



Rada  
Unii Europejskiej

Bruksela, 29 września 2021 r.  
(OR. en)

---

---

Międzyinstytucjonalny numer  
referencyjny:  
2021/0295 (COD)

---

---

11763/21  
ADD 5

EF 268  
ECOFIN 838  
SURE 32  
CODEC 1210

### PISMO PRZEWODNIE

---

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 23 września 2021 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej

---

Nr dok. Kom.: SWD(2021) 261 final

---

Dotyczy: DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI - SPRAWOZDANIE ZE STRESZCZENIA OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi: Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/138/WE w odniesieniu do proporcjonalności, jakości nadzoru, sprawozdawczości, środków w zakresie gwarancji długoterminowych, narzędzi makroostrożnościowych, ryzyk dla zrównoważonego rozwoju, nadzoru nad grupą i nadzoru transgranicznego oraz wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji oraz zmieniającej dyrektywy 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2009/138/WE i (UE) 2017/1132 oraz rozporządzenia (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 648/2012

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument .SWD(2021) 261 final.

---

Zał.: SWD(2021) 261 final

Bruksela, dnia 22.9.2021 r.  
SWD(2021) 261 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**  
**STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW**

*Towarzyszący dokumentom:*

**wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/138/WE w odniesieniu do proporcjonalności, jakości nadzoru, sprawozdawczości, środków w zakresie gwarancji długoterminowych, narzędzi makroostrożnościowych, ryzyk dla zrównoważonego rozwoju, nadzoru nad grupą i nadzoru transgranicznego**

**oraz wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji oraz zmieniającej dyrektywy 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2009/138/WE i (UE) 2017/1132 oraz rozporządzenia (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 648/2012**

{COM(2021) 581 final} - {SEC(2021) 620 final} - {SWD(2021) 260 final}

## Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków wniosku w sprawie dyrektywy zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyłatalność II)

### A. Zasadność działań

#### Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

Dyrektywą Wyłatalność II, której przepisy są stosowane od 2016 r., wprowadzono zharmonizowane, solidne i odporne ramy ostrożnościowe dla zakładów ubezpieczeń w UE. Aby promować porównywalność, przejrzystość i konkurencyjność, ramy te opierają się na profilu ryzyka poszczególnych zakładów ubezpieczeń.

W ramach ich oceny stwierdzono, że ogólnie funkcjonują one skutecznie, ale niektóre elementy wymagają ulepszenia:

1. Dyrektywa Wyłatalność II nadal zawiera czynniki zniechęcające do długoterminowych inwestycji kapitałowych oraz nie uwzględnia długoterminowych ryzyk dla zrównoważonego rozwoju.
2. Dyrektywa Wyłatalność II nie odzwierciedla należycie otoczenia makroekonomicznego charakteryzującego się niskimi stopami procentowymi oraz może prowadzić do nieuzasadnionej wysokiej zmienności wskaźników wyłatalności.
3. Dyrektywa Wyłatalność II może okazać się zbyt złożona dla małych ubezpieczycieli oraz ubezpieczycieli o niższym profilu ryzyka.
4. Odnotowane w ostatnim czasie przypadki upadłości ubezpieczycieli prowadzących działalność transgraniczną uwypukliły niedociągnięcia w nadzorze oraz potwierdziły brak spójnej ochrony ubezpieczających w całej UE w przypadku upadłości ubezpieczyciela.
5. Zestaw narzędzi nadzoru służących zapobieganiu ryzyku systemowemu może okazać się niewystarczający.

#### Jaki jest cel inicjatywy?

Uwzględniając powyższe problemy, zmiana dyrektywy Wyłatalność II ma służyć osiągnięciu większych postępów w realizacji pierwotnych celów Komisji związanych z ramami Wyłatalność II, do których należą:

1. Zwiększenie wkładu ubezpieczycieli w długoterminowe i zrównoważone finansowanie gospodarki.
2. Utrzymanie międzynarodowej konkurencyjności ubezpieczycieli z UE i zwiększenie ich wydajności.
3. Zwiększenie ochrony ubezpieczających.
4. Przyczynienie się do zapewnienia stabilności finansowej.

#### Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Zmienione zostaną obowiązujące przepisy unijne oraz wprowadzone zostaną nowe przepisy, konkretnie w odniesieniu do ryzyka środowiskowego, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, narzędzi makroostrożnościowych i ewentualnie również ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych. Zmiany te są uzasadnione transgranicznym charakterem działalności ubezpieczeniowej. Dla ubezpieczycieli bardziej efektywne jest podleganie jednemu zbiorowi przepisów niż wielu różnym ramom krajowym. Jedynie działanie na szczeblu UE może również zapewnić równe traktowanie wszystkich konsumentów.

### B. Rozwiązania

#### Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

Scenariuszem odniesienia dla wszystkich stwierdzonych problemów jest „niepodejmowanie żadnych działań”.

Jeśli chodzi o długoterminowe i ekologiczne inwestycje, preferowane warianty obejmują ułatwienie długoterminowych inwestycji kapitałowych poprzez złagodzenie kryteriów kwalifikowalności dotyczących preferencyjnego traktowania takich inwestycji oraz zaostrzenie wymogów w zakresie zarządzania ryzykiem w odniesieniu do ryzyka zmiany klimatu i ryzyka dla zrównoważonego rozwoju. Inne rozważane warianty obejmowały ogólne obniżenie wymogów kapitałowych w odniesieniu do wszystkich inwestycji kapitałowych i/lub obniżenie wymogów kapitałowych w odniesieniu do inwestycji ekologicznych.

Jeśli chodzi o wrażliwość na ryzyko i zmienność, pierwszy wariant obejmował usunięcie wszystkich niedociągnięć technicznych. Preferowanym wariantem okazało się jednak dokonanie takich zmian przy jednoczesnym zapewnieniu, by łączny wpływ wszystkich zmian pozostał umiarkowany w kategoriach wymogów kapitałowych.

Jeśli chodzi o proporcjonalność, jednym z możliwych wariantów było zastosowanie się do opinii EIOPA: oznaczałoby to bardzo znaczące podniesienie progów wyłączenia z zakresu dyrektywy Wyłatalność II oraz zidentyfikowanie ubezpieczycieli o „niskim profilu ryzyka”, którzy byłiby objęci automatycznymi środkami w zakresie proporcjonalności. Preferowany wariant polega na dokonaniu mniej znaczącego podwyższenia progów wyłączenia, ale pójście dalej niż proponuje EIOPA pod względem zwiększenia proporcjonalności w ramach dyrektywy Wyłatalność II, w tym w odniesieniu do podawania informacji do wiadomości publicznej.

Jeśli chodzi o jakość nadzoru i ochronę ubezpieczających, preferowany wariant polega na jednoczesnej poprawie jakości

nadzoru transgranicznego i wprowadzeniu minimalnych przepisów harmonizujących, które mają na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony ubezpieczających w sytuacji upadłości ubezpieczyciela lub gdy stoi on na skraju upadłości. Jeśli chodzi o stabilność finansową, podczas gdy EIOPA i ERRS zaproponowali wprowadzenie szeroko zakrojonych ram makroostrożnościowych, podobnych do tych istniejących w sektorze bankowym, preferowanym wariantem jest wprowadzenie ukierunkowanych zmian mających zapewnić, by organy nadzoru dysponowały odpowiednimi narzędziami, aby zapobiec ryzykom dla stabilności finansowej, zgodnie ze standardami międzynarodowymi. Połączenie tych opisanych wyżej preferowanych wariantów jest najbardziej opłacalne pod względem kosztów oraz jest spójne z głównymi celami ram Wyłagalność II (ochrona ubezpieczających, stabilność finansowa) oraz z obecnymi priorytetami politycznymi (unia rynków kapitałowych, Europejski Zielony Ład).

#### **Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?**

Poparcie zainteresowanych stron różni się w zależności od danej kwestii. Spośród proponowanych wariantów większość zainteresowanych stron jest gotowa poprzeć proponowany kierunek działania w zakresie *długoterminowego i zielonego finansowania* oraz *wrażliwości na ryzyko i zmienności*. W przypadku *proporcjonalności* ubezpieczający są gotowi poprzeć preferowany wariant. Ubezpieczyciele, którzy skorzystaliby na proponowanych środkach w zakresie proporcjonalności, generalnie są gotowi poprzeć proponowane podejście, aczkolwiek poszliby dalej niż jest to planowane w ramach tego wariantu, jeśli chodzi o wyłączenia ubezpieczycieli z zakresu stosowania dyrektywy Wyłagalność II. Konsumenci i organizacje pozarządowe opowiedzieli się za preferowanym wariantem w zakresie *jakości nadzoru i ochrony ubezpieczających* oraz wysoko cenią potrzebę zachowania stabilności finansowej. Ubezpieczyciele preferowaliby ograniczone zmiany w tych dwóch obszarach.

### **C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu**

#### **Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?**

Oczekuje się, że połączenie preferowanych wariantów:

- zwiększy zdolność ubezpieczycieli do finansowania przedsiębiorstw;
- zachęci ubezpieczycieli do lepszego uwzględniania ryzyk dla zrównoważonego rozwoju;
- będzie sprzyjać przyjęciu długoterminowej perspektywy w działalności ubezpieczycieli poprzez lepsze łagodzenie wpływu zmienności rynku;
- zwiększy ochronę ubezpieczających poprzez:
  - i. lepsze uwzględnienie otoczenia makroekonomicznego charakteryzującego się niskimi stopami procentowymi;
  - ii. wzmocnienie koordynacji i spójności nadzoru;
  - iii. wprowadzenie minimalnych przepisów harmonizujących w celu złagodzenia wpływu upadłości ubezpieczyciela (lub sytuacji, w której stoi on na skraju upadłości);
- pomoże w utrzymaniu stabilności finansowej.

Realizacja inicjatywy prowadziłaby do zwiększenia o maksymalnie nawet 30 mld EUR, w zależności od warunków rynkowych, kwoty funduszy własnych przewyższających wymogi kapitałowe. Ponieważ zmiany, które prowadziłyby do zmniejszenia wskaźników wyłagalności ubezpieczycieli, byłyby wprowadzane jedynie stopniowo przez kilka lat, w perspektywie krótkoterminowej inicjatywa ta uwolniłaby do 90 mld EUR kapitału, który ubezpieczyciele mogliby zaangażować we wsparcie ożywienia gospodarczego.

#### **Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?**

Niektóre poszczególne zmiany, konkretnie w odniesieniu do stóp procentowych, prowadziłyby same w sobie do zmniejszenia zasobów kapitałowych ubezpieczycieli. Jak jednak stwierdzono powyżej, łącznym skutkiem wszystkich zmian byłby wzrost funduszy własnych ubezpieczycieli powyżej wartości wyznaczanych przez wymogi kapitałowe. Koszt wprowadzenia ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych wyniósłby około 21 mld EUR i zostałby częściowo przeniesiony na ubezpieczających poprzez podwyższenie składek. Zmiana przepisów prowadziłaby do umiarkowanych obciążeń administracyjnych i związanych z wdrożeniem.

#### **Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?**

Zmiana przepisów mogłaby znieść wymóg obowiązkowego stosowania dyrektywy Wyłagalność II w przypadku maksymalnie 186 ubezpieczycieli. Ponadto co najmniej 249 ubezpieczycieli, którzy nadal byłiby objęci zakresem stosowania dyrektywy Wyłagalność II, odniosłoby korzyści z uproszczonych i bardziej proporcjonalnych przepisów, co pozwoliłoby im zmniejszyć koszty przestrzegania przepisów. Ponadto zmiana przepisów ułatwiłaby ubezpieczycielom kapitałowe finansowanie MŚP.

#### **Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?**

Nie

#### **Czy wystąpią inne znaczące skutki?**

Nie
<b>D. Działania następcze</b>
<b>Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?</b>
Przepisy zostaną poddane kompleksowej ocenie po upływie pięciu lat od terminu ich wdrożenia, aby ustalić ich skuteczność i wydajność w osiągnięciu założonych celów oraz umożliwić podjęcie decyzji, czy konieczne są nowe środki lub nowelizacja przepisów.