KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.6.2019 r.
COM(2019) 292 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II) w odniesieniu do nadzoru nad grupą i zarządzania kapitałem w grupie zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji

I. Wprowadzenie

Dyrektywa Wypłacalność II[1] zapewnia od dnia 1 stycznia 2016 r., kiedy to zaczęły być stosowane jej przepisy, rzetelne i solidne ramy ostrożnościowe dotyczące zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji w UE. Ramy te opierają się na profilu ryzyka poszczególnych zakładów oraz przyczyniają się do zwiększenia porównywalności, przejrzystości i konkurencyjności.

Tytuł III dyrektywy Wypłacalność II dotyczy nadzoru nad zakładami ubezpieczeń i zakładami reasekuracji w grupach (dalej „nadzór nad grupą"). W ramach tej dyrektywy stosuje się innowacyjny model nadzoru, w którym kluczową rolę przypisuje się organowi sprawującemu nadzór nad grupą, uznając i utrzymując zarazem ważną rolę organów sprawujących nadzór nad poszczególnymi zakładami ubezpieczeń.

Niniejsze sprawozdanie, zgodnie z wymogiem ustanowionym w art. 242 ust. 2 dyrektywy Wypłacalność II, stanowi ocenę korzyści wynikających ze wzmocnienia nadzoru nad grupą i zarządzania kapitałem w grupie zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji.

W dniu 7 czerwca 2018 r. Komisja zwróciła się do Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) o przekazanie informacji przydatnych do sporządzenia tego sprawozdania[2]. W sprawozdaniu uwzględniono informacje przekazane przez EIOPA w dniu 19 grudnia 2018 r.[3]

Sprawozdanie podzielono na cztery części. W rozdziale II przeanalizowano praktyki nadzorcze i wyzwania związane z określeniem zakresu i wykonywaniem uprawnień nadzorczych nad grupami. W rozdziałach III i IV dokonano oceny wyzwań i niejasności prawnych związanych z obliczaniem wypłacalności grupy, zarządzaniem grupą i sprawozdawczością grupową[4]. W rozdziale V przedstawiono krótki przegląd rozwoju sytuacji w dziedzinach mediacji w sporach dotyczących nadzoru oraz ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych, które nie są bezpośrednio związane z nadzorem nad grupą.

W niniejszym sprawozdaniu nie omówiono pewnych kwestii. Art. 242 ust. 2 lit. g) i i) dyrektywy Wypłacalność II odnosi się do ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Chociaż Komisja monitoruje rozwój sytuacji międzynarodowej w dziedzinie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz ryzyka systemowego[5], od czasu rozpoczęcia stosowania dyrektywy Wypłacalność II nie pojawiła się żadna szeroko zakrojona inicjatywa UE w tym zakresie. Podobnie art. 242 ust. 2 lit. f) dotyczy ujednoliconych ram dotyczących procedur transferu kapitału, niewypłacalności i likwidacji. Obecnie ani na szczeblu UE, ani na szczeblu międzynarodowym nie są prowadzone działania w kierunku opracowania polityki w tym obszarze.

---

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

[2] Zob. pismo wysłane do EIOPA i szczegółowy załącznik.

[3] Dostępne tutaj.

[4] Powszechnie określane odpowiednio jako wymogi „filaru I", „filaru II" i „filaru III".

[5] Zob. na przykład tutaj.

O ile nie stwierdzono inaczej, w sprawozdaniu wykorzystuje się dane z okresu do końca 2017 r. obejmujące 28 państw członkowskich Unii Europejskiej.

II. Zakres nadzoru nad grupą i uprawnień nadzorczych w odniesieniu do grup ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych

Dyrektywa Wypłacalność II stanowi, że nadzór nad grupą musi mieć zastosowanie w następujących przypadkach[6]:

- jednostka dominująca grupy jest zakładem ubezpieczeń lub zakładem reasekuracji mającym siedzibę w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), przy czym co najmniej jeden z jej zakładów powiązanych jest innym zakładem ubezpieczeń lub reasekuracji mającym siedzibę w EOG lub w państwie trzecim;
- do grupy należy zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji będący podmiotem zależnym z siedzibą w EOG, przy czym jednostką dominującą grupy jest albo zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji, albo ubezpieczeniowa spółka holdingowa lub finansowa spółka holdingowa o działalności mieszanej[7] z siedzibą w EOG lub w państwie trzecim;
- do grupy należy zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji będący podmiotem zależnym z siedzibą w EOG, przy czym jednostką dominującą grupy jest ubezpieczeniowa spółka holdingowa prowadząca działalność mieszaną[8]; w tym konkretnym przypadku nadzór nad grupą ogranicza się do nadzoru nad transakcjami wewnątrz grupy, w których udział bierze zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji[9].

Według informacji nadzorczych publikowanych przez krajowe organy nadzoru około 350 grup w UE jest objętych nadzorem organu sprawującego nadzór nad grupą.

a. Sprawowanie nadzoru nad grupą w przypadku, gdy jednostka dominująca najwyższego szczebla ma siedzibę w państwie trzecim

W ostatnich latach wzrosła liczba przejęć europejskich ubezpieczycieli przez inwestorów spoza EOG[10]. Wprowadzenie dyrektywy Wypłacalność II wymagało od ubezpieczycieli ponownego zbadania swojej działalności w świetle nowych wymogów kapitałowych. Zdaniem niektórych praktyków działania te mogły ułatwić identyfikację przedsiębiorstw bardziej odpowiednich do zbycia i nowych przejęć, choć brak jest na to rozstrzygających dowodów. Działania nadzorcze prowadzone przez EIOPA pomagają monitorować tę tendencję.

Obecnie około 200 grup ubezpieczeniowych ma jednostki dominujące najwyższego szczebla w państwie trzecim. Grupy te podlegają nadzorowi nad grupą w ramach dyrektywy Wypłacalność II[11]. Podczas gdy krajowe organy nadzoru muszą polegać na nadzorze nad grupą sprawowanym przez organy nadzoru „równoważnych" państw trzecich[12], są one zobowiązane do bezpośredniego stosowania nadzoru nad grupą na poziomie światowym, w przypadku gdy jednostka dominująca najwyższego szczebla ma siedzibę w państwie

[6] Zob. art. 213 ust. 2 dyrektywy Wypłacalność II.
[7] Zgodnie z definicją zawartą odpowiednio w art. 212 ust. 1 lit. f) i h) dyrektywy Wypłacalność II.
[8] Zgodnie z definicją zawartą w art. 212 ust. 1 lit. g) dyrektywy Wypłacalność II.
[9] Zob. art. 265 dyrektywy Wypłacalność II.
[10] Przykładowo, od roku 2017 grupy ubezpieczeniowe i przedsiębiorstwa dokonujące inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym z Chin, Japonii, Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii i Kanady nabyły zakłady ubezpieczeń (lub udziały w kapitale takich zakładów) z siedzibą w UE.
[11] Zob. art. 213 ust. 2 lit. c) dyrektywy Wypłacalność II.
[12] Zob. art. 261 dyrektywy Wypłacalność II.

trzecim o nierównoważnym systemie nadzoru[13]. W przypadku gdy w EOG nie istnieje skonsolidowana spółka holdingowa, dyrektywa Wypłacalność II stanowi, że organem sprawującym nadzór nad grupą powinien być organ nadzoru, który udzielił zezwolenia zakładowi ubezpieczeń lub zakładowi reasekuracji z największą sumą bilansową[14].

Pełny nadzór nad grupą na poziomie jednostki dominującej najwyższego szczebla może być zatem trudny do sprawowania, ponieważ wymaga dostępu do informacji związanych z działalnością prowadzoną poza Unią. Dlatego w takich przypadkach w art. 262 ust. 2 dyrektywy Wypłacalność II zezwala się organom nadzoru na stosowanie „innych metod" zapewniających odpowiedni nadzór nad grupą. Metody te nie zostały wyczerpująco opisane w dyrektywie, która jedynie wyraźnie odnosi się do możliwości nałożenia przez organ sprawujący nadzór nad grupą wymogu utworzenia ubezpieczeniowej spółki holdingowej w Unii, do której stosuje się pełne wymogi dotyczące nadzoru nad grupą.

Praktyki w zakresie nadzoru nad grupami, których jednostki dominujące mają swoje siedziby w państwach trzecich o nierównoważnym systemie nadzoru, są jednak bardzo rozbieżne.

Z jednej strony, zgodnie z art. 262 ust. 2, do końca 2018 r. Komisja otrzymała od dwóch krajowych organów nadzoru kilka powiadomień o zastosowaniu „innych metod". W większości przypadków takie powiadomienia obejmowały zarówno nadzór nad grupą na poziomie europejskim, jak i ukierunkowane inne wymogi dotyczące sprawozdawczości w celu monitorowania ryzyka związanego ze znajdującą się poza obszarem EOG częścią grupy ubezpieczeniowej lub reasekuracyjnej.

Z drugiej strony, według informacji ujawnionych przez krajowe organy nadzoru, inne krajowe organy nadzoru sprawują nadzór nad grupami, których jednostki dominujące najwyższego szczebla mają siedzibę w państwach trzecich. Według EIOPA jeden krajowy organ nadzoru jest zdania, że wystarczy nałożyć obowiązek utworzenia spółki holdingowej w EOG oraz wyłączyć spod nadzoru znajdujące się poza obszarem EOG części grup z siedzibą w państwie trzecim. Inne krajowe organy nadzoru, które zdecydowały się nie stosować „innych metod", wskazują, że wdrożenie art. 262 ust. 2 może być trudne, i uważają, że powinny mieć możliwość całkowitego zwolnienia z wymogu nadzoru nad grupą na poziomie światowym[15]. Takie metody nie są jednak wystarczające do odpowiedniego monitorowania ryzyka związanego ze znajdującymi się poza obszarem EOG częściami grup z siedzibą w państwie trzecim, a ich zgodność z dyrektywą Wypłacalność II byłaby wątpliwa.

b. <u>Zakres nadzoru nad grupą i nadzoru na poziomie spółek holdingowych</u>

Organy sprawujące nadzór nad grupą mogą w poszczególnych przypadkach i po spełnieniu określonych kryteriów podjąć decyzję o nieobejmowaniu zakładu nadzorem nad grupą[16] (w tym grupowej jednostki dominującej najwyższego szczebla). Decyzja ta może czasami prowadzić do całkowitego braku nadzoru nad grupą, co może mieć negatywny wpływ na ochronę ubezpieczających i równe warunki prowadzenia działalności.

[13] Zob. art. 262 ust. 1 dyrektywy Wypłacalność II.
[14] Zob. art. 247 ust. 2 lit. b) ppkt (v) dyrektywy Wypłacalność II.
[15] Nadzór nad grupami, których jednostki dominujące są zarejestrowane w państwie trzecim o nierównoważnym systemie nadzoru, należy jednak sprawować zgodnie z art. 262 dyrektywy Wypłacalność II.
[16] Zob. art. 214 ust. 2 dyrektywy Wypłacalność II.

Ryzyko nierównych warunków prowadzenia działalności istnieje nawet wówczas, kiedy wyłączenie jednostki dominującej najwyższego szczebla nie prowadzi do braku nadzoru nad grupą, ale do sprawowania nadzoru nad grupą na poziomie pośredniczącej jednostki dominującej. Decyzje o wyłączeniu mogą rzeczywiście powodować znaczące ulgi w wymogach kapitałowych dla grupy, w przypadku gdy jednostka dominująca najwyższego szczebla nie posiada całego kapitału tych jednostek zależnych.

Ponadto w przypadku gdy jednostka dominująca grupy jest spółką holdingową, nadzór nad grupą może ograniczać się do przekazywania informacji dotyczących transakcji wewnątrz grupy, o ile organ sprawujący nadzór nad grupą uzna, że posiadanie udziałów kapitałowych w zależnych zakładach ubezpieczeń nie jest głównym przedmiotem działalności jednostki dominującej[17]. W związku z tym niespójne podejście do identyfikacji spółek holdingowych może skutkować nierównymi warunkami prowadzenia działalności w Unii Europejskiej. Ogólniej rzecz biorąc, EIOPA zauważa, że uprawnienia interwencyjne organów sprawujących nadzór nad grupą na poziomie spółek holdingowych, określone w prawie krajowym, są w niektórych jurysdykcjach ograniczone[18].

c. Ramy wczesnego interweniowania na poziomie grupy[19]

EIOPA definiuje wczesne interweniowanie jako „etap, na którym wypłacalność ubezpieczyciela zaczyna się pogarszać i istnieje prawdopodobieństwo, że będzie się pogarszać nadal i spadnie poniżej kapitałowego wymogu wypłacalności, jeżeli nie zostaną podjęte żadne działania naprawcze".

Wczesne interweniowanie na poziomie grupy wymaga, aby organy sprawujące nadzór nad grupą posiadały aktualne informacje na temat pogarszających się warunków finansowych. W tym celu w dyrektywie Wypłacalność II[20] nałożono na należące do grupy ubezpieczeniowej lub reasekuracyjnej zakłady posiadające udziały kapitałowe w innym zakładzie obowiązek informowania organu sprawującego nadzór nad grupą o tym, że grupa przestała spełniać kapitałowy wymóg wypłacalności (dalej „SCR") lub że istnieje prawdopodobieństwo naruszenia tego wymogu w ciągu najbliższych trzech miesięcy. Od dnia 1 stycznia 2016 r. EIOPA zgłosił cztery przypadki powiadomień w trzech różnych państwach członkowskich (jeden z tych przypadków odpowiada faktycznemu naruszeniu SCR). W ciągu dwóch miesięcy od stwierdzenia niezgodności z SCR grupy należy przedłożyć plan naprawczy organowi sprawującemu nadzór nad grupą[21]. Tak było w przypadku grupy, która naruszyła SCR grupy.

[17] W takim przypadku spółka holdingowa jest ubezpieczeniową spółką holdingową prowadzącą działalność mieszaną (o której mowa w art. 212 ust. 1 lit. g) dyrektywy Wypłacalność II), a nie ubezpieczeniową spółką holdingową (o której mowa w art. 212 ust. 1 lit. f)).

[18] Podobne kwestie zidentyfikowano w sektorze bankowym. Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/878 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniającą dyrektywę 2013/36/UE wprowadzono szczególną procedurę zatwierdzania i bezpośrednie uprawnienia nadzorcze nad niektórymi spółkami holdingowymi. Ponadto w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/876 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 575/2013 uściślono kryteria pozwalające ustalić, czy posiadanie bankowych spółek zależnych jest działalnością główną instytucji finansowej (spółki holdingowej).

[19] Zob. art. 242 ust. 2 lit. a) dyrektywy Wypłacalność II.

[20] Zob. art. 218 ust. 5 dyrektywy Wypłacalność II.

[21] Zob. art. 218 ust. 4 dyrektywy Wypłacalność II.

Uprawnienia do podjęcia wczesnej interwencji, choć nie ma o nich wyraźnie mowy, są w pewnym stopniu zawarte w dyrektywie Wypłacalność II. Na poziomie indywidualnym organy nadzoru powinny dysponować uprawnieniami do przyjęcia wszelkich środków niezbędnych do ochrony interesów ubezpieczających w przypadku dalszego pogarszania się wypłacalności ubezpieczyciela[22]. Na poziomie grupy w dyrektywie Wypłacalność II nałożono na wszystkie krajowe organy nadzoru jako organy sprawujące nadzór nad grupą obowiązek przyjęcia niezbędnych środków w przypadkach, gdy może być zagrożona wypłacalność grupy (nawet jeżeli grupa spełnia wszystkie wymogi regulacyjne) lub gdy transakcje wewnątrz grupy lub koncentracja ryzyka stanowią zagrożenie dla sytuacji finansowej zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji w grupie[23].

Pomimo istnienia tych przepisów EIOPA informuje, że wyraźnie określone uprawnienia do podjęcia wczesnej interwencji na poziomie grupy ma tylko dwanaście krajowych organów nadzoru. Konieczne byłoby dalsze rozpoznanie, aby zrozumieć, dlaczego pomimo istniejących przepisów w ramach prawnych większość krajowych organów nadzoru została zgłoszona jako nieposiadająca uprawnień do podjęcia wczesnej interwencji na poziomie grupy.

Wśród ram krajowych, w których krajowe organy nadzoru posiadają uprawnienia do podjęcia wczesnej interwencji, występują znaczne różnice między kryteriami, od czysto ilościowych (w przypadku dwóch krajowych organów nadzoru), do czysto jakościowych (w przypadku dwóch innych krajowych organów nadzoru) – osiem krajowych organów nadzoru stosuje zarówno wskaźniki ilościowe, jak i jakościowe. Zestaw uprawnień do podjęcia wczesnej interwencji, którym dysponują krajowe organy nadzoru jako organy sprawujące nadzór nad grupą, znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich: podczas gdy niektóre z uprawnień są ogólnie dostępne (np. uprawnienie do ograniczenia wypłat dywidend), inne przysługują jedynie ograniczonej liczbie krajowych organów nadzoru (np. uprawnienie do wprowadzenia wymogu sprzedaży jednostek zależnych).

III. Filar I: obliczanie wypłacalności grupy i nadzór nad nią

Nadzór nad wypłacalnością grupy oznacza monitorowanie, czy w grupie zapewniona jest stała dostępność dopuszczalnych środków własnych w wysokości co najmniej równej SCR grupy[24]. Domyślnie obliczanie wypłacalności grupy należy przeprowadzać zgodnie z metodą 1 („metoda opierająca się na sprawozdaniach skonsolidowanych”)[25]. W takim przypadku zarówno środki własne grupy, jak i SCR grupy oblicza się na podstawie rachunków skonsolidowanych. Ponad 90 % europejskich grup stosuje podejście domyślne.

W przypadkach gdy wyłączne stosowanie metody 1 nie byłoby właściwe, organy sprawujące nadzór nad grupą mogą po konsultacji z innymi zainteresowanymi organami nadzoru i samą grupą podjąć decyzję o zastosowaniu wobec grupy metody 2 („metoda odliczeń i agregacji”) albo kombinacji metod 1 i 2[26]. Przed podjęciem tej decyzji organ sprawujący nadzór nad grupą musi rozważyć łącznie ograniczoną liczbę kryteriów wymienionych w art. 328 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/35 (dalej „rozporządzenie delegowane do

[22] Zob. art. 141 dyrektywy Wypłacalność II. Przepis ten nie ma zastosowania odpowiednio na poziomie grupy.
[23] Zob. art. 258 ust. 1 dyrektywy Wypłacalność II.
[24] Zob. art. 218 dyrektywy Wypłacalność II.
[25] Zob. art. 220 dyrektywy Wypłacalność II.
[26] Zob. art. 220 dyrektywy Wypłacalność II.

dyrektywy Wypłacalność II")[27]. W takim przypadku zakłady, w odniesieniu do których nie stosuje się metody 1, wnoszą wkład w środki własne grupy i SCR grupy proporcjonalnie do udziału ich indywidualnych środków własnych oraz wymogów kapitałowych.

W praktyce, w oparciu o informacje nadzorcze publikowane przez krajowe organy nadzoru, metoda „pełnych" odliczeń i agregacji właściwie nie znajduje zastosowania, a stosujące ją grupy reprezentują mniej niż 0,9 % łącznej kwoty środków własnych grup na poziomie europejskim.

a. Środki własne grupy

i. Klasyfikacja środków własnych grupy

Aby można było klasyfikować na poziomie grupy pozycje środków własnych emitowane przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji będące jednostkami zależnymi, ubezpieczeniowe spółki holdingowe, finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej oraz przedsiębiorstwa usług pomocniczych[28], muszą one spełniać wymogi określone w art. 331–333 rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II. Oznacza to, że aby pozycja środków własnych została dopuszczona na poziomie grupy, niewystarczające jest zaklasyfikowanie jej jako pozycji środków własnych na poziomie indywidualnym.

Jednym z dodatkowych wymogów, które określono w wyraźny sposób, jest wymóg, aby pozycja środków własnych grupy była wolna od obciążeń[29]. W praktyce oznacza to, że ocena obciążeń przeprowadzana na poziomie indywidualnym może wymagać uzupełnienia o dodatkową analizę na poziomie grupy.

W szczególności w motywie 127 rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II przedstawiono przykład obciążenia w kontekście pozycji środków własnych emitowanych przez ubezpieczeniowe spółki holdingowe lub finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej[30]. EIOPA podkreśla, że motyw ten powinien być stosowany przy dokonywaniu oceny istnienia obciążenia. Niektóre krajowe organy nadzoru z zadowoleniem przyjęłyby jednak większą jasność przepisu prawnego, aby zapewnić wykonalność tego wymogu. Ponadto EIOPA podkreśla, że nie jest jasne, czy zasady określone w tym motywie powinny mieć zastosowanie również do dominujących zakładów ubezpieczeń lub dominujących zakładów reasekuracji, których pozycje środków własnych również muszą być wolne od obciążeń[31]. Kilka krajowych organów nadzoru stosuje już motyw 127 niezależnie od charakteru jednostki dominującej.

---

[27] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/35 z dnia 10 października 2014 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II), Dz.U. L 12 z 17.1.2015, s. 1.

[28] Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 pkt 53 rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II.

[29] Zob. art. 331 ust. 1 lit. b), art. 332 ust. 1 lit. b) i art. 333 ust. 1 lit. b) rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II.

[30] „Nie należy uznawać za wolne od obciążeń pozycji środków własnych, które są emitowane przez ubezpieczeniowe spółki holdingowe i finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej w grupie, chyba że roszczenia związane z tymi pozycjami środków własnych mają niższy stopień uprzywilejowania niż roszczenia wszystkich ubezpieczających i beneficjentów zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji należących do grupy".

[31] W tym względzie tytuł art. 331 rozporządzenia delegowanego może nie być w pełni spójny z treścią tego artykułu. Chociaż tytuł sugeruje, że artykuł ten ma zastosowanie wyłącznie do powiązanych zakładów

Dodatkowym wymogiem w odniesieniu do środków własnych grupy[32]jest to, że powinny one przewidywać wstrzymanie lub odroczenie wypłat[33], jak również zawieszenie ich spłaty lub umorzenie[34]w przypadku niezgodności (lub w przypadku gdy wypłaty prowadziłyby do niezgodności) z SCR grupy lub jej minimalnym wymogiem kapitałowym. W rozporządzeniu nie określono jednak jednoznacznie, czy niestosowanie się do tego wymogu oznacza, że w żadnych okolicznościach nie można uznać instrumentu za środek własny grupy, nawet jeżeli przyczynia się do pokrycia ryzyka związanego z powiązanym zakładem ubezpieczeń.

ii. Dostępność środków własnych grupy

W art. 330 ust. 1 rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II określono kryteria, które krajowe organy nadzoru powinny uwzględnić przy ocenie dostępności środków własnych na poziomie grupy. Ocena dostępności środków własnych grupy wymaga zrozumienia prawa zobowiązań i prawa spółek poszczególnych państw, w których grupa prowadzi działalność. Stwarza to wyzwania dla organów sprawujących nadzór nad grupą, w szczególności w przypadku dużych grup transgranicznych.

Czasami ocena dostępności jest mylona ze zwykłą oceną płynności aktywów, ponieważ ocena dostępności obejmuje zarówno zdolność środków własnych do pokrycia wszelkiego rodzaju strat, jak i zdolność do przenoszenia aktywów[35]. Podlega ona bardzo zróżnicowanym praktykom nadzorczym, które mogą mieć znaczący wpływ na obliczenia wypłacalności grupy. Niepewności te są związane z:

- metodami, które można wykorzystać do wykazania możliwości udostępnienia środków własnych w terminie nieprzekraczającym dziewięciu miesięcy[36];
- traktowaniem określonych pozycji, takich jak rezerwa uzgodnieniowa[37] (w tym oczekiwane zyski z przyszłych składek oraz korzyści wynikające ze środków przejściowych dotyczących stóp wolnych od ryzyka lub rezerw techniczno-ubezpieczeniowych[38]) lub udziały mniejszościowe;
- sposobem interpretacji przepisu zezwalającego na uwzględnienie niektórych niedostępnych pozycji w środkach własnych grupy do wysokości wkładu wniesionego przez każdego powiązanego ubezpieczyciela do SCR grupy[39].

b. Wymogi kapitałowe grupy

---

ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji, ust. 3 tego artykułu stanowi, że ma on również zastosowanie do zakładów posiadających udziały kapitałowe w innym zakładzie.

[32] Zob. art. 331 ust. 2 lit. a), art. 332 ust. 2 lit. a) i art. 333 ust. 2 lit. a) rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II.

[33] Zob. art. 71 ust. 1 lit. l), art. 73 ust. 1 lit. g) i art. 77 ust. 1 lit. g) rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II. Wypłaty dotyczą dywidend z tytułu instrumentów kapitałowych oraz płatności kuponowych z tytułu podporządkowanych instrumentów dłużnych. W przypadku naruszenia SCR grupy wstrzymania wypłat wymaga się jedynie w odniesieniu do środków własnych kategorii Tier 1.

[34] Zob. art. 71 ust. 1 lit. j), art. 73 ust. 1 lit. f) i art. 77 ust. 1 lit. f) rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II.

[35] Zob. art. 330 ust. 1 lit. a) i b) rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II.

[36] Zob. art. 330 ust. 1 lit. c) rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II.

[37] Zgodnie z definicją zawartą w art. 70 rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II.

[38] Zob. odpowiednio art. 308c i 308d dyrektywy Wypłacalność II.

[39] Niektóre krajowe organy nadzoru są zdania, że wkładu nie można pokryć wyłącznie pozycjami niedostępnymi.

i. Stosowanie metody 1 (podejście opierające się na sprawozdaniach skonsolidowanych)

W przypadku zastosowania metody 1 dyrektywa Wypłacalność II nakłada na grupy obowiązek pełnej konsolidacji wszystkich zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji będących jednostkami zależnymi z siedzibą w EOG i poza EOG[40] lub, w przypadku gdy nie są dostępne niezbędne informacje, pełnego odliczenia wartości księgowej tych zakładów[41]. Niektóre krajowe organy nadzoru uważają jednak te wymogi za niepraktyczne z punktu widzenia dużych grup międzynarodowych i dostrzegają pole do zastosowania uproszczonego podejścia. Ogólniej rzecz biorąc, inne różnice w podejściach do konsolidacji w ramach dyrektywy Wypłacalność II i MSSF mogą stwarzać grupom znaczne trudności operacyjne[42].

Skonsolidowany SCR grupy powinien uwzględniać całościową dywersyfikację ryzyka występującego we wszystkich zakładach ubezpieczeń i zakładach reasekuracji w celu właściwego odzwierciedlenia stopnia ekspozycji tej grupy na ryzyko[43]. Dlatego w prawie wszystkich przypadkach, w których stosuje się metodę 1, SCR grupy będzie niższy od sumy indywidualnych SCR wszystkich zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji w tej grupie. Według EIOPA niektóre organy sprawujące nadzór nad grupą ograniczają jednak korzyści wynikające z dywersyfikacji, uznając SCR zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji za barierę utrudniającą przenoszenie jego środków własnych. Taka interpretacja miałaby taki sam wpływ na wypłacalność grupy jak odrzucenie korzyści wynikających z dywersyfikacji pomiędzy zakładami należącymi do danej grupy.

Ponadto niektóre zainteresowane strony twierdzą, że podejście polegające na obliczaniu minimalnego skonsolidowanego SCR grupy (dalej „MCR grupy") może pociągać za sobą niezamierzone skutki. Podczas gdy na poziomie indywidualnym minimalny wymóg kapitałowy (dalej „MCR") nie może spaść poniżej 25 % ani przekroczyć 45 % SCR zakładu[44], nie określono takiego przedziału na poziomie grupy. W związku z tym w przypadku niektórych grup MCR grupy jest zbliżony do SCR grupy (lub nawet mu równy), natomiast współczynnik MCR grupy może być niższy od współczynnika SCR grupy lub bardzo do niego zbliżony[45]. W związku z tym mogą wystąpić przypadki, w których grupa narusza w pierwszej kolejności swój MCR, a następnie SCR grupy. W takich sytuacjach MCR grupy ogranicza korzyści wynikające z dywersyfikacji, które grupy mogą uwzględnić w swoich wymogach kapitałowych.

[40] Zob. art. 335 ust. 1 lit. a) i art. 336 lit. a) rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II.
[41] Zob. art. 229 dyrektywy Wypłacalność II.
[42] Na przykład w art. 335 rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II nie wprowadzono wyraźnego rozróżnienia między spółkami joint venture i wspólnymi działaniami, o których mowa w MSSF 11. Oznacza to, że o ile ubezpieczyciel musi rozliczać swoje udziały w spółce joint venture, stosując metodę praw własności do celów rachunkowości, może być zmuszony do stosowania konsolidacji proporcjonalnej na podstawie dyrektywy Wypłacalność II (wymaga to bardziej szczegółowych i potencjalnie niedostępnych informacji).
[43] Zob. motyw 101 dyrektywy Wypłacalność II.
[44] Zob. art. 129 ust. 3 dyrektywy Wypłacalność II. Należy zauważyć, że przedział ten nie ma zastosowania w przypadkach, w których MCR jest równy nieprzekraczalnemu dolnemu progowi określonemu w art. 129 ust. 1 lit. d) dyrektywy.
[45] Może się tak zdarzyć, ponieważ w dyrektywie Wypłacalność II nałożono bardziej rygorystyczne kryteria dopuszczalności środków własnych na pokrycie MCR grupy. Środki własne zaliczone do kategorii 3 i uzupełniające środki własne nie są dopuszczone na pokrycie MCR grupy, natomiast są dopuszczone na pokrycie SCR grupy.

Ponadto pomimo wytycznych EIOPA[46] w tym zakresie traktowanie zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji państw trzecich przy obliczaniu MCR grupy może nie być wystarczająco precyzyjne.

ii. Stosowanie kombinacji metod 1 i 2

W przypadku zastosowania kombinacji metod kilka krajowych organów nadzoru uważa, że zakłady, które zostały uwzględnione przy wykorzystaniu metody 2, powinny nadal wnosić wkład w skonsolidowaną część SCR na poziomie grupy[47]. Inne organy nie zgadzają się z tym podejściem, które skutkowałoby podwójnym liczeniem tych samych rodzajów ryzyka, z uwagi na fakt, że zakłady te również wnoszą wkład w całkowity SCR na poziomie grupy w postaci proporcjonalnego udziału ich indywidualnych SCR[48]. Z drugiej strony, przy wyłącznym zastosowaniu metody 2 SCR na poziomie grupy opiera się na indywidualnym SCR każdego zakładu bez eliminowania transakcji wewnątrz grupy (co prowadzi do podwójnego liczenia tych samych rodzajów ryzyka).

Kolejne źródło niepewności dotyczy tego, czy metodę 2 można również stosować w odniesieniu do ubezpieczeniowych spółek holdingowych, a nie tylko do ubezpieczycieli. Wiązałoby się to jednak z zapewnieniem, aby hipotetyczny wymóg kapitałowy dla takich spółek był obliczany w całej Unii w sposób spójny.

Ponadto nie jest jasne, czy metoda 2 może mieć zastosowanie do skonsolidowanej podgrupy[49]. EIOPA jest zdania, że metoda odliczeń i agregacji może mieć zastosowanie wyłącznie do poszczególnych zakładów.

iii. Modele wewnętrzne grup[50]

Zgodnie z podejściem zorientowanym na ryzyko oraz pod warunkiem uzyskania zgody organu nadzoru w dyrektywie Wypłacalność II zezwala się zakładom ubezpieczeń i grupom ubezpieczeniowym na stosowanie do obliczania SCR modeli wewnętrznych, a nie formuły standardowej. W art. 231 dyrektywy Wypłacalność II zdefiniowano modele wewnętrzne grup oraz określono zasady podejmowania wspólnej decyzji w sprawie wniosku o ich stosowanie.

Według informacji nadzorczych publikowanych przez krajowe organy nadzoru w dziesięciu różnych państwach członkowskich UE istnieje na poziomie grupy 45 zatwierdzonych modeli wewnętrznych[51]. Ogólnie rzecz biorąc, krajowe organy nadzoru są zdania, że w dyrektywie Wypłacalność II przewidziano środki i elastyczność niezbędne do skutecznej oceny, zatwierdzania i monitorowania stosowności modeli wewnętrznych grup.

---

[46] Dostępne tutaj.
[47] Można uznać, że wnoszą one wkład w podmoduły koncentracji ryzyka cen akcji, walutowego i rynkowego.
[48] W kontekście ryzyka walutowego argument ten jest sporny: metoda 2 może nie uchwycić w odpowiedni sposób ryzyka walutowego wynikającego ze stosowania innej waluty na poziomie zakładu z państwa trzeciego i na poziomie grupy.
[49] Oznaczałoby to, że możliwe jest obliczenie skonsolidowanego wymogu kapitałowego na poziomie podgrupy (tj. pomniejszonego o transakcje wewnątrz grupy oraz z uwzględnieniem efektów dywersyfikacji między zakładami należącymi do tej podgrupy), a następnie zagregowanie tego wymogu kapitałowego w odniesieniu do pozostałej części grupy.
[50] Zob. art. 242 ust. 2 lit. b).
[51] Jedenaście pełnych modeli wewnętrznych lub trzydzieści cztery częściowe modele wewnętrzne.

Jeżeli zakres modelu wewnętrznego grupy nie obejmuje wszystkich powiązanych zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji (częściowy model wewnętrzny grupy), wobec zakładów nieobjętych zakresem modelu wewnętrznego grupy mogą podjąć decyzję o zastosowaniu:

- jednej z technik integracji wskazanych w załączniku XVIII do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/35 (dalej „rozporządzenie delegowane do dyrektywy Wypłacalność II");
- metody odliczeń i agregacji (metoda 2).

Początkowo techniki integracji miały jednak na celu integrację ryzyka, a nie zakładów. Dlatego stosowanie tych technik na poziomie grupy może nie odzwierciedlać we właściwy sposób niektórych współzależności między zakładami. Istnieją również możliwości arbitrażu regulacyjnego między stosowaniem techniki integracji (co nie wymaga specjalnego procesu zatwierdzania) a stosowaniem metody odliczeń i agregacji (która podlega uprzedniemu zatwierdzeniu przez organy nadzoru). W istocie uwzględnienie zakładu przy użyciu techniki integracji zamiast metody odliczeń i agregacji może okazać się korzystniejsze[52], chyba że dany zakład ma siedzibę w równoważnym państwie trzecim, w którym to przypadku dla grupy mogą istnieć zachęty do wystąpienia o zastosowanie metody 2 w celu skorzystania z przepisów lokalnych[53].

Wreszcie EIOPA wskazuje, że ze względu na różne praktyki nadzorcze pewne grupy wyłączają niektóre jurysdykcje z zakresu swoich modeli wewnętrznych. Ponadto w kontekście procedury wspólnej decyzji ten sam model wewnętrzny można wdrażać na poziomie grupy i zakładów powiązanych na różne sposoby w odniesieniu do kluczowych aspektów, takich jak wdrożenie dynamicznej korekty z tytułu zmienności lub modelowanie ryzyka związanego z niewypłacalnością państwa. Takie rozbieżności mogą mieć wpływ na zarządzanie ryzykiem w grupach.

iv. Traktowanie przedsiębiorstw z innych sektorów finansowych

W przypadku przedsiębiorstw z innych sektorów finansowych (na przykład instytucji kredytowych i finansowych lub instytucji pracowniczych programów emerytalnych) przy obliczaniu wypłacalności grupy powinno się uwzględniać ich proporcjonalny udział w sektorowych środkach własnych i wymogach kapitałowych[54]. Zarówno EIOPA, jak i krajowe organy nadzoru są zdania, że w ramach prawnych nie sprecyzowano wyraźnie, w jaki sposób przedsiębiorstwa te powinny przyczyniać się do pokrycia SCR na poziomie grupy.

Wyzwaniem okazuje się w szczególności ocena jakości i dostępności sektorowych środków własnych w świetle zasad ustanowionych w dyrektywie Wypłacalność II. Podobnie w ramach

[52] Na przykład udziały mniejszościowe mogą stanowić część środków własnych grupy w przypadku zastosowania techniki integracji, natomiast nie może to mieć miejsca w przypadku zastosowania metody odliczeń i agregacji.

[53] Jeżeli powiązany zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji, który został uwzględniony przy wykorzystaniu metody 2, ma siedzibę w równoważnym państwie trzecim zgodnie z art. 227 dyrektywy Wypłacalność II, środki własne i wymogi kapitałowe tego zakładu można określić do celów obliczenia wypłacalności grupy zgodnie z przepisami lokalnymi.

[54] Zob. art. 335 ust. 1 lit. e) i art. 336 lit. d) rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II.

prawnych nie określono sposobu traktowania sektorowych buforów kapitałowych oraz narzutów.

Ponadto art. 228 dyrektywy Wypłacalność II stanowi, że podczas obliczania wypłacalności grupy, w której skład wchodzi powiązana instytucja kredytowa lub finansowa lub przedsiębiorstwo inwestycyjne, taka grupa może stosować odpowiednio metody 1 lub 2 określone w załączniku I do dyrektywy 2002/87/WE[55]. Artykuł ten stanowi ponadto, że metodę 1 można zastosować wyłącznie wtedy, gdy organ sprawujący nadzór nad grupą „ma pewność, że poziom zintegrowanego zarządzania oraz kontroli wewnętrznej w odniesieniu do podmiotów, które zostałyby włączone w zakres konsolidacji, jest zadowalający". W praktyce metody określone w dyrektywie 2002/87/WE są jednak niemal niemożliwe do wykorzystania ze względu na różne standardy wyceny i konsolidacji w tych dwóch ramach oraz brak wytycznych dotyczących sposobu oceny poziomu zintegrowanego zarządzania i kontroli wewnętrznej.

IV. Filary 2 i 3: zarządzanie grupą i sprawozdawczość grupy[56]

a. Zarządzanie grupą

i. Odpowiednie zastosowanie na poziomie grupy przepisów, które stosuje się na poziomie indywidualnym

W dyrektywie Wypłacalność II nie określono w pełni wymogów w zakresie zarządzania na poziomie grupy. Dyrektywa stanowi natomiast, że kilka przepisów mających zastosowanie na poziomie indywidualnym stosuje się również odpowiednio na poziomie grupy. Zdaniem EIOPA utrudnia to organom sprawującym nadzór nad grupą wdrażanie takich przepisów. Główne wyzwania dotyczą:

- systemu zarządzania grupą[57]. Po pierwsze, w zakres grup wchodzą przedsiębiorstwa niebędące zakładami ubezpieczeń, w związku czym obejmuje je system zarządzania grupą, co może stanowić wyzwanie. Co więcej, mogą zaistnieć niejasności prawne dotyczące identyfikowania i odpowiedzialności „organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego" na poziomie grupy (dalej „AMSB")[58]. Wreszcie AMSB pojedynczej spółki może być skonfrontowany ze sprzecznymi celami, ponieważ jego obowiązkiem jest zapewnienie zarówno stosowności indywidualnego systemu zarządzania, jak i jego spójności z systemem na poziomie grupy;

[55] Dyrektywa 2002/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi konglomeratu finansowego i zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG i 93/22/EWG oraz dyrektywy 98/78/WE i 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 35 z 11.2.2003, s. 1).

[56] Chociaż „filar 3" obejmuje również publiczne ujawnianie informacji, aspekt ten nie wchodzi w zakres niniejszego rozdziału.

[57] Zob. art. 246 dyrektywy Wypłacalność II.

[58] Mówiąc ściślej, definicja „AMSB grupy" nie istnieje, a art. 40 dyrektywy Wypłacalność II dotyczący odpowiedzialności AMBS nie znajduje odpowiedniego zastosowania na poziomie grupy.

- wymogów dotyczących kwalifikacji i reputacji[59], które zależą od uprawnień interwencyjnych krajowych organów nadzoru na poziomie spółek holdingowych. Ponadto w opinii EIOPA zakres zastosowania tych wymogów jest niejasny (AMSB lub osoby, które faktycznie zarządzają ubezpieczeniową spółką holdingową lub osoby zajmujące kluczowe stanowiska)[60];
- narzutów kapitałowych dla grupy[61], w szczególności w odniesieniu do zarządzania. Ponieważ system zarządzania grupy częściowo określa się poprzez odniesienie do odpowiedniego zastosowania przepisów dotyczących zarządzania na poziomie indywidualnym, a takie odpowiednie zastosowanie jest przedmiotem interpretacji, organowi sprawującemu nadzór nad grupą trudniej jest stwierdzić znaczące odchylenie od przepisów dyrektywy.

Te różne przykłady obrazują, że „odpowiednie" stosowanie przepisów pozostawia bardzo szerokie pole do interpretacji i może utrudniać organom nadzoru egzekwowanie ich interpretacji przepisów. Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych zapewnił wytyczne na temat niektórych z poruszonych wyżej kwestii. Niektóre krajowe organy nadzoru, transponując dyrektywę Wypłacalność II do prawa krajowego, opracowały także własne krajowe przepisy lub wytyczne.

ii. Scentralizowane zarządzanie ryzykiem w grupach[62]

Od grup ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych wymaga się stworzenia wydajnych systemów zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej, stosowanych spójnie w przypadku wszystkich indywidualnych zakładów objętych nadzorem nad grupą[63]. Dyrektywa Wypłacalność II stanowi jednak również, że grupy mogą ubiegać się o system nadzoru nad grupą o scentralizowanym zarządzaniu ryzykiem, gdy procesy zarządzania ryzykiem i mechanizmy kontroli wewnętrznej spółki dominującej obejmują również jej spółki zależne[64]. System nadzoru nad grupą o scentralizowanym zarządzaniu ryzykiem wiąże się zatem z przeniesieniem zadań związanych z zarządzaniem ryzykiem z zakładu powiązanego do zakładu posiadającego udziały kapitałowe w innym zakładzie należącym do tej samej grupy.

Obecnie nie istnieją żadne przypadki zastosowania przepisów dotyczących systemu scentralizowanego zarządzania ryzykiem. W każdym razie system scentralizowanego zarządzania ryzykiem prawdopodobnie nie miałby znacznego wpływu na alokację kapitału w ramach grupy, ponieważ powiązane zakłady ubezpieczeń lub zakłady reasekuracji nadal musiałyby spełniać indywidualne wymogi kapitałowe. Ogólniej rzecz ujmując, w obecnych ramach ubieganie się o system scentralizowanego zarządzania ryzykiem nie przynosi grupom żadnych wyraźnych korzyści. Tam, gdzie stosuje się system scentralizowanego zarządzania ryzykiem, ustalenia między spółką dominującą oraz jej spółkami zależnymi dotyczące

[59] Zob. art. 257 dyrektywy Wypłacalność II.
[60] Zob. art. 257 (tytuł i treść artykułu) oraz art. 42 dyrektywy Wypłacalność II.
[61] Zob. art. 233 ust. 6 dyrektywy Wypłacalność II.
[62] Zob. art. 242 ust. 2 lit. b). System scentralizowanego zarządzania ryzykiem w grupach zastępuje wniosek Komisji dotyczący „systemu wsparcia grupowego", który umożliwiłby grupom spełnienie części kapitałowego wymogu wypłacalności spółek zależnych na podstawie obietnicy udostępnienia, w razie potrzeby, kapitału powiązanym ubezpieczycielom przez spółkę dominującą. System wsparcia grupowego znajduje się poza zakresem skierowanego do EIOPA wniosku Komisji o wydanie opinii technicznej w sprawie przeglądu dyrektywy Wypłacalność II.
[63] Zob. art. 246 ust. 1 dyrektywy Wypłacalność II.
[64] Zob. art. 236–239 dyrektywy Wypłacalność II.

procesów zarządzania ryzykiem i mechanizmów kontroli wewnętrznej wchodzą w zakres outsourcingu. W związku z tym zakłady ubezpieczeń lub zakłady reasekuracji w ramach grupy nadal muszą stosować się do wszystkich wymogów dotyczących outsourcingu określonych w dyrektywie Wypłacalność II, a mówiąc bardziej ogólnie – zachować odpowiedzialność za stosowność własnych systemów zarządzania.

b. Przekazywanie informacji na temat transakcji wewnątrz grupy, koncentracji ryzyka oraz efektów dywersyfikacji na poziomie grupy

i. Transakcje wewnątrz grupy[65]

Transakcja wewnątrz grupy oznacza każdą transakcję, w której zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji opiera się bezpośrednio lub pośrednio na innych zakładach tej samej grupy lub jakiejkolwiek osobie fizycznej lub prawnej mającej bliskie powiązania z zakładami należącym do grupy, mającą na celu wypełnienie zobowiązania, bez względu na to, czy ma ona charakter umowny oraz czy ma ona charakter odpłatny[66].

Grupy ubezpieczeniowe lub reasekuracyjne są zobowiązane do przekazywania organom sprawującym nadzór nad grupą informacji na temat istotnych transakcji wewnątrz grupy co najmniej raz do roku oraz, tak szybko jak to możliwe, informacji na temat szczególnie istotnych transakcji wewnątrz grupy[67]. Organy sprawujące nadzór nad grupą muszą także określić rodzaje transakcji wewnątrz grupy, które grupy powinny zgłaszać we wszystkich okolicznościach[68].

Definicja transakcji wewnątrz grupy zawarta w dyrektywie może nie być wystarczająco jasna i wyczerpująca. Prowadzi to do interpretowania jej na różne sposoby zarówno przez organy nadzoru, jak i uczestników rynku. Szczególnie niepewne jest włączenie do zakresu sprawozdawczości spółek holdingowych, przedsiębiorstw usług pomocniczych oraz spółek z innych sektorów finansowych.

Chociaż wytyczne EIOPA mogłyby sprzyjać zachowaniu spójności w zakresie nadzoru, nadal może istnieć potrzeba zapewnienia pewności prawa poprzez zmianę definicji transakcji wewnątrz grupy zawartej w dyrektywie Wypłacalność II. Wyraźne rozgraniczenie zakresu transakcji wewnątrz grupy może również wpłynąć na wprowadzenie środków egzekucji, ponieważ organy nadzoru są uprawnione do przyjmowania środków, jeżeli transakcje wewnątrz grupy (lub koncentracja ryzyka) „stanowią zagrożenie dla sytuacji finansowej zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji”[69]. EIOPA informuje o jednym przypadku, w którym środki egzekucji wykorzystano zarówno na poziomie indywidualnym, jak i grupy.

Organy sprawujące nadzór nad grupą, wymagając przekazywania informacji na temat transakcji wewnątrz grupy, przestrzegają różnych procedur i stosują różne kryteria i progi. Chociaż niektóre organy nadzoru są zdania, że indywidualne podejście jest uzasadnione potrzebą uwzględnienia specyfiki każdej grupy, inne krajowe organy nadzoru twierdzą, że istnieje potrzeba większej harmonizacji, ponieważ nieodpowiednie progi (za niskie lub za

[65] Zob. art. 242 ust. 2 lit. c) dyrektywy Wypłacalność II.
[66] Zob. art. 13 pkt 19 dyrektywy Wypłacalność II.
[67] Zob. art. 245 ust. 2 dyrektywy Wypłacalność II.
[68] Zob. art. 245 ust. 3 dyrektywy Wypłacalność II.
[69] Zob. art. 258 ust. 1 dyrektywy Wypłacalność II.

wysokie) zakłócają nadzór nad transakcjami wewnątrz grupy, który stanowi nieodłączną część ogólnej oceny ryzyka grup.

ii. Koncentracja ryzyka[70]

Od zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji posiadających udziały kapitałowe w innym zakładzie, ubezpieczeniowych spółek holdingowych i finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej wymaga się, aby co najmniej raz w roku zgłaszały organom sprawującym nadzór nad grupą wszelkie znaczne koncentracje ryzyka[71]. Organy sprawujące nadzór nad grupą muszą także określić rodzaj ryzyka, które grupy powinny zgłaszać we wszystkich okolicznościach[72].

Nie istnieje jednak żadna jasna definicja koncentracji ryzyka. W art. 376 rozporządzenia delegowanego do dyrektywy Wypłacalność II „znaczną" koncentrację ryzyka określono pośrednio poprzez jej potencjalny wpływ na wypłacalność grupy lub jej poziom płynności. Artykuł ten zawiera również niewyczerpujący wykaz pośrednich i bezpośrednich ekspozycji, które grupy powinny rozważyć przy zgłaszaniu znacznych koncentracji ryzyka.

W dyrektywie Wypłacalność II zawarto wyraźne rozróżnienie między znacznymi koncentracjami ryzyka, dla których należy określić progi ilościowe, a koncentracjami ryzyka, które należy zgłaszać we wszystkich okolicznościach i określać według „rodzaju". Chociaż niektóre krajowe organy nadzoru ściśle przestrzegają tego rozróżnienia, inne łączą progi ilościowe z kryteriami jakościowymi (np. różne progi w zależności od ratingu instrumentu). Na tym etapie Komisja nie posiada dowodów na to, że różnorodność praktyk nadzorczych pod tym względem ma negatywny wpływ na równe warunki prowadzenia działalności.

Ogólniej rzecz biorąc, EIOPA stwierdza występowanie podobnych wyzwań, co w przypadku transakcji wewnątrz grupy, także w odniesieniu do wyznaczenia progów i określenia rodzajów zgłaszanych koncentracji ryzyka: chociaż niektóre organy nadzoru preferują indywidualne podejście, pozostałe krajowe organy nadzoru opowiadają się za większą harmonizacją.

iii. Interakcje między dyrektywami Wypłacalność II i FICOD

Jeżeli grupa ubezpieczeniowa stanowi również konglomerat finansowy (lub należy do konglomeratu finansowego) podlegający dodatkowemu nadzorowi zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2002/87/WE (dalej „dyrektywa FICOD"), organ sprawujący nadzór nad grupą na mocy dyrektywy Wypłacalność II może postanowić, po konsultacji z innymi zainteresowanymi organami nadzoru, o nieprzeprowadzaniu nadzoru koncentracji ryzyka lub transakcji wewnątrz grupy[73]. Taka możliwość uzasadniona jest istnieniem podobnych wymogów dotyczących sprawozdawczości przewidzianych w dyrektywie FICOD[74].

[70] Zob. art. 242 ust. 2 lit. c) dyrektywy Wypłacalność II.
[71] Zob. art. 244 ust. 2 dyrektywy Wypłacalność II.
[72] Zob. art. 244 ust. 3 dyrektywy Wypłacalność II.
[73] Zob. art. 213 ust. 3 dyrektywy Wypłacalność II.
[74] Zob. art. 8 i 9 dyrektywy 2002/87/WE.

EIOPA informuje tylko o dwóch przypadkach zastosowania tego odstąpienia[75]. Dyrektywa FICOD stanowi, że jeżeli nie uzgodniono progu, należy zgłaszać wyłącznie transakcje wewnątrz grupy przekraczające 5 % całkowitej wartości wymogów kapitałowych konglomeratu. Jeżeli część konglomeratu związana z ubezpieczeniami nie jest znaczna w porównaniu z częścią związaną z bankowością, próg ten prawdopodobnie będzie zbyt wysoki, by w wystarczającym stopniu uwzględnić transakcje związane z ubezpieczeniami. W związku z tym, ze względu na brak porozumienia z organem nadzoru bankowego w sprawie bardziej szczegółowych progów, organ sprawujący nadzór nad grupą nie posiada żadnej zachęty do udzielenia zezwolenia na omawiane odstąpienie.

iv. Efekty dywersyfikacji w grupie[76]

Grupy zobowiązane są przedłożyć organom sprawującym nadzór nad grupą odpowiednie wyjaśnienie różnicy między sumą SCR wszystkich należących do grupy powiązanych zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji a skonsolidowanym SCR grupy[77]. Zdaniem EIOPA brak zharmonizowanych wzorów sprawozdawczych w zakresie korzyści wynikających z dywersyfikacji prowadzi jednak do znacznych rozbieżności pod względem jakości i szczegółowości informacji przekazywanych organom sprawującym nadzór nad grupą.

Nie istnieje jednak uniwersalne podejście do oceny korzyści wynikających z dywersyfikacji, gdyż ta powinna być dopasowana do ryzyka, charakteru i złożoności każdej grupy. W związku z tym niektóre krajowe organy nadzoru są zdania, że w pełni znormalizowana sprawozdawczość i ujawnianie korzyści wynikających z dywersyfikacji nie pozwalają na właściwe ujęcie specyficznej sytuacji każdej z grup.

V. Pozostałe tematy wymienione w art. 242 ust. 2 dyrektywy Wypłacalność II niezwiązane z nadzorem nad grupą

a. Mediacja EIOPA w sporach dotyczących nadzoru[78]

Do końca 2018 r. nie odnotowano żadnego przypadku złożenia wniosku o przeprowadzenie wiążącej mediacji. Niektóre krajowe organy nadzoru zwróciły się do EIOPA w sprawie niewiążącej mediacji związanej z kwestiami transgranicznymi. W czerwcu 2018 r. EIOPA wydał pierwszą opinię dotyczącą niewiążącej mediacji[79].

b. Ubezpieczeniowe systemy gwarancyjne[80]

Sytuacja w dziedzinie ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych[81] w Europie jest zróżnicowana. Podczas gdy w niektórych państwach funkcjonuje więcej niż jeden

[75] Zgodnie z Wykazem konglomeratów finansowych Wspólnego Komitetu Europejskich Urzędów Nadzoru wydanym w 2018 r. istnieje 81 konglomeratów finansowych, z których 24 korzysta całkowicie lub częściowo z odstąpienia od stosowania dyrektywy FICOD.
[76] Zob. art. 242 ust. 2 lit. d) dyrektywy Wypłacalność II.
[77] Zob. art. 246 ust. 4 dyrektywy Wypłacalność II.
[78] Zob. art. 242 ust. 2 lit. e) dyrektywy Wypłacalność II.
[79] Dostępna tutaj.
[80] Zob. art. 242 ust. 2 lit. h). W niniejszej sekcji nie uwzględniono instytucji odpowiedzialnych za wypłatę odszkodowań osobom poszkodowanym, o których mowa w art. 10 dyrektywy 2009/103/WE („dyrektywy w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych").

ubezpieczeniowy system gwarancyjny, inne państwa takiego systemu nie posiadają w ogóle. Istnieją również znaczne różnice pod względem linii biznesowych objętych systemem, wysokości pokrycia, zakresu stosowania[82], źródeł finansowania, roli ubezpieczeniowego systemu gwarancyjnego[83], podstaw obliczania składek uczestników rynku oraz zdolności ubezpieczeniowego systemu gwarancyjnego do pozyskania dodatkowych funduszy w przypadku wystąpienia niedoborów[84].

VI. Podsumowanie

Ogólnie rzecz biorąc, ramy ostrożnościowe nadzoru nad grupą cechują się solidnością, położono w nich nacisk na zarządzanie kapitałem i system zarządzania oraz umożliwiają one lepsze zrozumienie i monitorowanie ryzyka na poziomie grupy. Niektóre obszary ram mogą jednak nie zapewniać zharmonizowanego wdrażania przepisów przez grupy i krajowe organy nadzoru, co może mieć potencjalny wpływ na równe warunki prowadzenia działalności i strategie zarządzania kapitałem.

W rozdziale II pokazano, że zróżnicowane wdrażanie dyrektywy Wypłacalność II w kontekście nadzoru nad grupą może mieć negatywny wpływ na ochronę ubezpieczających, w zależności od tego, w jaki sposób krajowe organy nadzoru określą zakres nadzoru oraz w jaki sposób będą sprawować nadzór na poziomie dominujących spółek holdingowych. Podkreślono w nim także znaczenie zapewnienia odpowiedniego nadzoru nad grupami, których spółka dominująca posiada siedzibę w państwie trzecim. Ponadto w świetle znacznych różnic między uprawnieniami nadzorczymi poszczególnych krajowych organów nadzoru niezbędne jest przeprowadzenie oceny stosowności uprawnień do wczesnego interweniowania przewidzianych w dyrektywie Wypłacalność II.

W rozdziale III określono szereg niejasności prawnych i zróżnicowanych praktyk nadzoru, które mogą mieć znaczny wpływ na wypłacalność grupy. Dotyczą one zarówno środków własnych grupy, kapitałowych wymogów wypłacalności grupy, jak i minimalnych wymogów kapitałowych grupy. Wykorzystanie modeli wewnętrznych grup może prowadzić do dodatkowych problemów. Po pierwsze, różnice we wdrażaniu tego samego modelu wewnętrznego na poziomie indywidualnym i na poziomie grupy w odniesieniu do kluczowych aspektów, takich jak dynamiczna korekta z tytułu zmienności, mogą wpłynąć na zarządzanie ryzykiem w grupach. Ponadto wykorzystanie przez grupę częściowego modelu wewnętrznego mogłoby doprowadzić do arbitrażu regulacyjnego w odniesieniu do sposobu włączenia do wypłacalności grupy jednostek nieobjętych zakresem modelu.

W rozdziale IV pokazano szeroki margines interpretacji przepisów dotyczących zarządzania grupą, które określono ogólnie w dyrektywie Wypłacalność II jako „odpowiednie" zastosowanie wymogów indywidualnych. W rozdziale tym określono również pewne

---

[81] Zgodnie z Białą księgą Komisji Europejskiej w sprawie ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych z 2010 r. „Ubezpieczeniowe systemy gwarancyjne stanowią ostatnią instancję zapewniającą ochronę konsumentom, w przypadku gdy zakłady ubezpieczeń nie są w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań umownych. Systemy te chronią zatem osoby przed ryzykiem niezaspokojenia ich roszczeń w przypadku niewypłacalności zakładu ubezpieczeń".

[82] Ochrona ubezpieczających wyłącznie w państwach członkowskich pochodzenia lub rozszerzenie ochrony na przyjmujące państwa członkowskie, w których działa ubezpieczyciel.

[83] Dążenie do kontynuacji polis ubezpieczeniowych lub wypłaty odszkodowań dla posiadaczy polis ubezpieczeniowych za poniesione straty.

[84] Przykładowo w drodze emisji dłużnych papierów wartościowych lub zwiększenia wartości składek rocznych.

przyczyny niestosowania systemu scentralizowanego zarządzania ryzykiem przez żadną z grup. Jeżeli chodzi o wymogi filaru III, EIOPA i krajowe organy nadzoru uznają definicję i zakres zgłaszanych transakcji wewnątrz grupy za niewystarczająco jasne i wyczerpujące. Istnieją jednak rozbieżne opinie organów nadzoru co do odpowiedniego poziomu harmonizacji zgłaszania transakcji wewnątrz grupy i koncentracji ryzyka, jak również ilościowego określenia efektów dywersyfikacji.

Ponadto duże zróżnicowanie sytuacji w dziedzinie ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych w Europie, jak przedstawiono w rozdziale V, może wpłynąć na ochronę ubezpieczających, co obrazuje kilka ostatnich przypadków upadku ubezpieczycieli prowadzących działalność transgraniczną. W następstwie dokumentu otwierającego debatę wydanego w 2018 r. przez EIOPA Urząd prowadzi obecnie dalsze analizy dotyczące potrzeby podjęcia potencjalnych działań w kierunku harmonizacji ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych[85].

Art. 242 ust. 2 dyrektywy Wypłacalność II stanowi, że sprawozdaniu Komisji mogą towarzyszyć wnioski ustawodawcze. W niniejszym sprawozdaniu zidentyfikowano szereg ważnych kwestii, które mogą wymagać podjęcia działań, w tym ewentualnie również w drodze zmian legislacyjnych. Potrzebna jest jednak dodatkowa analiza wpływu tych ewentualnych zmian na przepisy. W związku z powyższym Komisja uważa za stosowne, aby nadzór nad grupą wszedł w zakres ogólnego przeglądu dyrektywy Wypłacalność II w 2020 r. Komisja zwróciła się do EIOPA o wydanie do dnia 30 czerwca 2020 r. opinii technicznej – w ramach przeglądu dyrektywy Wypłacalność II przewidzianego w 2020 r. – w sprawie kwestii zidentyfikowanych w niniejszym sprawozdaniu, a także innych powiązanych kwestii, które mogą wywierać negatywny wpływ na ochronę ubezpieczających[86].

[85] Dostępne tutaj.
[86] Zob. wniosek Komisji skierowany do EIOPA o wydanie opinii technicznej w sprawie przeglądu dyrektywy Wypłacalność II.