EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 22.9.2021.
COM(2021) 580 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o preispitivanju bonitetnog okvira EU-a za osiguratelje i reosiguratelje u kontekstu oporavka EU-a poslije pandemije

1. DIREKTIVA SOLVENTNOST II I KONTEKST NJEZINOG PREISPITIVANJA

Police osiguranja sastavni su dio svakodnevnog života europskih građana. Za mnoge socijalne i gospodarske djelatnosti potrebno je imati policu osiguranja radi zaštite od mogućih rizika. Ugovor o osiguranju može biti i štedni proizvod kojim će se odrediti dugoročna dobrobit ugovarateljâ, a osiguratelji tu štednju preko financijskih tržišta usmjeravaju u realno gospodarstvo. Društva za osiguranje i reosiguranje imaju ključnu ulogu i u realnom gospodarstvu jer pokrivaju rizike pojedinaca i poduzeća uz naplatu premija. Zahvaljujući udruživanju premija brojnih klijenata i diversifikaciji znatnih pojedinačnih rizika, pojedinci i poduzeća privatnim osiguranjem po pristupačnoj se cijeni štite od inače potencijalno financijski štetnih događaja, čime se jača otpornost gospodarstava i društava.

Ulagački kapacitet osiguratelja usmjeren je na realno gospodarstvo i pridonosi gospodarskom oporavku i dugoročnom financiranju europskih poduzeća, uključujući MSP-ove, i infrastruktura, čime se otvaraju radna mjesta i potiče rast u Uniji. Prema podacima Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA), osiguratelji iz EU-a u 2020. ostvarili su više od 1 bilijuna EUR u premijama i oko 800 milijardi EUR u odštetnim zahtjevima[1].

Krajem 2020. osiguratelji i reosiguratelji iz EU-a rezervirali su više od 7 bilijuna EUR kako bi mogli platiti očekivana buduća potraživanja te su imali imovinu u vrijednosti većoj od 10 bilijuna EUR, zbog čega je taj sektor jedan od najvećih među institucionalnim ulagateljima. Taj je sektor i dalje bio dobro kapitaliziran tijekom pandemije bolesti COVID-19 s prosječnim omjerom regulatornog kapitala i potrebnog kapitala od 235 % krajem 2020., iako 7 postotnih bodova manje nego krajem 2019.

S obzirom na njihovu ključnu ulogu, financijska otpornost osiguratelja od iznimne je važnosti. Bonitetna pravila za taj sektor utvrđena su u Direktivi 2009/138/EZ (Solventnost II)[2], koja se primjenjuje od 1. siječnja 2016. Glavni su ciljevi Direktive Solventnost II zaštititi ugovaratelje i korisnike osiguranja te očuvati financijsku stabilnost.

Direktivom se utvrđuje nekoliko Komisijinih ovlasti za preispitivanje funkcioniranja ključnih elemenata bonitetnih pravila:

– Komisija je dužna ocijeniti funkcioniranje mjera za konkretnu situaciju osiguratelja koji pružaju **dugoročna jamstva**, koja su relevantna za mnoge proizvode životnog osiguranja. Tim se „mjerama dugoročnih jamstava” nastoji ublažiti učinak kratkoročnih fluktuacija tržišta na stanje solventnosti osiguratelja. Stabilnijim stopama solventnosti izbjegava se stavljanje poslovnih modela koji se temelje na dugoročnim

[1] Iskazane vrijednosti premija i odštetnih zahtjeva uključuju reosiguranje te se agregiraju za izravno osiguranje u EU-27.

[2] Direktiva 2009/138/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (SL L 335, 17.12.2009., str. 1.).

jamstvima u neopravdano nepovoljne konkurentske položaje te se, u konačnici, povećava financijska stabilnost.

- Komisija mora preispitati izračune **potrebnog kapitala**. Očekuje se da će ti izračuni biti osjetljivi na rizike kojima su izloženi osiguratelji i reosiguratelji, a cilj je preispitivanja provjeriti primjerenost te osjetljivosti na rizik.
- Zakonska ovlast odnosi se na pravila o **upravljanju kapitalom** unutar grupa osiguratelja i reosiguratelja.
- Komisija je dužna ocijeniti argumente za daljnje usklađivanje pravila o osiguranju u području **upravljanja krizom** i **sustava osiguranja jamstava**.

Osim zakonskih ovlasti, preispitivanje je prilika da se u širem kontekstu razmotri iskustvo stečeno otkad su pravila na snazi.

S obzirom na znatnu količinu ulaganja kojima upravljaju osiguratelji i reosiguratelji tijekom preispitivanja ocijenjeno je i može li taj sektor pridonijeti političkim prioritetima EU-a, a osobito uniji tržišta kapitala[3] te klimatskim i okolišnim ciljevima u okviru europskog zelenog plana[4].

Na primjer, kako bi se do 2030. postigli klimatski ciljevi EU-a, samo će za financiranje tranzicije u energetskom sektoru biti potrebna dodatna godišnja ulaganja od 350 milijardi EUR. Uloga privatnih ulaganja također je postala još važnija zbog potrebe za gospodarskim oporavkom nakon pandemije bolesti COVID-19. Iako se u sektoru osiguranja privatnim ulaganjima može pridonijeti tim potrebnim financiranjima, ta privatna ulaganja mogu imati i važnu ulogu u zaštiti pojedinaca i poduzeća od klimatskih rizika te tako pomoći društvu da se prilagodi klimatskim promjenama, kako je naglašeno u strategiji za prilagodbu klimatskim promjenama[5].

Preispitivanje je bilo prilika da se regulatornim okvirom pogoduje dugoročnim ulaganjima u sektoru osiguranja.

Osim toga, dionici se slažu da bi se moglo poboljšati načelo proporcionalnosti sadržano u Direktivi Solventnost II, tj. primjena pravila na način koji je proporcionalan prirodi, opsegu i složenosti rizika prisutnih u poslovanju osiguratelja. Iako se Direktiva Solventnost II općenito smatra uspješnom, zbog boljeg usklađivanja bonitetnih pravila s najsuvremenijim praksama upravljanja rizicima možda su se ponekad nepotrebno zakomplicirali neki poslovni modeli.

Naposljetku, za razliku od bonitetnog okvira za kreditne institucije, Direktiva Solventnost II trenutačno ne sadržava posebne makrobonitetne instrumente za izričito rješavanje problema akumuliranja sistemskih rizika te zasad ne postoji poseban zajednički okvir za pripravnost na krizu i sanaciju osiguratelja koji propadaju, u interesu ugovaratelja osiguranja i šire javnosti.

[3] Komunikacija Komisije: Unija tržišta kapitala za građane i poduzeća – novi akcijski plan (COM(2020) 590).
[4] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Europski zeleni plan (COM(2019) 640).
[5] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Stvaranje Europe otporne na klimatske promjene – nova strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama (COM(2021) 82).

U tom kontekstu ovim se preispitivanjem nastoji:

- potaknuti osiguratelje da pridonesu **dugoročnom održivom financiranju** gospodarstva,
- poboljšati **osjetljivost na rizik**,
- smanjiti prekomjernu **kratkoročnu volatilnost** stanja solventnosti osiguratelja,
- poboljšati **proporcionalnost**,
- pospješiti kvalitetu, dosljednost i koordinaciju **nadzora osiguranja** u EU-u te bolje zaštititi ugovaratelje i korisnike osiguranja, među ostalim u slučaju propasti njihova osiguratelja,
- bolje riješiti potencijalno akumuliranje **sistemskog rizika** u sektoru osiguranja,
- poboljšati **pripravnost na ekstremne scenarije** zbog kojih bi oporavak ili sanacija osiguratelja ili reosiguratelja koji propadaju mogli biti potrebni.

Komisija je preispitivanje temeljila na odgovorima dionika (koje su uglavnom dostavili u okviru javnog savjetovanja) i mišljenju EIOPA-e objavljenom 17. prosinca 2020.[6].

Komisija je u pogledu održivosti uzela u obzir i zasebno mišljenje EIOPA-e objavljeno u rujnu 2019.[7]. U skladu s tim mišljenjem Komisija predlaže da se izmijene zahtjevi za upravljanje rizicima primjenjivi na osiguratelje i reosiguratelje tako da se uvede obveza provedbe analize dugoročnog klimatskog scenarija. U kasnijoj fazi Komisija može razmotriti da se taj zahtjev proširi na druge okolišne rizike. Time će se pridonijeti cilju europskog zelenog plana da se klimatskim rizicima upravlja i da ih se uključi u financijski sustav i strateška područja djelovanja utvrđena u izvješću o strateškim predviđanjima za 2021.[8]. Osim toga, procijenit će se prikladnost postojećeg potrebnog kapitala iz Direktive Solventnost II za zelenu imovinu.

Nakon dovršetka preispitivanja Komisija će iznijeti zakonodavne prijedloge za izmjenu Direktive 2009/138/EZ[9] i izradu okvira EU-a za oporavak i sanaciju osiguratelja i reosiguratelja[10]. Preispitivanje Direktive Solventnost II objašnjeno je u sljedećem odjeljku.

[6] EIOPA: „Opinion on the 2020 review of Solvency II" (Mišljenje o preispitivanju Direktive Solventnost II provedenom 2020.), prosinac 2020. (EIOPA-BoS-20/749).
[7] EIOPA: „Opinion on Sustainability within Solvency II" (Mišljenje o održivosti u okviru Direktive Solventnost II), rujan 2019. (EIOPA-BoS-19/241).
[8] COM(2021) 750, vidjeti strateško područje djelovanja 6 („izgradnja čvrstih gospodarskih i financijskih sustava otpornih na buduće promjene")
[9] COM(2021)581.
[10] COM(2021)582.

2. POSLJEDICE PREISPITIVANJA DIREKTIVE SOLVENTNOST II I DELEGIRANIH AKATA KOJIMA SE DOPUNJUJE

Preispitivanjem se nastoje postići višestruki ciljevi kroz određene aspekte regulatornog okvira:

- Poboljšanje osjetljivosti na rizik i ublažavanje pretjerane volatilnosti postići će se izmjenom mjera **dugoročnih jamstava**, kako je objašnjeno i u odjeljku 4., a posebno ekstrapolacijom nerizičnih kamatnih stopa i prilagodbom zbog volatilnosti koji se upotrebljavaju za vrednovanje obveza iz osiguranja.
- Bonitetna pravila bit će **proporcionalnija** zahvaljujući izuzimanju malih osiguratelja od pravila iz Direktive Solventnost II i uspostavi prikladnijeg okvira za osiguratelje koji su identificirani kao osiguratelji s niskim profilom rizičnosti.
- Poboljšanje pravila o **transparentnosti** postići će se boljim prilagođavanjem objava koje trebaju provesti osiguratelji informacijama koje su potrebne primateljima, tako da se informacije za ugovaratelje osiguranja razlikuju od onih za analitičare.
- Poboljšanje kvalitete **nadzora** i izjednačavanje uvjeta osigurat će se uvođenjem nekoliko promjena, posebno u pogledu kontinuirane usklađenosti s bonitetnim pravilima, prekograničnih djelatnosti osiguranja i grupa osiguratelja.
- Bolje upravljanje i nadzor **klimatskih i sistemskih rizika** ostvarit će se uvođenjem novih zahtjeva za analizu dugoročnih scenarija klimatskih promjena.

Budući da su Direktiva Solventnost II i njezina Delegirana uredba (EU) 2015/35 blisko povezane, trebat će izmijeniti oba akta kako bi se postigli svi ciljevi preispitivanja.

Direktivom Solventnost II Komisiju se ovlašćuje za donošenje određenih pravila na temelju delegiranih akata. Komisija predlaže da se te ovlasti prilagode u brojnim područjima kako bi bolje ostvarila svoje ciljeve u okviru ovog preispitivanja. U tim okolnostima Komisija će za donošenje potrebnih izmjena Delegirane uredbe morati pričekati da se završi zakonodavni postupak[11]. Stoga, kako bi se dosljedno preispitao okvir Direktive Solventnost II i s obzirom na blisku povezanosti tih različitih tema, Komisija u ovoj fazi neće uvoditi izmjene u Delegiranu uredbu.

Budući da su područja u kojima će trebati izmijeniti Delegiranu uredbu važna, Komisija je predana suradnji s državama članicama, Europskim parlamentom i drugim dionicima kako bi bez odgode započele rasprave o mogućem sadržaju tih izmjena. Takve rasprave vodit će se istodobno sa zakonodavnim postupkom za izmjenu Direktive Solventnost II. Komisija će sazvati sastanke Stručne skupine za bankarstvo, plaćanja, osiguranje i sanaciju.

[11] Neki od primjera područja iz odjeljka 4. u kojima je potrebna koordinacija izmjena Direktive Solventnost II i Delegirane uredbe jesu prilagodba zbog volatilnosti, uravnotežena prilagodba i ekstrapolacija.

3. OPORAVAK I SANACIJA

Prijedlogom o oporavku i sanaciji nastoji se (re)osiguratelje i odgovarajuća tijela bolje pripremiti za rješavanje slučajeva znatnih financijskih poteškoća u sektoru kako bi se ublažile njihove posljedice. Nacionalnim tijelima pružit će se i potrebni alati za održavanje pokrića osiguranja za ugovaratelje osiguranja i zaštitu realnog gospodarstva, financijske stabilnosti i poreznih obveznika putem uređenog postupka sanacije osiguratelja koji propadaju.

Unatoč pouzdanom bonitetnom okviru uspostavljenom Direktivom Solventnost II, slučajevi financijskih poteškoća ne mogu se u potpunosti isključiti. Neuređena propast (re)osiguratelja može znatno utjecati na ugovaratelje osiguranja, korisnike, oštećene osobe ili pogođena poduzeća, posebno ako se ključne usluge osiguranja ne mogu zamijeniti u razumnom roku i uz razumne troškove. Upravljanje skorom propašću ili propašću nekih (re)osiguratelja, posebno velikih prekograničnih grupa, ili istodobnom propašću više (re)osiguratelja može uzrokovati ili povećati financijsku nestabilnost.

Prijedlog je izrađen potpuno u skladu s okvirom Direktive Solventnost II i proporcionalan je posebnostima djelatnosti (re)osiguranja. Njime će se dopuniti revidirani okvir Direktive Solventnost II i ojačati povjerenje u sektor osiguranja EU-a kako bi mogao u potpunosti ispuniti svoju ulogu u gospodarskom oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19, u skladu s političkim ciljevima unije tržišta kapitala i europskog zelenog plana.

4. BUDUĆI DELEGIRANI AKTI

Buduće izmjene Delegirane uredbe znatno će pridonijeti postizanju ciljeva preispitivanja Direktive Solventnost II. Kad je riječ o temama preispitivanja koje nisu obuhvaćene ovim odjeljkom, Komisija namjerava tu delegiranu uredbu izmijeniti uvelike u skladu s mišljenjem EIOPA-e.

Ulaganja u vlasnički kapital

Namjeravano poboljšanje dugoročnog financiranja gospodarstva u okviru preispitivanja Direktive Solventnost II spominje se u novom planu za uniju tržišta kapitala donesenom 24. rujna 2020.[12].

Konkretnije, kako je najavljeno u planu, Komisija namjerava procijeniti primjerenost pravila iz Direktive Solventnost II u pogledu kriterija za dugoročna ulaganja u vlasnički kapital, izračuna dodatka za rizik i vrednovanja obveza osiguratelja kako bi se izbjeglo nepotrebno procikličko ponašanje i bolje odražavala dugoročna priroda djelatnosti osiguranja[13].

[12] Komunikacija Komisije: Unija tržišta kapitala za građane i poduzeća – novi akcijski plan (COM(2020) 590).

[13] Ciljevi preispitivanja Direktive Solventnost II utvrđeni u novom planu za uniju tržišta kapitala odražavaju se u sljedeća dva cilja iz odjeljka 2. ove Komunikacije: „potaknuti osiguratelje da pridonesu dugoročnom održivom financiranju gospodarstva” i „smanjiti prekomjernu kratkoročnu volatilnost stanja solventnosti osiguratelja”.

Komisija će razmotriti revidiranje kriterija prihvatljivosti za kategoriju imovine dugoročnih vlasničkih instrumenata koji su uvedeni Delegiranom uredbom (EU) 2019/931[14] (kojom je izmijenjena izvorna Delegirana uredba Solventnost II).

Posebno će razmotriti pojednostavnjenje uvjeta pod kojima bi se ulaganja u vlasnički kapital, među ostalim putem infrastrukturnih fondova, tretirala kao „dugoročna". Time bi se proširio opseg vlasničkih vrijednosnih papira koji mogu podlijegati povoljnijem faktoru rizika od 22 % (umjesto referentnog faktora od 39 % za uvrštene i 49 % za neuvrštene vlasničke vrijednosne papire).

U ovoj je fazi teško procijeniti količinu ulaganja u vlasnički kapital koja bi mogla imati koristi od povlaštenog tretmana za dugoročna ulaganja na temelju revidiranog skupa kriterija. U opreznom scenariju u kojem bi se samo 15 % dodatnih vlasničkih vrijednosnih papira smatralo dugoročnima, potrebni kapital za rizik vlasničkih vrijednosnih papira smanjio bi se za oko 10,5 milijardi EUR (smanjenje za više od 6 % u odnosu na trenutačni iznos za osiguratelje prema standardnoj formuli). Taj se novac može dalje ulagati u gospodarstvo.

Stoga, olakšavanjem pristupa povlaštenom tretmanu za dugoročna ulaganja u vlasnički kapital, preispitivanje kriterija prihvatljivosti za kategoriju imovine dugoročnih vlasničkih instrumenata pomoglo bi osiguratelјima da povećaju svoj doprinos gospodarskom oporavku i dugoročnom financiranju europskih poduzeća, među ostalim MSP-ova, i infrastrukture.

Komisija istodobno smatra da bi okvir za dugoročna ulaganja u vlasnički kapital trebao ostati bonitetno čvrst, tako da se preispitivanjem ne našteti zaštiti ugovaratelja osiguranja i financijskoj stabilnosti, u skladu s novim akcijskim planom za uniju tržišta kapitala.

Dodatak za rizik

Dodatak za rizik dio je vrijednosti obveza iz osiguranja. Njime se nastoji postići da vrednovanje tih obveza bude u skladu sa uvjetima koje bi druga strana zahtijevala kad bi prihvatila te obveze u okviru prijenosa po tržišnim uvjetima. Formula koja se upotrebljava za izračun dodatka za rizik pokazuje tendenciju da se u poslovanju s dugoročnim osiguranjem proizvode volatilnije i više vrijednosti nego što se očekivalo u transakcijama po tržišnim uvjetima. EIOPA je predložila da se izmijeni formula dodatka za rizik dodavanjem dva parametra. Prvo, EIOPA je primijenila vremenski parametar „lambda" koji bi sam smanjio vrijednost i volatilnost dodatka za rizik za dugoročno poslovanje. Smanjenje bi bilo osobito značajno za dugoročnija poslovanja. Drugo, EIOPA je predvidjela donju granicu koja imala zaštitnu funkciju i onemogućila da dodatak za rizik padne ispod određene razine u odnosu na sadašnji izračun, posebno u pogledu dodatka za rizik za posebno dugoročno poslovanje.

Komisija će razmotriti primjenu pristupa lambda koji je predložila EIOPA, ali bez donje granice, kako bi se omogućilo učinkovitije smanjenje volatilnosti u odnosu na prijedlog EIOPA-e.

[14] Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/981 od 8. ožujka 2019. o izmjeni Delegirane uredbe (EU) 2015/35 o dopuni Direktive 2009/138/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (SL L 161, 18.6.2019., str. 1.).

Razmotrit će i da se stopa troška kapitala primijenjena u izračunu dodatka za rizik smanji sa 6 % na 5 %, u skladu sa smanjenjem troška kapitala za društva za osiguranje i reosiguranje proteklih godina.

Općenito, tim bi se predviđenim izmjenama iznos dodatka za rizik smanjio za više od 50 milijardi EUR u cijelom sektoru EU-a, čime bi se povećao kapacitet sektora osiguranja za ulaganja u poduzeća iz EU-a.

Prilagodba zbog volatilnosti

Mnoga društva za osiguranje spremna su dugo vremena držati znatan dio svoje imovine. Međutim, kratkoročne fluktuacije vrijednosti te imovine odražavaju se u izračunu njihova stanja solventnosti, i to unatoč tome što društvo za osiguranje može dugoročno držati tu imovinu i zbog toga u međuvremenu možda ne ostvariti gubitke. Prilagodbom zbog volatilnosti nastoji se smanjiti kratkoročna volatilnost solventnosti osiguratelja uzimajući u obzir dugoročnu perspektivu društva za osiguranje. Time se smanjuje učinak kratkoročnih promjena kreditnih raspona na vrednovanje obveza iz osiguranja, čime se smanjuje volatilnost izvora sredstava.

Predloženom direktivom povećava se postotak kreditnog raspona prilagođenog za rizik na kojem se temelji prilagodba zbog volatilnosti. Prilagodba zbog volatilnosti naviše na temelju predložene izmjene može dovesti do učinkovitije fluktuacije cijena imovine u vrednovanju obveza iz osiguranja.

Usto, iskustvo je pokazalo i da učinak prilagodbe zbog volatilnosti na vrijednost obveza može premašiti kretanje cijena imovine. Takvom vrlo visokom prilagodbom zbog volatilnosti umjetno se smanjuju tehničke pričuve osiguratelja kako bi predložena direktiva sadržavala zaštitnu mjeru za rješavanje tog pitanja.

Zaštitna mjera poprima oblik komponente u okviru prilagodbe zbog volatilnosti koja je svojstvena određenom poduzeću, što bi trebalo utvrditi u delegiranim aktima. Pri izračunu te komponente Komisija će uzeti u obzir savjet EIOPA-e i eventualno izmijeniti Delegiranu uredbu kako bi razmotrila prekoračenje zbog razlika u osjetljivosti imovine na kreditni raspon i osjetljivosti obveza na kamatne stope.

Uravnotežena prilagodba

Komisija razmatra i moguće izmjene Delegirane uredbe u skladu sa savjetima EIOPA-e u pogledu pravila o koristima diversifikacije i prihvatljivosti imovine za uravnoteženu prilagodbu.

Ako društva za osiguranje drže obveznice ili drugu imovinu sa sličnim karakteristikama do dospijeća, promjene raspona na tu imovinu neće dovesti do gubitaka. Cilj je uravnotežene prilagodbe uzeti u obzir činjenicu da je vjerojatnije da će društva za osiguranje moći držati imovinu do dospijeća ako utvrde portfelje imovine i obveza s uravnoteženim novčanim tokovima („portfelj uravnotežene prilagodbe”) i ako tim portfeljima upravljaju odvojeno od ostalih djelatnosti. Točnije, uravnoteženijom prilagodbom dio promjena vrijednosti imovine povezanih s kretanjem raspona u portfeljima uravnotežene prilagodbe nadoknađuje se promjenama vrijednosti obveza u tim portfeljima. U tu svrhu društva za osiguranje mogu

dobiti odobrenje za dodavanje uravnotežene prilagodbe relevantnoj vremenskoj strukturi nerizičnih kamatnih stopa za vrednovanje obveza iz osiguranja u portfelju uravnotežene prilagodbe.

Kako bi se uzela u obzir mala vjerojatnost da će se svi rizici istodobno ostvariti i da dobici u nekim područjima mogu nadoknaditi gubitke u drugima, potrebnim kapitalom iz Direktive Solventnosti II općenito se predviđaju koristi diversifikacije među različitim vrstama rizika. Zbog odvojenog upravljanja portfeljem uravnotežene prilagodbe od ostatka djelatnosti pravilima se trenutačno zabranjuje da se koristi diversifikacije između njih priznaju u izračunu potrebnog kapitala prema standardnoj formuli. Međutim, EIOPA je utvrdila da se samim odvojenim upravljanjem ne sprečava diversifikacija u praksi i da je opća zabrana koristi diversifikacije u izračunu prema standardnoj formuli mogla dovesti do nepotrebno visokog potrebnog kapitala za društva koja primjenjuju uravnoteženu prilagodbu. Komisija će stoga razmotriti ukidanje te opće zabrane u kontekstu portfelja uravnotežene prilagodbe u skladu s preporukom EIOPA-e. Društva koja primjenjuju uravnoteženu prilagodbu i izračunavaju potrebni kapital prema standardnoj formuli imala bi zbog nastalih dodatnih koristi diversifikacije manje kapitalne zahtjeve.

Nadalje, mogle bi se uvesti zaštitne mjere kako bi se izbjeglo ostvarivanje prekomjerne olakšice od uravnotežene prilagodbe ako odgovarajući portfelj sadržava restrukturiranu imovinu koja ovisi o uspješnosti odnosne imovine.

Koristi diversifikacije

Dugoročno financiranje društava za osiguranje i reosiguranje može se poduprijeti i poboljšanjem priznavanja koristi diversifikacije među različitim kategorijama tržišnih rizika s pomoću korelacijskih parametara. Komisija će razmotriti izmjenu Delegirane uredbe u skladu sa savjetom EIOPA-e o utvrđivanju korelacijskog parametra između rizika raspona i kamatnog rizika. Time će se pružiti veća sigurnost nego postojećim pravilima prema kojima korelacijski parametar ovisi o izloženosti društva povećanju ili smanjenju kamatnih stopa. Ta će izmjena u prosjeku dovesti do većih koristi diversifikacije između ta dva rizika.

Ekstrapolacija

Kamatne stope znatno utječu na iznose koje društva za osiguranje i reosiguranje moraju čuvati za buduće odštetne zahtjeve i naknade. Upravljanje kamatnim stopama stoga je ključno za djelatnost osiguranja i reosiguranja, a bonitetnim pravilima trebali bi se osigurati odgovarajući poticaji u tom pogledu.

Društva za osiguranje i reosiguranje imaju obveze koje vrlo daleko u budućnosti mogu rezultirati isplatama odštetnih zahtjeva ili naknada. Zbog tog dugoročnog aspekta djelatnosti osiguranja kamatne je stope potrebno ekstrapolirati jer su na financijskim tržištima vidljive samo do određenih dospijeća.

Budući da se osiguratelji za ispunjenje svojih obveza uglavnom oslanjaju na obveznice, kredite ili slična ulaganja s fiksnim prinosom, razumno je početnu točku za ekstrapolaciju odrediti na temelju dubine tržišta obveznica. Međutim, informacije o dugoročnijim kamatnim stopama mogu biti vidljive iz financijskih instrumenata koji nisu obveznice. Kako bi se ugovaratelji osiguranja odgovarajuće zaštitili, predloženom direktivom utvrđuju se izmjene

načela za ekstrapolaciju nerizičnih kamatnih stopa. Predloženom direktivom Komisiju bi se ovlastilo da utvrdi formulu za ekstrapolaciju kako bi se metodom ekstrapolacije uzele u obzir informacije o dugoročnijim kamatnim stopama, ako su dostupne, te kako bi se izbjeglo pretjerano zadovoljstvo i osigurali odgovarajući poticaji.

U tu će svrhu Komisija razmotriti mogućnost oslanjanja na formulu i parametre koje je predložila EIOPA.

Budući da će nova metoda ekstrapolacije na više tržišta znatno utjecati na izvore sredstava osiguratelja, predloženom direktivom predviđa se postupno uvođenje metode do kraja 2031., kad se prestaju primjenjivati postojeće prijelazne odredbe Direktive Solventnost II. Postupnim uvođenjem učinka nove metode ekstrapolacije izbjeći će se poremećaji.

Izračun potrebnog kapitala za kamatni rizik

Novije analize pokazale su da pravila iz Direktive Solventnosti II ne odražavaju na odgovarajući način rizike povezane s kretanjem kamatnih stopa ako su te stope niske ili čak negativne.

Stoga bi trebalo revidirati potrebni kapital za kamatni rizik prema standardnoj formuli kako bi se u obzir uzelo iskustvo stečeno posljednjih godina u okruženju niskih kamatnih stopa.

Nadalje, izračun prema standardnoj formuli trebao bi biti u skladu s metodologijom za utvrđivanje nerizičnih kamatnih stopa za vrednovanje obveza, posebno u pogledu ekstrapolacije.

Komisija će stoga razmotriti primjenu savjeta EIOPA-e o izračunu potrebnog kapitala za kamatni rizik prema standardnoj formuli, uz iznimku omogućivanja ekstrapolacije za dugoročne kamatne stope.

U tu će se svrhu za svaku valutu nerizične kamatne stope u stresnim uvjetima za dospijeća do početne točke osnovne ekstrapolacije izvoditi na temelju pristupa i parametara koje je EIOPA[15] predložila u svojem mišljenju. Preostale stope mogle bi se ekstrapolirati na isti način kao i nerizične stope iz osnovnog scenarija, ali prema posljednjem terminskom tečaju u stresnim uvjetima[16].

Kao i izmjene pravila o ekstrapolaciji, Komisija će razmotriti postupno mijenjanje izračuna standardne formule za kamatni rizik tokom pet godina nakon donošenja izmjena koje je EIOPA predložila u svojem mišljenju.

Daljnje priznavanje tehnika smanjenja rizika u okviru standardne formule

Komisija će razmotriti proširenje priznavanja, u okviru standardne formule, inovativnih oblika neproporcionalne podjele gubitaka između osiguratelja i njihovih reosiguratelja, u

[15] U svojem mišljenju Komisiji EIOPA je preporučila da se preispita kalibracija kamatnog rizika u standardnoj formuli te je predložila novu metodologiju (tj. „pristup relativnog pomaka”) kako bi se bolje modelirali kamatni šokovi u okruženju niskih kamatnih stopa.

[16] U skladu s jednogodišnjim vremenskim okvirom za izračun potrebnog solventnog kapitala te metodologijom za utvrđivanje i ažuriranje posljednjeg terminskog tečaja, Komisija će razmotriti da posljednji terminski tečaj prilagodi stresnoj situaciji tako da bude 15 baznih bodova niži ili, prema potrebi, viši od „redovnog” posljednjeg terminskog tečaja u „stresnom” scenariju.

skladu s mišljenjem EIOPA-e. U tom bi kontekstu uvođenje posebnih zaštitnih mjera pomoglo isključiti moguće slučajeve podcjenjivanja rizika.

Učinak jamstava ili reosiguranja spojivih s državnim potporama

Komisija će razmotriti i da se u kontekstu preuzimanja rizika osiguranja i tržišnih rizika pojasni priznavanje učinka smanjenja rizika za jamstva ili reosiguranja koja države članice pružaju u skladu s pravilima EU-a o državnim potporama.

Na primjer, nekoliko država članica odobrilo je takve programe u krizi uzrokovanoj bolešću COVID-19[17] kako bi kreditni osiguratelji i u tim iznimnim gospodarskim okolnostima mogli nastaviti pružati zaštitu poduzećima.

Hipotekarni krediti

Naposljetku, potrebno je dalje razvijati procjenu rizika u vezi s hipotekarnim kreditima koje izdaju osiguratelji kako bi se izbjegao rizik od međusektorske regulatorne arbitraže. U tom će kontekstu Komisija razmotriti izmjenu delegiranih akata kako bi se kalibracija prema standardnoj formuli rizika neispunjenja obveza druge ugovorne strane za hipotekarne kredite bolje uskladila s okvirom za kreditni rizik u bankarskom sektoru.

5. TEKUĆI RAD IZVAN OKVIRA PREISPITIVANJA DIREKTIVE SOLVENTNOST II

Osim preispitivanja opisanog u prethodnim odjeljcima, Komisija procjenjuje argumente za usklađivanje pravila o sustavima osiguranja jamstava te nadzire ulogu osiguranja u kontekstu prekida poslovanja tijekom pandemije. Komisija će nastaviti s tim radom radi mogućih budućih inicijativa.

5.1. Sustavi osiguranja jamstava

Sustavi osiguranja jamstava upotrebljavaju doprinose prikupljene u području osiguranja kako bi se ugovarateljima osiguranja, korisnicima osiguranja i oštećenim osobama pružila zaštita u krajnjoj nuždi ako njihovi osiguratelji u slučaju propasti ne mogu ispuniti svoje ugovorne obveze.

Trenutačno u Uniji ne postoji usklađeni okvir za te sustave[18]. Većina država članica uspostavila je jedan ili više sustava, često kao odgovor na prethodne propasti osiguratelja, ali imaju drukčije opsege, značajke i oblike. U svojem mišljenju o preispitivanju Direktive

[17] Belgija (predmet državne potpore SA.57188, kako je izmijenjen u predmetima SA.58045, SA.59113 i SA.60548), Danska (SA.57112, kako je izmijenjen u SA.59637), Francuska (SA.56903, kako je izmijenjen u SA.59571 i SA.63316; i SA.57607), Njemačka (SA.56941, kako je izmijenjen u SA.60071), Italija (SA.57937 kako je izmijenjen u SA.59681), Litva (SA.58540), Luksemburg (SA.57708, kako je izmijenjen u SA.59682), Nizozemska (SA.57095, kako je izmijenjen u SA.60287), Poljska (SA.59800), Portugal (SA.58082), Rumunjska (SA.58531), Španjolska (SA.58458, kako je izmijenjen u SA.63690), sve donesene mjere za potporu ponudi kreditnog osiguranja tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19.

[18] Suzakonodavci su u lipnju 2021. dogovorili preispitivanje Direktive o osiguranju motornih vozila (2009/103/EZ) kojim se od država članica zahtijeva da odrede upravno tijelo za isplatu naknade štete žrtvama nezgoda koje su osigurane kod nesolventnih poduzeća. Odluka o tome da se odgodi razvoj sustava osiguranja jamstava ne utječe na ovaj zakonodavni tekst.

Solventnost II provedenom 2020. EIOPA je preporučila usklađivanje nacionalnih sustava jamstava na razini EU-a, na temelju skupa minimalnih načela.

Uspostavom dosljednih sigurnosnih mreža za krajnju nuždu moglo bi se potaknuti povjerenje u jedinstveno tržište osiguranja.

Međutim, uvođenje minimalnog zajedničkog okvira za te sustave u Europi moglo bi osigurateljima uzrokovati znatne troškove provedbe, a posebno državama članicama koje trenutačno nemaju takav sustav ili u kojima bi trebalo izmijeniti postojeće sustave kako bi se uskladili s novim okvirom.

Komisija je u svojem preispitivanju Direktive Solventnost II[19] ocijenila sve te učinke i smatra da, s obzirom na gospodarske neizvjesnosti uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 i potrebu da se usredotoči na prednosti gospodarskom oporavku, mjere za usklađivanje pravila za sustave osiguranja jamstava u ovom trenutku nisu primjerene.

Međutim, budući da bi se takvim mjerama znatno bolje zaštitili ugovaratelji osiguranja u Uniji, Komisija se obvezala da će u budućnosti ponovno procijeniti primjerenost i vremenski okvir usklađivanja.

5.2. Uloga osiguranja tijekom pandemije i drugih velikih štetnih događaja

U **pandemiji** bolesti COVID-19 istaknuli su se određeni problemi u vezi s ulogom koju osiguratelji i reosiguratelji mogu imati u pružanju zaštite od posljedica sustavnih događaja koji narušavaju gospodarstvo, osobito kad vlade odluče obustaviti javne aktivnosti i rad privatnih poduzeća.

Iz tog bi se iskustva moglo naučiti i utvrditi kako bolje pripremiti društvo na buduće velike štetne događaje.

U pandemiji se pokazalo da je osobito potrebno pružiti jasnije i jednostavnije informacije o uvjetima osiguranja i jamstvima koja se nude potrošačima, posebno u pogledu prekida poslovanja i putnog osiguranja, te stalno provjeravati odgovaraju li proizvodi osiguranja i dalje potrebama potrošača. Stoga Komisija namjerava blisko surađivati s EIOPA-om kako bi se pojačao nadzor proizvoda osiguranja te analizirale potrebe i očekivanja potrošača u razdoblju nakon pandemije.

Komisija će dugoročno razmotriti održivost mogućih načina za povećanje naše pripravnosti i otpornosti na pandemije i slične događaje, među ostalim korištenjem kapaciteta predviđanja. U tu svrhu sudjeluje u raspravama sa svim dionicima kako bi se istražili mehanizmi i poticaji za veću osviještenost i pokrivanje ugovorima o osiguranju rizika povezanih s pandemijom, uključujući rizike „neštetnog prekida poslovanja” te kako bi gospodarstvo postalo otpornije na razne velike događaje.

Riječ je o složenoj raspravi koja zahtijeva procjenu mogućnosti osiguranja od različitih vrsta sistemskih rizika. Kako bi se poboljšala otpornost na buduće neizvjesne događaje, treba uzeti

[19] SWD(2021)260.

u obzir i nekoliko izazova, uključujući evaluaciju dostupnosti financijskih sredstava u razdoblju nakon pandemije i u općem kontekstu faze oporavka.

To zahtijeva i procjenu kapaciteta sektora osiguranja da pruži bolje osiguranje od rizika povezanih s pandemijom te dobro razumijevanje potreba poduzeća (različitih veličina) za proizvodima osiguranja u razdoblju nakon pandemije, među ostalim na temelju kapaciteta predviđanja.

EIOPA je stekla relevantno stručno znanje u tom području i već je započela istraživački rad za procjenu mogućnosti i mjera osiguranja gubitaka zbog pandemije, uključujući mehanizme za sprečavanje rizika od pandemije i oblike pokrivenosti osiguranjem od rizika od prekida poslovanja tijekom pandemija.

Komisija će i dalje blisko surađivati s EIOPA-om i svim relevantnim dionicima na nekim od elemenata koji se odnose na to osiguranje od prekida poslovanja tijekom pandemija.

Osim iskustva stečenog tijekom pandemije bolesti COVID-19, poplave i požari u Europi u ljetnim mjesecima 2021. ponovno su pokazali sve veće učinke klimatske krize i istaknuli važnost osvještavanja o koristima **pokrivenosti osiguranjem od klimatskih rizika**. Iako su osiguratelji isplatili velike naknade, ukupna šteta za vlasnike nekretnina bila je znatno veća, a mnoge nekretnine nisu bile osigurane od pretrpljene štete.

Pokrivenost osiguranjem od klimatskih rizika razlikuje se među državama članicama, a prosječna naknada iz osiguranja za gubitke uzrokovane klimatskim rizicima u nekim dijelovima Europe iznosila je samo 5 % ili manje. Klimatske promjene mogu pogoršati situaciju dodatnim nepogodama kao što je ozbiljna sezonska nestašica vode.

Kako bi analizirala probleme i pojačala napore za smanjenje razlika u zaštiti klime, Komisija će do 2022. pokrenuti dijalog o otpornosti na klimatske promjene koji će okupljati osiguratelje, reosiguratelje, javna tijela i druge relevantne dionike.

6. ZAKLJUČCI

Zaključno, sektor osiguranja i reosiguranja ima ključnu ulogu u postizanju više prioritetnih ciljeva EU-a. Preispitivanje Direktive Solventnost II neophodno je za ostvarenje tih ciljeva jer povećava otpornost i učinkovitost sektora te ima veći kapacitet za ulaganja.

Komisija stoga poziva Europski parlament i Vijeće da ubrzaju međuinstitucijske pregovore o izmjenama Direktive 2009/138/EZ i uspostavu okvira za sanaciju osiguravatelja.