EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 22.9.2021
COM(2021) 580 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o přezkumu obezřetnostního rámce EU pro pojistitele a zajistitele v souvislosti s oživením EU po pandemii

1. SOLVENTNOST II A SOUVISLOSTI JEJÍHO PŘEZKUMU

Pojistné smlouvy tvoří nedílnou součást každodenního života evropských občanů. V řadě sociálních a ekonomických činností je nezbytné mít pojistnou smlouvu za účelem ochrany před potenciálními riziky. Pojistná smlouva může být také spořicím produktem, který bude určovat dlouhodobou prosperitu jejích držitelů, zatímco pojistitelé tyto úspory přesouvají prostřednictvím finančních trhů do reálné ekonomiky. Pojišťovny a zajišťovny hrají rovněž zásadní úlohu v reálné ekonomice, neboť kryjí rizika pro jednotlivce a podniky, a to výměnou za platby pojistného. Tím, že soukromé pojištění sdružuje pojistné od velkého počtu klientů a diverzifikuje velké množství individuálních rizik, poskytuje jednotlivcům a podnikům ochranu za dostupnou cenu proti událostem, které by jinak mohly mít finančně ničivý dopad, čímž přispívá k odolnosti našich ekonomik a společností.

Investiční možnosti pojistitelů se zaměřují na reálnou ekonomiku a přispívají k hospodářskému oživení a dlouhodobému financování evropských podniků (včetně malých a středních podniků) a infrastruktury, které vytvářejí v Unii pracovní místa a růst. Podle údajů Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) shromáždili pojistitelé v EU v roce 2020 na pojistném více než 1 bilion EUR a vznikly vůči nim pojistné nároky ve výši přibližně 800 miliard EUR[1].

Na konci roku 2020 si pojišťovny a zajišťovny v EU vyhradily celkově více než 7 bilionů EUR na to, aby mohly uhradit očekávané budoucí nároky, a držely aktiva v hodnotě více než 10 bilionů EUR, což z tohoto odvětví učinilo jedno z největších mezi institucionálními investory. Toto odvětví zůstalo během pandemie COVID-19 dobře kapitalizováno s průměrným poměrem regulatorního kapitálu ke kapitálovým požadavkům ve výši 235 % na konci roku 2020, i když to bylo o sedm procentních bodů méně než na konci roku 2019.

Vzhledem k jejich zásadní úloze má finanční odolnost pojistitelů prvořadý význam. Obezřetnostní pravidla pro toto odvětví jsou stanovena ve směrnici 2009/138/ES (Solventnost II)[2], která platí od 1. ledna 2016. Hlavními cíli směrnice Solventnost II je ochrana pojistníků a oprávněných osob, jakož i zachování finanční stability.

Směrnice obsahuje několik pověření Komise k přezkumu fungování klíčových prvků obezřetnostních pravidel:

– Komise musí posoudit fungování opatření týkajících se konkrétní situace pojistitelů poskytujících **dlouhodobé záruky**, které jsou relevantní pro mnoho produktů životního pojištění. Cílem těchto „opatření týkajících se dlouhodobých záruk“ je zmírnit dopad krátkodobých výkyvů trhu na solventnost pojistitelů. Stabilnější ukazatele kapitálové přiměřenosti zamezují nepřiměřeným konkurenčním znevýhodněním pro obchodní modely založené na poskytování dlouhodobých záruk a v konečném důsledku zvyšují finanční stabilitu.

[1] Údaje o pojistném a nárocích jsou uvedeny včetně zajištění a jsou shrnuty za přímé pojištění v EU-27.
[2] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Úř. věst. L 335, 17.12.2009, s. 1).

– Komise musí přezkoumat výpočty **kapitálových požadavků.** Očekává se, že tyto výpočty budou citlivé na rizika, kterým jsou pojistitelé a zajistitelé vystaveni, a cílem přezkumu je ověřit přiměřenost této citlivosti vůči rizikům.

– Právní mandát se vztahuje na pravidla týkající se **řízení kapitálu** v rámci pojišťovacích a zajišťovacích skupin.

– Komise musí posoudit důvody pro další sladění pravidel pojištění v oblasti **krizového řízení** a **systémů záruk v pojišťovnictví**.

Kromě právních mandátů je přezkum příležitostí k širšímu zamyšlení nad poznatky získanými od doby, kdy pravidla vstoupila v platnost.

Vzhledem ke značnému objemu investic spravovaných pojistiteli a zajistiteli se v rámci přezkumu rovněž posuzovalo, zda by toto odvětví mohlo přispět k politickým prioritám EU – zejména unii kapitálových trhů[3], jakož i cílům v oblasti klimatu a environmentálním cílům v rámci Zelené dohody pro Evropu[4].

Například cíle EU v oblasti klimatu pro rok 2030 budou vyžadovat dodatečné roční investice ve výši 350 miliard EUR, a to pouze na financování transformace v odvětví energetiky. Úloha soukromých investic nabyla ještě více na významu rovněž vzhledem k potřebě hospodářského oživení po pandemii COVID-19. Zatímco odvětví pojišťovnictví může k těmto potřebám financování přispět soukromými investicemi, může rovněž hrát důležitou úlohu při ochraně jednotlivců a podniků před klimatickými riziky, a pomoci tak naší společnosti přizpůsobit se změně klimatu, jak je zdůrazněno ve strategii pro přizpůsobení se změně klimatu[5].

Přezkum byl příležitostí k zajištění toho, aby regulační rámec přispíval k dlouhodobým investicím ze strany odvětví pojišťovnictví.

Zúčastněné strany se navíc shodují na tom, že by bylo možné zlepšit zásadu proporcionality zakotvenou ve směrnici Solventnost II, tj. uplatňování pravidel způsobem, který je přiměřený povaze, rozsahu a složitosti rizik spojených s činností pojistitele. Zatímco směrnice Solventnost II je obecně vnímána jako úspěch díky většímu sladění obezřetnostních pravidel s nejmodernějšími postupy řízení rizik, mohlo to u některých obchodních modelů vést ke zbytečné složitosti.

V neposlední řadě směrnice Solventnost II, na rozdíl od obezřetnostního rámce pro úvěrové instituce, v současné době nemá žádné zvláštní makroobezřetnostní nástroje, které by se výslovně zabývaly nárůstem systémových rizik, a dosud neexistuje žádný zvláštní společný rámec pro připravenost na krize a řešení krizí pro pojistitele v úpadku, a to v zájmu pojistníků a široké veřejnosti.

V této souvislosti je cílem tohoto přezkumu:

[3] Sdělení Komise: Unie kapitálových trhů pro občany a podniky – nový akční plán (COM(2020) 590).
[4] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zelená dohoda pro Evropu (COM(2019) 640).
[5] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Vytvoření Unie odolné vůči změně klimatu – nová strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu (COM(2021) 82).

- poskytovat pojistitelům pobídky k tomu, aby přispívali k **dlouhodobému udržitelnému financování** ekonomiky,
- zlepšit **citlivost vůči rizikům**,
- zmírnit nadměrnou **krátkodobou volatilitu** solventnosti pojistitelů,
- zlepšit **proporcionalitu**,
- zvýšit kvalitu, soudržnost a koordinaci **dohledu nad pojišťovnictvím** v celé EU a zlepšit ochranu pojistníků a oprávněných osob, a to i v případě úpadku jejich pojistitele,
- lépe řešit potenciální nárůst **systémového rizika** v pojišťovnictví,
- zlepšit **připravenost na extrémní scénáře**, které mohou vést k tomu, že bude nezbytné zavést ozdravné postupy u pojistitele nebo zajistitele v úpadku nebo vyřešit jejich problémy.

Při práci na přezkumu mohla Komise vycházet z příspěvků zúčastněných stran (převážně předložených během veřejné konzultace) a ze stanoviska orgánu EIOPA zveřejněného dne 17. prosince 2020[6].

Pokud jde o udržitelnost, Komise rovněž zohlednila samostatné stanovisko orgánu EIOPA, které bylo zveřejněno v září 2019[7]. V souladu s tímto stanoviskem Komise navrhuje změnit požadavky na řízení rizik pro pojistitele a zajistitele doplněním povinnosti provádět analýzu dlouhodobých klimatických scénářů. V pozdější fázi může Komise zvážit rozšíření tohoto požadavku na další environmentální rizika. To přispěje k cíli Zelené dohody pro Evropu, kterým je řízení klimatických rizik a jejich začlenění do finančního systému, a ke strategickým oblastem činnosti stanoveným ve zprávě o strategickém výhledu z roku 2021[8]. Kromě toho budou zahájeny další práce na posouzení vhodnosti stávajících kapitálových požadavků směrnice Solventnost II pro zelená aktiva.

Po dokončení přezkumu předloží Komise legislativní návrhy na změnu směrnice 2009/138/ES[9] a vytvoření rámce EU pro ozdravné postupy a řešení problémů pojistitelů a zajistitelů[10]. Revize směrnice Solventnost II je vysvětlena v následujícím oddíle.

[6] EIOPA: „Stanovisko k přezkumu směrnice Solventnost II v roce 2020“, prosinec 2020 (EIOPA-BoS-20/749).
[7] EIOPA: „Stanovisko k tématu udržitelnosti v rámci směrnice Solventnost II“, září 2019 (EIOPA-BoS-19/241).
[8] COM(2021) 750, viz strategická oblast činnosti 6 („budování odolných hospodářských a finančních systémů, které obstojí i v budoucnu“).
[9] COM(2021) 581.
[10] COM(2021) 582.

2. DŮSLEDKY PŘEZKUMU PRO SMĚRNICI SOLVENTNOST II A JEJÍ DOPLŇUJÍCÍ AKTY V PŘENESENÉ PRAVOMOCI

Přezkum chce dosáhnout několika cílů tím, že se zaměří na konkrétní prvky regulačního rámce:

- Zlepšení citlivosti vůči riziku a úspěšnějšího zmírnění nepřiměřené volatility bude dosaženo prostřednictvím změn opatření týkajících se **dlouhodobých záruk**, jak je rovněž vysvětleno v oddíle 4, zejména extrapolací bezrizikových úrokových měr a koeficientu volatility, které se používají při oceňování pojistných závazků.
- **Proporcionálnějších** obezřetnostních pravidel bude možné dosáhnout tím, že se na více malých pojistitelů bude vztahovat výjimka z pravidel směrnice Solventnost II a že se vytvoří vhodnější rámec pro pojistitele, kteří jsou stanoveni jako pojistitelé s nízkým rizikovým profilem.
- Upřesnění pravidel **transparentnosti** bude dosaženo lepším přizpůsobením zveřejňování informací vyžadovaných od pojistitelů ve vztahu k informacím, které potřebují příjemci, přičemž se rozlišuje mezi informacemi pro pojistníky a analytiky.
- Zlepšení kvality **dohledu** a vyrovnání podmínek na trhu bude dosaženo několika změnami, zejména pokud jde o průběžné dodržování obezřetnostních pravidel, přeshraniční pojišťovací činnosti a pojišťovací skupiny.
- Zajištění lepšího řízení **klimatických a systémových rizik** a dohledu nad nimi bude dosaženo zavedením nových požadavků na dlouhodobou analýzu scénářů změny klimatu.

Vzhledem k úzké vazbě mezi směrnicí Solventnost II a nařízením v přenesené pravomoci (EU) 2015/35 budou zapotřebí změny obou aktů, aby bylo možné dosáhnout všech cílů přezkumu.

Směrnice Solventnost II svěřuje Komisi pravomoc přijímat určitá pravidla prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci. V řadě oblastí Komise navrhuje úpravy těchto zmocnění s cílem lépe dosáhnout svých cílů v rámci tohoto přezkumu. V takových případech bude muset Komise před přijetím nezbytných změn nařízení v přenesené pravomoci čekat na dokončení legislativního procesu[11]. V zájmu zajištění důsledného provádění přezkumu rámce směrnice Solventnost II a s ohledem na úzkou interakci mezi různými tématy proto Komise nezavede v této fázi do nařízení v přenesené pravomoci žádné změny.

Vzhledem k významu témat, která budou vyžadovat změny nařízení v přenesené pravomoci, je Komise odhodlána spolupracovat s členskými státy, Evropským parlamentem a dalšími zúčastněnými stranami s cílem neprodleně zahájit diskuse o možném obsahu těchto změn. Tato jednání budou probíhat souběžně s legislativním procesem pro změnu směrnice Solventnost II. Komise svolá zasedání odborné skupiny pro bankovnictví, platební styk a pojišťovnictví a řešení krize finančních institucí.

[11] Příklady oblastí uvedených v oddíle 4, kde je nutná koordinace změn směrnice Solventnost II a nařízení v přenesené pravomoci: koeficient volatility, vyrovnávací úprava a extrapolace.

3. OZDRAVNÉ POSTUPY A ŘEŠENÍ PROBLÉMŮ

Cílem návrhu ohledně ozdravných postupů a řešení problémů je zajistit, aby byli pojistitelé (zajistitelé) a příslušné orgány lépe připraveni řešit případy značných finančních problémů v tomto odvětví s cílem zmírnit jejich dopad. Návrh rovněž poskytne vnitrostátním orgánům nezbytné nástroje, které pomohou zachovat pojistné krytí pojistníků a ochránit reálnou ekonomiku, finanční stabilitu a daňové poplatníky prostřednictvím řádného postupu řešení problémů u pojistitelů, kteří jsou v úpadku.

Navzdory silnému obezřetnostnímu rámci vytvořenému směrnicí Solventnost II nelze situace spojené s finančními potížemi zcela vyloučit. Neřízený úpadek pojistitelů (zajistitelů) může mít významný dopad na pojistníky, oprávněné osoby, poškozené strany nebo dotčené podniky, zejména v případech, kdy klíčové pojišťovací služby nelze nahradit v přiměřené době a za přiměřené náklady. K finanční nestabilitě či jejímu zhoršení může rovněž vést řízení blížícího se úpadku nebo úpadku určitých pojistitelů (zajistitelů), zejména velkých přeshraničních skupin, nebo současný úpadek více pojistitelů (zajistitelů).

Návrh byl vypracován plně v souladu s rámcem směrnice Solventnost II a je přiměřený specifikům pojišťoven a zajišťoven. Doplní revidovaný rámec směrnice Solventnost II a posílí důvěru v odvětví pojišťovnictví v EU, aby mohlo v celém rozsahu plnit svou roli při hospodářském oživení po krizi COVID-19 v souladu s politickými cíli unie kapitálových trhů a Zelené dohody pro Evropu.

4. PŘIPRAVOVANÉ AKTY V PŘENESENÉ PRAVOMOCI

Budoucí změny nařízení v přenesené pravomoci významně přispějí k dosažení cílů přezkumu směrnice Solventnost II. Pokud jde o témata přezkumu, jimiž se tento oddíl nezabývá, má Komise v úmyslu změnit nařízení v přenesené pravomoci v širokém souladu se stanoviskem orgánu EIOPA.

Kapitálové investice

Záměr zlepšit dlouhodobé financování ekonomiky v rámci přezkumu směrnice Solventnost II je zmíněn v novém plánu unie kapitálových trhů přijatém dne 24. září 2020[12].

Konkrétněji hodlá Komise, jak bylo oznámeno v plánu, posoudit vhodnost pravidel směrnice Solventnost II, pokud jde o kritéria pro dlouhodobé kapitálové investice, výpočet rizikové přirážky a ocenění závazků pojistitelů, aby se jednak zabránilo nežádoucímu procyklickému chování a jednak se lépe zohlednila dlouhodobá povaha pojišťovací činnosti[13].

[12] Sdělení Komise: Unie kapitálových trhů pro občany a podniky – nový akční plán (COM(2020) 590).

[13] Cíle přezkumu směrnice Solventnost II stanovené v novém plánu unie kapitálových trhů jsou zachyceny v rámci dvou cílů „poskytovat pojistitelům pobídky k dlouhodobému udržitelnému financování ekonomiky“ a „zmírňovat nadměrnou krátkodobou volatilitu solventnosti pojistitelů“, jak je uvedeno v oddíle 2 tohoto sdělení.

Komise zváží revizi kritérií způsobilosti pro třídu dlouhodobých kapitálových aktiv, která byla zavedena nařízením v přenesené pravomoci (EU) 2019/981[14] (kterým se změnilo původní nařízení v přenesené pravomoci ke směrnici Solventnost II).

Zejména zváží zjednodušení podmínek, za nichž by se kapitálové investice, a to i prostřednictvím fondů infrastruktury, považovaly za „dlouhodobé“. Tím by se rozšířil rozsah akcií, na něž se může vztahovat příznivější rizikový faktor 22 % (místo referenčních 39 % u kotovaných akcií a 49 % u nekotovaných akcií).

V této fázi je obtížné posoudit množství kapitálových investic, které by mohly těžit z preferenčního zacházení s dlouhodobými investicemi na základě revidovaného souboru kritérií. Podle opatrného scénáře založeného na předpokladu, že by pouze 15 % dalších akcií bylo kvalifikováno jako dlouhodobé, by snížení kapitálových požadavků na akciové riziko dosáhlo přibližně 10,5 miliardy EUR (snížení o více než 6 % ve srovnání se současnou úrovní u pojistitelů používajících standardní vzorec). Tyto peněžní prostředky lze dále investovat do hospodářství.

Usnadněním přístupu k preferenčnímu zacházení s dlouhodobými kapitálovými investicemi by proto přezkum kritérií způsobilosti pro třídu dlouhodobých kapitálových aktiv pomohl pojistitelům zvýšit jejich příspěvek k hospodářskému oživení a dlouhodobému financování evropských podniků (včetně malých a středních podniků) a infrastruktury.

Komise se zároveň domnívá, že rámec pro dlouhodobé kapitálové investice by měl zůstat z obezřetnostního hlediska solidní, aby přezkum v souladu s novým akčním plánem pro unii kapitálových trhů neměl škodlivý vliv na ochranu pojistníků a finanční stabilitu.

Riziková přirážka

Riziková přirážka je součástí hodnoty pojistných závazků. Jejím úkolem je zajistit, aby jejich ocenění bylo v souladu s tím, co by jiná strana vyžadovala pro to, aby tyto závazky převzala v případě převodu za obvyklých tržních podmínek. Vzorec použitý pro výpočet rizikové přirážky ukazuje u dlouhodobé pojišťovací činnosti tendenci vytvářet volatilnější a vyšší hodnoty, než se očekávaly u transakcí za obvyklých tržních podmínek. Orgán EIOPA navrhl změnit vzorec pro výpočet rizikové přirážky pomocí dvou dodatečných parametrů. Za prvé, orgán EIOPA zvažoval parametr „lambda“ závislý na čase, který by sám o sobě snížil hodnotu a volatilitu rizikové přirážky u dlouhodobých obchodů. Snížení by bylo obzvláště významné v případě dlouhodobějšího podnikání. Za druhé, orgán EIOPA předpokládal minimální parametr, který by poskytl záruku a zajistil, aby riziková přirážka neklesla pod určitou úroveň ve srovnání se současným výpočtem, zejména pokud jde o rizikovou přirážku u zvláště dlouhodobých obchodů.

Komise zváží, zda bude vycházet z přístupu založeného na parametru lambda, který navrhl orgán EIOPA, avšak bez minimálního parametru, aby bylo možné zmírnit volatilitu účinněji než dle návrhu orgánu EIOPA.

[14] Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/981 ze dne 8. března 2019, kterým se mění nařízení v přenesené pravomoci (EU) 2015/35, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Úř. věst. L 161, 18.6.2019, s. 1).

Zváží rovněž snížení sazby nákladů na kapitál použité při výpočtu rizikové přirážky z 6 % na 5 % v souladu se snížením kapitálových nákladů pojišťoven a zajišťoven v posledních letech.

Tyto plánované změny by celkově snížily velikost rizikové přirážky v celém odvětví v EU o více než 50 miliard EUR, čímž by se zvýšily možnosti pojišťovnictví investovat do podniků v EU.

Koeficient volatility

Mnoho pojišťoven je ochotno držet po dlouhou dobu významný podíl svých aktiv. Krátkodobé výkyvy hodnoty těchto aktiv se však projevují při výpočtu jejich solventnosti. Je tomu tak navzdory skutečnosti, že pojišťovna může být schopna držet tato aktiva dlouhodobě, a z tohoto důvodu nemusí v mezidobí utrpět ztráty. Koeficient volatility se snaží zmírnit krátkodobou volatilitu solventnosti pojistitelů tím, že zohledňuje dlouhodobou perspektivu pojišťovny. Snižuje dopad krátkodobých změn úvěrových rozpětí na oceňování pojistných závazků, čímž snižuje volatilitu kapitálových zdrojů.

Navrhovaná směrnice zvyšuje procento rizikově upraveného úvěrového rozpětí, které tvoří základ koeficientu volatility. Vyšší koeficient volatility vyplývající z této navrhované změny může účinněji kompenzovat kolísání cen aktiv při oceňování pojistných závazků.

Zkušenosti zároveň ukázaly, že dopad koeficientu volatility na hodnotu závazků může překročit pohyb cen aktiv. Takové překročení koeficientu volatility uměle snižuje technické rezervy pojistitelů, proto navrhovaná směrnice obsahuje ochranné opatření k řešení tohoto problému.

Ochranné opatření má podobu prvku koeficientu volatility, který je pro každou pojišťovnu nebo zajišťovnu specifický a měl by být upřesněn v aktech v přenesené pravomoci. Pro výpočet tohoto prvku vezme Komise v úvahu doporučení orgánu EIOPA a případně změní nařízení v přenesené pravomoci tak, aby řešilo překročení v důsledku rozdílů v citlivosti aktiv na úvěrové rozpětí a citlivosti závazků na úrokové sazby.

Vyrovnávací úprava

Komise rovněž zvažuje možné změny nařízení v přenesené pravomoci v souladu s doporučením orgánu EIOPA, pokud jde o pravidla týkající se diverzifikačních přínosů a způsobilosti aktiv pro vyrovnávací úpravu.

Pokud pojišťovny drží dluhopisy nebo jiná aktiva s podobnými charakteristikami až do splatnosti, změny rozpětí u těchto aktiv se nerealizují jako ztráty. Cílem vyrovnávací úpravy je zohlednit skutečnost, že pojišťovny jsou s větší pravděpodobností schopny držet aktiva do doby splatnosti, pokud naleznou portfolia aktiv a závazků s odpovídajícími peněžními toky („portfolio vyrovnávací úpravy“) a spravují tato portfolia odděleně od svých ostatních činností. Přesněji řečeno, vyrovnávací úprava kompenzuje část změn hodnoty aktiv souvisejících s pohybem rozpětí v portfoliích vyrovnávací úpravy změnami hodnoty závazků v těchto portfoliích. Za tímto účelem mohou pojišťovny získat souhlas s připočtením vyrovnávací úpravy k příslušné časové struktuře bezrizikových úrokových měr pro oceňování pojistných závazků v portfoliu vyrovnávací úpravy.

S cílem zohlednit nízkou pravděpodobnost, že se všechna rizika naplní současně a že zisky v některých oblastech mohou kompenzovat ztráty v jiných oblastech, kapitálové požadavky podle směrnice Solventnost II obecně poskytují přínosy diverzifikace mezi různé druhy rizik. Vzhledem k oddělené správě portfolia vyrovnávací úpravy a zbytku pojišťovny nebo zajišťovny pravidla v současné době zakazují uznávání diverzifikačních přínosů mezi těmito dvěma oblastmi ve standardním vzorci pro výpočet kapitálových požadavků. Orgán EIOPA však zjistil, že oddělená správa sama o sobě nebrání diverzifikaci v praxi a obecný zákaz diverzifikačních přínosů ve výpočtu podle standardního vzorce mohl vést ke zbytečně vysokým kapitálovým požadavkům pro společnosti, které vyrovnávací úpravu uplatňují. Komise proto zváží zrušení tohoto obecného zákazu v souvislosti s portfolii vyrovnávací úpravy, jak doporučuje orgán EIOPA. Výsledné dodatečné diverzifikační přínosy pro společnosti, které používají vyrovnávací úpravu a vypočítávají kapitálové požadavky podle standardního vzorce, by snížily jejich kapitálové požadavky.

Kromě toho by mohla být zavedena ochranná opatření, která by zabránila nadměrné úlevě z vyrovnávací úpravy, pokud odpovídající portfolio obsahuje restrukturalizovaná aktiva, která závisejí na výkonnosti podkladových aktiv.

Diverzifikační přínosy

Dalším způsobem, jak podpořit poskytování dlouhodobého financování pojišťovnami a zajišťovnami, je lepší uznávání diverzifikačních přínosů mezi různými kategoriemi tržních rizik prostřednictvím korelačních parametrů. Komise zváží změnu nařízení v přenesené pravomoci v souladu s doporučením orgánu EIOPA ke stanovení korelačního parametru mezi rizikem kreditního rozpětí a úrokovým rizikem. To poskytne větší jistotu než stávající pravidla, pokud je korelační parametr závislý na tom, zda je společnost vystavena zvýšení nebo snížení úrokových sazeb. Tato změna rovněž povede v průměru k vyšším diverzifikačním přínosům mezi těmito dvěma riziky.

Extrapolace

Úrokové sazby jsou důležitým určovatelem částek, které musí pojišťovny a zajišťovny vyčlenit na budoucí nároky a plnění. Správa úrokových sazeb je proto pro pojišťovny/zajišťovny klíčová a obezřetnostní pravidla by měla v tomto ohledu poskytnout patřičné pobídky.

Pojišťovny a zajišťovny mají závazky, které mohou vést ke vzniku nároků nebo výplatám plnění sahajícím velmi daleko do budoucnosti. Tento dlouhodobý aspekt pojišťovací činnosti vyžaduje extrapolaci úrokových sazeb, neboť tyto sazby lze sledovat na finančních trzích pouze do určité doby splatnosti.

Vzhledem k tomu, že pojistitelé spoléhají především na dluhopisy, úvěry nebo podobné investice s pevným výnosem, aby odpovídaly jejich závazkům, je racionální stanovit výchozí bod pro extrapolaci na základě hloubky trhů s dluhopisy. Informace o dlouhodobějších úrokových sazbách však lze vysledovat i z jiných finančních nástrojů než dluhopisů. V zájmu zajištění přiměřené úrovně ochrany pojistníků stanoví navrhovaná směrnice změny zásad pro extrapolaci bezrizikových úrokových měr. Navrhovaná směrnice by Komisi zmocnila ke stanovení vzorce pro extrapolaci tak, aby metoda extrapolace zohledňovala informace o

dlouhodobějších úrokových sazbách, jsou-li k dispozici, aby nedocházelo k nečinnosti a byly zajištěny vhodné pobídky.

Za tímto účelem Komise zváží využití vzorce a parametrů navržených orgánem EIOPA.

Vzhledem k tomu, že nová metoda extrapolace bude mít významný dopad na kapitálové zdroje pojistitelů na více trzích, stanoví navrhovaná směrnice postupné zavádění této metody do konce roku 2031, což je v souladu s dobou trvání stávajících přechodných ustanovení směrnice Solventnost II. Postupné zavádění zabrání narušení tím, že dopad nové metody extrapolace bude postupný.

Výpočet kapitálového požadavku k úrokovému riziku

Nedávné analýzy ukázaly, že pravidla směrnice Solventnost II náležitě neodrážejí rizika spojená s pohyby úrokových sazeb, pokud jsou tyto sazby nízké nebo dokonce záporné.

Kapitálový požadavek k úrokovému riziku podle standardního vzorce by proto měl být revidován tak, aby zohledňoval zkušenosti získané v posledních letech v prostředí nízkých úrokových sazeb.

Výpočet podle standardního vzorce by měl být rovněž v souladu s metodikou pro určování bezrizikových úrokových měr pro oceňování závazků, zejména pokud jde o extrapolaci.

Komise proto zváží zohlednění doporučení orgánu EIOPA ohledně výpočtu kapitálového požadavku k úrokovému riziku pomocí standardního vzorce, s výjimkou úpravy pro extrapolaci dlouhodobých úrokových sazeb.

Za tímto účelem budou pro každou měnu odvozeny krizové bezrizikové úrokové míry pro splatnosti až do výchozího bodu základní extrapolace na základě přístupu a parametrů navržených orgánem EIOPA[15] v jeho stanovisku. Zbývající sazby by mohly být extrapolovány stejným způsobem jako bezrizikové míry v základním scénáři, avšak na krizovou konečnou forwardovou sazbu[16].

Podobně jako u změn pravidel extrapolace Komise zváží postupné zavádění změn standardního vzorce pro výpočet úrokového rizika po dobu pěti let od přijetí změn navržených orgánem EIOPA v jeho stanovisku.

Další uznání technik snižování rizik v rámci standardního vzorce

Komise zváží rozšíření uznávání inovativních forem neproporcionálního sdílení ztrát mezi pojistiteli a jejich zajistiteli v rámci standardního vzorce v souladu se stanoviskem orgánu EIOPA. V této souvislosti by zavedení zvláštních záruk pomohlo vyloučit možné případy podhodnocení rizik.

[15] Ve svém stanovisku pro Komisi orgán EIOPA doporučil přezkoumat kalibraci úrokového rizika ve standardním vzorci a navrhl novou metodiku (tj. „přístup relativního posunu“) s cílem lépe modelovat úrokové šoky v prostředí nízkých úrokových sazeb.

[16] V souladu s ročním časovým horizontem pro výpočet solventnostního kapitálového požadavku a metodikou pro stanovení a aktualizaci konečné forwardové sazby Komise zváží vyvinutí tlaku na konečnou forwardovou sazbu způsobem, že bude o 15 bazických bodů nižší nebo případně vyšší než „obvyklá“ konečná forwardová sazba v „krizovém“ scénáři.

Účinek záruk nebo zajištění slučitelných se státní podporou

Komise rovněž zváží objasnění, pokud jde o uznání účinku snižování rizik u záruk nebo zajištění poskytnutých členskými státy v souladu s pravidly EU pro státní podporu v souvislosti s upisovacím rizikem a tržním rizikem u pojištění.

Několik členských států takové systémy například poskytlo během krize COVID-19[17] s cílem zajistit, aby pojistitelé úvěrů byli i nadále schopni poskytovat ochranu podnikům navzdory výjimečným ekonomickým okolnostem.

Hypoteční úvěry

V neposlední řadě je třeba dále pracovat na posouzení rizik souvisejících s hypotečními úvěry poskytovanými pojistiteli, aby se zabránilo jakémukoli riziku meziodvětvové regulační arbitráže. V této souvislosti Komise zváží změnu aktů v přenesené pravomoci s cílem lépe sladit kalibraci standardního vzorce rizika selhání protistrany u hypotečních úvěrů s rámcem úvěrového rizika pro bankovní sektor.

5. PROBÍHAJÍCÍ PRÁCE NAD RÁMEC PŘEZKUMU SMĚRNICE SOLVENTNOST II

Kromě přezkumu popsaného v předchozích oddílech Komise posuzuje důvody pro možné sladění pravidel týkajících se systémů záruk v pojišťovnictví a monitoruje úlohu pojištění v souvislosti s přerušením podnikatelské činnosti během pandemií. Komise bude v této práci pokračovat s ohledem na možné budoucí iniciativy.

5.1. Systémy záruk v pojišťovnictví

Systémy záruk v pojišťovnictví využívají příspěvky získané odvětvím pojišťovnictví k zajištění ochrany poslední instance u pojistníků, oprávněných osob a poškozených, pokud jejich pojistitelé nemohou splnit své smluvní závazky v případě úpadku.

V současné době neexistuje pro tyto systémy v EU harmonizovaný rámec[18]. Většina členských států zavedla jeden nebo více systémů, často v reakci na dřívější úpadky pojistitelů, které se ale liší z hlediska rozsahu, vlastností a koncepce. Ve svém stanovisku k přezkumu směrnice Solventnost II v roce 2020 orgán EIOPA doporučil sladit vnitrostátní systémy záruk na úrovni EU na základě souboru minimálních zásad.

Vytvoření soudržných záchranných sítí poslední instance by mohlo podpořit důvěru v jednotný trh pojištění.

---

[17] Belgie (věc státní podpory SA.57188, ve znění SA.58045, SA.59113 a SA.60548), Dánsko (SA.57112, ve znění SA.59637), Francie (SA.56903, ve znění SA.59571 a SA.63316; a SA.57607), Německo (SA.56941, ve znění SA.60071), Itálie (SA.57937, ve znění SA.59681), Litva (SA.58540), Lucembursko (SA.57708, ve znění SA.59682), Nizozemsko (SA.57095, ve znění SA.60287), Polsko (SA.59800), Portugalsko (SA.58082), Rumunsko (SA.58531), Španělsko (SA.58458, ve znění SA.63690); všechna opatření byla přijata na podporu poskytování pojištění úvěrů během krize COVID-19.

[18] V červnu 2021 se spolunormotvůrci dohodli na revizi směrnice o pojištění motorových vozidel (2009/103/ES), která vyžaduje, aby členské státy určily správní orgán, který odškodní poškozené z nehod, kteří jsou pojištěni nesolventním podnikem. Toto legislativní znění není dotčeno rozhodnutím odložit práci na systémech záruk v pojišťovnictví.

Zavedení minimálního společného rámce pro tyto systémy v Evropě by však mohlo znamenat významné zaváděcí náklady pro pojistitele, zejména pokud jde o členské státy, které takový systém v současné době nemají nebo v jejichž případě by bylo třeba provést změny ve stávajících systémech, aby byly v souladu s novým rámcem.

Komise všechny tyto dopady posoudila ve svém přezkumu směrnice Solventnost II[19] a domnívá se, že vzhledem k hospodářské nejistotě vyvolané pandemií COVID-19 a k potřebě zaměřit se na hospodářské oživení nejsou opatření ke sladění pravidel pro systémy záruk v pojišťovnictví v tomto okamžiku vhodná.

Jelikož by však tato opatření představovala významné zlepšení ochrany pojistníků v celé EU, je Komise odhodlána vhodnost a načasování tohoto sladění v budoucnu přehodnotit.

5.2. Úloha pojištění během pandemií a dalších rozsáhlých narušujících událostí

Pandemie COVID-19 upozornila na některé problémy, pokud jde o úlohu, kterou mohou hrát pojistitelé a zajistitelé při poskytování ochrany proti důsledkům systémových událostí, které narušují hospodářství, zejména jestliže se vlády rozhodnou zastavit veřejné aktivity a soukromé podnikání.

Z těchto zkušeností by mělo být možné se ponaučit a určit způsoby, jak lépe připravit společnost na rozsáhlé narušující události v budoucnu.

Pandemie zdůraznila potřebu jasnějších a jednodušších informací o podmínkách pojistného krytí a zárukách nabízených spotřebitelům, zejména pokud jde o přerušení podnikání a cestovní pojištění, a potřebu neustálého ověřování, zda jsou pojistné produkty i nadále v souladu s potřebami spotřebitelů. Z tohoto důvodu má Komise v úmyslu úzce spolupracovat s orgánem EIOPA s cílem posílit dohled nad pojistnými produkty a analyzovat potřeby a očekávání spotřebitelů v období po pandemii.

V dlouhodobějším horizontu zváží Komise životaschopnost možných způsobů, jak zvýšit naši připravenost na pandemie a podobné události a odolnost vůči nim, a to i prostřednictvím využití prognostických kapacit. Za tímto účelem se zapojuje do diskusí se všemi zúčastněnými stranami s cílem prozkoumat mechanismy a pobídky pro větší informovanost a pokrytí rizik souvisejících s pandemií v pojistných smlouvách, včetně rizik spočívajících v „přerušení obchodní činnosti beze škody“, a zvýšit odolnost hospodářství vůči různým událostem velkého rozsahu.

Jedná se o komplexní diskusi, která vyžaduje posouzení pojistitelnosti různých druhů systémových rizik. Rovněž je třeba vzít v úvahu několik výzev, včetně hodnocení dostupnosti finančních zdrojů v postpandemickém prostředí a v obecných souvislostech fáze oživení, aby se zlepšila odolnost vůči budoucím nejistým událostem.

To rovněž vyžaduje posouzení schopnosti odvětví pojišťovnictví poskytovat zvýšené pojistné krytí proti rizikům souvisejícím s pandemií a dobře pochopit – rovněž na základě

[19] SWD(2021) 260.

prognostických kapacit – potřeby podniků (různých velikostí) v postpandemickém prostředí týkající se pojistných produktů.

Orgán EIOPA získal v této oblasti příslušné odborné znalosti a již zahájil průzkum s cílem posoudit možnosti a opatření týkající se pojistitelnosti ztrát způsobených pandemií, včetně mechanismů pro předcházení pandemickým rizikům a forem pojistného krytí rizik spočívajících v přerušení obchodní činnosti během pandemií.

Komise bude nadále úzce spolupracovat s orgánem EIOPA a se všemi příslušnými zúčastněnými stranami na některých výše uvedených prvcích týkajících se pojištění v souvislosti s přerušením podnikatelské činnosti během pandemií.

Kromě zkušeností získaných během pandemie COVID-19 poukázaly opět povodně a požáry v Evropě v letních měsících roku 2021 na prohlubující se dopady klimatické krize a zdůraznily význam zvyšování povědomí o výhodách **pojistného krytí klimatických rizik**. Zatímco pojistitelé vyplatili značné náhrady, celková škoda vlastníků nemovitostí byla mnohem vyšší, přičemž mnoho nemovitostí nebylo pojištěno proti vzniklé škodě.

Pojistné krytí klimatických rizik se v jednotlivých členských státech liší a průměrná pojistná náhrada za ztráty způsobené klimatickými riziky činí v některých částech Evropy jen 5 % nebo méně. Změna klimatu může tento problém ještě zhoršit kvůli dalším rizikům, jako je závažný sezónní nedostatek vody.

S cílem analyzovat problémy a zintenzivnit úsilí o zmenšení rozdílů v ochraně klimatu zahájí Komise do roku 2022 dialog o odolnosti vůči změně klimatu, kterého se zúčastní pojistitelé, zajistitelé, orgány veřejné správy a další příslušné zúčastněné strany.

6. ZÁVĚRY

Závěrem lze říci, že odvětví pojišťoven a zajišťoven hraje klíčovou úlohu při dosahování několika vysoce prioritních cílů EU. Přezkum směrnice Solventnost II má v tomto ohledu zásadní význam, neboť zvyšuje odolnost a účinnost tohoto odvětví a posiluje jeho schopnosti investovat.

Komise proto vyzývá Evropský parlament a Radu, aby urychleně pokročily v interinstitucionálních jednáních o změnách směrnice 2009/138/ES a vytvoření rámce pro řešení problémů pojistitelů.