

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/71/ES in Direktive 2009/138/ES glede pristojnosti Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine ter Evropskega organa za vrednostne papirje in trge

(COM(2011) 8 konč. – 2011/0006 (COD))

(2011/C 218/15)

Poročevalec: **g. WUERMELING**

Evropski parlament (3. februarja 2011) in Svet (2. marca 2011) sta sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/71/ES in Direktive 2009/138/ES glede pristojnosti Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine ter Evropskega organa za vrednostne papirje in trge

COM(2011) 8 konč. – 2011/0006 (COD).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 5. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 5. maja) s 111 glasovi za, 1 glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Zaključki in priporočila

1.1 EESO **izrecno pozdravlja predlog Evropske komisije** za direktivo o spremembi direktiv 2003/71/ES in 2009/138/EC. EESO podpira prizadevanja Komisije za spremembo sektorske zakonodaje, da se omogoči učinkovito delovanje evropskega sistema finančnih nadzornih organov (ESFS). Ponovno poudarja tudi svojo trdno podporo novim pravilom nadzora zavarovalništva (direktivi „Solventnost II“), zlasti glede na izkušnje iz nedavne finančne krize.

1.2 Kljub temu **je treba pri** prizadevanjih za primerne standarde solventnosti **upoštevati potrebo po zagotavljanju zmogljivosti zavarovalnih trgov** za prevzemanje tveganj od strank in za izvajanje njihove vloge ponudnikov financiranja za občine in podjetja vseh velikosti.

1.3 EESO pozdravlja nadaljnje spremembe direktive Solventnost II v zvezi s **prehodnimi določbami** in dvomesečno podaljšanje roka za začetek veljavnosti.

1.4 EESO poudarja potrebo po načelu za prehod iz sedanjega sistema (direktiva Solventnost I) na novi sistem (direktiva Solventnost II). Zagotoviti je treba **nemoten prehod na novi režim**. Motnje na trgu je treba preprečiti s pristopom, ki dosledno povezuje nadzorne ukrepe s prehodnimi določbami. Direktiva Solventnost II ne sme povzročiti koncentracije trga, zlasti ne glede na male in srednje velike zavarovalnice.

1.5 Prehodni ukrepi, kot so določeni v sedanjem predlogu, bi morali omogočiti **proces postopnega uvajanja/opuščenja**, ki upošteva sposobnost podjetij za uresničevanje sprememb.

Prehod, katerega trajanje bi bilo maksimirano, bi lahko skrajšala Komisija, če in ko se pojavijo dosledni dokazi, ki bi to upravičili. Jasno pa je, da bodo prehodna obdobja različna za različna področja.

1.6 **Razpored izvajanja bi moral realno odražati zmogljivosti tako nadzornikov kot zavarovalnic**, vključno z manjšimi podjetji, da se dosežejo cilji, ki jih določa direktiva Solventnost II. EESO poziva Komisijo in EIOPA (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine), naj zagotovita, da nova ureditev ne bo vodila do upravne preobremenjenosti in da ne bo preveč kompleksna, kar bi lahko negativno vplivalo na kakovost storitev za potrošnike.

1.7 EESO podpira **demokratsko legitimizacijo prihoda njegovega evropskega sklopa določb** („enotna pravila zakonodaje“) za zavarovatelje. Obravnavati je treba tudi opredelitev ustreznega področja uporabe tehničnih standardov kot dodatnega orodja za konvergenco nadzora in pripravo enotnega pravilnika.

1.8 EESO se strinja s Komisijo, da je treba natančno **razlikovati** med **izključno tehničnimi vprašanji** ter vprašanji **politične** narave, ki so v pristojnosti institucij Skupnosti s političnim mandatom.

1.9 Vendar pa EESO poudarja, da ima **EIOPA status samostojnega organa**. EIOPA v okviru svoje naloge, da prispeva k oblikovanju enotnega pravilnika, deluje v skladu s pooblastili, ki so jih določile zakonodajne institucije s politično odgovornostjo.

1.10 EESO meni, da bi moralo zavarovalništvo potrošnikom še naprej ponujati **dolgoročno zajamčene pokojnine** in ostati zanesljiv partner na področju zagotavljanja starostnih pokojnin. Zato je ustrezna struktura netvegane obrestne mere nepogrešljiva za izračun solventnostnega kapitala. EESO se zavzema za rešitev, ki bo zagotovila prihodnjo gospodarsko upravičenost teh proizvodov.

1.11 EESO priporoča tudi, da se metode za takšne izračune ne bi smele obravnavati le kot tehnično vprašanje, temveč jih je treba opredeliti pod nadzorom Evropskega parlamenta in Sveta, kar bi **odražalo politične implikacije**, ki jih lahko ima uvedba teh metod za splošno stopnjo pripravljenosti državljanov v zvezi z višjo pričakovano življenjsko dobo in nizko stopnjo zamenjave z mlajšimi generacijami.

1.12 EESO poudarja pomen **stalnega posvetovanja z zainteresiranimi stranmi organa EIOPA**, ki vključujejo predstavnike sindikatov trgovinske dejavnosti, potrošnike finančnih storitev ter znanstvenike na področju regulacije in nadzora.

2. Ozadje in splošne ugotovitve

2.1 Komisija je 19. januarja 2011 sprejela predlog direktive, katere namen je spremeniti dve prejšnji direktivi o dejavnostih v finančnem sektorju, Direktivo o prospektu in direktivo Solventnost II. Predlog direktive se imenuje „Omnibus II“, ker gre za drugo direktivo, ki povezuje različne spremembe sedanjih direktiv, da bi jo prilagodili novi evropski strukturi za finančni nadzor.

2.2 Direktiva Solventnost II zajema začetek opravljanja in opravljanje dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja. Cilj temeljito pripravljene reforme nadzora evropskega zavarovalništva je trajnostno okrepiti zavarovalništvo in povečati njegovo konkurenčnost, saj bodo kapitalske zahteve za zavarovatelje veliko bolj temeljile na oceni tveganja (I. steber). Posodobljene bodo tudi zahteve za kakovostno obvladovanje tveganja (II. steber) in poročanje zavarovateljev (III. steber).

2.3 Cilj direktive Omnibus II je prilagoditev evropske ureditve nadzora na podlagi sklepov skupine na visoki ravni, ki ji je predsedoval Jacques de Larosière, in sporočila Komisije iz maja 2009, v katerem je predlagala vzpostavitev evropskega sistema finančnih nadzornikov (ESFS), sestavljenega iz mreže nacionalnih nadzornih organov, ki delujejo v povezavi z novimi evropskimi nadzornimi organi (ESA).

2.4 EESO je sprejel nekaj mnenj (med drugim CESE 100/2010 in CESE 446/2010) o novi nadzorni strukturi ter izrazil široko podporo reformam in poudaril, da je treba razlikovati med tehničnimi in političnimi vprašanji, za katere velja, da so v pristojnosti institucij Skupnosti, ki imajo politični mandat. EESO je v teh mnenjih poudaril potrebo po novih

organih, da se ohrani dialog s predstavniškimi organi sektorja finančnih storitev, sindikati, potrošniki finančnih storitev ter tudi z EESO kot predstavnikom organizirane civilne družbe v Evropi.

2.5 EESO je izrazil splošno podporo delu Komisije pri zagotavljanju, da imajo novoustanovljeni organi pristojnosti, ki jim omogočajo določanje tehničnih standardov in odpravljanje razlik med nacionalnimi nadzornimi organi, kar je namen obravnavanega predloga za področje vrednostnih papirjev, zavarovanj in poklicnih pokojnin.

2.6 EESO pozdravlja splošne cilje te direktive, tj. zaščito vseh uporabnikov finančnih storitev in zagotovitev stabilnosti trgov ob uporabi prilagodljivega pristopa; pozdravlja tudi njeno zavezanost k načeloma nujnosti in sorazmernosti pri izboljšanju konvergence nadzora ter pripravo enotnega pravilnika. Ti cilji lahko prispevajo k procesu oblikovanja enotnega trga in ohranjanju vodilnega položaja Evrope na področju mednarodnih standardov, ne da bi izgubili stik z mednarodnimi trgi finančnih storitev.

2.7 Direktiva Omnibus II predvsem spreminja direktivo Solventnost II, saj določa nove pristojnosti za zavezujoče tehnične standarde in uskladitev postopkov za izvedbene ukrepe z Lizbonsko pogodbo. Predlog vsebuje tudi splošne spremembe, ki so skupne večini sektorske zakonodaje v finančnem sektorju, vključene v direktivo Omnibus-I, ter so potrebne za delovanje direktiv v okviru novih organov, na primer preimenovanje „CEIOPS“ v „EIOPA“ in zagotavljanje ustreznih kanalov za izmenjavo informacij.

2.8 Predlog usklajuje obstoječo ureditev izvedbenih pooblastil („druge stopnje“) z Lizbonsko pogodbo. Direktiva Solventnost II je začela veljati pred sprejetjem nove pogodbe. Zato je treba preoblikovati obstoječa pooblastila druge stopnje v delegirane akte, izvedbene ukrepe ali regulativne tehnične standarde. Predvideti je treba ustrezne nadzorne postopke.

2.9 Direktiva Solventnost II določa tudi prehodno ureditev, da se omogoči nemoten prehod na novo ureditev. Motnje na trgu je treba preprečiti, omogočeno pa bi moralo biti tudi upoštevanje vpliva na celo vrsto pomembnih zavarovalniških proizvodov.

3. Spremembe direktive Solventnost II

3.1 EESO je v mnenju o direktivi Solventnost II (EESO 976/2008) **pozdravil temeljna prizadevanja za krepitev zavarovalništva** in povečanje njegove konkurenčnosti z boljšim razporejanjem kapitala, boljšim obvladovanjem tveganj in boljšim poročanjem. EESO v zvezi s tem tudi meni, da direktiva Solventnost II predstavlja primeren odziv glede na izkušnje iz nedavne finančne krize. Odbor podpira pristop Komisije, da ne določa nobenih temeljnih sprememb direktive

Solventnost II. Vendar bo lahko v primerih, ko se prilagoditev izvedbenih ukrepov zdi neprimerna, potrebnih več sprememb za posebna področja z omejenim obsegom.

3.2 Postopoma so se – ko so zaradi krize, ki jo je povzročilo trgovanje s kreditnimi izvedenimi finančnimi instrumenti, nastale skrbi glede ustreznosti vseh finančnih dejavnosti – pojavili številni strahovi, da bi na prilagajanje standardov solventnosti, ki veljajo za zavarovalne dejavnosti, vplivale predpostavke, ki izhajajo iz nagnjenosti k izogibanju tveganjem za vsako ceno. EESO pozdravlja izjave Komisije, da bo potrdila svojo zavezo k uravnoteženemu stališču o teh standardih. Zato jo poziva, da **prepreči težave zaradi nestanovitnosti vrednosti v sektorju**, v katerem so dolgoročne obveznosti pravilo.

3.3 Od začetka procesa revizije direktive Solventnost II je bilo opravljenih več krogov količinskih študij učinka; zadnja je znana kot „QIS 5“ in se nanaša na približno dve tretjini evropskega zavarovalniškega trga. Rezultate, ki zahtevajo dodatno poglobljeno analizo, je pred kratkim objavil organ EIOPA. Na podlagi opravljenih študij vpliva pa je postalo jasno, da bi lahko imela čas in obseg prehoda na novo ureditev **hude posledice za razpoložljivost in cenovno dostopnost zavarovanja** tako za skupnosti, podjetja in zasebna gospodinjstva kakor tudi za pogoje poslovanja zavarovalnic.

3.4 Odbor ponavlja že izraženo podporo načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti. Poudaril je, da naj bi to privedlo do jasnih in ustreznih zahtev, raznolikost zavarovalniškega trga (tako glede velikosti kot narave zavarovalnic) pa bi upravičila ustrezno obravnavo. EESO glede sedanje faze izraža skrb, da bo izvajanje direktive Solventnost II povzročilo določeno stopnjo **zapletenosti, ki ji male in srednje velike zavarovalnice ne bodo kos**.

3.5 Primerna zasnova prehodnih določb direktive Solventnost II in finančnega nadzora EU je bistvenega pomena za zagotavljanje **stabilnosti zavarovalniških trgov**. Ti cilji bodo ogroženi brez prave začetne usmeritve.

Odlog do 1. januarja 2013

3.6 EESO **odobrava dvomesečni odlog roka** za začetek veljavnosti direktive Solventnost II, ki bo zato začela veljati 1. januarja 2013.

3.7 EESO se strinja s Komisijo, da je boljše **začeti uporabljati novo ureditev direktive Solventnost II** z njenim novim načinom izračuna, poročanjem in drugimi zahtevami na datum, ki je za večino zavarovalnic **običajno začetek proračunskega leta** (1. januar), namesto da bi se začela uporabljati med proračunskim letom, kot je predlagano v direktivi Solventnost II (1. november). Zato je treba tudi druge roke iz direktive

Solventnost II – zlasti v zvezi s prehodnimi določbami in klavzulo o pregledu – podaljšati za dva meseca, kot je določeno v direktivi Omnibus 2.

Prehodna ureditev

3.8 Predlog Komisije upošteva poziv k **nemotenemu prehodu** med izpopolnjenimi standardi direktive Solventnost I in standardi direktive Solventnost II, da bi **preprečili motnje na trgu**. Skupine, ki opravljajo dejavnosti tako znotraj kot zunaj EU, bi morale biti zmožne bolj učinkovito upravljati razvoj svojega podjetja.

3.9 Pomembno je, da **prehod zajema vse tri stebre direktive Solventnost II**; EESO se strinja s Komisijo, da je treba omogočiti prehodne določbe v zvezi z izračuni, upravljanjem in poročanjem. Upoštevati je treba vpliv na vrsto zavarovalniških proizvodov, pomembnih za nacionalne trge. Peto količinsko študijo učinka (QIS5) je treba obravnavati kot primarni vir premislekov glede prehodnih zahtev. QIS5 razkriva nujno potrebo po doslednem konceptu prehoda (postopnega uvajanja oz. opuščanja), tako da imajo podjetja in nadzorniki **dovolj časa za ustrezne priprave**.

3.10 EESO priporoča, da se opravi ustrezna ocena načina, kako se lahko ta prehodna pravila dosledno **povežejo z nadzornimi ukrepi** v primeru neskladnosti z novimi pravili. Za nemoten prehod je treba upoštevati tudi sedanje ravni nadzornih ukrepov, kar bi zagotovilo, da **varstvo zavarovalncev ne bo slabše** kot zdaj.

3.11 EESO priporoča, da bi moral biti **prehod bolj jasno povezan s posodobljenimi standardi iz direktive Solventnost I**, ki naj bodo (neobvezna) minimalna raven.

3.12 EESO v zvezi s poročanjem priporoča podrobnejšo določitev ne samo načinov, temveč tudi vsebine in časa poročanja v prehodnem obdobju. Glede na to, da obstaja dvom o tem, kaj je treba vključiti v četrtletno poročilo ali celo v uvodno izjavo, se zdi bolje, da se prilagajanje standardom poročanja omogoči tudi po 1. januarju 2013. To bo bistvenega pomena za mala in srednje velika podjetja. Zlasti od vzajemnih družb in drugih zavarovalnic, ki nimajo dostopa do borznega trga, se ne sme zahtevati, da izpolnjujejo enake obveznosti poročanja kot mednarodna podjetja, ki kotirajo na borzi in že od samega začetka pripravljajo računovodski izkaz MSRP, ali da imajo enako kratke roke.

Zagotavljanje dolgoročnega jamstva za pokojnine

3.13 EESO je že poudaril **pomen trdnega in dobro upravljanega pokojninskega zavarovanja** ter drugih oblik skrbi za starost glede na staranje družb v Evropi, nazadnje pa v mnenju o zeleni knjigi Komisije o ustreznih, vzdržnih in varnih evropskih pokojninskih sistemih (EESO 72/2011).

3.14 Oblikovanje politik za izračun obrestne mere za pokojnine je bistvenega pomena za pogoje, pod katerimi lahko potrošniki dobijo takšno zaščito. EESO izraža **zaskrbljenost zaradi časovne strukture obrestne mere**, ki je trenutno v obravnavi. To bo verjetno povzročilo veliko zmanjšanje ponudbe in zvišanje cen pokojninskih produktov.

3.15 EESO je v zvezi s tem kritičen glede dejstva, da v skladu s predlogom Komisije za direktivo Omnibus II, časovne strukture obrestne mere in nelikvidne premije ne bodo določali zakonodajni organi. Časovna struktura obrestne mere in tveganje sprememb obrestne mere določata prihodnost zasebnih starostnih pokojnin. Tako **pomembna politična odločitev ne sme biti sprejeta le na upravni ravni organa EIOPA**.

Izzivi za organ EIOPA

3.16 Ta predlog in izvedbeni ukrepi še niso sprejeti, zato se že v izhodišču zdi, da je vprašljiv zlasti **časovni okvir za začetek uporabe direktive Solventnost II**. Od zavarovalnic ne moremo zahtevati odgovornosti za navodila, ki bodo objavljena v poznejši fazi. EESO zato spodbuja Komisijo, naj ta navodila izda takoj ali omogoči prilagajanje pod primernimi pogoji.

3.17 EESO se zaveda precejšnje delovne obremenitve, ki jo je prevzel organ EIOPA, zlasti glede na to, da je še vedno v procesu širitve in še nima predvidenega števila zaposlenih. EESO zato meni, da lahko obravnavani predlog **preseže njegove razpoložljive zmogljivosti**, in pričakuje, da bo Komisija ustrezno upoštevala ravnotežje prednostnih nalog, ki jih je treba določiti.

3.18 EESO meni, da je treba pozorno preučiti, ali bo EIOPA v času začetka veljavnosti direktive Solventnost II imela dovolj sredstev za pooblastila in naloge, ki jih ji dodeljuje direktiva Omnibus II, zlasti kar zadeva tehnične vhodne podatke in zavezujočo mediacijo. Predlog, naj bi EIOPA najpozneje do 31. decembra 2011 razvila osnutek izvedbenih ukrepov, se zdi nekoliko optimističen.

3.19 EESO se zaveda dejstva, da je organ EIOPA v procesu zaposlovanja osebja in zbiranja znanja. Prehodna ureditev bi morala biti odvisna od virov, dodeljenih organu EIOPA, da se preprečijo motnje, vire pa bi bilo treba dodeljevati glede na pristojnosti in naloge.

3.20 To bi lahko vplivalo na **uravnoveženost med nalogami nadzornih organov držav članic**, ki morajo dosledno opravljati vsakodnevni nadzor podjetij, ki so v njihovi pristojnosti, in nalogami novega organa.

3.21 Natančneje, EESO meni, da je treba **potrditi, da ima nadzornik skupine vodilno vlogo** pri potrjevanju notranjih modelov za celotno skupino. Meni tudi, da direktiva ne bi smela dopuščati nobenega dvoma o zadevni pristojnosti in odgovornosti.

3.22 EESO meni, da Komisija upravičeno obravnava raznolike vloge nacionalnih nadzornih organov in novega nadzornega organa EU za zavarovalništvo, tj. organa EIOPA. Pomembno je, da se na primeren način **predvidi možnost, da EIOP uravnoveženo rešuje spore** na tistih področjih, kjer so skupni postopki odločanja že predvideni v direktivi Solventnost II ali v nekem drugem sektorskem zakonodajnem aktu.

Izvedbena pooblastila

3.23 EESO meni, da delovanje sistema „Lamfalussy“, po katerem se izvaja finančna zakonodaja na različnih pravnih ravneh, zahteva **dosleden kaskadni sistema**, da se zagotovi, da tehnični standardi temeljijo na izvedbenih ukrepih, tako da se **nobeno vprašanje ne ureja brez politične odgovornosti**, zlasti glede subsidiarnosti, ter da naravnost izvedbenih ukrepov ostane enotna in jasna.

3.24 EESO se je seznanil s predlogom Komisije za zavezujoče tehnične standarde (tretje stopnje) na področjih, kjer so izvedbeni ukrepi (druge stopnje) že predvideni. **Področje uporabe dodatnih zavezujočih tehničnih standardov bi moralo biti omejeno**. To bi bilo zaželeno, če bo za prihodnje ravnotežje med evropskimi institucijami, ki bo doseženo s prenosom pooblastil, značilna večja jasnost.

3.25 EESO meni, da je lahko dajanje prednosti zavezujočim tehničnim standardom ključnega pomena za zagotavljanje kakovosti usklajenih pravil. Nekateri izvedbeni tehnični standardi morda ne bodo potrebni ob začetku uporabe direktive Solventnost II, organ EIOPA pa bi dobil več časa za njihovo pripravo, upoštevajoč sektorsko prakso in izkušnje nadzornikov. Drugi izvedbeni tehnični standardi se lahko obravnavajo kot neobvezni („lahko“) in jih je treba uvesti le, če bo v prihodnosti potrebna uskladitev.

3.26 Skrbno je treba preučiti obseg tehničnih standardov. **Vprašati se je treba**, ali je glede na subsidiarnost **predvideno število regulativnih aktov** na evropski ravni **res potrebno**. V primeru kakršnih koli dvomov ni treba določiti dodatnih tehničnih standardov (tretje stopnje) za posamezne izvedbene ukrepe (druge stopnje); zdi se na primer, da tretja stopnja ne bi bila potrebna v zvezi z lastno oceno tveganja in solventnostjo (ORSA), razvrstitvijo lastnih sredstev ali namenskimi sredstvi.

3.27 Večravska pravila ne bi bila pregledna. Poleg tega je možno, da bo prišlo do nacionalnih odstopanj za isto področje regulacije. To bi pomenilo **preveliko zapletenost**, zlasti za mala in srednje velika podjetja. Vidik, ki ga je tudi treba skrbno preučiti, je predlagana vsebinska razširitev nekaterih izvedbenih ukrepov.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON
