

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2009/138/EF for så vidt angår proportionalitet, kvaliteten af tilsynet, rapportering, foranstaltninger vedrørende langsigtede garantier, makroprudentielle værktøjer, bæredygtighedsrisici og tilsyn med koncerner og grænseoverskridende tilsyn

(COM(2021) 581 final — 2021/0295 (COD))

og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om et regelsæt for genopretning og afvikling af forsikrings- og genforsikringsselskaber og om ændring af direktiv 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2009/138/EF, (EU) 2017/1132 og forordning (EU) nr. 1094/2010 og (EU) nr. 648/2012

(COM(2021) 582 final — 2021/0296 (COD))

(2022/C 275/08)

Ordfører: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Medordfører: **Christophe LEFÈVRE**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 22.11.2021 Rådet for den Europæiske Union, 26.11.2021
Retsgrundlag	Artikel 114 og 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	8.2.2022
Vedtaget på plenarforsamlingen	23.2.2022
Plenarforsamling nr.	567
Resultat af afstemningen	
(for/imod/hverken for eller imod)	169/0/2

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) deler Kommissionens vurdering af, at Solvens II-regelsættet, der hviler på tre søjler (kvantitative krav til kapitalgrundlaget, virksomhedsorganisation og tilsyn samt rapportering og gennemsigtighed), har vist sit værd. Alligevel giver erfaringerne fra statsgældskrisen, lavrentepolitikken, de første følgevirkninger af den på ingen måde afsluttede covid-19-pandemi samt bevidstheden om, at der vil komme nye kriser, anledning til at tilpasse den lovgivningsmæssige ramme.

1.2. EØSU glæder sig i høj grad over, at Kommissionen beskæftiger sig indgående med spørgsmålet om systemiske risici i forsikringsbranchen. Forsikringsselskabernes risikoprofil ændrer sig. I lyset af klimakrisen står forsikringsbranchen især over for store udfordringer i forbindelse med forsikring mod virkningerne af klimaændringerne og nye miljørisici (f.eks. i tilknytning til biodiversitet). Forsikringsselskaberne er også udsat for større risici i forbindelse med deres rolle som investorer. Det er især klimarelaterede risici i forbindelse med tingsskade, ansvar og omstilling, der ikke vurderes korrekt.

1.3. EØSU støtter Kommissionens mål om at skabe en lovgivningsmæssig ramme, hvor forsikringsbranchen spiller en (endnu) større rolle som investor i finansieringen af omstillingen til en bæredygtig økonomi og bekæmpelsen af følgevirkningerne af covid-19 og klimaændringerne. EØSU understreger dog samtidig civilsamfundets store interesse i en stabil finanssektor og opfordrer til, at der stilles solide krav til kapitalgrundlaget og risikoberedskabet i forsikringsbranchen. Manglende stabilitet i forsikringsbranchen ville sætte bestræbelserne på at imødegå klimakrisen og overvinde pandemien markant tilbage.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Kommissionens tilgang

2.1.1 EØSU deler Kommissionens vurdering af, at Solvens II-regelsættet, der hviler på tre søjler (kvantitative krav til kapitalgrundlaget, virksomhedsorganisation og tilsyn samt rapportering og gennemsigtighed), har vist sit værd. Regelsættet har bragt den europæiske forsikringsbranche godt igennem den turbulente statsgældskrise, den vedvarende lavrentepolitik og de første følgevirkninger af den på ingen måde overståede covid-19-pandemi. EØSU anser det for relevant og nødvendigt at drage de nødvendige konklusioner på baggrund af erfaringerne med anvendelsen af reglerne. Det gælder især spørgsmålet om proportionalitet og reglerne om krav til kapitalgrundlag og risikoberedskab. Netop de sidstnævnte punkter er afgørende for virksomhedernes kapitalbehov og dermed for den rolle, som forsikringsselskaber kan spille for økonomien som produktudbydere og investorer.

2.2. Sammenhæng med Unionens politik på andre områder

2.2.1 Gennemførelsen af den europæiske grønne pagt og overvindelsen af følgerne af covid-19-pandemien har absolut politisk førsteprioritet, og realiseringen heraf kræver store summer af offentlig og privat kapital. Som langsigtede investorer med en investeringsbeholdning i den europæiske forsikringsbranche på over 10 billioner EUR i 2020 kunne den europæiske forsikringssektor yde et væsentligt større bidrag til finansieringen af omstillingen til en klimaneutral økonomi samt til infrastrukturprojekter og økonomisk overkommelige boliger end det er tilfældet i dag. Kapaciteten hertil bestemmes i høj grad af reglerne om krav til kapitalgrundlag og risikoberedskab i Solvens II-systemet.

2.2.2 EØSU støtter Kommissionens mål om at skabe en lovgivningsmæssig ramme, hvor forsikringsbranchen spiller en (endnu) større rolle som investor i finansieringen af omstillingen til en bæredygtig økonomi og bekæmpelsen af følgevirkningerne af covid-19. EØSU understreger samtidig, at det er nødvendigt at sikre, at Solvens II-systemets beskyttelsesmål ikke bringes i fare, dvs. beskyttelse af de forsikrede og begunstigede og varetagelse af den finansielle stabilitet. Der kan opstå en risiko herfor, hvis der afviges fra den strenge risikovurdering af forsikringsselskabernes investeringer for at støtte den europæiske grønne pagt. Solvens II-systemets forbrugerbeskyttelsesregler bør omfatte forsikringsbranchens investeringer og aktiviteter i de sektorer, som forsikringsselskaberne investerer i på grund af krav fra myndighederne eller regeringen. Disse investeringer kan så belønnes eller straffes tilsvarende. Under alle omstændigheder skal alle investeringer under den europæiske grønne pagt eller — f.eks. — NextGenerationEU være underlagt den samme risikovurdering som alle andre investeringer. Et bæredygtigt forsikringstilsyn kræver en faktabaseret risikovurdering og et deraf afledt kapitalkrav. EØSU glæder sig i høj grad over Kommissionens tilgang med at undersøge, hvor de eksisterende regler for kapitalkrav har resulteret i kapitalkrav, der ikke er hensigtsmæssige (enten for høje eller utilstrækkelige). Kommissionens forslag viser, hvilke spillerum der kan skabes alene ved at se nærmere på disse spørgsmål. I de tilfælde hvor kapitalkravene ikke er tilstrækkelige vil det ikke desto mindre være nødvendigt at forhøje disse af hensyn til sektorens stabilitet (for eksempel ved klimarelaterede risici).

2.2.3 EØSU støtter Kommissionens bestræbelser på at yde et yderligere vigtigt bidrag til realiseringen af kapitalmarkedsunionen. Fuldførelsen af det indre marked ville lette både finansieringen af genopretningen efter covid-19-pandemien og finansieringen af den europæiske grønne pagt. Dette alene i kraft af, at forbrugerne kunne opleve yderligere fremskridt i forbindelse med opbygningen af et ægte indre marked for den finansielle sektor, selv om mange juridiske og praktiske hindringer stadig står i vejen for realiseringen af kapitalmarkedsunionen.

2.2.4 EØSU glæder sig over, at forsikringsbranchen skal spille en større rolle i forbindelse med finansieringen af den grønne omstilling. Forsikringssektoren bør også sigte mod at reducere alle negative miljømæssige og sociale virkninger af sine investeringer og forsikringsaktiviteter. Det er relevant at skabe en forbindelse til EU-taksonomien. EØSU opfordrer til, at sociale bæredygtigheds mål også tages i betragtning på systematisk vis. Manglende overholdelse af arbejdstager- og menneskerettigheder kan resultere i højere risici.

2.2.5 Forslagene omfatter forenkling af det komplekse Solvens II-system på forskellige områder. Dette bifaldes. Det er imidlertid ulogisk, og udvalget er afvisende over for, at brugere af interne modeller nu også skal fremlægge rapporter, som om de benyttede standardformlen. Dobbelt indberetning skal udelukkes.

2.3. Delegerede retsakter

2.3.1 EØSU er bevidst om, at Kommissionen er bemyndiget til at fastlægge visse og især tekniske regler ved hjælp af delegerede retsakter. Den bekendtgør en lang række forslag, som den vil gennemføre ved delegerede retsakter. Disse forslag har stor vægt og en stor økonomisk betydning. Som eksempler kan nævnes volatilitetsjusteringen, matchtilpasningen og ekstrapoleringen ligesom den i høj grad politiske beslutning om, i hvilket omfang finansieringen af den grønne pagt skal lettes, og hvilke begrænsninger ved risikovurderingen af investeringer, der skal gælde i den forbindelse. Her som andre steder slår EØSU til lyd for, at vigtige tiltag i den økonomiske politik vedtages i en almindelig lovgivningsprocedure under inddragelse af Parlamentet og høring af civilsamfundet snarere end ved brug af delegerede retsakter. Inden vedtagelsen af Solvens II-pakken bør Europa-Parlamentet, Kommissionen og EØSU have et klart overblik over indholdet og virkningerne af de delegerede retsakter.

2.4. Evaluering af rekalkibreringerne — konsekvensanalyser af konkurrenceevnen

2.4.1 EØSU foreslår, at der i de kommende år foretages en helhedsevaluering af logikken i Solvens II-rammen. Rammevilkårene har ændret sig på mange måder og vil fortsat ændre sig, hvilket gør en evaluering tvingende nødvendig. I den forbindelse kunne det være nyttigt at gøre status over konkurrenceevnen med henblik på at fastslå de ændrede reglers indvirkning på den europæiske forsikringssektors konkurrenceevne på verdensmarkedet.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Proportionalitet og grænseværdier

3.1.1 EØSU glæder sig over, at Kommissionen har til hensigt at styrke proportionalitetsprincippet. En forenkling af det meget komplekse og omfattende regelsæt er især vigtig for mindre og i ringere omfang risikoeksponerede forsikringsselskaber, der udgør en vigtig brik i den regionale mangfoldighed. Det er korrekt, at kravene i Solvens II løbende bør kontrolleres og tilpasses i forbindelse med risikostyring og rapportering. Det er imidlertid beklageligt, at det fortsat kun er virksomhedens størrelse, der tages højde for, idet omfanget af de lovregulerede tilsynskrav ikke justeres efter forsikringsselskabernes faktiske risici i deres forretningsmodel.

3.1.2 En af det europæiske forsikringsmarkeds vigtige styrker er mangfoldigheden af større og mindre forsikringsselskaber. Både dem, der er aktive internationalt, og dem, der er stærke i regionen. Det samme gælder mangfoldigheden af virksomhedsformer såsom aktieselskaber og andelsselskaber. Denne mangfoldighed må ikke udsættes for fare ved, at forsikringsselskaberne bebyrdes med for meget bureaukrati.

3.2. Langsigtede garantier

3.2.1 EØSU støtter Kommissionens hensigt om at øge forsikringsbranchens muligheder for at engagere sig i finansieringen af gennemførelsen af den europæiske grønne pagt, bekæmpelsen af klimaændringerne og følgerne heraf samt afbødningen af følgevirkningerne af covid-19-pandemien gennem mere hensigtsmæssige krav til kapitalgrundlaget. Gennemførelsen af den europæiske grønne pagt må ikke slå fejl som følge af manglende finansiering af omstillingen til en bæredygtig økonomi, og målene for bæredygtig udvikling må ikke bringes i fare som følge af utilstrækkelige kapitalkrav, der kunstigt gør investeringer i stærkt forurenende aktiviteter rentable. Gennemgangen af reglerne om de nødvendige krav til kapitalgrundlaget vil være nøglen til at løse disse problemer. EØSU anser det for afgørende, at Solvens II-reglerne kun ændres i et omfang, der ikke bringer tilsynsmålene for beskyttelsen af de forsikrede og begunstigede og målet om finansiel stabilitet i fare. Målet må være at finde den rette balance mellem på den ene side incitamenter for forsikringsselskaberne til at investere i aktiviteter, der er rettet mod sociale og miljømæssige mål, og på den anden side overholdelse af de tilsynsmæssige krav. Dette er endnu ikke sikret.

3.2.2 EØSU støtter Kommissionens forslag om at dæmpe volatiliteten ved langsigtede investeringer gennem den foreslåede volatilitetsjustering. Samtidig øger den dog volatiliteten ved at gå over til en relativ risikojustering (procentuelt fradrag fra margener). Det er kontraproduktivt. Det står ikke klart, hvorfor den gældende risikojustering ikke bevares her.

3.2.3 Kommissionens forslag om ændring af risikomargenen (eksempler: finansieringsomkostningssats på 5 % og ikkeinklusering af likviditetsfaktoren), renterisikoen og korrelationen mellem spænd- og renterisiko fremmer målet uden at bringe beskyttelsesmålene i Solvens II i fare. Der skal imidlertid lægges særlig vægt på niveau 2-teksterne, da de forslag, der fører til en generel forbedring, samtidig kan have en negativ indvirkning på små og mellemstore forsikringsselskabers investeringsporteføljer.

3.2.4 EØSU bifalder i princippet Kommissionens forslag om revision af godkendelseskriterierne for aktivklassen, der omfatter aktieinvesteringer med et langsigtet perspektiv, samtidig med at den finansielle stabilitet sikres. Dette vil gøre det lettere for forsikringsselskaberne at drage fordel af kapitalrelateret særbehandling, hvis de stiller langsigtet kapital til rådighed for økonomien, forudsat at denne kapital investeres i overensstemmelse med sociale og miljømæssige mål. Det skal undgås, at reglerne bliver for komplekse. Også her kan der kun foretages en endelig vurdering, hvis niveau 2-forslagene er kendt.

3.2.5 Kommissionen bekendtgør, at den vil fremlægge en ny ekstrapoleringsmetode. Ekstrapolering er en regnemetode, der gør det muligt at oprette hensættelser til forsikringsaftaler med en løbetid, der ligger længere ude i fremtiden end tidshorisonten for pålidelige informationer fra kapitalmarkedet om risikofri renter. Denne metode er en væsentlig faktor ved beregningen af hensættelser og dermed kapitalkravet. Ekstrapolering er særlig vigtig ved livsforsikringer, men ikke kun her. Kommissionen medgiver selv i sin meddelelse COM(2021) 580 final, at forslaget, som den vil konkretisere i en senere delegeret retsakt, vil have en betydelig indvirkning på forsikringsselskabernes kapital på flere markeder. Denne betydelige indvirkning vil på grundlag af hidtidige beregninger inden for skadesforsikringer betyde et over 10 % højere kapitalkrav og dermed modvirke potentielle tiltag til frigørelse af forsikringsselskabernes kapital. EØSU er af den opfattelse, at sådanne vidtrækkende indgreb skal vedtages i en almindelig lovgivningsprocedure.

3.3. *Analysen af klimascenarier og mandat til EIOPA ⁽¹⁾ vedrørende bæredygtighedsrisici*

3.3.1 EØSU støtter fuldt ud behovet for, at forsikringsselskaberne identificerer enhver væsentlig eksponering for risici i forbindelse med klimaændringer og vurderer indvirkningen på deres forretningsaktiviteter på mellemlang og lang sigt. EØSU anbefaler, at denne analyse af scenarier udvides til at omfatte alle miljørisici, og at begrebet dobbelt væsentlighed anvendes på disse krav. Forsikringsselskaberne bør også forpligtes til at vurdere og, hvor det er relevant, reducere deres aktiviteter indvirkning på klimaændringer og miljøet generelt.

3.3.2 EØSU glæder sig over Kommissionens forslag om at give EIOPA til opgave at høre Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici og foreslå mulige tilpasninger af kapitalkrav i forbindelse med bæredygtighedsrisici i en rapport, der skal foreligge inden den 28. juni 2023. Det er korrekt at diskutere sådanne vidtrækkende emner på et empirisk grundlag. EØSU mener dog ikke, at fristen for rapportens fremlæggelse er ambitiøs nok. Modvirkningen af konsekvenserne af klimaændringerne kræver hurtig handling. EØSU gør allerede nu opmærksom på, at konsekvenserne af disse forslag vil berøre grundlæggende spørgsmål om finansiering af den europæiske grønne pagt. De vil derfor ikke være af teknisk, men snarere af politisk karakter og skal efter EØSU's opfattelse behandles i en almindelig lovgivningsprocedure med deltagelse af Europa-Parlamentet.

3.4. *Koncerntilsyn*

3.4.1 Tilsynspraksis har påvist reguleringsmæssige svagheder ved koncerntilsynet. EØSU støtter Kommissionens forslag om at tage forsikringsholdingselskaber og blandede finansielle holdingselskaber med i EU-tilsynsrammens umiddelbare anvendelsesområde. Set fra forbrugernes synspunkt er det vigtigt at sikre, at en koncerns eksterne præsentation er gennemsigtig set i forhold til dens ansvarsforhold.

3.5. *Forsikringsselskabers rolle under pandemier og i forbindelse med øvrige hændelser, der medfører store økonomiske omvæltninger*

3.5.1 EØSU deler Kommissionens vurdering af, at pandemien har vist, at der især i forbindelse med driftstab og rejseforsikringer er behov for klarere og enklere oplysninger om vilkårene for forsikringsbeskyttelse og garantier for forbrugerne, og at det skal sikres, at forsikringsprodukter fortsat opfylder forbrugernes behov. Det er lige så vigtigt, at forbrugerne reelt kan gøre deres krav gældende. Det står klart, at den hidtidige praksis for tilsyn med forsikringsprodukter ikke har fungeret tilfredsstillende. EØSU opfordrer Kommissionen til at anmode EIOPA om at komme med konkrete forslag til, hvordan det beskrevne og velkendte problem kan løses på mere effektiv vis.

3.5.2 Pandemien, virkningerne af klimaændringerne, som vi i Europa oplever i form af skovbrande, tørke, forringelse af skovområder, kraftig regn og oversvømmelser i et hidtil ukendt omfang, og nye risici såsom cyberrisici, stiller spørgsmålstegn ved tilgængeligheden af forsikringsbeskyttelse mod sådanne hændelser, der ikke længere vil være usædvanlige. EØSU støtter eftertrykkeligt Kommissionens plan om senest i 2022 at lancere en dialog om klimaresiliens, der skal samle forsikringsselskaber, genforsikringsselskaber, offentlige myndigheder og andre relevante interessenter. EØSU opfordrer til, at repræsentanter for civilsamfundet fra begyndelsen inddrages i denne dialog.

⁽¹⁾ Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA).

3.6. Forsikringsgarantiordninger, genopretning og afvikling og nye tilsynsforanstaltninger

3.6.1 Kommissionen fremlægger ikke forslag til harmonisering af kludetæppet af forsikringsgarantiordninger i Europa. Den undlader dette, selv om forsikringsgarantiordninger giver forsikrede og begunstigede vigtig beskyttelse i sidste instans. Et samlet system af forsikringsgarantiordninger for hele Europa, der samtidig tager typen af produkter og dermed forbrugernes sårbarhed i betragtning, ville øge tilliden til et europæisk indre marked for forsikringer markant. Som foreslået af EIOPA anser EØSU som minimum harmoniseringen af en række minimumsprincipper for forsikringsgarantiordninger for at være en nødvendighed. På den anden side anerkender EØSU også — hvilket Kommissionen henviser til — at dette ville føre til en stor finansiel byrde for forsikringsmarkeder i nogle medlemsstater, der endnu ikke har et system med forsikringsgarantiordninger, som de ikke synes at kunne overkomme på nuværende tidspunkt under genopretningen efter covid-19-krisen. EØSU opfordrer Kommissionen til i første omgang hurtigt at fremlægge et forslag til en minimumsramme for forsikringsgarantiordninger, der anvender en overgangsfrist uden at overbelaste markederne.

3.6.2 Med forslaget om genopretning og afvikling ⁽²⁾ udvider Kommissionen de lovregulerede tilsynsinstrumenter, der skal gøre det muligt for tilsynsmyndighederne at gribe hurtigere og mere effektivt ind i tilfælde af en virksomhedskrise og især ved tegn på en krise. Disse instrumenter omfatter foranstaltninger som forebyggende genopretnings- og afviklingsplanlægning, også på koncernplan. Instrumenterne og beføjelserne i forbindelse med afviklingen defineres. I den forbindelse mangler der dog en klar afgrænsning i forhold til de eksisterende tilsynsforanstaltninger i Solvens II. Samlet set stilles der mange steder spørgsmålstejn ved den velfungerende såkaldte interventionsskala, idet nye interventionsbeføjelser kan tages i brug allerede inden et brud på solvenskapitalkravet. EØSU anser det for afgørende, at de foreslåede foranstaltninger uden forbehold bringes i overensstemmelse med reglerne for interventionsskalaen. Afviklingsreglerne bør fremme en harmoniseret tilgang på koncernniveau, navnlig i tilfælde af blandede finansielle koncerner.

3.6.3 Som kritik af forslagene anføres det, at covid-19-pandemien og frem for alt lavrentepolitikken har vist, at Solvens-II-instrumenterne har været tilstrækkelige til at håndtere de vanskelige situationer. Selv om det langt hen ad vejen har været tilfældet, er EØSU ikke enig i dette argument. EØSU anser det på baggrund af erfaringerne fra tidligere finanskriser for stærkt nødvendigt at iværksætte tilpassede foranstaltninger til kriseintervention på virksomhedsplan, allerede før virksomheden falder under minimumskapitalkravet, såfremt der er klare tegn på, at situationen forværres. EØSU henviser til, at det med den konkrete udformning og gennemførelse af reglerne vil være meget vigtigt at definere og klart afgrænse EIOPA's og de nationale tilsynsmyndigheders opgaver.

Bruxelles, den 23. februar 2022.

Christa SCHWENG

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽²⁾ COM(2021) 582 final.