

Bruselj, 29. september 2021
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2021/0295 (COD)

11763/21
ADD 5

EF 268
ECOFIN 838
SURE 32
CODEC 1210

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	23. september 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2021) 261 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2009/138/ES glede sorazmernosti, kakovosti nadzora, poročanja, ukrepov dolgoročnih jamstev, makrobonitetnih orodij, tveganj glede vzdržnosti, nadzora skupin in čezmejnega nadzora ter predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za sanacijo in reševanje zavarovalnic in pozavarovalnic ter spremembi direktiv 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2009/138/ES, (EU) 2017/1132 ter uredb (EU) št. 1094/2010 in (EU) št. 648/2012

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2021) 261 final.

Priloga: SWD(2021) 261 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 22.9.2021
SWD(2021) 261 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument k

predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2009/138/ES glede sorazmernosti, kakovosti nadzora, poročanja, ukrepov dolgoročnih jamstev, makrobonitetnih orodij, tveganj glede vzdržnosti, nadzora skupin in čezmejnega nadzora

ter predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za sanacijo in reševanje zavarovalnic in pozavarovalnic ter spremembi direktiv 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2009/138/ES, (EU) 2017/1132 ter uredb (EU) št. 1094/2010 in (EU) št. 648/2012

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

Povzetek
Ocena učinka predloga direktive o spremembi Direktive 2009/138/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II).
A. Nujnost ukrepanja
Zakaj? V čem je težava?
Z direktivo Solventnost II, ki se uporablja od leta 2016, je bil uveden usklajen, trden in zanesljiv bonitetni okvir za zavarovalnice v EU. Temelji na profilu tveganj vsake posamezne zavarovalnice, da bi spodbujal primerljivost, preglednost in konkurenčnost. Z oceno je bilo ugotovljeno, da okvir Solventnost II na splošno deluje učinkovito, vendar je treba nekatere elemente izboljšati. 1. Solventnost II še vedno vključuje dejavnike, ki odvrčajo od dolgoročnih naložb v lastniški kapital, in ne zajema dolgoročnih tveganj glede vzdržnosti; 2. Solventnost II ne odraža ustreznih nizkih obrestnih mer in lahko neupravičeno povzroči veliko nestanovitnost količnikov kapitalne ustreznosti; 3. Solventnost II se lahko izkaže za preveč zapleteno za male in manj tvegane zavarovatelje; 4. nedavni propadi zavarovateljev, ki poslujejo čezmejno, so pokazali pomanjkljivosti pri nadzoru in potrdili, da imetniki polic niso enako zaščiteni po vsej EU, če njihov zavarovatelj propade; 5. nadzorniški nabor orodij za preprečevanje sistemskih tveganj se lahko izkaže za nezadostnega.
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
Ob upoštevanju zgoraj navedenih težav je namen pregleda Solventnosti II iti korak naprej pri doseganju prvotnih ciljev Komisije za Solventnost II, in sicer: 1. povečati prispevke zavarovateljev k dolgoročnemu in trajnostnemu financiranju gospodarstva; 2. ohraniti mednarodno konkurenčnost zavarovateljev iz EU in izboljšati njihovo učinkovitost; 3. izboljšati zaščito imetnikov polic; 4. prispevati k finančni stabilnosti.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?
Pregled bo spremenil veljavno zakonodajo EU in uvedel nove elemente, zlasti v zvezi z okoljskimi tveganji, reševanjem, makrobonitetnimi orodji in po možnosti zavarovalnimi jamstvenimi shemami. Te spremembe so upravičene zaradi čezmejne narave zavarovalne dejavnosti. Za zavarovatelje je učinkovitejše, da zanje veljajo enotna pravila kot pa različni nacionalni okviri. Podobno lahko samo ukrepi na ravni EU zagotovijo, da imajo vsi potrošniki koristi od enake obravnave.
B. Rešitve
Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?
Osnovni scenarij za vse težave je „neukrepanje“. V zvezi z dolgoročnimi in zelenimi naložbami sta prednostni možnosti olajšanje dolgoročnih naložb v lastniški kapital z omilitvijo meril za upravičenost takih naložb do prednostne obravnave ter okrepitev zahtev za upravljanje tveganj za podnebna tveganja in tveganja glede vzdržnosti. Druge možnosti, ki so bile obravnavane, vključujejo splošno zmanjšanje kapitalskih zahtev za vse naložbe v lastniške vrednostne papirje in/ali znižanje kapitalskih zahtev za zelene naložbe. V zvezi z občutljivostjo na tveganja in nestanovitnostjo je bila prva možnost, da se odpravijo vse tehnične pomanjkljivosti. Prednostna možnost pa je odpravljanje takšnih pomanjkljivosti ob hkratnem zagotavljanju, da bo kumulativni učinek vseh sprememb z vidika kapitalskih zahtev še naprej zmeren. Kar zadeva sorazmernost, je eden od pristopov upoštevanje mnenja EIOPA; to pomeni znatno povišanje pragov za izključitev s področja uporabe Solventnosti II in prepoznavanje zavarovateljev z „nizkim profilom tveganja“, za katere bi veljali samodejni ukrepi za sorazmernost. Prednostni pristop je manjše povišanje pragov za izključitev, a preseganje mnenja EIOPA pri krepitvi sorazmernosti v okviru Solventnosti II, tudi za javna razkritja. Kar zadeva kakovost nadzora in zaščito imetnikov polic, je izbira kumulativno izboljšati kakovost čezmejnega nadzora in uvesti minimalna usklajevalna pravila, katerih cilj je zagotoviti ustrezno zaščito imetnikov polic v primerih (skorajšnjega) propada zavarovalnice. Prednostna možnost glede finančne stabilnosti je uvedba ciljno usmerjenih sprememb, da se nadzornikom zagotovi dovolj orodij za preprečevanje tveganj za finančno stabilnost v skladu z mednarodnimi standardi, medtem ko EIOPA in ESRB predlagata uvedbo obsežnega makrobonitetnega okvira, podobnega tistemu v bančnem sektorju. Ta kombinacija prednostnih možnosti je stroškovno najučinkovitejša in skladna z glavnimi cilji Solventnosti II (zaščita imetnikov polic, finančna stabilnost) in trenutnimi političnimi prednostnimi nalogami (unija kapitalskih trgov, evropski zeleni dogovor).
Kdo podpira katero možnost?

Podpora deležnikov se glede različnih vprašanj razlikuje. Med predlaganimi možnostmi bi večina deležnikov podprla predlagano pot naprej v zvezi z <i>dolgoročnim</i> in <i>zelenim financiranjem</i> ter <i>občutljivostjo na tveganja</i> in <i>nestanovitnostjo</i>. Kar zadeva <i>sorazmernost</i>, bi imetniki polic podprli prednostno možnost. Zavarovalniki, ki bi imeli koristi od ukrepov za sorazmernost, bi na splošno podprli predlagani pristop, vendar bi presegli ta pristop glede možnosti za izključitev zavarovalcev iz Solventnosti II. Potrošniki/nevladne organizacije bi podprli prednostno možnost glede <i>kakovosti nadzora in zaščite imetnikov polic</i> ter zelo cenijo potrebo po ohranitvi finančne stabilnosti. Zavarovalniki se zavzemajo za omejene spremembe na teh dveh področjih.
C. Učinki prednostne možnosti
Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Pričakuje se, da bo kombinacija prednostnih možnosti: - omogočila zavarovalcem, da financirajo posle; - spodbudila zavarovalce, da bolje upoštevajo tveganja glede vzdržnosti; - spodbudila dolgoročno naravnost v dejavnostih zavarovalcev z boljšim blaženjem učinka nestanovitnosti trga; - izboljšala zaščito imetnikov polic z i. boljšim vključevanjem okolja z nizkim donosom; ii. okrepitvijo usklajevanja in doslednosti nadzora; iii. uvedbo minimalnih usklajevalnih pravil za ublažitev posledic (skorajšnjih) propadov zavarovalnic. - pomagala ohraniti finančno stabilnost. S pobudo bi se znesek lastnih sredstev, ki bi presegala kapitalske zahteve, povečal za do 30 milijard EUR, odvisno od tržnih pogojev. Ker bi se spremembe, ki bi zmanjšale količnike kapitalske ustreznosti zavarovalcev, izvajale postopoma več let, bi pobuda kratkoročno sprostila do 90 milijard EUR kapitala, ki bi ga zavarovalniki lahko uporabili za podporo gospodarskemu okrevanju.
Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Nekatere posamezne spremembe, zlasti v zvezi z obrestnimi merami, bi same po sebi zmanjšale kapitalske vire zavarovalcev. Vendar, kot je navedeno zgoraj, bi bil kumulativni učinek vseh sprememb povečanje lastnih sredstev zavarovalcev, ki bi presegala kapitalske zahteve. Stroški uvedbe zavarovalnih jamstvenih shem bi znašali približno 21 milijard EUR, ti stroški bi se z višjimi premijami delno prenesli na imetnike polic. Pregled bi povzročil zmerne izvedbene in upravne bremen.
Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?
S pregledom bi se lahko opustila obvezna uporaba Solventnosti II za največ 186 zavarovalcev. Poleg tega bi vsaj 249 zavarovalcev, ki bi ostali v okviru direktive Solventnost II, koristila enostavnejša in sorazmernejša pravila, ki bi znižala njihove stroške izpolnjevanja obveznosti. Poleg tega bi pregled zavarovalcem olajšal financiranje MSP s kapitalom.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
Ne.
Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?
Ne.
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala?
Zakonodaja bo v celoti ocenjena 5 let po roku za njeno izvajanje, da se oceni, kako uspešna in učinkovita je bila pri doseganju ciljev, predstavljenih v tem poročilu, ter da se sprejme odločitev, ali so potrebni novi ukrepi ali spremembe.