KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.9.2021 r.
COM(2021) 580 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie przeglądu ram ostrożnościowych UE dla zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji w kontekście odbudowy UE po pandemii

1. DYREKTYWA WYPŁACALNOŚĆ II I KONTEKST JEJ PRZEGLĄDU

Polisy ubezpieczeniowe stanowią integralną część życia codziennego obywateli Europy. W przypadku wielu rodzajów działalności społecznej i gospodarczej posiadanie polisy ubezpieczeniowej jest niezbędne jako ochrona przed potencjalnymi rodzajami ryzyka. Umowa ubezpieczenia może być również produktem oszczędnościowym, który ma zapewnić długoterminowy dobrobyt ubezpieczających, podczas gdy ubezpieczyciele kierują te oszczędności za pośrednictwem rynków finansowych do gospodarki realnej. Zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji odgrywają również zasadniczą rolę w gospodarce realnej, ponieważ w zamian za opłacanie składek pokrywają one ryzyko ponoszone przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa. Poprzez łączenie składek od wielu klientów i dywersyfikację wielu indywidualnych rodzajów ryzyka prywatne ubezpieczenie zapewnia osobom fizycznym i przedsiębiorstwom po przystępnej cenie ochronę przed zdarzeniami o potencjalnie katastrofalnych skutkach pod względem finansowym, przyczyniając się w ten sposób do odporności naszych gospodarek i społeczeństw.

Zdolność inwestycyjna ubezpieczycieli jest kierowana na potrzeby gospodarki realnej i przyczynia się do ożywienia gospodarczego i długoterminowego finansowania europejskich przedsiębiorstw, w tym MŚP, oraz infrastruktury, co przyczynia się do tworzenia miejsc pracy i pobudza wzrost gospodarczy w Unii. Według danych Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) w 2020 r. ubezpieczyciele z UE odnotowali wpływ składek w wysokości ponad 1 bln EUR i wypłacili należne odszkodowania w wysokości około 800 mld EUR[1].

Łącznie na koniec 2020 r. zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji w UE posiadały rezerwy w wysokości ponad 7 bln EUR na pokrycie spodziewanych przyszłych roszczeń i posiadały aktywa o wartości ponad 10 bln EUR, co sprawia, że sektor ten jest jednym z największych inwestorów instytucjonalnych. Sektor ten był nadal dobrze dokapitalizowany w czasie pandemii COVID-19, a średni stosunek kapitału regulacyjnego do wymogów kapitałowych na koniec 2020 r. wynosił 235 %, nawet jeśli było to 7 punktów procentowych mniej niż w 2019 r.

Ze względu na kluczową rolę ubezpieczycieli ich odporność finansowa ma ogromne znaczenie. Zasady ostrożnościowe dla tego sektora określono w dyrektywie 2009/138/WE (Wypłacalność II)[2], której przepisy są stosowane od dnia 1 stycznia 2016 r. Głównym celem dyrektywy Wypłacalność II jest ochrona ubezpieczających i beneficjentów, a także zachowanie stabilności finansowej.

W dyrektywie powierzono Komisji kilka mandatów w zakresie przeglądu funkcjonowania kluczowych elementów zasad ostrożnościowych:

[1] Dane liczbowe dotyczące składek i odszkodowań są prezentowane bez uwzględnienia reasekuracji i zagregowane dla bezpośredniej działalności ubezpieczeniowej w UE-27.

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. L 335 z 17.12.2009, s. 1).

– Komisja jest zobowiązana do dokonania oceny funkcjonowania środków obejmujących szczególną sytuację ubezpieczycieli udzielających **gwarancji długoterminowych**, które są istotne dla wielu produktów ubezpieczenia na życie. Te „środki w zakresie gwarancji długoterminowych" mają na celu złagodzenie wpływu krótkoterminowych wahań rynkowych na poziom wypłacalności ubezpieczycieli. Bardziej stabilne współczynniki wypłacalności pozwalają uniknąć nadmiernie niekorzystnych warunków konkurencji dla modeli biznesowych opartych na oferowaniu gwarancji długoterminowych, a ostatecznie zwiększają stabilność finansową.

– Komisja musi dokonać przeglądu obliczeń **wymogów kapitałowych**. Oczekuje się, że obliczenia te są wrażliwe na ryzyko, na które narażone są zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji, a przegląd ma na celu sprawdzenie adekwatności tej wrażliwości na ryzyko.

– Mandat prawny obejmuje przepisy dotyczące **zarządzania kapitałem** w grupach ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych.

– Komisja jest zobowiązana do oceny zasadności dalszego dostosowania przepisów dotyczących ubezpieczeń odnośnie do **zarządzania kryzysowego** i **ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych**.

Poza mandatami prawnymi przegląd stanowi okazję do szerszej refleksji na temat wniosków wyciągniętych od czasu wejścia w życie tych przepisów.

Biorąc pod uwagę znaczną wielkość inwestycji zarządzanych przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji, w ramach przeglądu oceniono również, czy sektor ten mógłby przyczynić się do realizacji priorytetów politycznych UE, w tym zwłaszcza unii rynków kapitałowych[3] oraz celów w zakresie klimatu i środowiska przewidzianych w ramach Europejskiego Zielonego Ładu[4].

Na przykład cele klimatyczne UE na 2030 r. będą wymagać dokonania dodatkowych rocznych inwestycji w wysokości 350 mld EUR, aby sfinansować transformację sektora energetycznego. Rola inwestycji prywatnych stała się jeszcze bardziej widoczna ze względu na potrzebę ożywienia gospodarczego po pandemii COVID-19. Sektor ubezpieczeń może nie tylko przyczynić się do zaspokojenia tych potrzeb finansowych poprzez inwestycje prywatne, lecz także może on odgrywać ważną rolę w ochronie osób fizycznych i przedsiębiorstw przed ryzykiem klimatycznym, a tym samym pomóc naszemu społeczeństwu w dostosowaniu się do zmiany klimatu, co podkreślono w strategii w zakresie przystosowania do zmiany klimatu[5].

[3] Komunikat Komisji: Unia rynków kapitałowych dla ludzi i przedsiębiorstw – nowy plan działania (COM(2020) 590).

[4] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Europejski Zielony Ład" (COM(2019) 640 final).

[5] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu" (COM(2021) 82 final).

Przegląd był okazją do zapewnienia, by ramy regulacyjne sprzyjały długoterminowym inwestycjom sektora ubezpieczeniowego.

Ponadto zainteresowane strony są zgodne co do tego, że zasada proporcjonalności zapisana w dyrektywie Wypłacalność II, tj. stosowanie przepisów w sposób proporcjonalny do charakteru, skali i złożoności ryzyka nieodłącznie związanego z działalnością ubezpieczyciela, może zostać ulepszona. Chociaż dyrektywa Wypłacalność II jest ogólnie postrzegana jako sukces ze względu na ściślejsze dostosowanie zasad ostrożnościowych do najnowocześniejszych praktyk zarządzania ryzykiem, mogło to jednocześnie spowodować nadmierną złożoność niektórych modeli biznesowych.

Ponadto w dyrektywie Wypłacalność II, w przeciwieństwie do ram ostrożnościowych dla instytucji kredytowych, nie przewidziano obecnie konkretnych narzędzi makroostrożnościowych pozwalających wyraźnie przeciwdziałać narastaniu ryzyka systemowego, a także nie ma jeszcze specjalnych wspólnych ram w zakresie gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji upadających zakładów ubezpieczeń w interesie ubezpieczających i ogółu społeczeństwa.

W tym kontekście celem niniejszego przeglądu jest:

- zapewnienie zachęt dla ubezpieczycieli do przyczyniania się do **długoterminowego zrównoważonego finansowania** gospodarki;
- zwiększenie **wrażliwości na ryzyko**;
- ograniczenie nadmiernej **krótkoterminowej zmienności** poziomów wypłacalności ubezpieczycieli;
- zwiększenie **proporcjonalności**;
- poprawa jakości, spójności i koordynacji **nadzoru ubezpieczeniowego** w całej UE oraz poprawa ochrony ubezpieczających i beneficjentów, w tym w przypadku upadłości ubezpieczyciela;
- skuteczniejsze przeciwdziałanie potencjalnemu narastaniu **ryzyka systemowego** w sektorze ubezpieczeń;
- poprawa **gotowości na ekstremalne scenariusze**, które mogą spowodować konieczność podjęcia działań naprawczych lub restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji upadającego zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji.

Na potrzeby prac nad przeglądem Komisja oparła się na uwagach zainteresowanych stron (przedłożonych głównie podczas konsultacji publicznych) oraz na opinii EIOPA opublikowanej w dniu 17 grudnia 2020 r.[6]

Jeśli chodzi o zrównoważony rozwój, Komisja uwzględniła również odrębną opinię EIOPA, opublikowaną we wrześniu 2019 r.[7] Zgodnie z tą opinią Komisja proponuje zmianę

[6] EIOPA: „Opinion on the 2020 review of Solvency II" („Opinia w sprawie przeglądu dyrektywy Wypłacalność II w 2020 r."), grudzień 2020 r. (EIOPA-BoS-20/749).

wymogów w zakresie zarządzania ryzykiem dla zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji poprzez wprowadzenie obowiązku przeprowadzania analizy długoterminowych scenariuszy klimatycznych. Na późniejszym etapie Komisja może rozważyć rozszerzenie tego wymogu na inne rodzaje ryzyka środowiskowego. Przyczyni się to do realizacji celu Europejskiego Zielonego Ładu, jakim jest zarządzanie ryzykiem klimatycznym i włączanie go do systemu finansowego i strategicznych obszarów działania określonych w sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej na 2021 r.[8] Ponadto podjęte zostaną dalsze prace mające na celu ocenę adekwatności istniejących wymogów kapitałowych określonych w dyrektywie Wypłacalność II w odniesieniu do zielonych aktywów.

Po zakończeniu przeglądu Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze mające na celu zmianę dyrektywy 2009/138/WE[9] oraz stworzenie unijnych ram naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji[10]. Przegląd dyrektywy Wypłacalność II objaśniono w następnej sekcji.

2. SKUTKI PRZEGLĄDU DYREKTYWY WYPŁACALNOŚĆ II I UZUPEŁNIAJĄCYCH JĄ AKTÓW DELEGOWANYCH

Celem przeglądu jest osiągnięcie wielorakich celów poprzez skoncentrowanie się na konkretnych elementach ram regulacyjnych:

- Poprawa wrażliwości na ryzyko i lepsze łagodzenie nadmiernej zmienności zostaną osiągnięte poprzez zmiany środków w zakresie **gwarancji długoterminowych**, jak wyjaśniono również w sekcji 4, w szczególności poprzez ekstrapolację stóp procentowych wolnych od ryzyka i korektę z tytułu zmienności, które są wykorzystywane przy wycenie zobowiązań ubezpieczeniowych.
- Zwiększenie **proporcjonalności** zasad ostrożnościowych będzie możliwe dzięki zwolnieniu większej liczby małych ubezpieczycieli z zakresu przepisów dyrektywy Wypłacalność II oraz stworzeniu bardziej odpowiednich ram dla ubezpieczycieli zidentyfikowanych jako ubezpieczyciele o niskim profilu ryzyka.
- Udoskonalenie przepisów dotyczących **przejrzystości** zostanie osiągnięte dzięki lepszemu dostosowaniu wymogów dotyczących ujawniania informacji przez ubezpieczycieli do potrzeb odbiorców, z rozróżnieniem na informacje dla ubezpieczających i dla analityków.
- Poprawa jakości **nadzoru** i wyrównanie warunków działania zostaną osiągnięte poprzez szereg zmian, w szczególności w odniesieniu do stałego przestrzegania zasad

[7] EIOPA: „Opinion on Sustainability within Solvency II" („Opinia dotycząca uwzględniania zrównoważonego rozwoju w dyrektywie Wypłacalność II"), wrzesień 2019 r.(EIOPA-BoS-19/241).
[8] COM(2021) 750, zob. strategiczny obszar działania 6 („Budowanie odpornych i dostosowanych do przyszłych wyzwań systemów gospodarczych i finansowych").
[9] COM(2021) 581.
[10] COM(2021) 582.

ostrożnościowych, transgranicznej działalności ubezpieczeniowej i grup ubezpieczeniowych.

– Zapewnienie lepszego zarządzania **ryzykiem klimatycznym i ryzykiem systemowym** oraz nadzoru nad nimi zostanie osiągnięte poprzez wprowadzenie nowych wymogów dotyczących analizy długoterminowych scenariuszy klimatycznych.

Biorąc pod uwagę ścisłe powiązania między dyrektywą Wypłacalność II a rozporządzeniem delegowanym (UE) 2015/35, aby osiągnąć wszystkie cele przeglądu, konieczne będzie wprowadzenie zmian do obu aktów.

Dyrektywa Wypłacalność II upoważnia Komisję do przyjmowania niektórych przepisów w drodze aktów delegowanych. W wielu obszarach Komisja proponuje dostosowanie tych uprawnień, aby mogła ona lepiej osiągnąć swoje cele w ramach niniejszego przeglądu. W takich przypadkach Komisja będzie musiała poczekać na zakończenie procesu legislacyjnego, zanim wprowadzi niezbędne zmiany do rozporządzenia delegowanego[11]. W związku z tym, aby zapewnić spójną realizację przeglądu ram Wypłacalność II oraz ze względu na ścisłą interakcję między różnymi zagadnieniami, na tym etapie Komisja nie wprowadzi zmian do rozporządzenia delegowanego.

Ze względu na znaczenie zagadnień, które będą wymagały zmian w rozporządzeniu delegowanym, Komisja zobowiązuje się do współpracy z państwami członkowskimi, Parlamentem Europejskim i innymi zainteresowanymi stronami w celu niezwłocznego rozpoczęcia dyskusji na temat ewentualnej treści tych zmian. Dyskusje takie będą prowadzone równolegle z procesem legislacyjnym dotyczącym zmiany dyrektywy Wypłacalność II. Komisja zwoła posiedzenia grupy ekspertów ds. bankowości i płatności, ubezpieczeń oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

3. DZIAŁANIA NAPRAWCZE ORAZ RESTRUKTURYZACJA I UPORZĄDKOWANA LIKWIDACJA

Wniosek dotyczący działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ma na celu zapewnienie, aby zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji oraz odpowiednie organy były lepiej przygotowane do reagowania w przypadku poważnych trudności finansowych w sektorze w celu złagodzenia ich skutków. Zapewni on również organom krajowym narzędzia niezbędne do utrzymania ochrony ubezpieczeniowej ubezpieczających oraz do ochrony gospodarki realnej, stabilności finansowej i podatników poprzez uporządkowany proces restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ubezpieczycieli w przypadku ich upadłości.

Pomimo solidnych ram ostrożnościowych stworzonych przez dyrektywę Wypłacalność II nie można całkowicie wykluczyć ewentualnego zaistnienia trudnej sytuacji finansowej.

[11] Przykłady obszarów wymienionych w sekcji 4, w których konieczna jest koordynacja zmian w dyrektywie Wypłacalność II i w rozporządzeniu delegowanym: korekta z tytułu zmienności, korekta dopasowująca i ekstrapolacja.

Nieuporządkowana upadłość zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji może mieć znaczący wpływ na ubezpieczających, beneficjentów, strony poszkodowane lub poszkodowane przedsiębiorstwa, zwłaszcza w przypadkach, gdy krytycznych usług ubezpieczeniowych nie można zastąpić w rozsądnym czasie i po rozsądnych kosztach. Zarządzanie zagrożeniem upadłością lub upadłością niektórych zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji, zwłaszcza dużych grup transgranicznych, lub jednoczesna upadłość wielu zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji może również prowadzić do niestabilności finansowej lub ją pogłębić.

Wniosek opracowano w pełnej zgodności z ramami dyrektywy Wypłacalność II i jest on proporcjonalny do specyfiki działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Uzupełni on zmienione ramy dyrektywy Wypłacalność II i zwiększy zaufanie do unijnego sektora ubezpieczeń, tak aby sektor ten mógł w pełni odgrywać swoją rolę w ożywieniu gospodarczym po kryzysie związanym z COVID-19, zgodnie z celami politycznymi unii rynków kapitałowych i Europejskiego Zielonego Ładu.

4. PLANOWANE AKTY DELEGOWANE

Przyszłe zmiany rozporządzenia delegowanego w znacznym stopniu przyczynią się do osiągnięcia celów przeglądu dyrektywy Wypłacalność II. W odniesieniu do tych zagadnień przeglądu, które nie zostały ujęte w niniejszej sekcji, Komisja zamierza zmienić rozporządzenie delegowane zasadniczo zgodnie z opinią EIOPA.

Inwestycje kapitałowe

O zamiarze poprawy długoterminowego finansowania gospodarki w ramach przeglądu dyrektywy Wypłacalność II wspomniano w nowym planie na rzecz unii rynków kapitałowych przyjętym w dniu 24 września 2020 r.[12]

W szczególności, jak zapowiedziano w tym planie, Komisja zamierza ocenić stosowność przepisów dyrektywy Wypłacalność II w odniesieniu do kryteriów dotyczących długoterminowych inwestycji kapitałowych, obliczania marginesu ryzyka oraz wyceny zobowiązań ubezpieczycieli – zarówno w celu uniknięcia nieuzasadnionych zachowań procyklicznych, jak i lepszego odzwierciedlenia długoterminowego charakteru działalności ubezpieczeniowej[13].

Komisja rozważy zmianę kryteriów kwalifikowalności do klasy długoterminowych aktywów kapitałowych, które to kryteria wprowadzono rozporządzeniem delegowanym (UE)

[12] Komunikat Komisji: Unia rynków kapitałowych dla ludzi i przedsiębiorstw – nowy plan działania (COM(2020) 590).

[13] Cele przeglądu dyrektywy Wypłacalność II określone w nowym planie na rzecz unii rynków kapitałowych ujęto w ramach dwóch celów: „zapewnienie ubezpieczycielom zachęt do długoterminowego zrównoważonego finansowania gospodarki" oraz „łagodzenie nadmiernej krótkoterminowej zmienności poziomu wypłacalności ubezpieczycieli", o których to celach mowa w sekcji 2 niniejszego komunikatu.

2019/931[14] (które zmieniło pierwotne rozporządzenie delegowane uzupełniające dyrektywę Wypłacalność II).

W szczególności Komisja rozważy uproszczenie warunków, na jakich inwestycje kapitałowe, w tym za pośrednictwem funduszy infrastrukturalnych, byłyby traktowane jako „długoterminowe". Rozszerzyłoby to zakres instrumentów kapitałowych, które mogą podlegać bardziej korzystnemu czynnikowi ryzyka wynoszącemu 22 % (zamiast wartości referencyjnej 39 % dla notowanych instrumentów kapitałowych i 49 % dla nienotowanych instrumentów kapitałowych).

Na tym etapie trudno jest ocenić kwotę inwestycji kapitałowych, które mogłyby skorzystać z preferencyjnego traktowania inwestycji długoterminowych w oparciu o ten zmieniony zestaw kryteriów. W ostrożnym scenariuszu zakładającym, że jedynie 15 % dodatkowych instrumentów kapitałowych kwalifikowałoby się jako długoterminowe, obniżenie wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka związanego z inwestowaniem w instrumenty kapitałowe wyniosłoby około 10,5 mld EUR (spadek o ponad 6 % w porównaniu z obecnymi poziomami dla ubezpieczycieli stosujących standardową formułę). Środki te mogłyby zostać dodatkowo inwestowane w gospodarkę.

W związku z tym, ułatwiając dostęp do preferencyjnego traktowania dla długoterminowych inwestycji kapitałowych, przegląd kryteriów kwalifikowalności do klasy długoterminowych aktywów kapitałowych pomógłby ubezpieczycielom zwiększyć ich wkład w ożywienie gospodarcze i długoterminowe finansowanie europejskich przedsiębiorstw, w tym MŚP, oraz infrastruktury.

Jednocześnie Komisja uważa, że ramy dla długoterminowych inwestycji kapitałowych powinny pozostać solidne pod względem ostrożnościowym, tak aby przegląd nie naruszał ochrony ubezpieczających ani stabilności finansowej, zgodnie z nowym planem działania na rzecz unii rynków kapitałowych.

Margines ryzyka

Margines ryzyka jest częścią wartości zobowiązań ubezpieczeniowych. Jego celem jest zapewnienie, aby ich wycena była zgodna z tym, czego wymagałaby inna strona, aby przejąć te zobowiązania w ramach transferu wolnorynkowego. W przypadku działalności w zakresie ubezpieczeń długoterminowych formuła stosowana do obliczania marginesu ryzyka wskazuje na tendencję do generowania większej zmienności i wyższych wartości niż zakładane w przypadku transakcji zawartych na warunkach rynkowych. EIOPA zaproponował zmianę formuły obliczania marginesu ryzyka poprzez dodanie dwóch dodatkowych parametrów. Po pierwsze EIOPA zaproponował zależny od czasu parametr „lambda", który sam w sobie ograniczyłby wartość i zmienność marginesu ryzyka dla działalności w zakresie ubezpieczeń długoterminowych. Ograniczenie to byłoby szczególnie istotne w przypadku działalności w zakresie bardziej długoterminowych ubezpieczeń. Po drugie EIOPA przewidział parametr w postaci minimalnego progu, który stanowiłby zabezpieczenie i gwarantowałby, że margines

[14] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/981 z dnia 8 marca 2019 r. zmieniające rozporządzenie delegowane (UE) 2015/35 uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. L 161 z 18.6.2019, s. 1).

ryzyka nie spadnie poniżej pewnego poziomu w porównaniu z obecnymi obliczeniami, zwłaszcza w odniesieniu do marginesu ryzyka dla działalności w zakresie szczególnie długoterminowych ubezpieczeń.

Komisja przeanalizuje wykorzystanie zaproponowanego przez EIOPA podejścia opartego na parametrze „lambda", ale bez parametru w postaci minimalnego progu, tak by łagodzenie zmienności było skuteczniejsze niż w przypadku wniosku przedstawionego przez EIOPA.

Komisja rozważy również obniżenie stopy kosztu kapitału stosowanej przy obliczaniu marginesu ryzyka z 6 % do 5 %, zgodnie z obniżeniem w ostatnich latach kosztów kapitałowych dla zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji.

Ogólnie rzecz biorąc, te planowane zmiany zmniejszyłyby margines ryzyka o ponad 50 mld EUR w całym sektorze w UE, co zwiększyłoby zdolność sektora ubezpieczeniowego do inwestowania w przedsiębiorstwa unijne.

Korekta z tytułu zmienności

Wiele zakładów ubezpieczeń jest skłonnych utrzymywać znaczną część swoich aktywów przez długi okres czasu. Krótkoterminowe wahania wartości tych aktywów są jednak odzwierciedlane przy obliczaniu ich wypłacalności. Dzieje się tak pomimo faktu, że zakład ubezpieczeń może być w stanie utrzymywać te aktywa w długim okresie i w tym czasie może nie zrealizować w związku z tym żadnych strat. Korekta z tytułu zmienności ma na celu ograniczenie krótkoterminowej zmienności wypłacalności ubezpieczycieli poprzez uwzględnienie długoterminowej perspektywy zakładu ubezpieczeń. Zmniejsza ona wpływ krótkoterminowych zmian spreadów kredytowych na wycenę zobowiązań ubezpieczeniowych, co sprawia, że zasoby kapitałowe są mniej zmienne.

Proponowana dyrektywa zwiększa odsetek spreadu kredytowego skorygowanego o ryzyko, który stanowi podstawę korekty z tytułu zmienności. Wyższa korekta z tytułu zmienności wynikająca z proponowanej zmiany może skuteczniej zrekompensować wahania cen aktywów przy wycenie zobowiązań ubezpieczeniowych.

Jednocześnie z doświadczenia wynika również, że wpływ korekty z tytułu zmienności na wartość zobowiązań może przekroczyć zmiany cen aktywów. Takie przekroczenie korekty z tytułu zmienności sztucznie zmniejsza rezerwy techniczne ubezpieczycieli, tak więc proponowana dyrektywa zmieniająca zawiera zabezpieczenie dotyczące tej kwestii.

Zabezpieczenie to ma postać specyficznego dla danego zakładu elementu korekty z tytułu zmienności, który powinien zostać określony w aktach delegowanych. Aby obliczyć ten element, Komisja uwzględni opinię EIOPA i ewentualnie zmieni rozporządzenie delegowane w celu rozwiązania problemu przekroczenia korekty wynikającego z różnic między wskaźnikami wrażliwości aktywów na spread kredytowy i wskaźnikami wrażliwości zobowiązań na stopę procentową.

Korekta dopasowująca

Komisja rozważa również ewentualne zmiany rozporządzenia delegowanego zgodnie z opinią EIOPA w odniesieniu do przepisów dotyczących korzyści z dywersyfikacji i kwalifikowalności aktywów do korekty dopasowującej.

W przypadku gdy zakłady ubezpieczeń utrzymują obligacje lub inne aktywa o podobnych cechach do upływu terminu zapadalności, zmiany spreadów w przypadku tych aktywów nie zostaną zrealizowane jako straty. Korekta dopasowująca ma na celu uwzględnienie faktu, że jest bardziej prawdopodobne, że zakłady ubezpieczeń będą w stanie utrzymać aktywa do terminu zapadalności, jeżeli zidentyfikują portfele aktywów i portfele zobowiązań ze wzajemnie dopasowanymi przepływami pieniężnymi („portfel objęty korektą dopasowującą") i będą zarządzać takimi portfelami oddzielnie od pozostałej części swojej działalności. Dokładniej rzecz ujmując, korekta dopasowująca kompensuje część zmian wartości aktywów związanych z wahaniami spreadu w portfelach objętych korektą dopasowującą poprzez zmiany wartości zobowiązań w tych portfelach. W tym celu zakłady ubezpieczeń mogą uzyskać zgodę na dodanie korekty dopasowującej do odpowiedniej struktury terminowej stopy procentowej wolnej od ryzyka na potrzeby wyceny zobowiązań ubezpieczeniowych w portfelu objętym korektą dopasowującą.

Aby uwzględnić niewielkie prawdopodobieństwo, że wszystkie rodzaje ryzyka urzeczywistnią się w tym samym czasie, a zyski w niektórych obszarach mogą zrekompensować straty w innych, wymogi kapitałowe określone w dyrektywie Wypłacalność II zasadniczo przewidują korzyści wynikające z dywersyfikacji między różnymi rodzajami ryzyka. Ze względu na odrębne zarządzanie portfelem objętym korektą dopasowującą i pozostałą działalnością zakładu przepisy obecnie zakazują ujmowania korzyści z dywersyfikacji między tymi dwoma rodzajami działalności przy obliczaniu wymogów kapitałowych według standardowej formuły. EIOPA stwierdził jednak, że odrębne zarządzanie samo w sobie nie zapobiega dywersyfikacji w praktyce, a ogólny zakaz uwzględniania korzyści z dywersyfikacji w obliczeniach według standardowej formuły mógł skutkować niepotrzebnie wysokimi wymogami kapitałowymi dla zakładów stosujących korektę dopasowującą. Komisja rozważy zatem zniesienie tego ogólnego zakazu w kontekście portfeli objętych korektą dopasowującą zgodnie z zaleceniem EIOPA. Wynikające z tego dodatkowe korzyści z dywersyfikacji dla zakładów stosujących korektę dopasowującą i obliczających wymogi kapitałowe według standardowej formuły zmniejszyłyby ich wymogi kapitałowe.

Ponadto można by wprowadzić zabezpieczenia w celu uniknięcia nadmiernych korzyści z tytułu korekty dopasowującej, w przypadku gdy odpowiedni portfel zawiera aktywa zrestrukturyzowane, które zależą od wyników aktywów bazowych.

Korzyści z dywersyfikacji

Innym sposobem wspierania długoterminowego finansowania przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji jest bardziej odpowiednie ujmowanie korzyści z dywersyfikacji między różnymi kategoriami ryzyka rynkowego za pomocą parametrów korelacji. Komisja rozważy zmianę rozporządzenia delegowanego zgodnie z opinią EIOPA w sprawie ustanowienia parametru korelacji między ryzykiem spreadu a ryzykiem stopy procentowej. Zapewni to większą pewność niż obecne przepisy, zgodnie z którymi parametr korelacji zależy od tego, czy zakład jest narażony na wzrost czy na spadek stóp procentowych. Zmiana ta doprowadzi również, w ujęciu uśrednionym, do większych korzyści wynikających z dywersyfikacji między tymi dwoma rodzajami ryzyka.

Ekstrapolacja

Stopy procentowe są ważnym czynnikiem wpływającym na wysokość kwot, które zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji muszą rezerwować na przyszłe odszkodowania i świadczenia. Zarządzanie stopami procentowymi ma zatem kluczowe znaczenie dla działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, a zasady ostrożnościowe powinny zapewniać odpowiednie zachęty w tym zakresie.

Zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji mają zobowiązania, które mogą prowadzić do wypłaty odszkodowań lub świadczeń w bardzo dalekiej przyszłości. Ten długoterminowy aspekt działalności ubezpieczeniowej sprawia, że konieczna jest ekstrapolacja stóp procentowych, ponieważ stopy procentowe mogą być obserwowane na rynkach finansowych jedynie do określonych terminów zapadalności.

Biorąc pod uwagę, że ubezpieczyciele polegają głównie na obligacjach, pożyczkach lub podobnych inwestycjach o stałej kwocie dochodu, aby wywiązać się ze swoich zobowiązań, rozsądne jest określenie punktu wyjścia dla ekstrapolacji w oparciu o głębokość rynków obligacji. Informacje na temat bardziej długoterminowych stóp procentowych mogą być jednak uzyskiwane na podstawie instrumentów finansowych innych niż obligacje. Aby zapewnić odpowiedni poziom ochrony ubezpieczających, proponowana dyrektywa określa zmiany w zasadach ekstrapolacji stóp procentowych wolnych od ryzyka. Proponowana dyrektywa uprawniałaby Komisję do określenia formuły dotyczącej ekstrapolacji, tak aby metoda ekstrapolacji uwzględniała informacje na temat bardziej długoterminowych stóp procentowych, o ile są one dostępne, aby uniknąć samozadowolenia i zapewnić odpowiednie zachęty.

W tym celu Komisja rozważy wykorzystanie formuły i parametryzacji zaproponowanych przez EIOPA.

Biorąc pod uwagę, że nowa metoda ekstrapolacji będzie miała znaczący wpływ na zasoby kapitałowe ubezpieczycieli na kilku rynkach, proponowana dyrektywa przewiduje wprowadzanie tej metody stopniowo do końca 2031 r., co jest zgodne z okresem obowiązywania obowiązujących przepisów przejściowych w dyrektywie Wypłacalność II. Stopniowe wprowadzanie pozwoli uniknąć zakłóceń poprzez stopniowe odczuwanie skutków nowej metody ekstrapolacji.

Obliczanie wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka stopy procentowej

Najnowsze analizy pokazują, że przepisy dyrektywy Wypłacalność II nie odzwierciedlają w odpowiedni sposób ryzyka związanego ze zmianami stóp procentowych w przypadku, gdy stopy te są niskie, a nawet ujemne.

Należy zatem zmienić wymóg kapitałowy z tytułu ryzyka stopy procentowej według standardowej formuły, aby uwzględnić doświadczenia zdobyte w ostatnich latach w warunkach niskich stóp procentowych.

Ponadto obliczenia według standardowej formuły powinny być również spójne z metodyką określania stóp procentowych wolnych od ryzyka na potrzeby wyceny zobowiązań, w szczególności w odniesieniu do ekstrapolacji.

W związku z tym Komisja rozważy uwzględnienie opinii EIOPA w sprawie obliczania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka stopy procentowej według standardowej formuły, z wyjątkiem uwzględnienia ekstrapolacji długoterminowych stóp procentowych.

W tym celu dla każdej waluty stopy procentowe wolne od ryzyka w warunkach skrajnych dla terminów zapadalności do momentu rozpoczęcia ekstrapolacji bazowej zostaną określone na podstawie podejścia i parametryzacji zaproponowanych przez EIOPA[15] w jego opinii. Pozostałe stopy można by jednak ekstrapolować w taki sam sposób, jak stopy wolne od ryzyka w scenariuszu bazowym, w kierunku ostatecznych stóp forward w warunkach skrajnych[16].

Podobnie jak w przypadku zmian w zasadach ekstrapolacji Komisja rozważy stopniowe wprowadzanie zmian w metodzie obliczania ryzyka stopy procentowej według standardowej formuły przez okres pięciu lat od przyjęcia zmian zaproponowanych przez EIOPA w jego opinii.

Dalsze ujmowanie technik ograniczania ryzyka w ramach standardowej formuły

Komisja rozważy rozszerzenie ujmowania, w ramach standardowej formuły, innowacyjnych form nieproporcjonalnego podziału strat między zakłady ubezpieczeń i ich zakłady reasekuracji, zgodnie z opinią EIOPA. W tym kontekście wprowadzenie szczególnych zabezpieczeń pomogłoby wykluczyć ewentualne przypadki niedoszacowania ryzyka.

Wpływ gwarancji lub reasekuracji zgodnych z zasadami pomocy państwa

Komisja rozważy również zapewnienie jasności w kwestii ujmowania ograniczającego ryzyko wpływu gwarancji lub reasekuracji udzielanych przez państwa członkowskie, zgodnie z unijnymi zasadami pomocy państwa, w kontekście ryzyka ubezpieczeniowego i rynkowego.

Na przykład szereg państw członkowskich przewidziało takie systemy w czasie kryzysu związanego z COVID-19[17], aby zapewnić ubezpieczycielom kredytów możliwość dalszego zapewniania ochrony przedsiębiorstwom pomimo wyjątkowych warunków gospodarczych.

Kredyty hipoteczne

Konieczne są również dalsze prace nad oceną ryzyka związanego z kredytami hipotecznymi udzielanymi przez ubezpieczycieli, aby uniknąć ryzyka arbitrażu regulacyjnego między

[15] W swojej opinii dla Komisji EIOPA zalecił dokonanie przeglądu kalibracji ryzyka stopy procentowej w standardowej formule i zaproponował nową metodę (tzw. „podejście względnej zmiany") w celu lepszego modelowania wstrząsów dotyczących stóp procentowych w warunkach niskich stóp procentowych.

[16] Zgodnie z jednorocznym horyzontem czasowym obliczania kapitałowego wymogu wypłacalności oraz metodyką określania i aktualizowania ostatecznej stopy forward Komisja rozważy zastosowanie do ostatecznej stopy forward warunków skrajnych w taki sposób, że będzie ona o 15 punktów bazowych niższa lub – w stosownych przypadkach – wyższa niż „zwykła" ostateczna stopa forward w scenariuszu występowania warunków skrajnych.

[17] Belgia (sprawa dotycząca pomocy państwa SA.57188, zmieniona przez SA.58045, SA.59113 i SA.60548), Dania (SA.57112, zmieniona przez SA.59637), Francja (SA.56903, zmieniona przez SA.59571 i SA.63316, oraz SA.57607), Niemcy (SA.56941, zmieniona przez SA.60071), Włochy (SA.57937, zmieniona przez SA.59681), Litwa (SA.58540), Luksemburg (SA.57708, zmieniona przez SA.59682), Niderlandy (SA.57095, zmieniona przez SA.60287), Polska (SA.59800), Portugalia (SA.58082), Rumunia (SA.58531), Hiszpania (SA.58458, zmieniona przez SA.63690) – wszystkie te państwa wprowadziły środki w celu wspierania działalności w zakresie ubezpieczenia kredytów w czasie kryzysu związanego z COVID-19.

sektorami. W tym kontekście Komisja rozważy zmianę aktów delegowanych w celu lepszego dostosowania kalibracji obliczania ryzyka niewykonania zobowiązania przez kontrahenta według standardowej formuły w odniesieniu do kredytów hipotecznych do ram ryzyka kredytowego dla sektora bankowego.

5. TRWAJĄCE PRACE WYKRACZAJĄCE POZA PRZEGLĄD DYREKTYWY WYPŁACALNOŚĆ II

Poza pracami w ramach przeglądu opisanymi w poprzednich sekcjach Komisja oceniała zasadność ewentualnego dostosowania przepisów dotyczących ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych i monitorowała rolę ubezpieczeń w kontekście przerw w działalności gospodarczej w czasie pandemii. Komisja będzie kontynuować te prace z myślą o ewentualnych przyszłych inicjatywach.

5.1. Ubezpieczeniowe systemy gwarancyjne

Ubezpieczeniowe systemy gwarancyjne wykorzystują składki pobierane przez sektor ubezpieczeniowy w celu zapewnienia ostatniej instancji ochrony dla ubezpieczających, beneficjentów i stron poszkodowanych, jeżeli ich ubezpieczyciele nie są w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań umownych w przypadku upadłości.

Obecnie w UE nie istnieją zharmonizowane ramy dla tych systemów[18]. Większość państw członkowskich ustanowiła przynajmniej jeden tego rodzaju system, często w odpowiedzi na wcześniejsze przypadki upadłości ubezpieczycieli, ale różnią się one pod względem zakresu, cech i struktury. W swojej opinii w sprawie przeglądu dyrektywy Wypłacalność II w 2020 r. EIOPA zalecił dostosowanie krajowych systemów gwarancyjnych na szczeblu UE w oparciu o zbiór minimalnych zasad.

Stworzenie spójnych siatek ochrony ostatniej instancji mogłoby zwiększyć zaufanie do jednolitego rynku ubezpieczeń.

Wprowadzenie minimalnych wspólnych ram dla tych systemów w Europie może jednak pociągnąć za sobą znaczne koszty wdrożenia dla ubezpieczycieli, w szczególności w państwach członkowskich, które obecnie nie posiadają takiego systemu lub w których należałoby wprowadzić zmiany w istniejących systemach w celu zapewnienia zgodności z nowymi ramami.

Komisja oceniła wszystkie te skutki w ramach przeglądu dyrektywy Wypłacalność II[19] i jest zdania, że ze względu na niepewność gospodarczą wywołaną pandemią COVID-19, a także potrzebę skupienia się na ożywieniu gospodarczym, działania mające na celu dostosowanie

[18] W czerwcu 2021 r. współprawodawcy uzgodnili zmianę dyrektywy w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych (2009/103/WE), która zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia organu administracyjnego wypłacającego odszkodowania ofiarom wypadków ubezpieczonym przez niewypłacalny zakład ubezpieczeń. Decyzja o odroczeniu prac nad ubezpieczeniowymi systemami gwarancyjnymi nie ma wpływu na ten tekst ustawodawczy.
[19] SWD(2021) 260.

przepisów dotyczących ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych nie są w tym momencie właściwe.

Ponieważ jednak takie działanie stanowiłoby znaczną poprawę ochrony ubezpieczających w całej UE, Komisja zobowiązała się do dokonania w przyszłości ponownej oceny stosowności i harmonogramu takiego dostosowania.

5.2.Rola ubezpieczeń podczas pandemii i innych zakłóceń na dużą skalę

Pandemia COVID-19 unaoczniła pewne kwestie związane z rolą, jaką zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji mogą odegrać w zapewnianiu ochrony przed skutkami zdarzeń systemowych, które zakłócają gospodarkę, zwłaszcza gdy rządy postanowią ograniczyć działalność publiczną i prywatną działalność gospodarczą.

Doświadczenie to powinno umożliwić wyciągnięcie wniosków i określenie sposobów lepszego przygotowania społeczeństwa na przyszłe destrukcyjne wydarzenia na dużą skalę.

Pandemia uwypukliła potrzebę zapewnienia jaśniejszych i prostszych informacji na temat warunków ubezpieczenia i gwarancji oferowanych konsumentom, zwłaszcza w odniesieniu do przerw w działalności gospodarczej i ubezpieczenia podróżnego, a także stałego sprawdzania, czy produkty ubezpieczeniowe są nadal zgodne z potrzebami konsumentów. Z tego powodu Komisja zamierza ściśle współpracować z EIOPA w celu wzmocnienia nadzoru nad produktami ubezpieczeniowymi oraz analizy potrzeb i oczekiwań konsumentów w okresie po pandemii.

W dłuższej perspektywie Komisja rozważy wykonalność potencjalnych sposobów zwiększenia zarówno naszej gotowości, jak i odporności na pandemie i podobne wydarzenia, w tym poprzez wykorzystanie zdolności prognozowania. W tym celu Komisja uczestniczy w dyskusjach ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu zbadania mechanizmów i zachęt służących zwiększeniu świadomości na temat ryzyka, lepszemu uwzględnianiu w umowach ubezpieczeniowych ryzyka związanego z pandemią, w tym ryzyka „niezwiązanego ze szkodą przerwania działalności”, oraz zwiększeniu odporności gospodarki na różne wydarzenia na dużą skalę.

Jest to złożona debata wymagająca oceny możliwości ubezpieczenia różnych rodzajów ryzyka systemowego. Należy również wziąć pod uwagę szereg wyzwań, w tym ocenę dostępności zasobów finansowych w okresie po pandemii, oraz – w ogólnym kontekście odbudowy – zwiększyć odporność na przyszłe niepewne wydarzenia.

Wymaga to również oceny zdolności sektora ubezpieczeniowego do zapewnienia zwiększonej ochrony ubezpieczeniowej przed ryzykiem związanym z pandemią oraz do kształtowania, również w oparciu o zdolności prognozowania, właściwego zrozumienia potrzeb przedsiębiorstw (o różnej wielkości) w zakresie produktów ubezpieczeniowych w warunkach panujących po ustąpieniu pandemii.

EIOPA zdobył odpowiednią wiedzę fachową w tej dziedzinie i rozpoczął już prace przygotowawcze w celu oceny wariantów i środków dotyczących możliwości ubezpieczania strat spowodowanych pandemią, w tym mechanizmów zapobiegania ryzyku pandemii i form

ochrony ubezpieczeniowej przed ryzykiem przerwania działalności gospodarczej w czasie pandemii.

Komisja będzie nadal ściśle współpracować z EIOPA i wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi stronami w zakresie niektórych elementów dotyczących ubezpieczenia od przerw w działalności w czasie pandemii, o których mowa powyżej.

Oprócz doświadczeń związanych z pandemią COVID-19 powodzie i pożary w Europie w miesiącach letnich 2021 r. ponownie pokazały nasilające się skutki kryzysu klimatycznego i podkreśliły znaczenie zwiększania świadomości na temat korzyści wynikających z **ochrony ubezpieczeniowej w odniesieniu do ryzyka klimatycznego**. Mimo że ubezpieczyciele wypłacili znaczne odszkodowania, całkowite szkody poniesione przez właścicieli nieruchomości były znacznie wyższe, a wiele nieruchomości nie było ubezpieczonych od poniesionych szkód.

Ochrona ubezpieczeniowa w odniesieniu do ryzyka klimatycznego różni się w poszczególnych państwach członkowskich, a średnia wysokość odszkodowania z tytułu strat wynikających z ryzyka związanego z klimatem w niektórych częściach Europy wynosi 5 % lub mniej. Zmiana klimatu może pogłębić ten problem ze względu na dodatkowe zagrożenia, takie jak poważny sezonowy niedobór wody.

Aby przeanalizować problemy i zintensyfikować wysiłki na rzecz zmniejszania luki w ochronie przed ryzykiem klimatycznym, Komisja zainicjuje do 2022 r. dialog na temat odporności na zmianę klimatu, w którym uczestniczyć będą zakłady ubezpieczeń, zakłady reasekuracji, organy publiczne i inne zainteresowane strony.

6. WNIOSKI

Podsumowując, sektor ubezpieczeń i reasekuracji ma do odegrania kluczową rolę w realizacji kilku priorytetowych celów UE. Przegląd dyrektywy Wypłacalność II ma w tym względzie zasadnicze znaczenie, ponieważ zwiększa odporność i wydajność sektora, a także zwiększa jego zdolność inwestycyjną.

W związku z tym Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do poczynienia szybkich postępów w międzyinstytucjonalnych negocjacjach w sprawie zmian dyrektywy 2009/138/WE oraz stworzenia ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla zakładów ubezpieczeń.