



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.4.2018r.
COM(2018) 169 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie stosowania tytułu III dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia
działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyplacalność II) w odniesieniu do
nadzoru nad zakładami ubezpieczeń i zakładami reasekuracji w grupach i do oceny
okresu przejściowego dla działalności w zakresie pracowniczych programów
emerytalnych prowadzonej przez zakłady ubezpieczeń na życie**

I. Wprowadzenie

Dyrektywa Wyplacalność II¹ od dnia 1 stycznia 2016 r., kiedy to weszła w życie, zapewnia prawidłowe i solidne ramy ostrożnościowe dotyczące zakładów ubezpieczeń w UE. Ramy te opierają się na profilu ryzyka każdego indywidualnego przedsiębiorstwa i wspierają porównywalność, przejrzystość i konkurencyjność.

Tytuł III dyrektywy Wyplacalność II dotyczy nadzoru nad zakładami ubezpieczeń i zakładami reasekuracji w grupach. W ramach tej dyrektywy stosuje się innowacyjny model nadzoru, w którym kluczową rolę przypisano organowi sprawującemu nadzór nad grupą, uznając i utrzymując zarazem ważną rolę organu nadzoru indywidualnego.

Dyrektywa Wyplacalność II zawiera również przepisy dotyczące dyrektywy w sprawie instytucji pracowniczych programów emerytalnych (IORP)². W szczególności, z zastrzeżeniem spełnienia określonych warunków, działalność w zakresie pracowniczych programów emerytalnych prowadzona przez zakłady ubezpieczeń na życie jest w okresie przejściowym wyłączona z pełnego stosowania kapitałowego wymogu wypłacalności (SCR) przewidzianego w dyrektywie Wyplacalność II. W drodze zmiany dyrektywy Wyplacalność II dyrektywą IORP II przesunięto termin upływu tego okresu z końca 2019 r. na koniec 2022 r.

W dyrektywie Wyplacalność II nałożono na Komisję obowiązek przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdań na temat zawartych w tytule III przepisów dotyczących nadzoru nad grupą³ oraz okresu przejściowego dla instytucji pracowniczych programów emerytalnych zarządzanych przez zakłady ubezpieczeń na życie. Ze względów praktycznych niniejsze sprawozdanie spełnia te dwa (niepowiązane ze sobą) wymogi w ramach jednego dokumentu.

II. Stosowanie tytułu III dyrektywy Wyplacalność II dotyczącego nadzoru nad zakładami ubezpieczeń i zakładami reasekuracji w grupach

W art. 242 ust. 1 dyrektywy Wyplacalność II nałożono na Komisję obowiązek składania sprawozdań na temat stosowania tytułu III dyrektywy Wyplacalność II (nadzór nad grupą).

Do dnia 31 grudnia 2017 r. Komisja przeprowadzi ocenę stosowania tytułu III, w szczególności w odniesieniu do współpracy organów nadzoru w kolegiach organów nadzoru i ich funkcjonowania oraz praktyk nadzorczych w zakresie ustanawiania narzutów kapitałowych, i przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyplacalność II) (Dz.U. L 335 z 17.12.2009, s. 1), następnie zmieniona dyrektywą 2011/89/UE (dyrektywa w sprawie konglomeratów finansowych), dyrektywą 2012/23/UE, dyrektywą Rady 2013/23/UE, dyrektywą 2013/58, dyrektywą 2014/51/UE (dyrektywa „Omnibus II”) i dyrektywą 2016/2341/UE (dyrektywa „IORP II” w sprawie instytucji pracowniczych programów emerytalnych).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2341 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (IORP) (Dz.U. L 354 z 23.12.2016, s. 37), która weszła w życie dnia 12 stycznia 2017 r. i musi zostać transponowana przez państwa członkowskie do dnia 13 stycznia 2019 r.

³ W art. 242 ust. 2 dyrektywy Wyplacalność II nałożono na Komisję obowiązek przeprowadzenia do dnia 31 grudnia 2018 r. oceny korzyści wynikających ze wzmocnienia nadzoru nad grupą i zarządzania kapitałem w grupie zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji. Komisja przedstawi sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do końca 2018 r.

sprawozdanie, w stosownych przypadkach wraz z wnioskami w sprawie zmiany niniejszej dyrektywy.

W dniu 1 czerwca 2017 r. Komisja zwróciła się do Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) o dostarczenie informacji przydatnych na potrzeby sporządzenia niniejszego sprawozdania. Do niniejszego sprawozdania włączono dużą część (ale nie całość) informacji przekazanych przez EIOPA w dniu 24 stycznia 2018 r.⁴

a) Ogólne zagadnienia dotyczące nadzoru nad grupą

Głównymi kwestiami zawartymi w tytule III rozdział I dyrektywy Wypłacalność II są definicje „grupy” i „nadzoru nad grupą”. EIOPA zgłosiła pewne wątpliwości dotyczące definicji grupy określonej w art. 212 ust. 1:

- trudności w ocenie, czy jeden z zakładów w sposób rzeczywisty wywiera poprzez „scentralizowaną koordynację” dominujący wpływ na decyzje, w tym decyzje finansowe, pozostałych zakładów należących do grupy;
- jeżeli chodzi o grupy z państw trzecich prowadzące działalność w kilku państwach EOG, trudności we wskazaniu sytuacji, które wymagają wprowadzenia nadzoru nad grupą i wyznaczenia organu sprawującego nadzór nad grupą; oraz
- jeżeli chodzi o grupy ubezpieczeniowe prowadzące znaczną działalność poza EOG, ograniczone uprawnienia krajowych organów nadzoru do nakładania dodatkowych wymogów kapitałowych w sytuacji, w której wskazano poważne zagrożenie ze strony innej grupy zakładów spoza EOG, oraz do ograniczania transakcji wewnątrzgrupowych.

EIOPA zgłosiła powstanie w UE kilku struktur spoza EOG, łącznie z powiązanymi funduszami inwestycyjnymi, które inwestują w zakłady ubezpieczeń w EOG. Struktury te nie kwalifikują się jako grupy w rozumieniu dyrektywy Wypłacalność II. EIOPA wezwała do utworzenia „wstępnych kolegów” w celu wymiany informacji, na podstawie których można będzie ocenić możliwe zagrożenia wynikające z działań oraz niepewności dotyczących strategii jednostki dominującej najwyższego szczebla mającej siedzibę w państwie nienależącym do EOG.

Problemy może też wywołać brak spójności między zakładami wchodzącymi w skład grupy a zakresem nadzoru nad grupą w odniesieniu do zakładów ubezpieczeń państwa trzeciego, ubezpieczeniowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej lub ubezpieczeniowych spółek holdingowych prowadzących działalność mieszaną. Chociaż podmioty te mogą wchodzić w skład grupy, art. 214 stanowi, że „sprawowanie nadzoru nad grupą zgodnie z art. 213 nie pociąga za sobą w żadnym razie obowiązku organów nadzoru do prowadzenia nadzoru”, z wyjątkiem wymogu dotyczącego „kompetencji i reputacji”, o którym mowa w art. 257. Potencjalny brak środków nadzorczych, które można zastosować wobec spółki dominującej, może stanowić problem w sytuacji, gdy wycenę udziałów kapitałowych uznano za nieadekwatną. Ponadto w kwestii określania zakresu nadzoru nad wypłacalnością grupy art. 218 nakłada obowiązek wykonania tego uprawnienia w przypadku zakładów ubezpieczeń i reasekuracji, o których mowa w art. 213 ust. 2 lit. a) i b), ale art. 214 umożliwia organowi sprawującemu nadzór nad grupą zmniejszenie zakresu nadzoru nad grupą w zależności od konkretnego przypadku.

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

b) Współpraca organów nadzoru w kolegiach organów nadzoru i funkcjonowanie tych kolegiów

W dyrektywie Wyłacalność II wzmocniono współpracę między organami nadzoru i ustanowiono prawa i obowiązki organu sprawującego nadzór nad grupą oraz pozostałych organów nadzoru w kolegium organów nadzoru. W skład każdego kolegium organów nadzoru wchodzi organ sprawujący nadzór nad grupą, organy nadzoru wszystkich państw członkowskich, w których znajdują się siedziby wszystkich jednostek zależnych, oraz EIOPA. Według danych uzyskanych od EIOPA w 2016 r. istniały 92 kolegia, co umożliwiało krajowym organom nadzoru regularną wymianę informacji oraz omawianie rozbieżności w podejściach stosowanych przez członków i zajmowanie się tymi rozbieżnościami.

Ogólnie uznano, że kolegia funkcjonują dobrze, natomiast głównymi obszarami potencjalnych rozbieżności są te, które wymagają dokonywania własnego osądu, na przykład nadzór nad rezerwami techniczno-ubezpieczeniowymi wyliczonymi przez zakłady ubezpieczeń. Aby usprawnić współpracę, ramy umożliwiają przeprowadzanie wspólnych kontroli na miejscu, w których EIOPA może wziąć udział na podstawie art. 21 rozporządzenia (UE) nr 1094/2010⁵ (rozporządzenie w sprawie EIOPA). Taki rodzaj kontroli staje się coraz bardziej powszechny i stanowi dowód na „dobrą współpracę (między krajowymi organami nadzoru) przy planowaniu i przeprowadzaniu wspólnych kontroli na miejscu”. W sprawozdaniu EIOPA zwrócono uwagę na jeden konkretny problem dotyczący kwestii języka używanego podczas kontroli: „w niektórych przypadkach, zgodnie z prawem miejscowym, osoby zarządzające zakładem nie muszą udzielać odpowiedzi i dostarczać informacji w języku innym niż język miejscowy”.

c) Nadzór nad podgrupą

W art. 215 ust. 1 dyrektywy Wyłacalność II ustanowiono ogólną zasadę, zgodnie z którą system nadzoru nad grupą na poziomie Unii opiera się na najwyższym zakładzie dominującym⁶. Art. 216 ust. 1 stanowi jednak, w drodze odstępstwa od tej zasady, że państwa członkowskie mogą umożliwić swoim organom nadzoru podjęcie, po konsultacji z organem sprawującym nadzór nad grupą oraz najwyższym zakładem dominującym na poziomie Unii, decyzji o objęciu nadzorem nad grupą najwyższego dominującego zakładu ubezpieczeń na poziomie krajowym, najwyższego dominującego zakładu reasekuracji na poziomie krajowym lub najwyższej ubezpieczeniowej spółki holdingowej, lub finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej na poziomie krajowym. Mechanizm ten znany jest jako nadzór nad podgrupą.

Według danych EIOPA trzy organy nadzoru w UE prowadzą nadzór nad podgrupami w odniesieniu do ośmiu grup transgranicznych. Natychmiastowym skutkiem stosowania takiego podejścia jest utworzenie dodatkowego kolegium dla każdej podgrupy (w tym

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE (Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 48).

⁶ Jeżeli zakład ubezpieczeń posiadający udziały kapitałowe w innym zakładzie, zakład reasekuracji posiadający udziały kapitałowe w innym zakładzie lub ubezpieczeniowa spółka holdingowa lub finansowa spółka holdingowa o działalności mieszanej, o których mowa w art. 213 ust. 2 lit. a) i b), same są jednostkami zależnymi innego zakładu ubezpieczeń, zakładu reasekuracji lub innej ubezpieczeniowej spółki holdingowej lub finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej z siedzibą w Unii, art. 218–258 mają zastosowanie tylko na poziomie najwyższego dominującego zakładu ubezpieczeń, zakładu reasekuracji, ubezpieczeniowej spółki holdingowej lub finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej z siedzibą w Unii.

przygotowanie odrębnych ustaleń dotyczących koordynacji, planu działania w sytuacjach nadzwyczajnych i zapewnienie podwójnej wymiany informacji) oraz nakładanie się na siebie informacji przekazywanych organom nadzoru przez daną grupę i jej podgrupy. Należy rozważyć te dodatkowe utrudnienia w odniesieniu do faktu, że nadzór nad podgrupą jest bardzo istotny dla tych państw członkowskich, które go stosują.

d) Modele wewnętrzne grup

Zgodnie z podejściem do SCR opartym na ocenie ryzyka dyrektywa Wyplącalność II umożliwia poszczególnym zakładom ubezpieczeń i zakładom reasekuracji stosowanie modeli wewnętrznych w celu obliczania SCR zamiast standardowej formuły, pod warunkiem że zostanie to zatwierdzone przez organy nadzoru. W art. 231 zdefiniowano modele wewnętrzne grup i ustanowiono wytyczne dla właściwych organów nadzoru dotyczące sposobu podejmowania wspólnej decyzji w sprawie wniosku. EIOPA zgłosiła, że 11 krajowych organów nadzoru zatwierdziło modele wewnętrzne grup (transgranicznych i krajowych), a w 17 państwach członkowskich stosuje się indywidualne modele wewnętrzne.

Krajowe organy nadzoru nie uznają EIOPA za „właściwy organ nadzoru” (w rozumieniu art. 347 ust. 3 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/35)⁷ w odniesieniu do podejmowania w kolegiach wspólnych decyzji w sprawie modeli wewnętrznych, w związku z czym EIOPA ogólnie nie otrzymuje materiałów dotyczących formalnych wniosków. EIOPA stwierdza, że ograniczona rola urzędu w ocenie i zatwierdzaniu transgranicznych modeli wewnętrznych utrudniała jej niekiedy prace nad oceną i wspieraniem spójności. Z drugiej strony zgodnie z art. 248 ust. 3 dyrektywy Wyplącalność II EIOPA jest członkiem kolegium organów nadzoru, a art. 231 ust. 1 stanowi, że „[o]rgan sprawujący nadzór nad grupą bezzwłocznie informuje pozostałych członków kolegium organów nadzoru i przekazuje im kompletny wniosek”.

Chociaż w wielu kolegiach odbywały się trudne dyskusje, dotychczas kolegia podejmowały wspólne decyzje w sprawie modeli wewnętrznych grup bez zwracania się do EIOPA o mediację. EIOPA zwraca jednak uwagę na szereg przypadków, w których grupy decydowały się na usunięcie jednego lub więcej państw z zakresu stosowania modelu wewnętrznego grupy, jeżeli miały obawy, że inaczej nie udałoby się podjąć wspólnej decyzji w terminie, który umożliwiałyby jej zatwierdzenie przed rozpoczęciem stosowania dyrektywy Wyplącalność II w dniu 1 stycznia 2016 r.

e) Narzuty kapitałowe dla grupy

Jeśli profil ryzyka grupy nie jest właściwie odzwierciedlony, można ustanowić narzut kapitałowy na skonsolidowany SCR grupy. EIOPA zgłosiła, że w 2016 r. środek ten został wykorzystany przez jeden organ nadzoru wobec czterech grup⁸. Trzy narzuty kapitałowe na poziomie grupy dotyczyły znacznego odbiegania profili ryzyka od standardowej formuły; w jednym przypadku narzut kapitałowy dotyczył modelu wewnętrznego, który nie obejmował wszystkich przypadków istotnego odbiegania profili ryzyka od założeń.

f) Inne kwestie związane z nadzorem nad grupą

⁷ 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 (Wyplącalność II) (Dz.U. L 12 z 17.1.2015, s. 1).

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

EIOPA nie otrzymała żadnych wniosków o mediację w kolegiach organów nadzoru na podstawie art. 19 rozporządzenia w sprawie EIOPA.

Nadzór nad wypłacalnością grupy w przypadku grup o scentralizowanym zarządzaniu ryzykiem określono w art. 236–239 dyrektywy. W tej kwestii EIOPA zwraca uwagę, że dotychczas organy nadzoru nie zawarły żadnych porozumień dotyczących scentralizowanego zarządzania ryzykiem.

III. Okres przejściowy dla działalności w zakresie pracowniczych programów emerytalnych prowadzonej przez zakłady ubezpieczeń na życie

W art. 308b ust. 15 dyrektywy Wypłacalność II, zmienionym art. 63 dyrektywy IORP II, nałożono na Komisję obowiązek przedłożenia sprawozdania w sprawie funkcjonowania okresu przejściowego, o którym mowa we wprowadzeniu:

15. Jeżeli w dniu wejścia w życie niniejszej dyrektywy państwa członkowskie siedziby stosowały przepisy, o których mowa w art. 4 dyrektywy (UE) 2016/2341, te państwa członkowskie siedziby mogą nadal stosować przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, które zostały przez nie przyjęte w celu wykonania przepisów art. 1–19, art. 27–30, art. 32–35 i art. 37–67 dyrektywy 2002/83/WE w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2015 r., przez okres przejściowy upływający w dniu 31 grudnia 2022 r.

[..]

Do dnia 31 grudnia 2017 r. Komisja przedłoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące kwestii, czy okres, o którym mowa w akapicie pierwszym, należy przedłużyć, biorąc pod uwagę zmiany przepisów unijnych lub krajowych wynikające z niniejszej dyrektywy.

Chociaż w prawodawstwie przewidziano przedłożenie sprawozdania do końca 2017 r., okres przejściowy kończy się dopiero dnia 31 grudnia 2022 r., a więc można uznać, że wyciąganie ostatecznych wniosków na temat funkcjonowania tego okresu pod koniec 2017 r. byłoby dosyć przedwczesne. Na tym etapie Komisja nie dysponuje nowymi przesłankami, które uzasadniłyby dalsze przedłużenie okresu przejściowego, ale będzie nadal monitorować rozwój sytuacji od momentu rozpoczęcia stosowania dyrektywy IORP II w dniu 13 stycznia 2019 r. Dane uzyskane w ramach tego monitorowania zostaną uwzględnione w przeglądzie tej dyrektywy, który ma zostać przedłożony do dnia 13 stycznia 2023 r. (zob. art. 62 dyrektywy IORP II).

IV. Podsumowanie

Art. 242 ust. 1 dyrektywy Wypłacalność II stanowi, że sprawozdaniu Komisji na temat stosowania tytułu III (nadzór nad grupą) mogą towarzyszyć wnioski ustawodawcze.

Biorąc pod uwagę, że do 2020 r. należy przeprowadzić ogólną ocenę dyrektywy Wypłacalność II oraz mając na względzie znaczenie stabilnych ram regulacyjnych, Komisja uważa, że tylko jeden z wyżej wymienionych obszarów wymaga na tym etapie zmiany ustawodawczej: obszar modeli wewnętrznych grup, w którym wskazano rozbieżności między państwami członkowskimi i w odniesieniu do którego EIOPA potrzebuje większych uprawnień, aby zapewnić spójność.

Ze względu na pilny charakter sprawy i zapewnioną przez pakiet wniosków Komisji możliwość dokonania przeglądu funkcjonowania i finansowania europejskich organów

nadzoru (przyjęty dnia 20 września 2017 r.), podjęto już jednak działania w tej kwestii. Pakiet ten zawierał wniosek ustawodawczy zmieniający dyrektywę Wyplacalność II⁹ w taki sposób, aby ograniczyć rozbieżności w nadzorowaniu i zatwierdzaniu modeli wewnętrznych grup oraz im zapobiegać. Art. 2 wniosku obejmuje zmiany dyrektywy Wyplacalność II mające na celu:

- przyznanie EIOPA większej roli przy zapewnianiu spójności w zakresie nadzoru nad wnioskami dotyczącymi modelu wewnętrznego (na poziomie modeli indywidualnych i modeli grup) i w odniesieniu do wymiany informacji na temat takich wniosków; oraz
- uprawnienie EIOPA do wydawania opinii na ten temat i udzielania pomocy w rozwiązywaniu sporów między organami nadzoru – na ich wniosek lub, w określonych okolicznościach, na wniosek zainteresowanych zakładów.

Zmiany przewidują także, że EIOPA powinna przygotowywać roczne sprawozdania na ten temat. Pozwoli to na ściśle monitorowanie sytuacji w zakresie wniosków dotyczących modelu wewnętrznego, w tym zwracanie uwagi na nierozstrzygnięte kwestie dotyczące spójności w zakresie nadzoru w tym obszarze.

Jeżeli chodzi o okres przejściowy dla działalności w zakresie pracowniczych programów emerytalnych prowadzonej przez zakłady ubezpieczeń na życie, Komisja prawdopodobnie podejmie decyzję w sprawie możliwego przedłużenia tego okresu w terminie znajdującym się bliżej jego zakończenia (koniec 2022 r.). W przypadku podjęcia decyzji o przedłużeniu tego okresu, wniosek ustawodawczy mógłby zostać przedstawiony z odpowiednim wyprzedzeniem przed końcem 2022 r.

⁹ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz dyrektywę 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyplacalność II) (COM(2017) 537 final). Zob. również COM (2017) 536 final (wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego szereg rozporządzeń, w tym rozporządzenie ustanawiające EIOPA).