

■ ESAs revizija: Evolucija umjesto revolucije

Michael Brandstetter¹

1. siječnja 2020. godine stupila je na snagu izmijenjena Uredba o EIOPA-i. Do prethodno očekivanog daljnjeg proširenja nadležnosti EIOPA-e nije došlo.

PREGLED NOVIH ODREDBI OD VAŽNOSTI ZA OSIGURATELJE

U odgovoru na financijsku krizu osnovana su nova Europska nadzorna tijela (ESA) za financijski sektor². U siječnju 2011. godine započeli su s radom Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA), od 2019. godine s novim sjedištem u Parizu³, Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) u Frankfurtu te Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) u Parizu. Već je kod uređivanja ESA bilo jasno da će se nakon određenog vremena preispitati način rada i postupanja („ESAs Review“) te po potrebi provesti potrebne izmjene regulatornog okvira.

ZAKONODAVNI POSTUPAK

Nakon javnog savjetovanja provedenog u proljeće 2017. godine⁴, Europska komisija je 20. rujna 2017. godine izložila prijedlog tzv „ESAs Review“ Uredbe⁵. Budući da izmjene obuhvaćaju i Europski odbor za sistemske rizike (ESRB), službeni radni naziv odnosi se na Europski sustav financijskog nadzora (ESFS)⁶.

Prijedlog Komisije odnosio se na sljedeća područja djelovanja: zadaće i nadležnosti, upravljanje (governance) i financiranje, te je za njih predvidio jačanje okvira za ESA. Europska komisija je također naglasila da je njen prijedlog korak ka jedinstvenom europskom financijskom nadzoru. U rujnu 2018. godine Europska

¹ MMag. Michael Brandstetter, Austrijsko udruženje osiguratelja (VVO)

² Uredba (EU) br. 1093 odnosno br. 1094 te br. 1095/2010 od 24. 11. 2010. godine. Uredba (EU) br. 1094 o osnivanju Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A32010R1094>

³ Sukladno odluci Vijeća od 20. studenog 2017. godine, sjedište EBA je uslijed Brexita preseljeno iz Londona u Pariz. 30. svibnja 2019. godine zatvoreno je sjedište u Londonu, a 3. lipnja 2019. godine otvoreno je novo sjedište u Parizu.

⁴ Javno savjetovanje Europske komisije o djelovanju ESA: https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-operations-european-supervisory-authorities_en

⁵ Usp. Prijedlog Uredbe 2017/0230 (COD) o izmjeni pojedinačnih Uredbi o nadzornim tijelima te njima povezanim pravnim aktima (u formi omnibus uredbe); Prijedlog Direktive 2017/0231 (COD) o izmjenama MiFID II i Solventnost II; Prijedlog Uredbe 2017/0232 (COD) o izmjeni Uredbe o osnivanju Europskog odbora za sistemske rizike (ESRB)

⁶ U ovom radu nisu analizirane relevantne odredbe koje se odnose na ESRB.

komisija je u dopunskom zakonodavnom paketu iznijela prijedlog⁷ kojim bi se Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo (EBA) dodijelile sve ovlasti kojima bi ubuduće EBA preuzelo vodeću ulogu na području nadzora sprječavanja pranja novca.

Odbor Europskog parlamenta za ekonomsku i monetarnu politiku (ECON) je 10. siječnja 2019. godine snažnom većinom prihvatio Izvješće izvjestitelja Othmara Karasa (AT, EPS) i Pervenche Berès (FR, S&D)⁸. Vijeće je 12. veljače 2019. postiglo dogovor o općem pristupu⁹, a temeljem kompromisnog teksta koji je pripremilo austrijsko Predsjedništvo.

Rezultat trijaloga koji su uslijedili Europski parlament je prihvatio 16 travnja 2019. godine, još prije kraja parlamentarnog saziva, a formalno su tekstove, koje su naknadno još uredili pravници lingvisti, Vijeće i Europski parlament usvojili u prosincu 2019. godine. Objava Uredbe kojom se mijenja pravni okvir triju nadzornih tijela u Službenom glasniku EU uslijedila je 27. prosinca 2019. godine.

Izmijenjena Uredba o EIOPA-i (čl. 2. Uredbe EU 2019/2175¹⁰ sastavljene u formi omnibus uredbe¹¹) stupila je na snagu 1. siječnja 2020. godine, a Direktiva (EU) 2019/2177 o izmjeni Direktive 2009/138/EZ (Solventnost II) 30. prosinca 2019. godine.

Izmjene Uredbe o EIOPA-i primjenjuju se izravno. Nove odredbe Direktive Solventnost II prenose se u nacionalna zakonodavstva u roku od najviše 18 mjeseci (do 30. lipnja 2021. godine).

KLJUČNE TOČKE

Sljedeće ključne točke predstavljaju sažetak ishoda prvenstveno relevantnih za EIOPA-u i društva za osiguranje:

- **Upravljanje (Governance)**

Odbor nadzornika (Board of Supervisors – BoS) ostaje središnje tijelo koje donosi odluke, a zadržava se Upravni odbor (Management Board). Ne uspostavlja se neovisni Izvršni odbor (Executive Committee) koji je predlagala Europska komisija. Trajanje mandata predsjednika ostaje nepromijenjeno pet godina, uz mogućnost jednokratnog produljenja mandata. Njegov se položaj, međutim, osnažuje, pa će tako ubuduće moći utvrditi dnevni red za BoS te pripremati odluke za BoS

7 Priopćenje Europske komisije od 12. 09. 2018.: https://ec.europa.eu/info/publications/180912-esas-review-money-laundering_de

8 Zakonodavni postupak u Europskom parlamentu: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche-procedure.do?lang=en&reference=201>

9 Daljnje informacije dostupne su na stranicama Europske komisije putem poveznice: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision_en#reviewoftheesfs

10 Uredba EU 2019/2175 od 18. 12. 2019.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R2175&from=EN>

11 Omnibus uredbom izmijenjene su Uredbe o EBA, Uredba o EIOPA-i te Uredba o ESMA-i

koje se odnose na pitanja kršenja prava EU, obvezno mirenje te ispitivanje rizičnih financijskih proizvoda odnosno moći će u svrhu pripreme sazivati interne odbore u smislu čl. 41. Uredbe o EIOPA-i. U tim odborima sudjeluje samo ograničeni broj članova Odbora nadzornika. Kako bi se osigurala nepristranosti i isključio sukob interesa, u slučaju pitanja kršenja prava EU predstavnik nadzornog tijela u sporu ne može sudjelovati u radu Odbora. Odluke koje priprema predsjednik u takvim slučajevima usvajati će se pojednostavljenim postupkom u roku od osam dana. Izuzev malobrojnih iznimaka, predsjednik Odbora nadzornika dobio je i pravo glasa.

- **Financiranje**

I ovdje ostaje status quo (čl. 62. Uredbe o EIOPA-i). Kao i do sada ESA-e se financiraju iz proračuna EU te nacionalnih nadležnih tijela (National Competent Authorities - NCAs) u omjeru 40:60. Europska komisija je tražila djelomično preuzimanje troškova od nadziranih subjekata.

- **Područje djelovanja: proporcionalnost i odgovornost**

Regulatorni okvir koji uređuje EIOPA-u izrijeком obvezuje EIOPA-u da poštuje načelo proporcionalnosti prema sudionicima tržišta (čl. 1. Uredbe o EIOPA-i). Pri EIOPA-i se također osniva i Odbor u čijem djelokrugu je proporcionalnost, a ESAs ubuduće moraju pisanim putem izvijestiti o zastupanim interesima u međunarodnim tijelima (čl. 3. Uredbe o EIOPA-i). Povrh toga se utvrđuje da cilj ESAs mora biti zaštita javnih interesa osiguravanjem kratkoročne, srednjoročne i dugoročne stabilnosti financijskih tržišta te europskog gospodarstva.

- **Zaštita potrošača te okolišni, socijalni i upravljački rizici (ESG)**

Nadležnosti i ovlasti EIOPA-e na području zaštite potrošača se proširuju. EIOPA ubuduće može prikupljati i analizirati podatke o potrošačkim trendovima (npr. razvoj troškova ili naknada) te o njima izvješćivati. Pritom EIOPA može koordinirati aktivnosti tajne kupnje (mystery shopping) koje provode nacionalna nadzorna tijela (čl. 9. st. 1. Uredbe o EIOPA-i), međutim, suprotno prijedlogu Komisije, ne može samostalno provoditi aktivnosti tajne kupnje. EIOPA osniva Odbor za zaštitu potrošača (čl. 9. st. 4. Uredbe o EIOPA-i), a sada može i zabraniti proizvode koji mogu predstavljati rizik za potrošače (čl. 9. st. 5. Uredbe o EIOPA-i). Takve odluke preispituju se u početku svakih 6 mjeseci.

EIOPA je dobila zadaću u svoje poslovanje uvesti održive poslovne modele i integrirati ESG čimbenike te također nadzirati buduća tržišna kretanja u pogledu ESG rizika (čl. 23. Uredbe o EIOPA-i). Okolišni rizici ubuduće moraju biti uključeni u testiranje otpornosti na stres (čl. 32. Uredbe o EIOPA-i).

- **Kršenje prava EU**

Ubuduće će sudionici na tržištu, dakle i društva za osiguranje, moći EIOPA-i prijaviti slučajeve kršenja prava EU (čl. 17. Uredbe o EIOPA-i). EIOPA nakon toga ne samo

da može, već kod potkrijepljenih prijava mora provesti istragu te donijeti odluku. Anonimnost fizičke ili pravne osobe koja podnosi prijavu bit će zajamčena te se u tom pogledu kod sva tri ESA uspostavljaju dežurne linije za zviždače.

Odgovarajuća izmjena Poslovnika EIOPA-e u svrhu uređenja provođenja istraga kršenja prava EU već je provedena krajem siječnja 2020. godine¹².

- **Odobranje internih modela**

EIOPA nije dobila nadležnost za odobranje internih modela (čl. 32. Uredbe o EIOPA-i) putem samostalne ovlasti ili obvezujućih preporuka nadležnim nacionalnim tijelima. Nadležna nacionalna tijela, međutim, mogu od EIOPA-e zatražiti tehničku podršku koja nije točno definirana te stoga ovisi o NCA-ima. NCA-i ne moraju EIOPA-i sustavno dostavljati cjelokupnu dokumentaciju.

- **Mehanizam upozorenja i konvergencije**

Sudionici na tržištu mogu pomoću mehanizma upozorenja i konvergencije Europskoj komisiji te nadležnim tijelima prijaviti, između ostalog, neusklađenosti pravnih akata EU i smjernica kod kojih EIOPA prekoračuje svoje ovlasti (primjerice prejudiciranje EU zakonodavstva, pripremne smjernice).

- **Objava stres testova**

Ostaje *status quo* (u smislu čl. 23. Uredbe o EIOPA-i). EIOPA i nadalje ne može objaviti pojedinačne rezultate testiranja otpornosti na stres društava za osiguranje.

- **Sloboda pružanja usluga (FOS)**

Oснаžena je pravna osnova za koordinacijske platforme EIOPA-e u svrhu rješavanja eventualnih problema vezanih uz slobodno pružanja usluga (FOS) u suradnji s nadležnim nacionalnim tijelima. Za FOS licenciranja ubuduće vrijedi obvezno da „Home-NCA“ notificira „Host-NCA“ te EIOPA-u. Također se uvodi obveza notificiranja i upozorenja za slučaj financijskih poteškoća FOS osiguratelja.

- **Zviždači (Whistleblowing)**

Kod sva tri Europska nadzorna tijela uvedene su tzv. whistleblowing-hotlines.

- **Prilagodbe zbog volatilnosti nerizične kamatne stope**

Izmjena se odnosi na čl. 77.d (4) Direktive Solventnost II. Prag za povećanje zbog volatilnosti nerizične kamatne stope za pojedinačnu državu spušten je sa 100 na 85 baznih bodova.

Sukladno čl. 4. st. 2. i 3. Direktive (EU) 2019/2177 države članice imaju rok do

¹² EIOPA-BoS-11-017-REV3 od 31. 01. 2020.: https://www.eiopa.europa.eu/about/legal-framework-and-regulation_en

30. lipnja 2020. godine za donošenje i objavu zakona i drugih propisa kako bi se uskladile s ovim odredbama koje se primjenjuju najkasnije od 1. srpnja 2020.

- **Pranje novca (AML) i borba protiv financiranja terorizma (CFT)**

EBA postaje središnje europsko tijelo za nadzor AML i CFT (čl. 9. Uredbe o EBA). EBA preuzima nadležnost za bazu podataka o pranju novca za cijelu EU, za provođenje procjena rizika pranja novca te suradnju s trećim državama u prekograničnim slučajevima. EIOPA, međutim, ostaje uključena u internom postupku odlučivanja EBA. Tako, primjerice, sukladno čl. 9.a Uredbe o EBA, EIOPA može u roku od 20 dana od donošenja odbiti odluke EBA koje se odnose na pranje novca a donijete su prema subjektima nadzora EIOPA-e.

Izravni kontakt društvima za osiguranje za pitanja pranja novca i nadalje ostaju nacionalna tijela. Nema obveze izravnog izvješćivanja ESAs. Osiguratelji, međutim, moraju pratiti aktivnosti EBA. EBA sada ima zadaću prikupiti podatke od nadležnih nacionalnih tijela te poboljšati kvalitetu nadzora razvojem zajedničkih standarda (smjernice). U tu svrhu će se ustanoviti AML baza podataka koja će služiti analizi AML rizika, a nadležna tijela će je puniti podacima. U cilju koordinacije novih nadležnosti, EBA je u veljači 2020. osnovala stalni interni odbor za AML (AML-Standing Committee), kojeg čine predstavnici nadležnih tijela država članica te predstavnici EBA-e, ESMA-e i EIOPA-e. Dodatno će se osnovati i forum na razini EU u kojem će biti zastupljena sva nadzorna tijela nadležna za pranje novca te financijsko obavještajne jedinice (Financial Intelligence Units).

- **Općenito**

Prijedlozi vezani uz strateške planove nadzora, koje bi ESAs razvili i nadzirali, na kraju su odbačeni. Također nisu prošli izravni upiti za informacijama društvima, uz novčane kazne u slučaju neodgovaranja na takve upite, te predložene široke ovlasti EIOPA-e vezano uz Paneuropski mirovinski proizvod (PEPP). Neće se osnovati niti europsko tijelo koje će se baviti isključivo pitanjima zaštite potrošača (Twin-Peak Modell).

ZAKLJUČNI PREGLED

Proširenja nadležnosti i zadaća ESAs proizašla iz pregovora u velikoj su mjeri razmjerna i u smislu optimizacije funkcionalnog europskog zajedničkog tržišta. Tako je u bitnim točkama zadržan *status quo*.

U svjetlu početkom zakonodavnog postupka razmatranih prijedloga i scenarija s dalekosežnim proširenjima nadležnosti EIOPA-e, postignuti rezultat se stoga sa stajališta austrijske industrije osiguranja ocjenjuje načelno pozitivnim. Svi ključni interesi austrijskog udruženja VVO su većim dijelom ostvareni rezultatima pregovora.

- **Gotovo trostruko povećanje proračuna EIOPA-e**

U 2019. godini proračun EIOPA-e iznosio je 29,5 milijuna EUR. Proračun se gotovo utrostručio u odnosu na godinu osnivanja 2011., dok je još iznosio 10,7 milijuna EUR¹³. 2018. godine je EIOPA imala 158 zaposlenika (uključujući 18 nacionalnih eksperata), a taj bi broj prema procjenama do 2022. godine mogao narasti za 51 novozaposlenog¹⁴.

- **Različit razvoj ESAs**

ESAs su se u posljednjih 10 godina razvijale različito u pogledu nadležnosti i zadaća.

ESMA raspolaže razmjerno najširim spektrom nadležnosti. Protivno prvotnim prijedlozima Komisije, odobravanja određenih prospekata nisu došla u izravnu nadležnost ESMA-e, ali se u cijelosti gledano njezine nadležnosti znatno osnažuju. Tako je primjerice ESMA od 2022. izravno nadležna za ključne referentne vrijednosti, referentne vrijednosti trećih zemalja i pružatelje usluga dostave podataka (Data Reporting Service Providers). Očekuje se da će ESMA te ovlasti proširiti i na zaštitu podataka. ESMA je 2018. godine raspolagala proračunom od 41,9 milijuna EUR te imala 231 zaposlenika. Do 2022. godine procjenjuje se zapošljavanje 153 nova zaposlenika. U usporedbi s drugim ESAs, EIOPA ima razmjerno najmanje nadležnosti, što odražava razlike u financijskom sektoru.

U tom je svjetlu i ESAs Review u jednom zakonodavnom aktu predstavljao poseban izazov. U budućuće bi se moglo razmatrati zasebno regulatorno uređenje ESAs, u cilju boljeg rješavanja specifičnih sektorskih potreba¹⁵.

PERSPEKTIVA

Za očekivati je da će kod nekih zakonodavnih projekata EUu sadašnjem sazivu (npr. Solvency II-Review, Insurance Guarantee Schemes [IGS], Recovery and Resolution [R&R], održivo financiranje, Unija tržišta kapitala...) zadržati pristup podjele nadležnosti i zadaća između EIOPA-e i NCAs. Na području pranja novca i financiranja terorizma tako Europska komisija trenutačno razmatra proširenje nadležnosti EBA ili osnivanje zasebne agencije¹⁶. Osim toga bi iskustva iz krize koju je prouzročio Covid-19 te iskustva s politički osjetljivim temama, kao primjerice nadzorom grupe, mogla dati daljnji uvid u način funkcioniranja europske strukture financijskog nadzora te eventualno dovesti do političkog pritiska usmjerenog na daljnje reforme.

Sigurno je, međutim, da će ta tema i u godinama koje slijede ostati u fokusu

13 Usp. godišnje iznose proračuna objavljene na internetskim stranicama EIOPA-e: https://www.eiopa.europa.eu/about/accountability-and-transparency/budget-and-accounts_en

14 Usp. Lannoo, Karel: A complex European financial architecture – 10 years on; ECMI Research Report No.16; veljača 2020.

15 Usp. Lannoo, Karel: A complex European financial architecture – 10 years on; ECMI Research Report No.16; veljača 2020.

16 Najavljen je akcijski plan Europske komisije vezan uz pranje novca za srpanj 2020. godine

industrije osiguranja. U tom svjetlu austrijska industrija osiguranja zadržava stav:

„Pretpostavka za učinkovit nadzor je da EIOPA uzme u obzir specifičnosti tržišta osiguranja.“

Glavna je svrha nadzora zaštita interesa ugovaratelja osiguranja. Ugovaratelji osiguranja putem proizvoda osiguranja stječu prava. Stoga se poslovni model industrije osiguranja fundamentalno razlikuje od ostatka financijskog sektora. Također je jako ovisan o nacionalnim pravnim propisima. Primjerice, proizvodi zdravstvenih osiguranja i osiguranja od nezgode te mirovinske skrbi jamče potrošačima naknade komplementarne državnim sustavima socijalnog osiguranja. Osim toga je razvidna jaka povezanost proizvoda s građanskim pravom i odgovarajućim sudskim presudama. Stoga je snažna lokalna ekspertiza nadzora nad osiguranjem od presudne važnosti. U europskom sustavu nadzora lokalna tijela nadzora stoga i nadalje moraju zadržati važnu ulogu. EIOPA-ina uloga pritom treba biti podrška i unaprjeđenje europske suradnje. Nadzor nad osiguranjem zbog specifičnosti sektora mora ostati samostalan.