras i denna dialog redan från början.

([1]) Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa).

3.6 *Försäkringsgarantisystem, återhämtning och resolution samt nya tillsynsåtgärder*

3.6.1 Kommissionen lägger inte fram något förslag om harmonisering av det brokiga lapptäcket av försäkringsgarantisystem i Europa, trots att försäkringsgarantisystem ger försäkrade och förmånstagare ett viktigt skydd i sista hand. Ett EU-omfattande försäkringsgarantisystem, där man samtidigt tar hänsyn till produkternas karaktär och därmed konsumenternas behov av skydd, skulle avsevärt öka förtroendet för en europeisk inre försäkringsmarknad. I enlighet med Eiopas förslag anser EESK att det är angeläget att åtminstone harmonisera en rad minimiprinciper för försäkringsgarantisystem. Samtidigt inser EESK, som kommissionen påpekar, att detta skulle innebära en betydande finansiell börda för försäkringsmarknaderna i vissa medlemsstater som ännu inte har försäkringsgarantisystem, något som inte är rimligt i detta skede av återhämtningen från covid-19-krisen. EESK uppmanar kommissionen att som ett första steg snabbt lägga fram ett förslag till minimiram för försäkringsgarantisystem för att ta upp frågan med en lämplig övergångsperiod, utan att marknaderna överbelastas.

3.6.2 Genom förslaget om återhämtning och resolution [2] utvidgar kommissionen tillsynsverktygen för att ge tillsynsmyndigheterna möjlighet att agera snabbare och effektivare i händelse av en företagskris och, framför allt, av en framväxande kris. Dessa verktyg omfattar även åtgärder såsom förebyggande återhämtning och en resolutionsplan, inbegripet på gruppnivå. Verktygen och befogenheterna vid resolution fastställs. Det görs dock ingen tydlig avgränsning i förhållande till de befintliga tillsynsåtgärderna i Solvens II. På det hela taget ifrågasätts på många ställen de väletablerade så kallade ingripandenivåerna, eftersom de nya befogenheterna att ingripa ska gälla redan innan solvenskapitalkraven överträds. EESK anser att de föreslagna åtgärderna måste vara helt förenliga med reglerna för ingripandenivåerna. Resolutionsreglerna bör underlätta ett harmoniserat tillvägagångssätt på gruppnivå, särskilt när det gäller blandade finansiella grupper.

3.6.3 Ett argument mot förslagen är att covid-19-pandemin, och framför allt lågräntepolitiken, skulle ha visat att Solvens II-verktygslådan varit tillräcklig för att hantera de svåra situationerna. Även om detta till stor del var fallet ställer sig EESK inte bakom detta argument. Mot bakgrund av erfarenheterna från tidigare finanskriser anser EESK att det är angeläget att börja vidta stegvisa krishanteringsåtgärder på företagsnivå redan innan minimikapitalkraven underskrids, om det finns tydliga tecken på att situationen kommer att förvärras. EESK påpekar att det i den konkreta utformningen och tillämpningen av bestämmelserna kommer att vara mycket viktigt att entydigt fastställa och avgränsa Eiopas och de nationella tillsynsmyndigheternas uppgifter.

Bryssel den 23 februari 2022.

Christa SCHWENG
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

[2] COM(2021) 582 final.