

Брюксел, 5.4.2018г.
COM(2018) 169 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на дял III от Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност („Платежоспособност II“) по отношение на надзора над група застрахователни и презастрахователни предприятия и оценката на преходния период за дейността по професионално пенсионно осигуряване, осъществявана от животозастрахователни предприятия

I. Въведение

От 1 януари 2016 г., когато Директивата „Платежоспособност II“¹ влезе в сила, беше осигурена ясна и солидна пруденциална рамка за застрахователните дружества в ЕС. Въз основа на рисковия профил на отделните дружества, с нея се насърчават съпоставимостта, прозрачността и конкурентоспособността.

Дял III от Директивата „Платежоспособност II“ се отнася до надзора над група застрахователни и презастрахователни предприятия. Директивата отразява новаторски надзорен модел, в който ключова роля е отредена на орган за групов надзор, като същевременно се признава и запазва важна роля за индивидуалния надзорен орган.

„Платежоспособност II“ съдържа също така разпоредби относно Директивата за институциите за професионално пенсионно осигуряване (ИППО)². По-конкретно, при определени условия дейността по професионално пенсионно осигуряване, осъществявана от животозастрахователни предприятия, е освободена в рамките на преходен период от пълното прилагане на капиталовото изискване за платежоспособност, предвидено в Директивата „Платежоспособност II“. Чрез изменение на Директивата „Платежоспособност II“ с Директивата за ИППО II този период беше удължен от края на 2019 г. до края на 2022 г.

Съгласно Директивата „Платежоспособност II“ Комисията е задължена да докладва на Европейския парламент и на Съвета относно разпоредбите за групов надзор, предвидени в дял III³, и относно преходния период за ИППО, управлявани от животозастрахователни предприятия. От съображения за удобство с настоящия доклад тези две (несвързани) изисквания се изпълняват в рамките на един документ.

II. Прилагане на дял III от Директивата „Платежоспособност II“ относно надзора над група застрахователни и презастрахователни предприятия

В член 242, параграф 1 от Директивата „Платежоспособност II“ се изисква Комисията да докладва относно прилагането на дял III от същата директива (групов надзор):

„В срок до 31 декември 2017 г. Комисията извършва оценка на прилагането на дял III, по-конкретно във връзка със сътрудничеството между надзорните органи в рамките на колегиума на надзорните органи и неговата функционалност и надзорните практики за определяне на изисквания за добавяне на капитал, и

¹ Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност („Платежоспособност II“) (ОВ L 335, 17.12.2009 г., стр. 1), изменена впоследствие с Директива 2011/89/ЕС (Директивата за финансовите конгломерати), Директива 2012/23/ЕС, Директива 2013/23/ЕС на Съвета, Директива 2013/58, Директива 2014/51/ЕС (Директивата „Омнибус II“) и Директива 2016/2341/ЕС (Директивата за институциите за професионално пенсионно осигуряване „ИППО II“).

² Директива (ЕС) 2016/2341 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване (ИППО) (ОВ L 354, 23.12.2016 г., стр. 37), която влезе в сила на 12 януари 2017 г. и трябва да бъде транспонирана в държавите членки до 13 януари 2019 г.

³ Съгласно член 242, параграф 2 от Директивата „Платежоспособност II“ се изисква до 31 декември 2018 г. Комисията да направи оценка на ползите от засиления групов надзор и капиталово управление в рамките на група от застрахователни или презастрахователни предприятия. Комисията е длъжна да представи доклада на Европейския парламент и на Съвета до края на 2018 г.

представя на Европейския парламент и на Съвета доклад, придружен, ако е необходимо, от предложения за изменение на настоящата директива.“

На 1 юни 2017 г. Комисията отправи искане към Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕЮРА) да даде своя принос към доклада. Голяма част (но не цялата) информация, предоставена от ЕЮРА на 24 януари 2018 г.⁴, беше включена в настоящия доклад.

а) Общи въпроси относно груповия надзор

Основните въпроси, уредени в Директива „Платежоспособност II“, дял III, глава I, са определението на понятието „група“ и обхватът на груповия надзор. ЕЮРА докладва за някои проблеми, свързани с определението на понятието „група“ по член 212, параграф 1:

- трудности при преценката на въпроса дали едно предприятие действително упражнява, посредством „координация на централно равнище“, господстващо влияние върху решенията, включително финансовите решения, на другите предприятия в групата;
- по отношение на групи от трети държави, които групи осъществяват дейност в няколко държави от ЕИП: трудности при идентифицирането на ситуациите, които изискват задействането на групов надзор и определянето на орган за групов надзор; и
- по отношение на застрахователните групи, извършващи основни операции извън ЕИП: ограничени правомощия на националните надзорни органи да налагат допълнителни капиталови изисквания, когато бъде установен съществен риск от други предприятия от групата, които са извън ЕИП, и да ограничават вътрешногруповите сделки.

ЕЮРА докладва за появата в ЕС на няколко структури от държави извън ЕИП със свързани инвестиционни фондове, които инвестират в застрахователни предприятия в ЕИП. Тези структури не се определят като групи по смисъла на Директивата „Платежоспособност II“. ЕЮРА призова за създаване на „протоколи“ за обмен на информация, въз основа на която да се оценяват потенциалните рискове от дейностите и несигурността относно стратегията на крайното предприятие майка със седалище в държава извън ЕИП.

Друг потенциален проблем е липсата на съгласуваност между предприятията в групата и обхвата на груповия надзор по отношение на застрахователните предприятия от трети държави, застрахователното холдингово дружество, смесеното финансово холдингово дружество или застрахователното холдингово дружество със смесена дейност. Въпреки че тези образувания могат да бъдат част от групата, в член 214 се посочва, че „упражняването на групов надзор в съответствие с член 213 не включва задължение за надзорните органи да упражняват надзорна функция“, освен в случаите на изисквания за „квалификация и надеждност“ по член 257. Тази потенциална липса на мерки за надзор върху холдинговото дружество може да представлява проблем, когато се счита, че оценката на дяловите участия е неадекватна. Освен това, при определянето на обхвата на надзора на груповата платежоспособност, член 218 налага изискване за упражняване на това правомощие в случаите на застрахователните или

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

презастрахователните предприятия, описани в член 213, параграф 2, букви а) и б), но член 214 позволява на органа за групов надзор да намали обхвата на груповия надзор за всеки конкретен случай поотделно.

б) Сътрудничество на надзорните органи в рамките на колегиумите на надзорните органи и функции на тези колегиуми

С Директивата „Платежоспособност II“ се укрепва сътрудничеството между надзорните органи и се установяват правата и задълженията на органа за групов надзор и на другите надзорни органи в рамките на колегиум на надзорните органи. Всеки колегиум на надзорните органи включва органа за групов надзор, надзорните органи на всички държави членки, в които се намират централните управления на дъщерните предприятия, и ЕИОРА. По данни на ЕИОРА през 2016 г. е имало 92 колегиума, което е дало възможност на националните надзорни органи редовно да обменят информация и да обсъждат и търсят решения относно различията в подходите на членовете.

Цялостната оценка е, че колегиумите функционират добре, а потенциални различия се срещат основно в областите, които включват упражняване на преценка, например надзора върху техническите резерви, изчислявани от застрахователните предприятия. С цел засилване на сътрудничеството, рамката позволява извършване на съвместни проверки на място, в които ЕИОРА има възможност да участва съгласно член 21 от Регламент (ЕС) № 1094/2010⁵ (Регламента за ЕИОРА). Този вид проверки стават по-разпространени, което свидетелства за „добро сътрудничество [между националните надзорни органи] при планирането и провеждането на съвместни проверки на място“. В доклада на ЕИОРА се посочва един въпрос във връзка с езика, използван по време на проверките: „в някои случаи, съгласно местното законодателство, ръководството на предприятието трябва да отговаря на въпроси и да предоставя информация само на местния език“.

в) Надзор на ниво подгрупа

С разпоредбата на член 215, параграф 1 от Директивата „Платежоспособност II“ се установява общо правило, според което системата за групов надзор на равнището на Съюза се основава на крайното предприятие майка⁶. От друга страна, чрез дерогация от това правило, текстът на член 216, параграф 1 предвижда, че държавите членки могат да разрешат на надзорните си органи след консултация с органа за групов надзор и крайното предприятие майка на равнището на Съюза да решат да подложат на групов надзор крайното застрахователно или презастрахователно предприятие майка, застрахователното холдингово дружество или смесеното финансово холдингово дружество на национално ниво. Това е известно като надзор на ниво подгрупа.

⁵ Регламент (ЕС) № 1094/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/79/ЕО на Комисията (ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 48).

⁶ Когато застрахователното или презастрахователното предприятие, притежаващо дялово участие, или застрахователното холдингово дружество, или смесеното финансово холдингово дружество, посочени в член 213, параграф 2, букви а) и б), са сами по себе си дъщерни предприятия на друго застрахователно или презастрахователно предприятие или друго застрахователно холдингово дружество, или друго смесено финансово холдингово дружество със седалище в Съюза, членове 218—258 се прилагат само на нивото на крайното застрахователно или презастрахователно предприятие майка, на застрахователното холдингово дружество или смесеното финансово холдингово дружество със седалище в Съюза.

По данни на ЕЮРА три надзорни органа на ЕС упражняват надзор на ниво подгрупа върху осем трансгранични групи. Непосредственото следствие е, че се създава допълнителен колегиум за всяка подгрупа (включително отделно координационно споразумение, план за извънредни ситуации и двоен обмен на информация) и се получава припокриване при отчитането на групата пред надзорните органи и нейните подгрупи. Тези допълнителни усложнения трябва да бъдат съпоставени с факта, че надзорът на ниво подгрупа е от голямо значение за държавите членки, които го практикуват.

г) Вътрешни модели на групата

В съответствие с ориентирания към риска подход към капиталовото изискване за платежоспособност, Директивата „Платежоспособност II“ позволява на отделните застрахователни и презастрахователни предприятия и групите да използват вътрешни модели за изчисляване на капиталовото изискване за платежоспособност, вместо стандартната формула, при условие че те са одобрени от надзорните органи. В член 231 са определени вътрешните модели на групата и са предвидени насоки за съответните надзорни органи относно начините за постигане на съвместно решение по заявлението. ЕЮРА съобщава, че 11 национални надзорни органа са одобрили (трансгранични и местни) вътрешни модели на групи, а вътрешни модели на индивидуално равнище се използват в 17 държави членки.

Националните надзорни органи не считат, че ЕЮРА е един от „съответните надзорни органи“ (по смисъла на член 347, параграф 3 от Делегиран регламент (ЕС) 2015/35 на Комисията)⁷ във връзка с вземането на съвместни решения в колегиумите относно вътрешните модели, поради което ЕЮРА по принцип не получава материалите по официалните заявления. ЕЮРА стига до заключението, че неговата ограничена роля при оценяването и одобряването на трансгранични вътрешни модели понякога възпрепятства работата му при оценката и насърчаването на сближаването. От друга страна, съгласно член 248, параграф 3 от Директивата „Платежоспособност II“ ЕЮРА има членство в колегиума на надзорните органи, а съгласно член 231, параграф 1 „органът за групов надзор незабавно уведомява другите членове на колегиума на надзорните органи и им представя пълното заявление“.

Макар че много от колегиумите са имали трудни дискусии, към днешна дата те са достигнали до съвместни решения относно вътрешните модели на групата, без да искат посредничество от страна на ЕЮРА. Въпреки това ЕЮРА посочва няколко случая, в които групата е решила да изключи една или повече държави от обхвата на заявлението за вътрешен модел на групата, когато е имала опасения, че в противен случай няма да се стигне своевременно до съвместно решение за одобрение преди 1 януари 2016 г. — началната дата за прилагане на Директивата „Платежоспособност II“.

д) Добавяне на капитал при група

Когато рисковият профил на групата не е подходящо отразен, може да бъде наложено добавяне на капитал към консолидираното групово капиталово изискване за платежоспособност. ЕЮРА докладва, че през 2016 г. тази мярка е била използвана от

⁷ Делегиран регламент (ЕС) 2015/35 на Комисията от 10 октомври 2014 г. за допълнение на Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II) (ОВ L 12, 17.1.2015 г., стр. 1).

един надзорен орган за четири групи⁸. Три добавяния на капитал на ниво група са били свързани със значително отклонение в рисковия профил, заложен в стандартната формула; в един случай добавянето на капитал е било свързано с вътрешен модел, който не обхваща всички съществени отклонения в рисковия профил.

е) Други въпроси, свързани с груповия надзор

ЕИОРА не е получил искания за уреждане на разногласия в рамките на колегиум на надзорните органи съгласно член 19 от Регламента за ЕИОРА.

Надзорът над груповата платежоспособност за групи с централизирано управление на риска е уреден в членове 236—239 от директивата. В тази връзка ЕИОРА посочва, че досега сред надзорните органи няма предоставени съгласия за централизирано управление на риска.

III. Преходен период за дейността по професионално пенсионно осигуряване, осъществявана от животозастрахователни предприятия

Член 308б, параграф 15 от Директивата „Платежоспособност II“, изменен с член 63 от Директивата за ИППО II, изисква от Комисията да докладва относно действието на преходния период, посочен във въведението:

„15. Когато при влизане в сила на настоящата директива държавите членки по произход прилагат разпоредбите, посочени в член 4 от Директива (ЕС) 2016/2341, тези държави членки по произход могат да продължат да прилагат законовите, подзаконовите и административните разпоредби, които са били приети от тях с оглед спазване на членове 1—19, членове 27—30, членове 32—35 и членове 37—67 от Директива 2002/83/ЕО, както е в сила към 31 декември 2015 г., за преходен период, изтичащ на 31 декември 2022 г.

[...]

До 31 декември 2017 г. Комисията представя доклад на Европейския парламент и на Съвета относно това, дали посоченият в първа алинея срок следва да бъде удължен, като се вземат предвид промените в законодателството на Съюза или в националното право, произтичащи от настоящата директива.“

Въпреки че законодателството предвижда представяне на доклад в края на 2017 г., преходният период изтича едва на 31 декември 2022 г., така че може да се счита, че в края на 2017 г. е малко рано да се правят окончателни заключения относно неговото действие. На този етап Комисията няма на разположение нови елементи, които да дават основания за по-нататъшно удължаване на преходния период, но ще продължи да наблюдава ситуацията, след като Директивата за ИППО II започне да се прилага от 13 януари 2019 г. Наблюдението ще допринесе за прегледа на тази директива, който трябва да бъде извършен до 13 януари 2023 г. (вж. член 62 от Директивата за ИППО II).

IV. Заключение

В член 242, параграф 1 от Директивата „Платежоспособност II“ се предвижда, че докладът на Комисията относно прилагането на дял III (групов надзор) може да бъде придружен от законодателни предложения.

⁸ https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/EIOPA-BoS-17-336rev2_EIOPA%2017%20report%20on%20the%20use%20of%20Capital%20Add%20Ons.pdf

Тъй като през 2020 г. предстои обща оценка на Директивата „Платежоспособност II“ и като се има предвид значението на стабилната регулаторна рамка, Комисията счита, че на този етап са необходими законодателни изменения в само една от горепосочените области: в областта на вътрешните модели на групата, в случаите, когато са установени различия между държавите членки и ЕИОРА се нуждае от разширени правомощия, за да може да постигне сближаване.

Вече обаче бяха предприети действия по този въпрос поради неотложността на въпроса и възможността, предоставена с пакета от предложения на Комисията за преглед на функционирането и финансирането на европейските надзорни органи (приет на 20 септември 2017 г.). Пакетът включваше законодателно предложение за изменение на Директивата „Платежоспособност II“⁹, насочено към смекчаване и предотвратяване на различията при надзора и одобрението на вътрешни модели на групата. В член 2 от предложението са включени изменения на Директивата „Платежоспособност II“, насочени към:

- засилване на ролята на ЕИОРА с оглед на приноса му за сближаването на надзорните практики по отношение на заявленията за вътрешни модели (на равнище отделно предприятие и на равнище група) и във връзка с обмена на информация относно тези заявления; и
- предвиждане на възможността ЕИОРА да издава становища по този въпрос, както и да оказва съдействие при уреждането на спорове между надзорните органи по тяхно искане или по собствена инициатива, или, при определени обстоятелства, по искане на съответните предприятия.

В измененията също така се предвижда, че ЕИОРА следва да изготвя годишни доклади по този въпрос. Това ще даде възможност да се следи отблизо състоянието при заявленията за вътрешни модели, включително да се обърне внимание на все още нерешени проблеми, свързани със сближаването на надзорните практики в тази област.

Що се отнася до преходния период за дейността по професионално пенсионно осигуряване, осъществявана от животозастрахователни предприятия, Комисията може да вземе решение относно евентуалното му удължаване, когато изтичането му наближи (края на 2022 г.). Ако бъде взето решение за удължаване на периода, законодателно предложение може да бъде внесено своевременно преди края на 2022 г.

⁹ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2014/65/ЕС относно пазарите на финансови инструменти и Директива 2009/138/ЕО относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II) (COM(2017) 537 final). Вж. също COM(2017) 536 final (предложение за Регламент за изменение на различни регламенти, включително на регламента за създаване на ЕИОРА).