

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2009/138/CE în ceea ce privește proporționalitatea, calitatea supravegherii, raportarea, măsurile referitoare la garanțiile pe termen lung, instrumentele macroprudențiale, riscurile legate de durabilitate, supravegherea la nivel de grup și supravegherea transfrontalieră

[COM(2021) 581 final – 2021/0295 (COD)]

propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția întreprinderilor de asigurare și de reasigurare și de modificare a Directivelor 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2009/138/CE și (UE) 2017/1132 și a Regulamentelor (UE) nr. 1094/2010 și (UE) nr. 648/2012

[COM(2021) 582 final – 2021/0296 (COD)]

(2022/C 275/08)

Raportor: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Coraportor: **Christophe LEFÈVRE**

Sesizare	Parlamentul European, 22.11.2021 Consiliul Uniunii Europene, 26.11.2021
Temei juridic	Articolele 114 și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială
Data adoptării în secțiune	8.2.2022
Data adoptării în sesiunea plenară	23.2.2022
Sesiunea plenară nr.	567
Rezultatul votului (voturi pentru/ voturi împotriva/abțineri)	169/0/2

1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European (CESE) este de acord cu Comisia Europeană în ceea ce privește faptul că normele Solvabilitate II, bazate pe trei piloni (cerințe cantitative privind fondurile proprii; structura organizatorică, supravegherea; raportarea, transparența), și-au dovedit utilitatea. Cu toate acestea, experiența crizei datoriiilor suverane, politica privind ratele scăzute ale dobânzii, impactul inițial al pandemiei de COVID-19 – nicidecum încheiată – și conștiința faptului că vor apărea alte crize necesită ajustări ale cadrului de reglementare.

1.2. CESE salută îndeosebi faptul că Comisia Europeană abordează problema riscurilor sistemice în sectorul asigurărilor. Profilul de risc al asigurătorilor se modifică. Având în vedere criza climatică, sectorul asigurărilor joacă un rol deosebit de important în ceea ce privește asigurarea împotriva efectelor schimbărilor climatice și a noilor riscuri de mediu (de exemplu, biodiversitatea). Asigurătorii se confruntă, de asemenea, cu riscuri mai mari în ceea ce privește rolul lor de investitori. În special, riscurile semnificative, de răspundere și de tranziție legate de schimbările climatice nu sunt evaluate în mod corespunzător.

1.3. CESE sprijină obiectivul Comisiei Europene de a crea un cadru de reglementare în care sectorul asigurărilor să joace un rol (și) mai important ca investitor în finanțarea tranziției către o economie durabilă și în combaterea consecințelor pandemiei de COVID-19 și a schimbărilor climatice. CESE subliniază însă, în același timp, interesul ridicat al societății civile pentru stabilitatea sectorului financiar și solicită să se asigure robustețea cerinței de capital și a pregătirii pentru riscuri în sectorul asigurărilor. Instabilitățile din sectorul asigurărilor ar reduce în mod semnificativ eforturile care vizează contracararea crizei climatice și depășirea pandemiei.

2. Observații generale

2.1. Demersul Comisiei Europene

2.1.1. CESE împărtășește opinia Comisiei Europene potrivit căreia cadrul de reglementare Solvabilitate II, bazat pe trei piloni (cerințe cantitative pentru fondurile proprii; structura administrativă a întreprinderilor, supravegherea prudențială; raportare, transparență) a dovedit că funcționează bine. Astfel, sectorul european al asigurărilor a trecut cu bine prin turbulențele crizei datoriilor suverane, deși se continuă politica privind ratele scăzute ale dobânzii, depășind primele efecte ale pandemiei de COVID-19 – nicidecum încheiată. CESE consideră că este oportun și necesar ca, în contextul experienței dobândite în urma aplicării normelor, să se tragă concluziile necesare, în special cu privire la aspecte legate de proporționalitate și la reglementările privind pozițiile de capital și pregătirea pentru riscuri. În special ultimele aspecte menționate sunt esențiale pentru cerințele de capital ale întreprinderilor și, prin urmare, pentru rolul pe care îl pot juca asigurătorii în economie ca furnizori de produse și ca investitori.

2.2. Coerența cu alte politici ale Uniunii

2.2.1. Ar trebui acordată prioritate absolută politicii de punere în aplicare a Pactului verde european și de depășire a consecințelor pandemiei de COVID-19, care necesită utilizarea unor volume importante de capital public și privat. Având în vedere rolul său de investitor pe termen lung și portofoliul său de investiții care depășea în 2020 valoarea de 10 000 de miliarde de euro, sectorul european al asigurărilor ar putea contribui semnificativ mai mult decât în prezent la finanțarea tranziției către o economie neutră din punct de vedere climatic, precum și a proiectelor de infrastructură și a locuințelor la prețuri accesibile. Capacitatea de a face acest lucru este determinată în mare măsură de reglementările privind pozițiile de capital și pregătirea pentru riscuri, care fac parte din sistemul instituit prin Directiva Solvabilitate II.

2.2.2. CESE sprijină obiectivul Comisiei Europene de a crea un cadru de reglementare în care sectorul asigurărilor să joace un rol (și) mai important ca investitor în finanțarea tranziției către o economie durabilă și în combaterea consecințelor pandemiei de COVID-19. În același timp, CESE subliniază necesitatea de a nu periclita obiectivele de protecție prevăzute de cadrul Solvabilitate II, și anume protejarea persoanelor asigurate și a beneficiarilor și asigurarea stabilității financiare. Totuși, acest lucru s-ar putea întâmpla în cazul unei abateri de la evaluarea strictă a riscurilor cu care se confruntă investițiile asigurătorilor în sprijinul Pactului verde european. În cadrul sistemului instituit prin Directiva Solvabilitate II, normele privind protecția consumatorilor ar trebui să includă investițiile și activitățile sectorului asigurărilor în acele sectoare în care asigurătorii investesc la solicitarea autorităților sau a guvernelor, pentru a permite ca, pentru aceste investiții, să se poată acorda recompense sau să se aplice sancțiuni corespunzătoare. În orice caz, orice investiție în cadrul Pactului verde european sau, de exemplu, în cadrul NextGenerationEU trebuie să facă obiectul aceleiași evaluări a riscurilor ca orice altă investiție. Supravegherea durabilă a asigurărilor necesită o evaluare a riscurilor bazată pe fapte, din care să se deducă calcularea cerinței de capital. CESE salută pe deplin abordarea Comisiei Europene de revizuire a normelor existente privind cerințele de capital, în cazul în care acestea au condus la cerințe de capital inadecvate (excesive sau insuficiente). Propunerile Comisiei Europene evidențiază marjele care pot rezulta chiar și numai din acest aspect. Cu toate acestea, în cazul în care cerințele de capital sunt prea scăzute (de exemplu, riscurile legate de schimbările climatice), acestea trebuie sporite pentru a asigura stabilitatea sectorului.

2.2.3. CESE sprijină eforturile Comisiei Europene de a aduce o altă contribuție esențială la realizarea uniunii piețelor de capital. Crearea pieței unice ar facilita atât finanțarea căilor de a depăși pandemia de COVID-19, cât și finanțarea Pactului verde european. Acest lucru s-ar datora faptului că consumatorii ar putea vedea progrese suplimentare în ceea ce privește crearea unei veritabile piețe unice pe piețele financiare, chiar dacă mai există încă multe obstacole juridice și reale în calea realizării uniunii piețelor de capital.

2.2.4. CESE salută abordarea potrivit căreia sectorul asigurărilor ar trebui să joace un rol mai important în finanțarea tranziției verzi. Sectorul asigurărilor ar trebui, de asemenea, să vizeze atenuarea tuturor efectelor sociale și de mediu negative ale investițiilor și activităților sale de asigurare. O legătură cu taxonomia UE este utilă. CESE solicită ca obiectivele de durabilitate socială să fie luate în considerare în mod sistematic. La urma urmei, nerespectarea drepturilor lucrătorilor și a drepturilor omului poate duce, de asemenea, la un risc sporit.

2.2.5. Propunerile prevăd simplificarea mai multor aspecte ale cadrului complex instituit prin Directiva Solvabilitate II. Acest lucru trebuie salutat. Nu se poate înțelege și se respinge propunerea ca utilizatorii unor modele interne să fie obligați să transmită rapoarte ca și cum ar utiliza formula standard. Trebuie exclusă dubla raportare.

2.3. Acte delegate

2.3.1. CESE este conștient de faptul că Comisia Europeană are dreptul de a stabili anumite norme, în special tehnice, prin acte delegate. Comisia a anunțat numeroase propuneri pe care intenționează să le pună în aplicare prin acte delegate. Aceste propuneri au o pondere deosebit de mare și o mare importanță din punct de vedere economic. Printre exemple se numără ajustarea de volatilitate, prima de echilibrare și extrapolarea, precum și decizia profund politică privind amploarea domeniului de aplicare și limitările în evaluarea riscurilor investițiilor pentru a facilita finanțarea Pactului verde. În acest context, ca și în alte domenii, CESE pledează pentru adoptarea unor chestiuni importante de politică economică în cadrul unei proceduri legislative ordinare, cu implicarea Parlamentului și consultarea societății civile, mai degrabă decât ca acte delegate. Înainte de adoptarea pachetului Solvabilitate II, Parlamentul European, Comisia Europeană și CESE ar trebui să aibă o imagine clară a conținutului și a impactului actelor delegate.

2.4. Evaluarea recalibrărilor – Evaluările impactului: Competitivitatea

2.4.1. CESE propune efectuarea în următorii ani a unei evaluări complete a logicii cadrului Solvabilitate II. Condițiile-cadru s-au schimbat în multe privințe și vor continua să se schimbe, ceea ce face obligatorie evaluarea. În acest context, o verificare a situației concurențiale ar putea fi utilă pentru a determina impactul normelor modificate asupra competitivității sectorului european al asigurărilor pe piața mondială.

3. Observații specifice

3.1. Proportionalitate și praguri

3.1.1. CESE salută abordarea stabilită de Comisia Europeană privind consolidarea principiului proporționalității. În special pentru asigurătorii de dimensiuni mai mici și mai puțin expuși la riscuri, care reprezintă o componentă importantă a diversității regionale, este important să se simplifice cadrul de reglementare foarte complex și împovărat. CESE consideră corecte revizuirea și ajustarea, bazate pe norme, ale cerințelor prevăzute de Directiva Solvabilitate II în materie de management al riscurilor și raportare. Cu toate acestea, este regretabil faptul că în modelul de afaceri al asigurătorilor se utilizează încă numai dimensiunea întreprinderilor, fără a se corela amploarea cerințelor prudențiale cu riscurile efective ale asigurătorilor.

3.1.2. Un punct forte al pieței europene a asigurărilor este diversitatea asigurătorilor mari și mici, de la cei activi la nivel internațional până la cei care domină într-o anumită regiune. Mare este și diversitatea formelor juridice, de societăți pe acțiuni sau cooperative. Această diversitate nu ar trebui să fie pusă în pericol de împovărare excesivă a asigurătorilor cu obligații birocratice.

3.2. Măsurile referitoare la garanții pe termen lung

3.2.1. CESE sprijină intenția Comisiei Europene de a permite sectorului asigurărilor să se implice mai mult în finanțarea punerii în aplicare a Pactului verde european, în combaterea schimbărilor climatice și a consecințelor acestora, precum și în abordarea consecințelor pandemiei de COVID-19, printr-o mai bună capitalizare. Punerea în aplicare a Pactului verde european nu trebuie să eșueze din cauza finanțării insuficiente a tranziției către o economie durabilă, iar ODD nu trebuie să fie puse în pericol de insuficiența cerințelor de capital care fac în mod artificial ca anumite activități foarte poluante să devină profitabile ca investiție. Revizuirea normelor privind cerința de capital necesară va fi cheia pentru abordarea acestor aspecte. CESE consideră că este imperativ ca normele impuse prin Solvabilitate II să fie modificate numai în măsura în care obiectivele de supraveghere privind protecția persoanelor asigurate și a beneficiarilor și obiectivul stabilității financiare nu sunt puse în pericol. Obiectivul trebuie să fie găsirea unui echilibru adecvat între, pe de o parte, stimulentele acordate asigurătorilor pentru a investi în activități orientate spre obiective sociale și de mediu și, pe de altă parte, cerințele prudențiale. Acest echilibru nu este încă asigurat.

3.2.2. CESE sprijină propunerile Comisiei de atenuare a volatilității asociate cu investițiile pe termen lung prin intermediul primei de volatilitate propuse. Însă, în același timp, această primă sporește volatilitatea prin trecerea la o ajustare relativă a riscului (deducere procentuală din marjele de credit), ceea ce este contraproductiv. Nu se înțelege cu claritate motivul pentru care nu ar trebui păstrat modul actual de ajustare a riscului.

3.2.3. Propunerile Comisiei Europene de modificare a marjei de risc (de exemplu: costul de 5 % al ratei capitalului și excluderea factorului de lichiditate), riscul ratei dobânzii și corelația dintre riscul de marjă de credit și riscul ratei dobânzii sunt utile fără a pune în pericol obiectivele de protecție ale Solvabilitate II. Cu toate acestea, trebuie să se acorde o atenție deosebită textelor pentru instrumentele de nivel 2, deoarece propunerile care conduc la o îmbunătățire generală pot avea, de asemenea, un efect negativ asupra portofoliilor de investiții ale asigurătorilor mici și mijlocii.

3.2.4. CESE salută, în principiu, propunerile Comisiei Europene de revizuire a criteriilor de eligibilitate pentru categoria de active a investițiilor de capital pe termen lung, asigurând în același timp stabilitatea financiară. Acest lucru va permite societăților de asigurări să beneficieze mai ușor de un tratament preferențial în materie de capital dacă ele pun la dispoziția economiei, pe termen lung, mijloace financiare, cu condiția ca acest capital să fie investit în conformitate cu obiectivele sociale și de mediu. Trebuie evitată o complexitate prea mare a normelor. Și în acest caz, evaluarea finală se poate efectua numai dacă propunerile de nivel 2 sunt cunoscute.

3.2.5. Comisia Europeană își anunță intenția de a prezenta o nouă metodă de extrapolare. Extrapolarea este o metodă de calcul care permite constituirea de rezerve pentru contractele de asigurare a căror durată de viață depășește perioada din viitor pentru care există informații fiabile pe piața de capital cu privire la ratele dobânzilor fără risc. Această metodă este un factor esențial pentru calcularea rezervelor și, prin urmare, a fondurilor proprii necesare. Extrapolarea este deosebit de importantă pentru asigurările de viață, dar nu numai acolo. În comunicarea sa COM(2021) 580 final, Comisia Europeană însuși admite că propunerea, pe care o va concretiza într-un act delegat ulterior, „va avea un impact semnificativ asupra resurselor de capital ale asigurătorilor de pe mai multe piețe”. Acest impact semnificativ va implica o cerință de capital suplimentar de peste 10 % pentru asigurătorii de asigurări generale în comparație cu proiecțiile anterioare, contracarând astfel complet efectele potențiale ale eliberării capitalului asigurătorilor. CESE consideră că orice decizii privind astfel de intervenții majore trebuie luate în cadrul procedurii legislative ordinare.

3.3. *Analiza scenariului climatic și mandatul EIOPA ⁽¹⁾ privind riscurile legate de durabilitate*

3.3.1. CESE sprijină pe deplin necesitatea ca asigurătorii să identifice orice expunere semnificativă la riscurile legate de schimbările climatice și să evalueze impactul pe termen mediu și lung asupra activității lor. CESE recomandă extinderea acestei analize a scenariilor la toate riscurile de mediu și aplicarea conceptului de dublă perspectivă asupra pragului de semnificație în legătură cu aceste cerințe. Asigurătorii ar trebui, de asemenea, să aibă obligația de a evalua și, după caz, de a atenua impactul operațiunilor lor asupra schimbărilor climatice și asupra mediului în general.

3.3.2. CESE salută propunerea Comisiei Europene de a mandata EIOPA ca, după consultarea Comitetului european pentru risc sistemic, să propună, în cadrul unui raport depus până la 28 iunie 2023, posibile ajustări ale cerințelor de capital în domeniul riscurilor legate de durabilitate. Deși este corect ca subiecte de o asemenea amploare să fie discutate pe baze empirice, CESE consideră că termenul pentru depunerea raportului nu este suficient de ambițios. Pentru atenuarea consecințelor schimbărilor climatice sunt necesare acțiuni rapide. CESE subliniază deja că învățămintele desprinse din aceste propuneri vor fi fundamentale pentru finanțarea Pactului verde european. Prin urmare, informațiile respective nu vor fi de natură tehnică, ci politică, iar CESE consideră că acestea trebuie să fie abordate în cadrul unei proceduri legislative ordinare desfășurate cu participarea Parlamentului European.

3.4. *Supravegherea la nivel de grup*

3.4.1. Practicile de supraveghere au evidențiat deficiențe de reglementare în ceea ce privește supravegherea la nivel de grup. CESE sprijină propunerile Comisiei Europene de a include în mod direct holdingurile de asigurare și holdingurile mixte financiare în domeniul de aplicare al cadrului de supraveghere al UE. Din punctul de vedere al consumatorului, este important să se asigure transparența prezentării externe a unui grup în ceea ce privește raporturile sale de răspundere.

3.5. *Rolul asigurărilor în timpul pandemiilor și al altor evenimente perturbatoare pentru economie la scară largă*

3.5.1. CESE este de acord cu evaluarea Comisiei Europene potrivit căreia pandemia a evidențiat necesitatea unor informații mai clare și mai simple cu privire la condițiile asigurării și ale garanțiilor oferite consumatorilor, în special în ceea ce privește întreruperea activității și asigurarea de călătorie, precum și necesitatea de a verifica în mod constant dacă produsele de asigurare sunt în continuare în conformitate cu nevoile consumatorilor. Este la fel de important ca consumatorii să își poată exercita drepturile. Este evident că practica anterioară de supraveghere a produselor de asigurare nu a funcționat în mod corespunzător. CESE invită Comisia să solicite EIOPA să prezinte propuneri specifice privind modul în care poate fi soluționată mai eficient problema descrisă și care este cunoscută deja de mult timp.

3.5.2. Pandemia, efectele schimbărilor climatice de o amploare fără precedent cu care ne confruntăm în Europa și care includ incendiile forestiere, seceta, degradarea pădurilor, ploile abundente și inundațiile, precum și noi riscuri majore, cum ar fi riscurile cibernetice, ridică problema disponibilității acoperirii asigurării pentru astfel de evenimente, care nu vor rămâne singulare. CESE sprijină ferm planul Comisiei Europene de a lansa, până în 2022, un dialog privind reziliența la efectele schimbărilor climatice, care să reunească asigurători, reasigurători, organisme publice și alte părți interesate relevante. CESE încurajează implicarea în acest dialog, încă de la început, a reprezentanților societății civile.

⁽¹⁾ Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale (EIOPA).

3.6. Sistemele de garantare a asigurărilor (SGA), redresarea și rezoluția și noi măsuri de supraveghere

3.6.1. Comisia Europeană nu prezintă o propunere de armonizare a multitudinii de SGA din Europa. Ea nu reușește să facă acest lucru, în pofida faptului că, în ultimă instanță, SGA oferă asiguraților și beneficiarilor o protecție importantă. Un sistem paneuropean de garantare a asigurărilor, ținând seama de natura produselor și, prin urmare, de nevoia de protecție a consumatorilor, ar spori în mod semnificativ încrederea în piața unică europeană a asigurărilor. Așa cum sugerează și EIOPA, CESE consideră că este necesară cel puțin armonizarea urgentă a unui set de principii minime privind SGA. Pe de altă parte, CESE consideră, de asemenea, așa cum a subliniat Comisia Europeană, că acest lucru ar genera o sarcină financiară considerabilă pentru piețele de asigurări din unele state membre care nu dețin încă sisteme SGA, această sarcină nefiind considerată a fi rezonabilă în această fază a redresării în urma crizei provocate de pandemia de COVID-19. Ca prim pas, CESE invită Comisia Europeană să prezinte fără întârziere o propunere de instituire a unui cadru minim pentru sistemele de garantare a asigurărilor (SGA) prin care să se abordeze acest subiect, cu o perioadă adecvată de tranziție și fără a supune piețele la presiuni excesive.

3.6.2. Prin propunerea privind redresarea și rezoluția ⁽²⁾, Comisia Europeană extinde instrumentele de supraveghere pentru a permite autorităților de supraveghere să acționeze mai rapid și mai eficient în cazul unei crize corporative și, în special, în cazul unei crize emergente. Aceste instrumente includ, de asemenea, măsuri precum planul de redresare preventivă și de rezoluție, inclusiv cu implicarea la nivel de grup. Deși sunt definite instrumentele și competențele aplicabile în materie de rezoluție, nu există o distincție clară între acestea și măsurile de supraveghere stabilite deja în Directiva Solvabilitate II. În ansamblu, se pun sub semnul întrebării numeroase aspecte ale așa-numitei scări de intervenție, care și-a dovedit deja pe deplin eficiența, întrucât noile competențe de intervenție ar trebui să se aplice înaintea oricărei încălcări a cerințelor de capital de solvabilitate (SCR). CESE consideră că este indispensabil ca măsurile propuse să fie pe deplin aliniată cu reglementările privind scara de intervenție. Normele de rezoluție ar trebui să faciliteze o abordare armonizată la nivel de grup, în special în cazul grupurilor financiare mixte.

3.6.3. În ceea ce privește propunerile, s-a susținut că pandemia de COVID-19, în special politica privind ratele scăzute ale dobânzii, a arătat că setul de instrumente Solvabilitate II a fost suficient pentru a face față situațiilor dificile. Deși acest lucru este, în mare măsură, adevărat, CESE nu împărtășește acest raționament. Având în vedere experiența dobândită în urma crizelor financiare din trecut, CESE consideră că este urgent să se înceapă, chiar înainte de depășirea cerințelor minime de capital, măsuri de intervenție etapizată în situații de criză la nivel de întreprindere atunci când există indicii clare că situația se deteriorează. CESE subliniază că, în procesul de concepere și punere în aplicare specifică a reglementărilor, va fi foarte important să se definească și să se delimiteze în mod clar sarcinile EIOPA și ale autorităților naționale de supraveghere.

Bruxelles, 23 februarie 2022.

Președinta
Comitetului Economic și Social European
Christa SCHWENG

⁽²⁾ COM(2021) 582 final.