

Jerzy Łańcucki

# Wpływ regulacji Omnibus II<sup>1</sup> i FICOD 1<sup>2</sup> na proces implementacji dyrektywy Wyplacalność II

---

W artykule podjęto próbę opisanie i dokonania oceny zakresu i charakteru zmian w projekcie „drugiej dyrektywy zbiorczej” i dyrektywie wprowadzającej zmiany w odniesieniu do dodatkowego nadzoru nad podmiotami finansowymi konglomeratu finansowego, które w sposób istotny mogą rzutować na ostateczny kształt pakietu Solvency II.

Przeprowadzona analiza wskazuje na to, że w obszarze zastosowania środków związanych z wy ceną zobowiązań z tytułu zawartych umów ubezpieczenia bardziej uwarunkowania polityczne, niż charakter rozwiązań technicznych, wpłynęły na opóźnienie decyzji uczestników trilogu.

Z kolei w odniesieniu do problemu nadzoru dokonana analiza może prowadzić do wniosku, że przyjmowane rozwiązania mogą wywołać zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki dla poszczególnych narodowych rynków ubezpieczeniowych. Kraje macierzyste międzynarodowych grup finansowych dążą do tego, aby przyjęte regulacje dawały priorytet nadzorowi sprawowanemu w sposób zintegrowany. Kraje goszczące spółki zależne tych grup opowiadają się z kolei za pozostawieniem jak największych kompetencji w rękach lokalnego nadzoru. Przyjmowane obecnie rozwiązania zdają się sprzyjać dużym międzynarodowym grupom finansowym.

**Słowa kluczowe:** Wyplacalność II, pakiet LTG, druga dyrektywa zbiorcza, mediacja, EIOPA, finansowa spółka holdingowa o działalności mieszanej.

---

## 1. Wprowadzenie

W dniu 2 października 2013 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt dyrektywy w sprawie przesunięcia, po raz kolejny<sup>3</sup>, terminu transpozycji dyrektywy Wyplacalność II na dzień 31 stycznia 2015 r. oraz rozpoczęcia jej stosowania na dzień 1 stycznia 2016 r.<sup>4</sup>

Zdaniem Komisji Europejskiej, podstawową przyczyną kolejnego przesunięcia terminu jest to, że wniosek legislacyjny z 19 stycznia 2011 r., znany jako Omnibus II, w kilku podstawowych kwestiach nie znajdował przez wiele miesięcy akceptacji wszystkich podmiotów decydujących o przyjęciu tego wniosku, tj. Parlamentu, Rady i Komisji Eu-

---

<sup>1</sup> Wniosek – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywy 2003/71/WE i 2009/138/WE w zakresie uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, KOM/2011/8, Bruksela, 19.01.2011.

<sup>2</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/89/UE z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zmiany dyrektyw: 98/78/WE, 2002/87/WE, 2006/48/WE i 2009/138/WE w odniesieniu do dodatkowego nadzoru nad podmiotami finansowymi konglomeratu finansowego, Dz. U. UE L 326 z 8.12.2011.

<sup>3</sup> Termin transpozycji i daty rozpoczęcia stosowania dyrektywy 2009/138/WE zostały pierwotnie wyznaczone na dzień odpowiednio: 31 października 2012 r. i 1 listopada 2012 r., następnie odpowiednio: 3 czerwca 2013 r. i 1 stycznia 2014 r.

<sup>4</sup> 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. UE L 335 z 17.12.2009.

ropejskiej, a rozmowy między tymi podmiotami w ramach tzw. trilogów zakończyły się dopiero 13 listopada 2013 r.<sup>5</sup>

Ponieważ wspomniany wniosek legislacyjny wprowadza istotne zmiany do dyrektywy Wyplacalność II, zdaniem Komisji byłoby niecelowe utrzymanie przyjętego poprzednio terminu stosowania dyrektywy Wyplacalność II od stycznia 2014 r.

W „Uzasadnieniu” do wniosku z 2 października 2013 r. Komisja stwierdziła m. in., że pozostawienie terminu transpozycji dyrektywy Wyplacalność II bez zmian oznaczałoby, że dyrektywa ta musiałaby zostać wdrożona bez przepisów przejściowych i innych ważnych dostosowań w niej przewidzianych. Proponowana zmiana, zdaniem Komisji, jest konieczna w celu uniknięcia powstania próżni prawnej z dniem 1 stycznia 2014 r. Dalej w „Uzasadnieniu” stwierdza się, że jej brak spowodowałby powstanie rozbieżności między unijnym systemem prawnym (Wyplacalność II) a systemami prawnymi państw członkowskich, w których nadal obowiązywałby przetransponowany system Wyplacalność I. Oznaczałoby to brak pewności prawa dla organów nadzoru, zakładów i państw członkowskich. Zatem w celu uniknięcia takiej sytuacji oraz zapewnienia ciągłości prawnej obowiązujących przepisów dotyczących wyplacalności (Wyplacalność I) aż do wejścia w życie całego pakietu Wyplacalność II proponuje się, aby odpowiednie terminy transpozycji i rozpoczęcia stosowania, przewidziane w dyrektywie 2009/138/WE, zostały **po raz ostatni przedłużone**<sup>6</sup>.

Zdaniem wnioskodawcy, zapewni to organom nadzoru oraz zakładom ubezpieczeń i zakładom reasekuracji odpowiedni czas na przygotowanie się do stosowania pakietu Wyplacalność II. Umożliwi to zarazem rozpoczęcie procedur zatwierdzenia przez organy nadzoru, np. w odniesieniu do modeli wewnętrznych i parametrów specyficznych dla poszczególnych zakładów.

Blisko trzyletni okres procedowania projektu dyrektywy Omnibus II, w konfrontacji z argumentami przedstawionymi przez Komisję, stanowi istotną okoliczność składającą do przeprowadzenia analizy najbardziej kontrowersyjnych zapisów tej dyrektywy w celu określenia rzeczywistego ciężaru gatunkowego niewralgicznych postanowień zawartych w tym wniosku legislacyjnym, a mających istotne znaczenie dla funkcjonowania całego rynku ubezpieczeniowego.

## **2. Zakres i charakter zmian w dyrektywie Omnibus II**

Inicjatywa ustawodawcza, określana mianem Omnibus II, ma na celu przede wszystkim wdrożenie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. Potrzeba taka powstała z uwagi na to, że dyrektywa Wyplacalność II została przyjęta w 2009 r., natomiast rozporządzenie ustanawiające Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA)<sup>7</sup> zostało przyjęte dopiero w 2010 r.

<sup>5</sup> *Insurance Europe welcomes EU agreement on Omnibus II*, Press Release, 14 November 2013; **13 listopada 2013 r. w ramach trilogu osiągnięto porozumienie zarówno w odniesieniu do dyrektywy Omnibus II, jak i dyrektywy z 2 października 2013 r. Termin transpozycji dyrektywy Wyplacalność II ustalono na 31 marca 2015 r., a termin zastosowania na 1 stycznia 2016 r. Terminy te zostały również przegłosowane 21 listopada przez Parlament Europejski.**

<sup>6</sup> Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyplacalność II) w odniesieniu do terminu jej transpozycji i daty rozpoczęcia jej stosowania oraz daty uchylecia niektórych dyrektyw, Bruksela, 2.10.2013, COM/2013/680 final.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu

Do najważniejszych zmian proponowanych w tym wniosku legislacyjnym, a dotyczących dyrektywy Wyplacalność II, można zaliczyć:

- kwestię uprawnień do prowadzenia przez EIOPA wiążącej mediacji, zgodnie z art. 19 rozporządzenia w sprawie EIOPA;
- ustanowienie wymogów przejściowych dotyczących wymagań w zakresie zarządzania, wyceny, sprawozdań dla organów nadzoru i podawania do informacji publicznej, określania i klasyfikacji środków własnych, standardowej formuły obliczenia kapitałowego wymogu wypłacalności oraz wyboru metod ustalania wartości rezerw techniczno-ubezpieczeniowych i założeń w tym zakresie;
- upoważnienie Komisji Europejskiej do przyjmowania środków w drodze **aktów delegowanych poziomu 2 i 3<sup>8</sup> (wiążących prawnie) w zakresie systemu Wyplacalność II.**

### 2.1. Mechanizm mediacji prowadzonej przez EIOPA

Ponieważ dyrektywa Wyplacalność II została przyjęta w 2009 r., natomiast rozporządzenie ustanawiające EIOPA, w którym określono m.in. zakres kompetencji nadzorczych Urzędu, przyjęto dopiero w 2010 r., należało dostosować określone postanowienia dyrektywy Wyplacalność II do przyjętej regulacji sektorowej dotyczącej nadzoru.

Obecnie dyrektywa Wyplacalność II przewiduje wspólne decyzje w zakresie zatwierdzania wniosków o użycie modelu wewnętrznego na szczeblu grupy i jednostki zależnej (art. 237) oraz identyfikacji organu sprawującego nadzór nad grupą na podstawie innej niż kryteria określone w art. 247<sup>9</sup>. We wszystkich tych obszarach rola EIOPA w rozstrzyganiu sporów ma charakter niewiążącej prawnie mediacji, opartej na konsultacjach i przedstawieniu opinii. W rozporządzeniu ustanawiającym EIOPA przewidziano mechanizm dotyczący rozstrzygania sporów między właściwymi organami krajowymi. W przypadku, gdy właściwy organ danego kraju nie zgadza się ze sposobem zastosowania przepisów proceduralnych, podjętymi działaniami lub niepodjęciem działań przez właściwy organ innego państwa członkowskiego, w okolicznościach określonych w przywoływanych w rozporządzeniu aktach prawnych Unii, to wówczas EIOPA – na wniosek co najmniej jednego z właściwych organów, którego to dotyczy – może podjąć działania, które umożliwią tym organom wypracowanie porozumienia.

Na tym etapie Urząd występuje w roli mediatora (art. 19). Jeżeli zainteresowane właściwe organy nie osiągną porozumienia w fazie postępowania pojednawczego, to wówczas Urząd może – zgodnie z procedurą określoną w tym rozporządzeniu (art. 19 ust. 1) w celu rozstrzygnięcia sprawy wydać decyzję zobowiązującą te organy do podjęcia określonych działań lub do powstrzymania się od działań, ze **skutkami wiążącymi** dla zainteresowanych właściwych organów, aby zapewnić zgodność z prawem Unii (art. 19 ust. 3).

W przypadku, gdy właściwy organ nie stosuje się do decyzji Urzędu, może on wydać skierowaną do instytucji finansowej decyzję indywidualną, zobowiązującą tę instytucję do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia jej obowiązków wynikających z prawa

---

Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/UE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE, Dz. U. UE L 331 z 15.12.2010.

<sup>8</sup> Poziom 1 – dyrektywa Wyplacalność II i jej nowelizacje, poziom 2 – akty delegowane, poziom 3 – wiążące standardy techniczne oraz wytyczne nadzoru.

<sup>9</sup> Organ sprawujący nadzór nad grupą oznacza organ odpowiedzialny za nadzór nad grupą, wyznaczony zgodnie z art. 247 dyrektywy Wyplacalność II.

Unii, w tym do zaprzestania określonych praktyk (art. 19 ust. 4). Należy podkreślić, że powyższe decyzje mają pierwszeństwo wobec wszelkich decyzji przyjętych wcześniej przez właściwe organy w tej samej sprawie. Opisana wiążąca procedura rozstrzygania sporów została opracowana z myślą o wyjątkowych sytuacjach, w których właściwe organy nadzoru nie są w stanie porozumieć się między sobą w kwestiach proceduralnych lub merytorycznych, dotyczących zgodności z aktami prawnymi Unii.

Przyjęty w rozporządzeniu mechanizm rozstrzygania sporów spowodował konieczność dokonania zmian w treści art. 231 ust. 3 i 4 dyrektywy Solvency II.

Zmiany polegają na tym, że uprzednio niewiążące procedury EIOPA dostosowano do wiążącej prawnie mediacji, dodając równocześnie nowe procedury jej prowadzenia. W projekcie stwierdza się zatem, że jeżeli na koniec procesów przewidzianych w procedurze mediacji którykolwiek z zainteresowanych organów nadzoru skieruje sprawę do EIOPA, to organ sprawujący nadzór nad grupą odracza swoją decyzję oczekując decyzji EIOPA, a po jej podjęciu – **podejmuje decyzję zgodną z decyzją Urzędu**.

Kolejna zmiana dotyczy decyzji podejmowanych na poziomie grupy i uznania roli EIOPA w ramach kolegium organów nadzoru. Zmiana zapisów art. 248 ust. 2 przewiduje, że jeżeli organ sprawujący nadzór nad grupą nie wypełnia swoich zadań lub jeżeli współpraca w ramach kolegium organów nadzoru układa się niewłaściwie, to każdy zainteresowany organ nadzoru może skierować sprawę do EIOPA i poprosić o pomoc.

### 2.2. Regulacje dotyczące wprowadzenia rozwiązań niwelujących negatywne skutki wyceny rynkowej

Najbardziej kontrowersyjną kwestią, znacząco opóźniającą przyjęcie dyrektywy Omnibus II, jest – zdaniem Komisji Europejskiej – problem oceny długoterminowych produktów ubezpieczeniowych, zawierających gwarancje dla ubezpieczonych (Long-Term Guarantees Assessment – LTGA)<sup>10</sup>. Z uwagi na rozbieżność stanowisk członków trilogu dotyczących tej kwestii, podmioty te zleciły EIOPA przeprowadzenie technicznej oceny środków, aby uzyskać merytoryczną podstawę politycznego porozumienia<sup>11</sup>.

Według Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), powodem przeprowadzenia badania LTGA było przekonanie<sup>12</sup>, że „system Wyplacalność II, który co do zasady wprowadza rynkową wycenę aktywów i zobowiązań, powinien jednocześnie zawierać rozwiązania regulacyjne niwelujące negatywne efekty «sztucznej zmienności»<sup>13</sup> bilansów, które mogą występować w przypadku rynkowej wyceny aktywów i zobowiązań”.

<sup>10</sup> Zob. „Uzasadnienie” do wniosku Komisji – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyplacalność II) z 2.10.2013.

<sup>11</sup> *Statement by Commissioner Michael Barnier on the application date of Solvency II*, Brussels, 20 October 2013.

<sup>12</sup> Wyniki badania wpływu potencjalnych rozwiązań regulacyjnych dla tzw. długoterminowych produktów ubezpieczeniowych zawierających gwarancje (Long-Term Guarantees Assessment – LTGA) na krajowym rynku ubezpieczeniowym, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, lipiec 2013, s. 5.

<sup>13</sup> Przez „sztuczność zmienności” rozumie się zmienność rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, aktywów finansowych, wymogów kapitałowych lub środków własnych, która w znacznej mierze może być przypisana krótkoterminowej nieefektywności wyceny rynkowej i nie odzwierciedla zmian w długoterminowej ocenie sytuacji finansowej lub ekspozycji na ryzyko zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji prowadzącego działalność ubezpieczeniową o długoterminowym charakterze. *Badanie Long-Term Guarantees Assessment (LTGA)* – Komisja Nadzoru Finansowego, [www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl)

Do celów badania zaliczono ocenę<sup>14</sup>:

- 1) przede wszystkim – wpływu proponowanego pakietu LTG na ochronę ubezpieczonych;
- 2) tego, czy proponowany pakiet LTG pozwoli organom nadzoru na efektywne i skuteczne nadzorowanie wszystkich zakładów ubezpieczeń/reasekuracji oraz grup ubezpieczeniowych/reasekuracyjnych;
- 3) tego, czy proponowany system będzie mógł być wdrożony w sposób efektywny i skuteczny przez wszystkie zakłady ubezpieczeń/reasekuracji, a także ocenę kosztów wdrożenia;
- 4) tego, czy proponowany system zapewnia właściwe bodźce do dobrego zarządzania ryzykiem, szerokiej jego dywersyfikacji i właściwego odzwierciedlenia profilu ryzyka zakładu ubezpieczeń/reasekuracji;
- 5) we współpracy z European Systemic Risk Board (ESRB) ocenę wpływu na finansową stabilność oraz czy proponowany system ma możliwość wywołania ryzyk systemowych;
- 6) wpływu proponowanego pakietu LTG na jednolity rynek, w tym na prowadzenie działalności transgranicznej;
- 7) wpływu proponowanego pakietu LTG na wypłacalność zakładów ubezpieczeń/reasekuracji, a także możliwe wypaczenia w konkurencji na rynkach krajowych i jednolitym rynku;
- 8) wpływu proponowanego pakietu LTG na długoterminowe inwestycje zakładów ubezpieczeń/reasekuracji.

Tzw. pakiet LTG to szereg wybranych narzędzi stworzonych w celu zapewnienia właściwego nadzorowania LTG, również w warunkach niestabilnego rynku.

W badaniu wykorzystano sześć środków, testowanych w różnych kombinacjach, uwzględniających trzynaście ilościowych scenariuszy i dostosowanych do nich pytań jakościowych. Wykorzystano następujące środki<sup>15</sup>:

- 1) premię antycykliczną – Counter-Cyclical Premium (CCP),
- 2) ekstrapolację,
- 3) klasyczną korektę dopasowującą – Classical Matching Adjustment (CMA),
- 4) rozszerzoną korektę dopasowującą – Extended Matching Adjustment (EMA),
- 5) okresy przejściowe – Transitional Measures,
- 6) wydłużenie okresu naprawczego – Extension of the Recovery Period (ERP).

W Raporcie EIOPA zawierającym rezultaty badań, w których uczestniczyło 427 zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji z 27 państw europejskich<sup>16</sup> znalazły się rekomendacje EIOPA co do większości analizowanych środków, ale też porady dotyczące nieuwzględnienia lub zastąpienia analizowanych środków w ramach Solvency II. Na przykład, EIOPA rekomenduje zastąpienie CCP nowym mechanizmem korekty stopy wolnej od ryzyka – Volatility Adjustment (VA) i wyłącznie EMA z pakietu LTG.

---

<sup>14</sup> *Technical findings on the Long-Term Guarantees Assessment*, 14 June 2013, EIOPA 13/296/s. 25.

<sup>15</sup> Szerokie omówienie istoty i mechanizmu działania analizowanych środków znajduje się w raporcie EIOPA *Technical findings...*, op.cit., s. 35–163, a także w Raporcie UKNF z lipca 2013 r.

<sup>16</sup> W badaniu wzięło udział 211 zakładów działu I, 142 działu II, 65 mieszanych i 9 reasekuracji. Z Polski uczestniczyło 17 zakładów ubezpieczeń działu I oraz 18 zakładów ubezpieczeń działu II.

Podkreślając techniczny charakter udzielonej rekomendacji EIOPA uznała, że środki, które uzyskały pozytywną ocenę, powinny być włączone do Solvency II, pozwalając tym samym na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej opartej na kilku podstawowych zasadach, które mają zapewnić zarówno wysoki stopień ochrony ubezpieczonych, jak i wysoką efektywność działalności nadzorczej. Zasady te obejmują<sup>17</sup>:

- 1) zgodność z podstawami Solvency II i rynkową wyceną aktywów i zobowiązań,
- 2) pełną przejrzystość i porównywalność,
- 3) sprawność dotyczącą wszystkich trzech filarów (podstaw ilościowych, wymagań jakościowych oraz wzmocnienie sprawozdawczości i jawności),
- 4) proporcjonalność i prostotę,
- 5) odpowiednie traktowanie kwestii okresu przejściowego.

Pomimo tego, że omawiany Raport został przekazany uczestnikom trilogu już 14 czerwca 2013 r.<sup>18</sup>, to dopiero 13 listopada tego roku osiągnięto ostateczne porozumienie.

Wydaje się, że u podstaw przeciągającego się procesu decyzyjnego leżała różnica w ocenie przydatności i efektywności proponowanych środków zarówno dla zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony ubezpieczonych, jak i zapewnienia wysokiej efektywności procesu nadzorczego.

Przyczynę tych kontrowersji być może łatwiej będzie zrozumieć, jeśli poddamy analizie kolejną regulację dotyczącą nadzoru nad jednostkami konglomeratu finansowego.

### 3. Instrumenty poprawy nadzoru nad jednostkami finansowymi konglomeratu finansowego

Zmiany, jakie mogliśmy zaobserwować w ostatniej dekadzie na rynkach finansowych, doprowadziły do dynamicznego rozwoju grup finansowych, zwanych konglomeratami finansowymi, świadczącymi usługi i oferującymi produkty w różnych sektorach rynków finansowych. Jak wykazały doświadczenia z ostatnich lat takie konglomeraty, obejmujące instytucje kredytowe, zakłady ubezpieczeń i przedsiębiorstwa inwestycyjne musiały się zmierzyć z trudnościami finansowymi, które doprowadziły do poważnej destabilizacji systemu finansowego w wymiarze międzynarodowym oraz miały wpływ na sytuację indywidualnych depozytów, ubezpieczonych i inwestorów.

Joint Committee<sup>19</sup> opublikował 8 października 2013 r. listę finansowych konglomeratów ustalonych w oparciu o art. 2(14) i 3 dyrektywy FICOD 1. Na liście tej znalazło się 75 finansowych konglomeratów<sup>20</sup>. W wielu przypadkach na czele grupy znajdują się podmioty z rynku ubezpieczeniowego.

Podczas obecnego kryzysu finansowego organy nadzoru pozostawały bez uprawnień w odniesieniu do niektórych struktur grupowych, ponieważ systemy przewidziane w stosownych dyrektywach zmuszały je do wyboru pomiędzy nadzorem sektorowym a nadzorem dodatkowym.

W dyrektywie z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi

<sup>17</sup> Zob. *Results of EIOPA Long-Term Guarantees Assessment*, Frankfurt, 14 June 2013, Press Release.

<sup>18</sup> Po tej dacie odbyły się dwa spotkania Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego – 10 września i 24 października 2013 r.

<sup>19</sup> European Securities and Markets Authority (ESMA), European Banking Authority (EBA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA).

<sup>20</sup> List of identified Financial Conglomerates 2013, JC 2013 056.

konglomeratu finansowego<sup>21</sup> przyznano określonym organom sektora finansowego dodatkowe uprawnienia i narzędzia w zakresie nadzoru nad grupami złożonymi z wielu podmiotów objętych regulacją, które prowadzą działalność w różnych sektorach rynków finansowych. Te dodatkowe uprawnienia wiążą się z ryzykiem, na jakie narażone są konglomeraty finansowe.

Ryzyko grupowe obejmuje:

- 1) ryzyko „zarażenia”, które polega na rozprzestrzenianiu się ryzyka wśród różnych podmiotów w całej strukturze grupy,
- 2) koncentrację ryzyka, w przypadku kiedy ten sam rodzaj ryzyka występuje w różnych częściach grupy w tym samym czasie,
- 3) złożoność zarządzania wieloma różnymi podmiotami prawnymi,
- 4) potencjalne konflikty interesów.

Charakter tych ryzyk oraz doświadczenia ostatnich lat wyraźnie wskazują na to, że konglomeraty finansowe powinny podlegać dodatkowemu nadzorowi, aby umożliwić m.in. odpowiedni dodatkowy nadzór nad zakładami ubezpieczeń i grupami bankowymi, w tym również przypadku, gdy są one **częścią finansowej struktury holdingowej o działalności mieszanej**. W listopadzie 2011 r. została uchwalona nowelizacja dyrektyw: 98/78/WE, 2002/87/WE, 2006/48/WE i 2009/138/UE w zakresie dodatkowego nadzoru nad podmiotami finansowymi konglomeratu finansowego.

W odniesieniu do samego rynku ubezpieczeniowego przesłankę do wprowadzenia zmian stanowiła konieczność uwzględnienia w dyrektywie Wyplacalność II, w zapisie dotyczącym finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej – jako jednego z możliwych podmiotów dominujących – ubezpieczeniowej grupy kapitałowej. Proponowaną zmianę uzasadniono dążeniem do uniknięcia sytuacji, w której wyłączy się spod nadzoru grupowego grupy ubezpieczeniowe, na których czele stać będzie finansowa spółka holdingowa o działalności mieszanej, a nie ubezpieczeniowa spółka holdingowa. Grupy takie byłyby wówczas objęte jedynie nadzorem uzupełniającym, właściwym dla konglomeratów, a nie nadzorem dotyczącym wyplacalności. Zmiany w dyrektywie Wyplacalność II (art. 212, 213, 214), odnoszące się do nadzoru nad grupą, polegają na wprowadzeniu terminu „*finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej*”<sup>22</sup> oraz rozszerzeniu zakresu nadzoru na poziomie grupy na finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej, mające siedzibę w Unii. Zgodnie natomiast z zapisami art. 213 ust. 4, w przypadku gdy finansowa spółka holdingowa o działalności mieszanej podlega równoważnym przepisom na mocy dyrektywy Wyplacalność II oraz dyrektywy 2002/87/WE, w szczególności w zakresie nadzoru opartego na ryzyku, organ sprawujący nadzór nad grupą może zastosować do danej finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej jedynie stosowne przepisy dyrektywy 2002/87/WE.

Kwestie związane z nadzorem i rolą EIOPA w nowym systemie nadzoru stanowią jedynie część zmian proponowanych w systemie regulacji Omnibus II i FICOD 1. Nie oznacza to jednak, że dotyczą one spraw drugorzędnych. Zmiany te są wprowadzone

---

<sup>21</sup> Dyrektywa 2002/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi konglomeratu finansowego i zmieniająca dyrektywy Rady: 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 93/6/EWG i 93/22/EWG oraz dyrektywy 98/78/WE i 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego.

<sup>22</sup> Oznacza przedsiębiorstwo dominujące inne niż podmiot objęty regulacją, które wraz ze swoimi przedsiębiorstwami zależnymi – z których co najmniej jedno jest podmiotem objętym regulacją, którego siedziba mieści się w Unii – oraz z innymi podmiotami stanowi konglomerat finansowy, art. 2 pkt 15 dyrektywy 2002/87/WE.

pod hasłem zwiększania efektywności i skuteczności nadzoru oraz sprostania wyzwaniom związanym z wciąż występującym w Europie kryzysem finansowym. Deklaracje te powinny być jednak konfrontowane z realiami funkcjonującego europejskiego rynku ubezpieczeniowego, na którym opisywane wcześniej zmiany mają być realizowane.

W Europie, pod względem zebranej składki ubezpieczeniowej, wyraźnie dominują rynki ubezpieczeniowe zaledwie kilku państw. Na pięć rynków, tj. Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec, Włoch i Holandii, przypada ponad siedemdziesiąt procent zebranej w Europie składki ubezpieczeniowej<sup>23</sup>. Podobną koncentrację, choć w mniejszej skali można obserwować w odniesieniu do największych europejskich grup ubezpieczeniowych (Allianz, AXA, Prudential, Generali, Aviva)<sup>24</sup>. Choć na wymienione grupy przypadło „zaledwie” ponad trzydzieści procent zebranej w Europie składki ubezpieczeniowej, to jednak – porównując te dane z liczbą funkcjonujących w Europie firm ubezpieczeniowych (5300)<sup>25</sup> – poziom koncentracji należy uznać za imponujący.

Kryzys finansowy, który dotknął kraje Unii Europejskiej unaoczniał konflikt między krajami goszczącymi globalny kapitał i krajami macierzystymi. Zarysowała się bardzo wyraźna linia podziału między państwami, które dla międzynarodowych grup finansowych stanowią rynki macierzyste oraz tymi, do których należy zaliczyć również i Polskę, które dla spółek zależnych takich grup są rynkami goszczącymi.

Kraje macierzyste zainteresowane są tym, aby jak najwięcej funkcji nadzorczych było spełnionych w sposób zintegrowany, natomiast kraje goszczące opowiadają się za pozostawieniem jak największych kompetencji w rękach lokalnego nadzoru. Zarówno już przyjęte, jak i procedowane obecnie regulacje zdają się świadczyć o tym, że interes krajów macierzystych jest traktowany w sposób uprzywilejowany. Proponowane rozwiązania prowadzą bowiem do faktycznego przenoszenia części kompetencji z nadzoru goszczącego do nadzoru krajów, gdzie znajdują się siedziby właścicieli również i polskich spółek.

#### **4. Podsumowanie**

W preambule dyrektywy z 12 września 2012 r., zmieniającej termin transpozycji i daty rozpoczęcia stosowania dyrektywy Wyplacalność II, stwierdza się, że dyrektywa Wyplacalność II ustanawia „nowoczesny i oparty na analizie ryzyka system regulacji i nadzoru zakładów ubezpieczeń i reasekuracji Unii. System ten jest konieczny w celu zapewnienia bezpiecznego i solidnego sektora ubezpieczeń”<sup>26</sup>. Podkreślenie tej szczególnej rangi i znaczenia wspomnianej dyrektywy w zestawieniu z ciągle opóźniającym się terminem jej stosowania, który – w stosunku do pierwotnego terminu – może wynieść ponad 3 lata, musi budzić duży niepokój i może skłaniać do wniosku, że niekoniecznie li tylko chęć jak najlepszego zabezpieczenia przede wszystkim interesów ubezpieczających, ubezpieczonych i uposażonych stanowi podstawową przyczynę tego opóźnienia. Powodem tym mogą być względy polityczne i rozbieżność interesów nadzorców i grup finansowych z największych rynków ubezpieczeniowych z interesami pozostałych uczestników europejskiego rynku ubezpieczeniowego.

<sup>23</sup> CEA Statistics N<sup>o</sup> 44, European Insurance in figures, December 2011.

<sup>24</sup> CEA Statistics N<sup>o</sup> 37, European Insurance in figures, October 2009.

<sup>25</sup> European Insurance – Key facts, Insurance Europe, August 2013.

<sup>26</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/23/UE z dnia 12 września 2012 r. zmieniająca dyrektywę 2009/138/WE (Wyplacalność II) w odniesieniu do terminu jej transpozycji, daty rozpoczęcia jej stosowania oraz daty uchylecia niektórych dyrektyw, Dz. U. UE L 249 z 14.09.2012.

Niepokój potęguje również okoliczność, że osiągnięcie pełnego „potencjału operacyjnego” przez system Wypłacalność II wymaga również przyjęcia przez Komisję kilkudziesięciu aktów delegowanych i aktów wykonawczych, regulujących szczegółowo ważne kwestie techniczne, a wiele z nich jest ściśle powiązanych z dyrektywą Omnibus II, bez opublikowania której nie mogą być one przyjęte.

Przeprowadzona w artykule analiza dotycząca nadzoru prowadzi do wniosku, że rozwiązania przyjęte w dyrektywie Omnibus II i FICOD 1 mogą doprowadzić do marginalizacji nadzorów lokalnych. Zjawisko to należy uznać za niebezpieczne z dwóch zasadniczych powodów.

Po pierwsze, w holdingu finansowym ryzyko związane z funkcjonowaniem na danym rynku lokalnym jest konfrontowane z globalną grą kapitałową, nastawioną na maksymalizację zysku, co może grozić przeniesieniem zaburzeń kryzysowych z krajów, które eksportują kapitał.

Po drugie, przewidywana centralizacja zarządzania kapitałem i płynnością w dużych międzynarodowych grupach kapitałowych oznaczałaby w praktyce zniesienie wymogów zapewniających płynność i stabilną bazę kapitałową w zakładach zależnych kapitałowo działających w innych krajach niż zakład matka. Taką tendencję można obserwować już obecnie. Próby „omijania” nadzorów lokalnych polegają na przekształceniu samodzielnych spółek, działających na podstawie regulacji kraju goszczącego, w oddziały.

Przesłanką takiego postępowania może być okoliczność, że duże grupy ubezpieczeniowe preferują bardziej dostosowanie się do reguł gry wyznaczonych przez jeden „swój” nadzór niż dostosowanie działalności i strategii kapitałowej do zaleceń wielu organów nadzoru krajów, w których funkcjonują spółki zależne.

Wszystkie te okoliczności zdają się wskazywać na to, że przyjęcie wielu zapisów omawianych w tym artykule regulacji, w proponowanym przez władze Unii kształcie, dla Polski – jako lidera i największego w Europie rynku wśród tzw. rozwijających się krajów goszczących – może okazać się niekorzystne. ■

## Impact of Omnibus II and FICOD 1 Regulations on the Process of the Solvency II Directive Implementation

The present article is an attempt to describe and evaluate the extent and nature of the changes in the proposal for the Omnibus II Directive and Directive introducing changes with reference to the supplementary supervision of financial entities in a financial conglomerate, which may exert a decisive influence on the final shape of Solvency II.

The analysis which has been carried out shows that in the area of application of the measures relating to the valuation of liabilities embedded in insurance contracts the decision of the dialogue parties has been delayed owing to political conditions rather than the characteristics of the technical solutions. Furthermore, with regard to supervision the undertaken analysis may lead to the conclusion that the adopted measures are likely to cause both positive and negative effects on individual national markets. The home countries of international financial groups seek to ensure that the adopted regime gives priority to supervision in an integrated way. On the other hand, the host countries of subsidiaries of these groups are in favour of leaving as much competence as possible in the hands of the local supervisory authorities. The solutions being currently accepted seem to favour large international financial groups.

**Keywords:** Solvency II, LTG package, Omnibus II Directive, mediation, EIOPA, a mixed financial holding company.