

Brüsszel, 2018.4.5.
COM(2018) 169 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szóló
2009. november 25-i 2009/138/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Szolvencia II.)**

**III. címének a csoporthoz tartozó biztosítók és viszontbiztosítók felügyelete és az
életbiztosítók foglalkoztatónyugdíj-szolgáltatási üzletágára vonatkozó átmeneti időszak
értékelése tekintetében történő alkalmazásáról**

I. Bevezetés

Alkalmazásának kezdete, azaz 2016. január 1-je óta a Szolvencia II. irányelv¹ jól működő és szilárd prudenciális kereteket biztosít az uniós biztosítók számára. Az egyes vállalkozások kockázati profiljára támaszkodva elősegíti az összehasonlíthatóságot, az átláthatóságot és a versenyképességet.

A Szolvencia II. irányelv III. címe a csoporthoz tartozó biztosítók és viszontbiztosítók felügyeletével foglalkozik. Az irányelv innovatív felügyeleti modellt alkalmaz, amelyben a csoportfelügyeleti hatóságnak kulcsszerepe van, ugyanakkor elismeri és fenntartja az egyéni felügyeleti hatóság fontos szerepét.

A Szolvencia II. a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményekről szóló irányelv² hatálya alá tartozó intézményekre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz. Nevezetesen, bizonyos feltételek mellett az életbiztosítással foglalkozó biztosítók foglalkoztatóinyugdíj-szolgáltatási üzletága egy átmeneti időszakra mentesül a Szolvencia II. szerinti szavatolótkesükséglet teljes alkalmazása alól. A Szolvencia II. irányelv módosítása révén az IORP II. irányelv ezt az időszakot 2019 végétől 2022 végéig meghosszabbította.

A Szolvencia II. kötelezi a Bizottságot, hogy tegyen jelentést az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a csoportfelügyeletre vonatkozó, a III. címben szereplő rendelkezésekről³, valamint az életbiztosítók által működtetett foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményekre vonatkozó átmeneti időszakról. Az egyszerűség kedvéért ezt a két (egymástól független) követelményt ez a jelentés egyetlen dokumentumban teljesíti.

II. A Szolvencia II. irányelv a csoporthoz tartozó biztosítók és viszontbiztosítók felügyeletére vonatkozó III. címének alkalmazása

A Szolvencia II. 242. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a Bizottság tegyen jelentést az Szolvencia II. III. címének (csoportfelügyelet) működéséről:

„A Bizottság 2017. december 31-ig értékelést készít a III. cím alkalmazásáról, különösen a felügyeleti kollégiumba tartozó felügyeleti hatóságok felügyeleti kollégium keretében folytatott együttműködéséről és a kollégium működéséről, valamint a többléteke-követelmény megállapításával kapcsolatos felügyeleti gyakorlatról, és jelentést terjeszt az Európai Parlament és a Tanács elé, adott esetben az irányelv módosítására irányuló javaslatok kíséretében.”

A Bizottság 2017. június 1-jén felkérte az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóságot (EIOPA), hogy állítson össze előkészítő dokumentumot a jelentéshez. A Bizottság

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/138/EK irányelve (2009. november 25.) a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról (Szolvencia II.) (HL L 335., 2009.12.17., 1. o.), amelyet később a 2011/89/EU irányelv (a pénzügyi konglomerátumokról szóló irányelv), a 2012/23/EU irányelv, a 2013/23/EU tanácsi irányelv, a 2013/58 irányelv, a 2014/51/EU irányelv (II. salátairányelv) és a 2016/2341/EU irányelv (IORP II. irányelv a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményekről) módosított.

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/2341 irányelve (2016. december 14.) a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről (HL L 354., 2016.12.23., 37. o.), amely 2017. január 12-én lépett hatályba, és amelyet a tagállamoknak 2019. január 13-ig kell átültetniük.

³ A Szolvencia II. 242. cikkének (2) bekezdése előírja a Bizottság számára, hogy 2018. december 31-ig értékelje a csoporthoz tartozó biztosítók vagy viszontbiztosítók vonatkozásában a csoportfelügyelet és a tőkegazdálkodás megerősítésének előnyeit. A Bizottságnak 2018 végéig kell a jelentést benyújtania az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.

az EIOPA által 2018. január 24-én továbbított előkészítő dokumentum⁴ tartalmának nagy részét (de nem az egészét) beépítette e jelentésbe.

a) A csoportfelügyelettel kapcsolatos általános kérdések

A Szolvencia II. III. címe I. fejezetének központi kérdései a csoport meghatározása és a csoportfelügyelet hatálya. Az EIOPA aggályainak adott hangot a csoportnak a 212. cikk (1) bekezdése szerinti meghatározásával kapcsolatban:

- nehézséget okoz annak értékelése, hogy a „központosított koordináció” révén az egyik vállalkozás ténylegesen döntő befolyást gyakorol-e a csoporthoz tartozó többi vállalkozás határozataira, köztük a pénzügyi döntésekre is,
- a több EGT-országban működő harmadik országbeli csoportok tekintetében nehézséget okoz a csoportfelügyeletet igénylő helyzetek meghatározása és a csoportfelügyeleti hatóság kijelölése, valamint
- a jelentős nem EGT-beli érdekeltségekkel rendelkező biztosítói csoportok tekintetében korlátozott a nemzeti felügyeleti hatóságok azon hatásköre, hogy egyrészt további tőkekövetelményeket határozzanak meg abban az esetben, ha más nem EGT-beli vállalkozás vonatkozásában jelentős kockázat merül fel, másrészt hogy korlátozzák a csoporton belüli ügyleteket.

Az EIOPA beszámolt arról, hogy az EU-ban több olyan, nem EGT-beli struktúra jelent meg, amely kapcsolódó befektetési alapokon keresztül biztosítási vállalkozásokba fektet be az EGT területén. Ezek a struktúrák nem minősülnek a Szolvencia II. értelmében vett csoportnak. Az EIOPA „kvázi-kollégiumok” létrehozását kezdeményezte az olyan információk cseréje érdekében, amelyek alapján az e tevékenységekből és a nem EGT-beli végső anyavállalat stratégiájával kapcsolatos bizonytalanságokból eredő lehetséges kockázatokat fel lehet mérni.

További potenciális problémát jelent a csoporthoz tartozó vállalkozások meghatározása és a csoportfelügyelet hatálya közötti összhang hiánya a harmadik országbeli biztosítók, a biztosítói holdingtársaságok, a vegyes pénzügyi holdingtársaságok vagy a vegyes tevékenységű biztosítói holdingtársaságok vonatkozásában. Bár ezek a szervezetek a csoport részét képezhetik, a 214. cikk kimondja, hogy „a 213. cikkel összhangban a csoportfelügyelet gyakorlása nem jelenti azt, hogy a felügyeleti hatóságoknak [...] felügyeleti szerepet kell vállalniuk”, kivéve a 257. cikk „szakmailag alkalmas és üzletileg megbízható” követelménye esetében. A holdingtársasággal szembeni felügyeleti intézkedések esetleges hiánya problematikus lehet, ha a részesedések értékelése nem megfelelő. Ezen túlmenően a csoportszintű szavatoló-tőke-megfelelés felügyeletére vonatkozó hatály meghatározása során a 218. cikk a 213. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontjában említett biztosítók és viszontbiztosítók esetében írja elő e hatáskör gyakorlását, a 214. cikk ugyanakkor lehetővé teszi a csoportfelügyeleti hatóság számára, hogy eseti alapon szűkítse a csoportfelügyelet hatályát.

b) A felügyeleti hatóságok közötti együttműködés a felügyeleti kollégiumok keretei között, és e kollégiumok működése

A Szolvencia II. megerősíti a felügyeleti hatóságok közötti együttműködést, és megállapítja a csoportfelügyeleti hatóság és a felügyeleti kollégiumban közreműködő többi felügyeleti hatóság jogait és kötelességeit. Minden felügyeleti kollégium magában foglalja a

⁴<https://eiopa.europa.eu/Publications/Consultations/Report%20to%20the%20European%20Commission%20on%20the%20Application%20of%20Group%20Supervision.pdf>

csoporthatóság, valamennyi olyan tagállam felügyeleti hatóságát, amelyben a leányvállalatok központi irodái találhatóak, valamint az EIOPA-t. Az EIOPA adatai szerint 2016-ban 92 kollégium működött, amelyek lehetővé tették a nemzeti felügyeleti hatóságok számára, hogy rendszeresen információt cseréljenek és megvitassák a tagok megközelítéseiben mutatkozó eltéréseket.

Az általános értékelés szerint a kollégiumok jól működnek, míg eltérések főleg ott jelentkezhetnek, ahol mérlegelésre van mód – ilyen terület például a biztosítók által kiszámított biztosítástechnikai tartalékok felügyelete. Az együttműködés fokozása érdekében a keret lehetővé teszi a közös helyszíni vizsgálatokat, amelyekben az EIOPA az 1094/2010/EU rendelet⁵ (az EIOPA-rendelet) 21. cikke értelmében részt vehet. Ez a fajta ellenőrzés egyre gyakoribb, és arról tanúskodik, hogy „a közös helyszíni ellenőrzések tervezése és végrehajtása során [a nemzeti biztonsági hatóságok között] jó az együttműködés”. Az EIOPA jelentése egy fenntartásra is rámutat a vizsgálatok során használható nyelvekkel kapcsolatban: „néhány esetben a helyi jog szerint a vállalkozás vezetése csak a helyi nyelven kötelezhető a kérdések megválaszolására és a tájékoztatásra”.

c) Alcsoport-felügyelet

A Szolvencia II. 215. cikkének (1) bekezdése olyan általános szabályt határoz meg, amely szerint az uniós szintű csoportfelügyelet rendszere a legfőbb anyavállalaton alapul⁶. Ettől a szabálytól eltérve azonban a 216. cikk (1) bekezdése előírja, hogy a tagállamok lehetővé tehetik felügyeleti hatóságaik számára, hogy a csoportfelügyeleti hatósággal és a szóban forgó uniós szinten legfőbb anyavállalattal folytatott konzultációt követően úgy határozzanak, hogy a nemzeti szinten legfőbb anyavállalatnak minősülő biztosítót vagy viszontbiztosítót, biztosítói holdingtársaságot vagy vegyes pénzügyi holdingtársaságot csoportfelügyelet alá vonják. Ezt nevezik alcsoport-felügyeletnek.

Az EIOPA adatai szerint három uniós felügyeleti hatóság végez alcsoport-felügyeletet nyolc, határon átnyúló csoport vonatkozásában. Ez azt jelenti, hogy minden alcsoport esetében egy további kollégiumot kell létrehozni (külön koordinációs megállapodással, vészhelyzeti tervvel és kettős információcserével), továbbá átfedések keletkeznek a beszámolások tekintetében, mivel a csoport a felügyeleti hatóságok és alcsoportjaik felé is beszámolási kötelezettséggel rendelkezik. E további nehézségekkel ugyanakkor szembe kell állítani azt, hogy az alcsoport-felügyeletnek nagy jelentősége van az azt alkalmazó tagállamok számára.

d) Csoportszintű belső modellek

A szavatolótőke-szükséglet kockázatorientált megközelítésével összhangban a Szolvencia II. lehetővé teszi az egyedi biztosítók és viszontbiztosítók és ezek csoportjai számára, hogy a szavatolótőke-szükséglet számításához felügyeleti jóváhagyás esetén a standard formula helyett belső modelleket alkalmazzanak. A 231. cikk meghatározza a csoportszintű belső modelleket, és iránymutatásokat állapít meg az érintett felügyeleti hatóságok számára a

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 331., 2010.12.15., 48. o.).

⁶ Amennyiben maga a 213. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontjában említett részesedéssel rendelkező biztosító vagy viszontbiztosító vagy biztosítói holdingtársaság vagy vegyes pénzügyi holdingtársaság egy másik biztosító vagy viszontbiztosító vagy egy másik, az Unión belül központi irodával rendelkező biztosítói holdingtársaság vagy vegyes pénzügyi holdingtársaság leányvállalata, a 218–258. cikk csak annak a legfőbb anyavállalatnak minősülő biztosítónak vagy viszontbiztosítónak, biztosítói holdingtársaságnak vagy vegyes pénzügyi holdingtársaságnak a szintjén alkalmazandó, amelynek központi irodája az Unióban van.

kérelemről szóló közös határozat meghozatalának módjáról. Az EIOPA arról számolt be, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok 11 (határokon átnyúló és belföldi) csoportszintű belső modellt hagytak jóvá, egyedi belső modelleket pedig 17 tagállamban alkalmaznak.

A nemzeti felügyeleti hatóságok a belső modellekre vonatkozó közös kollégiumi határozatok tekintetében nem tekintik az EIOPA-t (az (EU) 2015/35 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet⁷ 347. cikkének (3) bekezdése értelmében vett) „érintett felügyeleti hatóságnak”, aminek következtében az EIOPA általában nem kapja meg a hivatalos kérelmeket. Az EIOPA arra a következtetésre jutott, hogy a határokon átnyúló belső modellek értékelésében és jóváhagyásában betöltött korlátozott szerepe esetenként akadályozza a konvergencia értékelése és előmozdítása terén végzett munkáját. Másrészt a Szolvencia II. 248. cikkének (3) bekezdése értelmében az EIOPA a felügyeleti kollégium tagja, és a 231. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a „csoportfelügyeleti hatóság haladéktalanul benyújtja a felügyeleti kollégium többi tagjának a teljes kérelmet”.

Bár a kollégiumok számos esetben komoly vitát folytattak, mindaddig anélkül hoztak közös határozatot a csoportszintű belső modellekről, hogy az EIOPA közvetítését kérték volna. Mindazonáltal az EIOPA több olyan esetre is hivatkozik, amikor a csoport úgy döntött, hogy egy vagy több országot töröl a csoportszintű belső modell alkalmazása iránti kérelem köréből, mivel úgy tűnt, hogy másként nem sikerül jóváhagyható közös határozatot elfogadni az Szolvencia II. alkalmazásának kezdőnapja, azaz 2016. január 1-je előtt.

e) Csoportszintű többlettőke-követelmény

Amennyiben a csoport kockázati profilja nem tükröződik megfelelően, a konszolidált csoportszintű szavatolótőke-szükségletre vonatkozóan többlettőke-követelmény írható elő. Az EIOPA arról számolt be, hogy ezt az intézkedést 2016-ban egy felügyeleti hatóság négy csoport esetében alkalmazta⁸. Három csoportszintű többlettőke-követelmény a standard formula esetében a kockázati profil jelentős eltéréséhez kapcsolódott; egy esetben pedig a többlettőke-követelmény egy olyan belső modellhez kapcsolódott, amely nem terjedt ki a kockázati profil valamennyi lényeges eltérésére.

f) Egyéb csoportfelügyelettel kapcsolatos kérdések

Az EIOPA nem kapott az EIOPA-rendelet 19. cikke szerinti felkérést a felügyeleti kollégiumon belüli közvetítésre.

A csoportszintű szavatolótőke-megfelelés központosított kockázatkezeléssel rendelkező csoportok számára történő felügyeletét az irányelv 236–239. cikke határozza meg. E tekintetben az EIOPA azt jelzi, hogy a felügyeleti hatóságok egyelőre nem kötöttek központosított kockázatkezelési megállapodásokat.

III. Átmeneti időszak az életbiztosítók foglalkoztatóinyugdíj-szolgáltatási üzletága számára

Az IORP II. irányelv 63. cikkével módosított Szolvencia II. irányelv 308b. cikkének (15) bekezdése értelmében a Bizottságnak jelentést kell készítenie a bevezetésben említett átmeneti időszak működéséről:

⁷ A Bizottság (EU) 2015/35 felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. október 10.) a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szóló 2009/138/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Szolvencia II.) kiegészítéséről (HL L 12., 2015.1.17., 1. o.).

⁸ https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/EIOPA-BoS-17-336rev2_EIOPA%202017%20report%20on%20the%20use%20of%20Capital%20Add%20Ons.pdf

„(15) Amennyiben ezen irányelv hatálybalépésekor a székhely szerinti tagállamok alkalmazták az (EU) 2016/2341 irányelv 4. cikkében említett rendelkezéseket, ezek a székhely szerinti tagállamok egy 2022. december 31-ig tartó átmeneti időszakban továbbra is alkalmazhatják a 2015. december 31-én hatályos azon törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyeket a 2002/83/EK irányelv 1–19., 27–30., 32–35. és 37–67. cikkének való megfelelés céljából fogadtak el.

[..]

2017. december 31-ig a Bizottság jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak arról, hogy meg kell-e hosszabbítani az első albekezdésben említett időszakot, figyelembe véve az ezen irányelvből fakadó, az uniós és a nemzeti jogban történt változásokat.”

Bár a jogszabály 2017 végéig irányozza elő a jelentést, az átmeneti időszak 2022. december 31-ig tart, ezért 2017 vége némileg korainak tekinthető az átmeneti időszak működésére vonatkozó végleges következtetések levonása szempontjából. Ebben a szakaszban a Bizottság nem tud olyan új elemekről, amelyek indokolnák az átmeneti időszak további meghosszabbítását, de továbbra is figyelemmel fogja kísérni a helyzetet az IORP II. irányelv alkalmazásának 2019. január 13-i kezdőnapját követően. A nyomon követés során szerzett tapasztalatokat beépíti majd az említett irányelv felülvizsgálatába, amelynek 2023. január 13-ig kell elkészülnie (lásd az IORP II. irányelv 62. cikkét).

IV. Következtetés

A Szolvencia II. 242. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a III. cím (csoportfelügyelet) alkalmazásáról szóló bizottsági jelentést jogalkotási javaslatok kísérhetik.

Mivel a Szolvencia II. irányelv általános értékelésére 2020-ban kerül sor, és tekintettel a szabályozási keret stabilitásának fontosságára, a Bizottság úgy véli, hogy a fent azonosított területek közül csak az egyik esetében szükséges jogszabály-módosítást előterjeszteni ebben a szakaszban: ez a csoportszintű belső modellek területe, ahol tagállamok közötti eltéréseket azonosítottak, és a konvergencia eléréséhez meg kell erősíteni az EIOPA hatásköreit.

Tekintettel azonban az ügy sürgősségére, valamint az európai felügyeleti hatóságok működésének és finanszírozásának felülvizsgálatára vonatkozó (2017. szeptember 20-án elfogadott) bizottsági javaslatcsomag által biztosított lehetőségre, erre vonatkozóan már megtörtént az intézkedés. A csomag jogalkotási javaslatot⁹ tartalmazott a Szolvencia II. módosítására a csoportszintű belső modellek felügyelete és jóváhagyása terén mutatkozó eltérések enyhítése és megelőzése érdekében. A javaslat 2. cikke tartalmazza a Szolvencia II. javasolt módosításait, amelyek a következők:

- nagyobb szerep biztosítása az EIOPA számára a felügyeleti konvergencia biztosításában a belsőmodell-kérelmek területén (egyéni és csoportszinten), valamint az ilyen kérelmekkel kapcsolatos információcsere tekintetében, valamint
- annak lehetővé tétele az EIOPA számára, hogy véleményeket bocsásson ki e tekintetben, és – a felügyeleti hatóságok kérésére, saját kezdeményezésére vagy bizonyos körülmények között az érintett vállalkozások kérésére – segítséget nyújtson a felügyeleti hatóságok közötti viták rendezésében.

⁹ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a pénzügyi eszközök piacairól szóló 2014/65/EU irányelv és a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szóló 2009/138/EK irányelv (Szolvencia II.) módosításáról (COM(2017) 537 final). Lásd még: COM(2017) 536 final (különböző rendeleteket, beleértve az EIOPA alapító rendeletét módosító rendeletre irányuló javaslat).

A módosítások mellett előírják, hogy az EIOPA-nak e témában éves jelentéseket kell készítenie. Ez lehetővé teszi a belső modellek iránti kérelmekkel kapcsolatos helyzet nyomon követését, beleértve az e területet érintő felügyeleti konvergencia tekintetében fennálló problémák felderítését.

Az életbiztosítók foglalkoztatónyugdíj-szolgáltatási tevékenységére vonatkozó átmeneti időszakot illetően a Bizottság az említett időszak vége (2022 vége) táján hozhat határozatot annak esetleges meghosszabbításáról. Ha az időszak meghosszabbításáról dönt, az erre vonatkozó jogalkotási javaslatot 2022 vége előtt kellő időben benyújtja.