

Särskild rapport

Eiopa bidrog på ett viktigt sätt till tillsyn och stabilitet i försäkringssektorn, men viktiga utmaningar återstår

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna rapport producerades av revisionsrättens avdelning IV – där ledamoten Neven Mates är ordförande – som är inriktad på områdena marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Rimantas Šadžius. Han fick stöd i arbetet med rapporten av Mindaugas Pakštys, Tomas Mackevičius, Aušra Maziukaitė och Niamh Carey (från hans kansli), Zacharias Kolias (direktör) och Kamila Lepkowska (uppgiftsansvarig). Granskningsteamet bestod av Matthias Blaas, Vasileia Kalafati, Marion Kilhoffer, Anna Ludwikowska och Josef Sevcik. Språkligt stöd gavs av Mark Smith.



Från vänster till höger: Zacharias Kolias, Kamila Lepkowska, Tomas Mackevičius, Niamh Carey, Mindaugas Pakštys, Rimantas Šadžius, Matthias Blaas, Anna Ludwikowska, Josef Sevcik, Vasileia Kalafati och Aušra Maziukaitė.

INNEHÅLL

	Punkt
Förkortningar	
Ordlista	
Sammanfattning	I - VIII
Inledning	1 - 8
Försäkringsmarknaden i den europeiska ekonomin	1 - 3
Eiopa som en del av det europeiska systemet för finansiell tillsyn	4 - 6
Esa-myndigheternas reformprocess	7 - 8
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	9 - 13
Iakttagelser	14 - 89
Del I – Eiopas åtgärder för att säkerställa att de behöriga nationella myndigheterna kontinuerligt utövar tillsyn är sunda, men det saknas en systematisk uppföljning	14 - 22
Eiopa identifierade betydande brister i tillsynens kvalitet	16
Eiopas rekommendationer avspeglar de identifierade bristerna, men det saknas uppföljning	17 - 18
Det underliggande arbetet var till största delen grundligt och heltäckande, men processerna var tidskrävande	19 - 22
Del II: Systembristerna i det nuvarande tillsynssystemet för gränsöverskridande verksamhet kvarstår, men Eiopa gjorde ansträngningar för att skydda försäkringstagarna	23 - 36
Strukturen hos systemet med kollegier skapar fel incitament för försäkringsgivare och tillsynsmyndigheter	25 - 29
Eiopa reagerar genom att ta fram särskilda verktyg för att skydda konsumenterna, men enhetlighet i tillsynen är fortfarande en utmaning	30 - 32
Eiopa bidrog till arbetet i flera kollegier för gränsöverskridande grupper, trots att samarbetet med behöriga nationella myndigheter var begränsat	33 - 36
Del III – Bristande konvergens i tillsynen över interna modeller, trots att Eiopa har tagit de första stegen	37 - 50

Konvergensens på området interna modeller är fortfarande mycket begränsad	39 - 42
Eiopa ansträngde sig för att förbättra konvergensens genom konsekvensprojekt	43 - 47
Eiopa hade inte tillräcklig tillgång till uppgifter om interna modeller för att kunna utöva tillsyn	48 - 50
Del IV – Eiopa gjorde ett tillförlitligt arbete för att genomföra 2016 års stresstest av försäkringssektorn, men vi fann brister i dess utformning och rekommendationer	51 - 75
Stresstestets omfattning och de identifierade riskerna var lämpliga, men de använda scenarierna hade brister som gällde kalibrering och motivering	52 - 63
Eiopas validering och sammanställning av uppgifterna var korrekt	64 - 65
Eiopa presenterade relevanta resultat som visade på sektorns sårbarhet	66 - 68
En del av rekommendationerna var för allmänt hållna och innehöll inga förslag om specifika åtgärder	69 - 70
Eiopa genomförde stresstestet på ett strukturerat sätt, med vissa problem med tidsplaneringen och dokumentationen	71 - 75
Del V – Eiopas styrning och begränsade resurser innebär att det är en utmaning att uppnå målen	76 - 89
Eiopa är beroende av de behöriga nationella myndigheternas bidrag för att kunna arbeta effektivt, och styrningen skapar utmaningar	77 - 79
Förfarandena för användning av rättsliga instrument är sunda, men ibland saknas transparens och en proaktiv metod	80 - 84
Eiopas resurser för tillsynsarbetet var begränsade och inga resurser överfördes från regleringsverksamheten	85 - 89
Slutsatser och rekommendationer	90 - 105
Samordning av de behöriga nationella myndigheternas arbete	91 - 93
Tillsyn över gränsöverskridande företag	94 - 96
Tillsyn över interna modeller	97
Stresstestet inom försäkringssektorn	98 - 102
Styrning och resurser	103 - 105
Bilaga I – Översikt över Eiopas rekommendationer efter inbördes utvärderingar	

Bilaga II – Underliggande antaganden för 2016 års stresstest av försäkringssektorn

Bilaga III – Tidslinje för stresstestet 2016

Bilaga IV – Lärdomar från stresstestet 2014 och uppföljningen 2016

Eiopas svar

FÖRKORTNINGAR

EBA	Europeiska bankmyndigheten
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
Eiopa	Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten
Esma	Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten
ESRB	Europeiska systemrisknämnden

ORDLISTA

Egen risk- och solvensbedömning	En egen risk- och solvensbedömning är en årlig intern process som försäkringsgivare genomför för att bedöma om deras riskhantering och solvenssituation är lämpliga enligt både normala scenarier och stressscenarier. En egen risk- och solvensbedömning är försäkringsgivarens egen bedömning av dess rådande och framtida risker.
Europeiska systemet för finansiell tillsyn	Det europeiska systemet för finansiell tillsyn är ett system för mikro- och makrofinansiell tillsyn, och är koncentrerat kring de tre europeiska tillsynsmyndigheterna – EBA, Eiopa och Esma, Europeiska systemrisknämnden och nationella tillsynsmyndigheter.
Europeiska systemrisknämnden	Europeiska systemrisknämnden ansvarar för den makrofinansiella tillsynen över EU:s finansiella system och för förebyggande och begränsning av systemrisker. Den övervakar och bedömer systemrisker, och utfärdar vid behov varningar och rekommendationer.
Intern modell	En intern modell är en avancerad metod för att beräkna risker som kan uppstå i samband med en försäkringsgivares verksamhet. Försäkringsgivare kan välja att använda en intern modell för att beräkna sin övergripande risksituation på ett bättre sätt än med standardformeln. Den beräknade risksituationen avgör kapitalkravet. Interna modeller måste uppfylla flera krav och godkännas av den eller de ansvariga tillsynsmyndigheterna.
Långsiktig jämviktsränta	Den långsiktiga jämviktsräntan är den riskfria ränta mot vilken den riskfria avkastningskurvan konvergerar bortom den så kallade sista likviditetspunkten (t.ex. 20 år för euro). Den långsiktiga jämviktsräntan används för mycket långfristiga skulder på grund av ett begränsat antal transaktioner på marknaden (otillräcklig likviditet) för att få fram avkastningskurvan.
Nationell behörig myndighet	Behöriga nationella myndigheter är de nationella myndigheter i varje medlemsstat som är behöriga att utöva tillsyn över försäkringsbolag (de kallas därför även nationella tillsynsmyndigheter). En behörig nationell myndighet som ansvarar för tillsynen över en försäkringsgivare som har erhållit sitt tillstånd i den myndighetens medlemsstat benämns hemtillsynsmyndigheten. Alla andra nationella tillsynsmyndigheter är värdtillsynsmyndighet för den berörda försäkringsgivaren om denne bedriver verksamhet via ett dotterbolag i respektive medlemsstat.
Solvens II	EU:s Solvens II-direktiv trädde i kraft 2016 och placerar solvensrisk i centrum för ett harmoniserat regelverk för försäkringsbolag. Regelverket innehåller krav på lagstadgat ekonomiskt kapital (första pelaren), styrning och riskhantering (andra pelaren) och rapporteringsnormer (tredje pelaren) för alla försäkringsbolag i Europa. De fastställda målen för Solvens II är att förbättra konsumentskyddet, modernisera tillsynen, fördjupa EU:s marknadsintegration genom harmonisering av tillsynssystemen och öka den internationella konkurrenskraften hos försäkringsgivare i EU.

Solvenskapitalkrav	Solvenskapitalkravet är det kapitalbelopp som försäkringsbolagen måste inneha för att uppfylla den första pelarens krav enligt Solvens II-systemet. Detta bör säkerställa att försäkringsgivare uppfyller sina skyldigheter gentemot försäkringstagare och förmånstagare med mycket hög sannolikhet (99,5 %) under en tolv månadersperiod.
Standardformel	Standardformeln är det normala sättet att beräkna en försäkringsgivares risksituation enligt Solvens II. Standardformeln är uppdelad i riskmoduler som läggs samman och avgör kapitalkravet.
Tillsynskollegium	Ett tillsynskollegium är en permanent men flexibel struktur för att samordna och underlätta beslutsfattandet om tillsyn över en försäkringsgrupp som är aktiv i mer än en medlemsstat.

SAMMANFATTNING

I. Försäkringsbranschen står för en stor del av EU:s finanssektor. Den hanterar tillgångar som värderas till omkring två tredjedelar av EU:s årliga bruttonationalprodukt (BNP). Om försäkringsbolagen fallerar skulle det kunna störa den finansiella sektorns funktion och därmed inverka negativt på realekonomin och konsumenternas välbefinnande.

II. Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) inrättades 2011 till följd av reformen av tillsynen över EU:s finanssektor efter finanskrisen 2007–2008. Eiopa fungerar som ett oberoende rådgivande organ för Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet.

III. Eiopas centrala ansvar är att stödja det finansiella systemets stabilitet, marknadernas och de finansiella produkternas transparens och skydda försäkringstagare. Myndigheten övervakar även potentiella risker och svagheter i sektorn. Eiopas ansvar delas upp i fyra breda kategorier: reglering, tillsyn och enhetlighet i tillsynen, finansiell stabilitet och konsumentskydd.

IV. Vi granskade om Eiopa på ett ändamålsenligt sätt bidrar till tillsyn och finansiell stabilitet i försäkringssektorn. Vi analyserade i synnerhet Eiopas åtgärder på området tillsyn och enhetlighet i tillsynen (samarbete med behöriga nationella myndigheter, deras arbete med interna modeller och gränsöverskridande verksamhet), 2016 års stresstest av försäkringssektorn och huruvida Eiopas resurser och styrning är lämpliga.

V. Vår revision omfattade främst Eiopas tillsynsverksamhet mellan 2015 och 2017 samt stresstestet 2016. Revisionsbevisen kommer från besök hos Eiopa och en dokumentgranskning på plats samt från möten med kommissionens berörda avdelningar, Europeiska systemrisknämnden, behöriga nationella myndigheter, akademiska experter och intressenter. Vi beaktade även resultaten av två enkäter.

VI. Vår övergripande slutsats är att Eiopa på ett bra sätt har utnyttjat en rad olika verktyg för att stödja enhetlighet i tillsynen och finansiell stabilitet. Det finns dock fortfarande avsevärda utmaningar som måste hanteras av Eiopa själv, av nationella tillsynsmyndigheter

och av lagstiftare, till exempel i samband med översyner av de europeiska tillsynsmyndigheterna och Solvens II.

VII. Eiopas åtgärder för att säkerställa konsekvent tillsyn från de behöriga nationella myndigheternas sida baserades på sunda analyser och hade för det mesta en bred omfattning. Genom sitt arbete har Eiopa identifierat viktiga brister i de behöriga nationella myndigheternas arbetsmetoder och övervakar regelbundet utvecklingen. Men Eiopa har ingen systematisk rutin för att följa upp sina rekommendationer.

VIII. Vi fann att den nuvarande rättsliga ramen för tillsyn över gränsöverskridande verksamhet i EU har systembrister och leder till att tillsynen snarare bestäms av verksamhetens juridiska form än dess art. Det resulterar i fel incitament för både tillsynsmyndigheter och försäkringsgivare, vilka utnyttjar de lägre tillsynsstandarderna i vissa medlemsstater. Eiopa gjorde en insats för att lösa de resulterande problemen, men lyckades inte komma till rätta med systembristerna och skapa enhetlighet i tillsynen.

IX. Försäkringsbolag använder interna modeller för att bättre justera riskbedömningen till sin verksamhet och lätta på sina kapitalkrav. Det finns stora skillnader i hur strikta de behöriga nationella myndigheterna är i sin tillsyn över interna modeller. Eiopa försökte förbättra enhetligheten i tillsynen på detta område. Det lyckades man inte helt med, bland annat på grund av att behöriga nationella myndigheter begränsade tillgången till information.

X. Under 2016 genomförde Eiopa ett stresstest för att bedöma hur försäkringssektorn skulle reagera på en ogynnsam marknadsutveckling, i synnerhet utdragna perioder med mycket låga räntor och en tillgångsprischock. Ett antal företag visade sig vara sårbara för en sådan situation, eftersom deras solvens skulle försämrats betydligt. Stresstestet hade en lämplig omfattning och inriktning och scenarierna fångade upp de största riskerna för sektorn. Vi fann dock brister i kalibreringen av dem. Framför allt kunde Eiopa inte motivera styrkan i ett av scenarierna på ett tillräckligt detaljerat sätt.

XI. Efter noggrann validering av uppgifterna presenterade Eiopa vanligen stresstestets resultat på ett lämpligt sätt. På grund av Eiopas rättsliga mandat offentliggjordes inga

uppgifter på företagsnivå. De rekommendationer som Eiopa utfärdade till följd av stresstestet var ibland alltför allmänt hållna, men Eiopa ansträngde sig för att följa upp i vilken utsträckning de behöriga nationella myndigheterna genomförde dem.

XII. Eiopa förlitar sig i hög grad på samarbete med behöriga nationella myndigheter i all sin verksamhet, men har inte alltid deras fulla stöd. De behöriga nationella myndigheterna har ett avgörande inflytande i Eiopas främsta styrande organ, vilket innebär att de kan bestämma omfattningen av Eiopas granskningar av deras egen ändamålsenlighet. Eiopa har ännu inte lyckats åstadkomma en övergång från reglering till tillsyn. Myndigheten har endast tjugo anställda som arbetar med tillsynsfrågor och ytterligare sju som arbetar med relaterade frågor, och utförandet av de många olika komplexa arbetsuppgifter som den ansvarar för innebär därför en verklig utmaning.

XIII. För att förbättra effektiviteten och ändamålsenligheten hos sina åtgärder rekommenderar vi att Eiopa bör

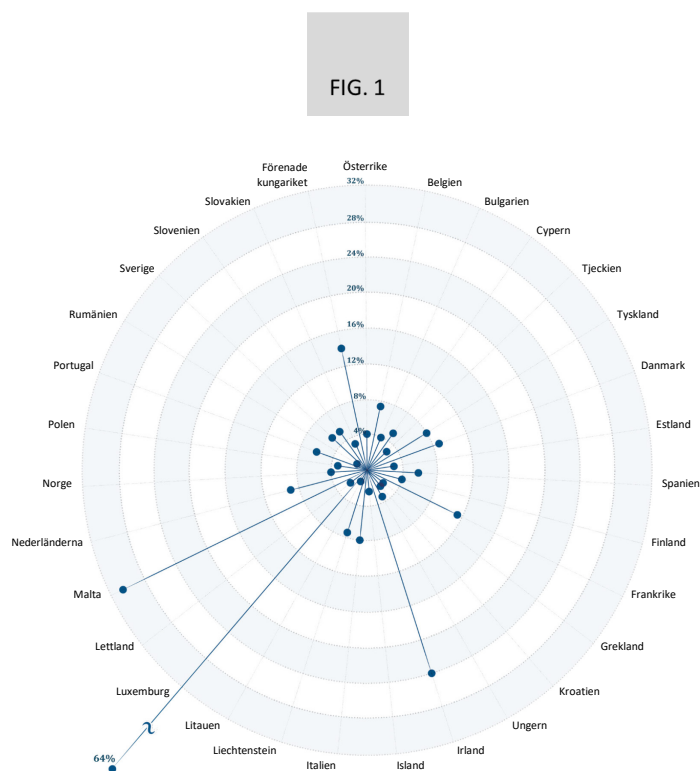
- a) bättre inrikta och följa upp sina tillsynsverktyg på ett systematiskt sätt,
- b) samarbeta med kommissionen och medlagstiftarna för att ta itu med systembrister i tillsynen över gränsöverskridande verksamhet,
- c) samarbeta med kommissionen och medlagstiftarna för att komma till rätta med begränsningar i tillgången till information om interna modeller och ge de behöriga nationella myndigheterna mer stöd om hur de bör övervakas,
- d) ytterligare förbättra stresstestens scenarier och göra dem mer gedigna,
- e) utfärda mer specifika och relevanta rekommendationer till de behöriga nationella myndigheterna till följd av stresstestet,
- f) främja offentliggörande av resultatet av stresstest på företagsnivå,
- g) se till att metoden för stresstestet blir mer transparent,
- h) förstärka de personalresurser som arbetar med tillsyn.

INLEDNING

Försäkringsmarknaden i den europeiska ekonomin

1. Försäkringsbranschen förvaltar tillgångar som värderas till mer än två tredjedelar av EU:s BNP per år, samtidigt som marknadspenetrationen varierar mellan medlemsstaterna (se **figur 1**). Den utgör en betydande del av EU:s finanssektor. Den bidrar till ekonomisk tillväxt och finansiell stabilitet genom att ta på sig risker och mobilisera inlåning. Om försäkringsbolagen inte lyckas spela viktiga denna roll skulle det kunna störa tillhandahållandet av finansiella tjänster och ekonomin i stort, och därmed inverka negativt på konsumenterna.

Figur 1 – Försäkringsindustrins penetration i Europa (andel av premier i BNP)



Källa: Europeiska revisionsrätten, baserat på Eiopas rapport om finansiell stabilitet 2018.

2. En av de största utmaningarna för försäkringsmarknaden i dag är låga räntor. Försäkringsgivare, särskilt livförsäkringsbolag som står för 65 % av EU:s försäkringsmarknad, har stora problem med att tjäna in den ränta som garanterats för produkter som sålts under

tidigare år. För närvarande genomgår livförsäkringsbolagens affärsmodeller därför långtgående förändringar, och en konsekvens av detta är ökat risktagande. Digitala tekniker och ökad användning av stordata har dessutom förändrat försäkringsmarknaden i grunden (Fintech). Detta har skapat affärsmöjligheter men även lett till flera nya utmaningar och risker för kunderna.

3. Rättsligt sett spelade införandet av Solvens II-ramverket i januari 2016 en avgörande roll för försäkringsgivare. Solvens II är EU:s första harmoniserade rättsliga ram för upptagande och utövande av verksamhet som gäller försäkring och återförsäkring. Den omfattar även tillsyn inom försäkringssektorn och syftar till att säkerställa lika villkor på den inre marknaden. Solvens II innehåller bestämmelser om hur stort kapital företagen måste ha för att täcka sin risk samt bestämmelser om riskhantering, styrning och rapporteringskrav.

Eiopa som en del av det europeiska systemet för finansiell tillsyn

4. Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) inrättades 2011¹ som en del av reformerna av tillsynen över EU:s finanssektor till följd av finanskrisen 2007–2008. Eiopa fungerar som ett oberoende rådgivande organ för kommissionen, Europaparlamentet och rådet. Myndigheten ansvarar för tillsynen över försäkringsbolag, återförsäkringsföretag, mellanhänder och tjänstepensionsinstitut.

5. Eiopa ingår i det europeiska systemet för finansiell tillsyn (nedan kallat *ESFS*), som består av tre europeiska tillsynsmyndigheter (nedan kallade *Esa-myndigheter*): en för banksektorn (Europeiska bankmyndigheten, EBA), en för värdepapperssektorn (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten, Esma), och en för försäkrings- och tjänstepensionssektorn samt Europeiska systemrisknämnden (ESRB). Esa-myndigheterna inrättades för att säkra närmare samarbete och informationsutbyte mellan de nationella tillsynsmyndigheterna (även kallade *behöriga nationella myndigheter*), göra det lättare att

¹ Baserat på Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), där Eiopas uppdrag, uppgifter och organisation fastställs (EUT L 331, 15.12.2010, s. 48).

tillämpa EU-lösningar på gränsöverskridande problem och främja en enhetlig tillämpning och tolkning av reglerna.

6. Eiopas huvudsakliga ansvarsområden är att stödja det finansiella systemets stabilitet, marknadernas och de finansiella produkternas transparens och skydda försäkringstagare, personer som omfattas av pensionssystem och förmånstagare. Eiopa har i uppdrag att övervaka och identifiera gräns- och sektorövergripande trender och potentiella risker och sårbara punkter med ursprung i den mikroprudentiella nivån. I detta syfte är Eiopas ansvarsuppgifter indelade i fyra breda och inbördes relaterade kategorier: reglering, tillsyn och enhetlighet i tillsynen, finansiell stabilitet och konsumentskydd (se **tabell 1**) Efter att ha avslutat arbetet med de viktigaste delarna av lagstiftningsramen för försäkringssektorn och säkerställt att den genomfördes i praktiken avsåg Eiopa att ändra den strategiska inriktningen för sitt arbete från reglering till tillsyn. I vår revision fokuserar vi på tillsyn och enhetlighet i tillsynen, som är avgörande för konsumenterna, och på stresstestet, som ingår i målet att säkerställa finansiell stabilitet.

Tabell 1 – Eiopas ansvarsområden

Ansvarsområde	Eiopas roll
Reglering	Utarbeta tekniska standarder som därefter ska godkännas av kommissionen, och diskutera eventuella ändringar av dem. Bistå kommissionen med råd på områden där kommissionen har befogenhet att anta delegerade akter för EU:s arbete på området.
Tillsyn och enhetlighet i tillsynen	Stödja och samordna de behöriga nationella myndigheterna i deras tillsynsarbete med målet att upprätta konsekventa, ändamålsenliga och effektiva tillsynsrutiner inom ESFS och säkerställa en gemensam, enhetlig och konsekvent tillämpning av unionsrätten.
Finansiell stabilitet och krishantering	Bidra till ESRB:s makrotillsyn genom att tillhandahålla uppgifter och rapporter. Genomföra stresstester för försäkrings- och pensionssektorn och säkerställa samordning av förebyggande och hantering av kriser samt upprätthålla den finansiella stabiliteten i kristider.
Konsumentskydd och finansiell innovation	Skydda konsumenterna mot överdrivet risktagande när de köper/investerar i finansiella produkter genom att utarbeta förordningar, övervaka marknadstrender, förbättra tillgänglig information osv. Förbjuda finansiella produkter om de utgör en risk för den finansiella stabiliteten i EU samt analysera och rapportera om nya finansiella innovationer/produkter på marknaden.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Esa-myndigheternas reformprocess

7. Utmaningarna på finansmarknaderna håller på att förändras, och kommissionen lade därför fram ett reformpaket i september 2017 för att stärka ESFS. Huvudsyftet var att förbättra mandaten, styrningen och finansieringen av de tre Esa-myndigheterna och se till att ESRB kan fungera. Flera av kommissionens förslag skulle vara direkt tillämpliga på Eiopa, exempelvis förslaget att inrätta en oberoende exekutivstyrelse (som skulle ha ansvar för beslut från fall till fall och vissa tillsynsfrågor), stärka Eiopas roll i godkännandet av interna modeller och förbättra myndighetens tillgängliga verktyg för att främja enhetlighet i tillsynen.

8. Kommissionens förslag om ändringar av den rättsliga ramen för Eiopa kommer nu att följa den ordinarie lagstiftningsprocessen, och diskuteras i rådet och parlamentet. De

ändrade rättsakterna förväntas antas under 2019. Vår revision kan bli ett användbart bidrag till den diskussionen.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

9. Vi granskade om Eiopa bidrog ändamålsenligt till tillsyn och finansiell stabilitet i den europeiska försäkringssektorn. Revisionens inriktning speglar Eiopas nyligen ändrade prioriteringar, från reglering till tillsyn. Vi inriktade oss särskilt på följande områden:

- a) Eiopas åtgärder på området tillsyn och enhetlighet i tillsynen: vår revision omfattade ett urval av de instrument som Eiopa använder (delarna I, II och III).
- b) Det stresstest av försäkringssektorn som genomfördes 2016 (del IV).
- c) Övergripande aspekter som är centrala för alla Eiopas åtgärder (Eiopas användning av rättsliga instrument för att säkerställa efterlevnad av EU-rätten, huruvida myndigheten har tillräckliga personalresurser och en lämplig styrningsstruktur, del V).

10. Eiopas verksamhet när det gäller tillsyn och enhetlighet i tillsynen omfattar i praktiken tre breda områden: i) främja de nationella myndigheternas tillsyn, ii) säkerställa lämplig tillsyn över gränsöverskridande enheter, och iii) interna modeller. För tydlighetens skull diskuterar vi dessa frågor i tre på varandra följande delar av rapporten (I, II och III), men de bidrar gemensamt till vår bedömning av Eiopas arbete på området tillsyn och enhetlighet i tillsynen. På området finansiell stabilitet fokuserade vi på stresstestet för försäkringssektorn eftersom det är viktigt för att identifiera framtida risker på marknaden.

11. Granskningen omfattade inte det arbete som utförs av behöriga nationella myndigheter (som har ett nära samarbete med Eiopa i alla dess verksamheter). ESRB, som deltog i utformningen av ett av stresstestets scenarier, var inte ett revisionsobjekt eftersom Eiopa ansvarar för och äger båda scenarierna). Eftersom revisionen inriktades på försäkringsmarknaden omfattade den inte Eiopas verksamheter inom tjänstepensionssektorn.

12. Revisionen omfattade främst Eiopas tillsynsverksamhet under 2015–2017 och 2016 års stresstest (inklusive lärdomar från det föregående stresstestet 2014). För varje granskad

verksamhet valde vi ärenden/handlingar för att säkerställa ett urval som är representativt för Eiopas arbete och täcker in typiska problem på olika områden.

13. Det huvudsakliga revisionsarbetet omfattade besök vid Eiopa och dokumentgranskningar på plats. Vi samlade även in bevis i samband med informationsinsamlingsmöten och videokonferenser med kommissionens berörda avdelningar, ESRB, behöriga nationella myndigheter, akademiska experter och intressenter (konsumenter och branschsammanlutningar). Resultaten av två enkäter bidrog också till revisionen:

- a) Den första enkäten skickades till alla behöriga nationella myndigheter i EU:s medlemsstater och handlade om det övergripande samarbetet med Eiopa (tillsyn och stresstester). 24 av 28 behöriga nationella myndigheter svarade.
- b) Den andra enkäten skickades till ett urval av försäkringsbolag och handlade om stresstestet. 35 av 66 företag svarade.

IAKTTAGELSER

Del I – Eiopas åtgärder för att säkerställa att de behöriga nationella myndigheterna kontinuerligt utövar tillsyn är sunda, men det saknas en systematisk uppföljning

14. Inom ramen för sitt mål att bidra till en bättre och mer konsekvent tillsyn i EU:s medlemsstater genomför Eiopa ett antal verksamheter för att underlätta och samordna de nationella tillsynsmyndigheternas arbete. På så sätt bidrar Eiopa till att skapa en europeisk tillsynskultur, som kan definieras som en gemensam uppfattning om hur tillsynsmyndigheter tänker, uppträder och arbetar inom sitt samhälle. Det innebär lika villkor för försäkringsbolag i Europa och att konsumenterna känner samma förtroende för att deras försäkringsbolag uppfyller lagstadgade krav.

15. När det gäller samordning av de behöriga nationella myndigheternas arbete granskade vi tre huvudsakliga instrument för enhetlighet i tillsynen: strukturerad dialog med behöriga nationella myndigheter (med besök på plats/i länderna som viktigaste inslag), tillsynshandboken och inbördes utvärderingar (se **figur 2**). Handboken och de inbördes

utvärderingarna samordnades av Eiopa, även om arbetet genomfördes i mycket nära samarbete med de behöriga nationella myndigheterna. De granskare som delegeras av de behöriga nationella myndigheterna står för den största delen av innehållet och de inbördes utvärderingarna. Förutom de granskade instrumenten använde Eiopa ett antal andra instrument², både direkt enligt inrättandeförordningen och på eget initiativ.

Figur 2 – Eiopas verktyg för att säkerställa en konsekvent tillsyn



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Eiopa identifierade betydande brister i tillsynens kvalitet

16. Genom strukturerad dialog med de behöriga nationella myndigheterna har Eiopa identifierat ett antal brister i kritiska aspekter av tillsynen över försäkringsbolag (se [figur 3](#)).

² Ytterligare instrument är skriftlig vägledning för de behöriga nationella myndigheterna (t.ex. Eiopas riktlinjer för tillsynens granskningsprocess samt yttranden), andra verksamheter till stöd för behöriga nationella myndigheter (t.ex. utbildning och konferenser samt särskilda granskningar av balansräkningar som görs för Bulgarien och Rumänien) och fortlöpande kontakter.

De inbördes utvärderingarna visade också att det finns viktiga områden där de behöriga nationella myndigheterna bör förbättra sina tillsynsrutiner (se ***bilaga I***). Eiopas bedömningar visar att de behöriga nationella myndigheternas tillsynsmetoder ofta skiljer sig åt när det gäller hur ingående, riskbaserade och framåtblickande de är. Det innebär i sin tur att en viss rutin som tillämpas av ett försäkringsbolag (t.ex. på riskhanteringsområdet) kan vara accepterad i en medlemsstat, men inte i en annan. Som ett led i den strukturerade dialogprocessen besvarade de behöriga nationella myndigheterna resultaten i Eiopas rapporter. Eiopa analyserade dock inte svaren systematiskt, och lämnade inte detaljerad skriftlig återkoppling till de behöriga nationella myndigheterna.

Figur 3– Områden med identifierade brister i de behöriga nationella myndigheternas tillsyn



Källa: Revisionsrätten på grundval av Eiopas slutsatser.

Eiopas rekommendationer avspeglar de identifierade bristerna, men det saknas uppföljning

17. Mot bakgrund av de identifierade bristerna rekommenderade Eiopa åtgärder för specifika behöriga nationella myndigheter. När det gäller den strukturerade dialogen lämnade Eiopa fler än 30 rekommendationer för varje behörig nationell myndighet i vårt urval, utan någon form av prioritering. De inbördes utvärderingarna ledde till betydligt färre rekommendationer. Även om rekommendationerna var tydliga var de ibland för allmänt hållna och därför inte lämpade för den särskilda situationen vid den behöriga nationella myndigheten i fråga.

18. Eiopa har inte sört för en systematisk uppföljning av genomförandet av de rekommenderade åtgärderna, varken för den strukturerade dialogen eller för de inbördes utvärderingarna. Detta innebär att Eiopa inte vet om de behöriga nationella myndigheterna har anammat rekommendationerna. Eiopa har dock följt upp vissa särskilda frågor i enskilda fall (t.ex. under senare besök till den behöriga nationella myndigheten eller via informella kontakter, och det gjordes också en särskild inbördes utvärdering som uppföljning), och kunde visa på vissa specifika förbättringar av myndigheternas rutiner och styrning (se **ruta 1**).

Ruta 1 – Exempel på hur Eiopa har påverkat de behöriga nationella myndigheternas arbete

Till följd av Eiopas bedömning och råd vidtog en behörig nationell myndighet i EU följande åtgärder:

- Myndigheten ändrade sin beslutsprocess genom att slå ihop vissa avdelningar och förbättra datakapaciteten för att förstärka sin analytiska kapacitet, och
- riktade om sina interna prioriteringar mot tillsyn över gränsöverskridande verksamhet.

Det underliggande arbetet var till största delen grundligt och heltäckande, men processerna var tidskrävande

19. Trots att det berörda området är komplext var Eiopas arbete på området tillsyn och enhetlighet i tillsynen generellt sett väl och tydligt strukturerat och baserades på sunda analyser och metoder. Eiopas personal förberedde sina besök till de olika länderna genom

att samla in en mängd olika dokument och omfattande information, bland annat genom ett frågeformulär riktat till de behöriga nationella myndigheterna. På så sätt kunde besöken skräddarsys efter varje behörig nationell myndighets specifika problem. De inbördes utvärderingarna baserades på en detaljerad metod, med information om alla steg som granskaren skulle följa. Den vägledning som gavs till deltagarna var dock inte alltid strukturerad och projektrelaterad.

20. De särskilda frågor som omfattades av Eiopas tillsynsarbete var breda och relevanta. Verktygens omfattning säkerställde en samlad ansats, men fick ibland följden att de viktigaste frågorna inte prioriterades tillräckligt. Handbokens innehåll bestämdes av styrkommittén och täckte in alla större relevanta områden, även om några behöriga nationella myndigheter identifierade ett fåtal luckor (se **figur 4**). Luckorna rörde viktiga aspekter av tillsynen, eftersom faktisk konvergens inte bara kräver gemensamma principer, utan även ett konsekvent tillvägagångssätt på teknisk nivå.

Figur 4 – De behöriga nationella myndigheternas åsikter om omfattningen av Eiopas verktyg



Källa: Revisionsrättens enkät.

21. Eiopa missade tillfället att skapa mer synergi genom att samla in bästa praxis och inrikta sin rådgivning på marknadstillsyn med hjälp av en strukturerad dialog med behöriga nationella myndigheter och inbördes utvärderingar, eftersom fokus låg på stabilitetstillsyn³.

Vi noterar dock att Eiopa har särskilda verktyg för marknadstillsyn.

22. Eiopa har regelbundet tagit fram nya tillsynsverktyg, varav de flesta lanserades 2014. Emellertid slutförde Eiopa inte sin tillsynshandbok förrän i april 2018, det vill säga fyra år efter projektstarten (exklusive den förberedande fasen), och över två år efter genomförandet av Solvens II, som det är meningen att handboken ska stödja. Det tog mellan 14,5 månader och två år för att avsluta inbördes utvärderingar. Det är lång tid, men återspeglar frågornas komplexitet. De behöriga nationella myndigheterna såg dock detta som ett problem eftersom de var tvungna att under lång tid avdela personal som skulle delta i utvärderingarna.

Del II: Systembristerna i det nuvarande tillsynssystemet för gränsöverskridande verksamhet kvarstår, men Eiopa gjorde ansträngningar för att skydda försäkringstagarna

23. Tillsynen över gränsöverskridande försäkringsgrupper i EU är strukturerad kring tillsynskollegier. Kollegierna ska säkerställa lämplig tillsyn via informationsutbyte och samarbete på tillsynsområdet mellan alla berörda behöriga nationella myndigheter. Kollegierna leds av respektive hemtillsynsmyndighet, som utövar tillsyn över försäkringsgruppens huvudkontor. De övriga behöriga nationella myndigheterna benämns värdtillsynsmyndigheter. Det finns för närvarande 88 kollegier inom EU.

24. Eiopa är medlem av alla kollegier. Dess roll är att säkerställa en enhetlig tillämpning av EU-lagstiftningen och att kollegierna fungerar på ett konsekvent sätt. Dessutom är det meningen att Eiopa ska underlätta en gemensam tillsynskultur och förebygga

³ Enligt reglerna för stabilitetstillsyn ska finansinstitut kontrollera sina risker och inneha tillräckligt kapital enligt kapitalkraven. Dessa regler skiljer sig således från reglerna för marknadstillsyn som anger hur företagen ska distribuera sina produkter på marknaden.

regleringsarbitrage⁴. I De Larosière-rapporten⁵ identifierades dessa mål som avgörande för den inre marknaden.

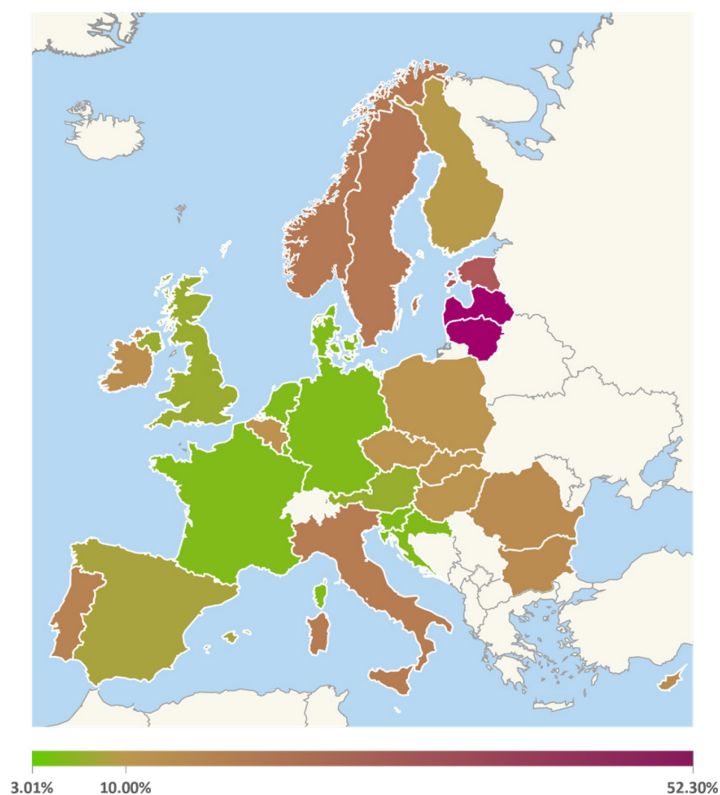
Strukturen hos systemet med kollegier skapar fel incitament för försäkringsgivare och tillsynsmyndigheter

25. Tidigare tillhandahölls försäkringstjänster främst av dotterbolag som var etablerade i det berörda landet, men många försäkringsgivare har börjat tillhandahålla fler gränsöverskridande tjänster via filialer eller direkt (enligt den inre marknadens bestämmelser om etableringsfrihet respektive frihet att tillhandahålla tjänster). År 2016 tillhandahöll 750 försäkringsgivare tjänster till ett värde av 59 miljarder euro till andra medlemsländer i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) där de inte hade ett lokalt dotterbolag (se **figur 5**). Gränsöverskridande verksamhet ger försäkringsgivare möjlighet att minska sin administrativa börda och regleringsbörda, men det nuvarande systemet skapar fel incitament för försäkringsgivare och tillsynsmyndigheter.

⁴ Företag som utnyttjar kryphål i regleringssystem för att undvika vissa typer av reglering (t.ex. genom att tillhandahålla tjänster från en plats med mindre tillsyn).

⁵ I november 2008 gav kommissionen en högnivågrupp med Jacques de Larosière som ordförande i uppdrag att lämna rekommendationer om hur tillsynsordningarna i Europa skulle kunna förstärkas så att de bättre skyddar EU-medborgarna och återställer förtroendet för det finansiella systemet. I februari 2009 offentliggjorde De Larosière-gruppen sin slutrapport.

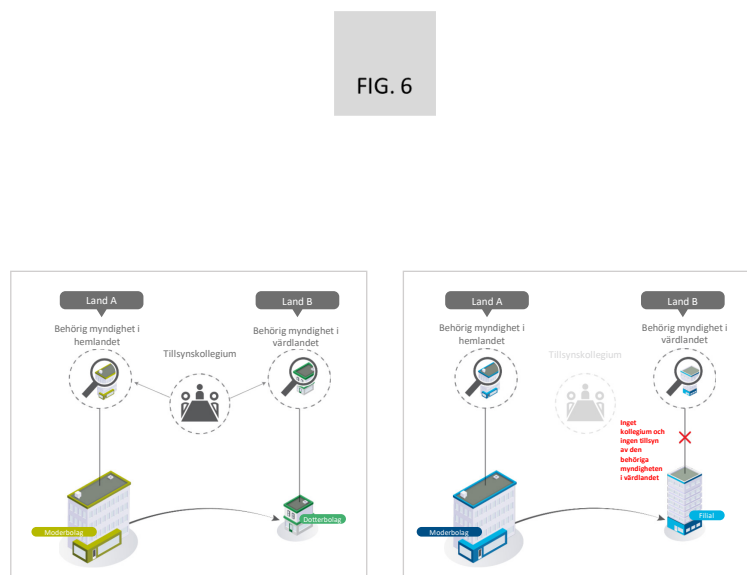
Figur 5 – Andel av inkommande gränsöverskridande verksamhet som en procentandel per medlemsstat



Källa: Eiopa.

26. Enligt det nuvarande kollegiesystemet bestäms tillsynen av gruppens juridiska struktur och inte av verksamhetens art. Det innebär att ett kollegium måste inrättas även för ett mycket litet försäkringsbolag med ett dotterbolag i en annan medlemsstat, trots att sådan resursintensiv tillsyn via ett kollegium egentligen inte är nödvändig. För stora internationella försäkringsgrupper, som tillhandahåller gränsöverskridande tjänster utan dotterbolag, finns däremot inga kollegier, trots att det skulle vara av största betydelse för att säkerställa lämplig tillsyn och finansiell stabilitet (se **figur 6**).

Figur 6 – Tillsynsordningarna varierar beroende på försäkringsgivarens struktur



Källa: Europeiska revisionsrätten.

27. Detta skapar en situation där behöriga nationella myndigheter utövar tillsyn över företag i andra medlemsstater utan att behöva ta konsekvenserna om tillsynen brister eftersom det inte påverkar hemmarknaden. De saknar dessutom ofta tillräcklig kunskap om nationella bestämmelser och lagar. Den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls måste dessutom förlita sig helt på att hemtillsynsmyndigheten utövar tillsyn över försäkringsgivaren, och har inget inflytande över tillsynsprocessen. Detta system har inte utformats för att utöva tillsyn över en EU-omfattande marknad på ett sätt som är ändamålsenligt och bygger på medborgarnas intressen. Flera behöriga nationella myndigheter bekräftade också att den nuvarande tillsynen över gränsöverskridande verksamhet är otillfredsställande och att samarbetet inte fungerar väl (se [ruta 2](#)).

Ruta 2 – De behöriga nationella myndigheternas åsikter om den gränsöverskridande tillsynen

”Tillsynen över gränsöverskridande grupper bidrar verkligen till att förbättra konsumentskyddet i EU-länderna. Dock [...] säkerställer den nuvarande strukturen ännu inte samma kvalitet på tillsynen och samarbetet mellan tillsynsmyndigheter när det gäller grupper som tillhandahåller en betydande del av sina tjänster enligt etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster, vilket är fallet för grupper som bedriver verksamhet via dotterbolag.”

28. Vi fann att ett antal problem kunde tillskrivas systematiskt felaktiga incitament. Flera behöriga nationella myndigheter prioriterade till exempel sin tillsyn baserat på faktorer som *”effekt på den nationella finansiella stabiliteten”*. Försäkringsbolag med en betydande andel gränsöverskridande verksamhet var följaktligen en låg tillsynsprioritering. Detta innebär att försäkringsbolag hade starka incitament att utnyttja regleringsarbitrage genom att flytta till medlemsstater som har en sådan inställning, och sedan koncentrera sig på gränsöverskridande tjänster (se [ruta 3](#)).

Ruta 3 – Konkret exempel på regleringsarbitrage och effekten av Eiopas åtgärder

Flera behöriga nationella myndigheter kontaktade Eiopa angående ett försäkringsbolag som bedrev gränsöverskridande verksamhet på deras marknader, men erbjöd ovanligt låga premier och hade en stark tillväxt. Eftersom hemtillsynsmyndigheten hade valt att inte inrikta sitt tillsynsarbete på gränsöverskridande verksamhet betraktade den inte försäkringsbolaget som en prioritering. Efter Eiopas ingripande konstaterade hemtillsynsmyndigheten att försäkringsbolaget inte var lönsamt, att det befann sig i en finansiell krissituation och inte uppfyllde sina kapitalkrav. Bolagets tillstånd att göra nya affärer drogs därför tillbaka.

29. Vi fann dessutom att sättet att bedriva affärsverksamhet även har direkta följder för konsumentskyddet om en försäkringsgivare går i konkurs. För närvarande är Europas försäkringsgarantisystem fragmenterat, vilket innebär att konsumenterna inte informeras om sin skyddsnivå när de köper gränsöverskridande försäkringstjänster (se [ruta 4](#)). Det är inte alls säkert att konsumenterna är medvetna om att de köper en försäkringsprodukt från ett dotterbolag, en filial eller ett företag som inte är fysiskt närvarande i deras medlemsstat.

Ruta 4 – Exempel på effekter på konsumentskyddet

Eftersom försäkringsgarantisystemen skiljer sig åt mellan länderna är en konsument som köper en livförsäkring från en filial till ett europeiskt företag i en annan medlemsstat skyddad av det nationella försäkringsgarantisystemet, vilket är obligatoriskt i företagets ursprungsland. Samma konsument som köper en identisk försäkring från ett dotterbolag till samma företag i en annan EU-medlemsstat är dock inte skyddad enligt ursprungslandets försäkringsgarantisystem.

Eiopa reagerar genom att ta fram särskilda verktyg för att skydda konsumenterna, men enhetlighet i tillsynen är fortfarande en utmaning

30. Med tanke på riskerna och utmaningarna med det nuvarande systemet för gränsöverskridande försäkringsverksamhet har Eiopa agerat för att skydda konsumenterna genom att inrätta samarbetsplattformar. Eiopa inrättar sådana plattformar, om det inte finns kollegier, enligt sitt mandat att främja ett effektivt informationsutbyte mellan behöriga nationella myndigheter och säkerställa en verkningsfull och enhetlig tillsyn. Eiopa har inrättat 13 samarbetsplattformar sedan 2016, både på eget initiativ och på begäran från behöriga nationella myndigheter. De fungerar på ett liknande sätt som kollegier.

31. Vi fann att Eiopas plattformar var en användbar tillfällig lösning för att hantera problem i samband med gränsöverskridande tjänster. Eiopa bidrog i flera fall till att underlätta samarbetet mellan behöriga nationella myndigheter och lyckades utöva påtryckningar för att finna lösningar. Till exempel bad Eiopa hemtillsynsmyndigheten besvara ett antal frågor om försäkringsgivare som uppvisade vissa typiska riskindikatorer (se figur 7). På så sätt kunde man försäkra sig om att försäkringsgivarens situation bedöms.

Figur 7 – Typiska riskindikatorer och frågor för att identifiera olönsamma verksamheter



Källa: Europeiska revisionsrätten.

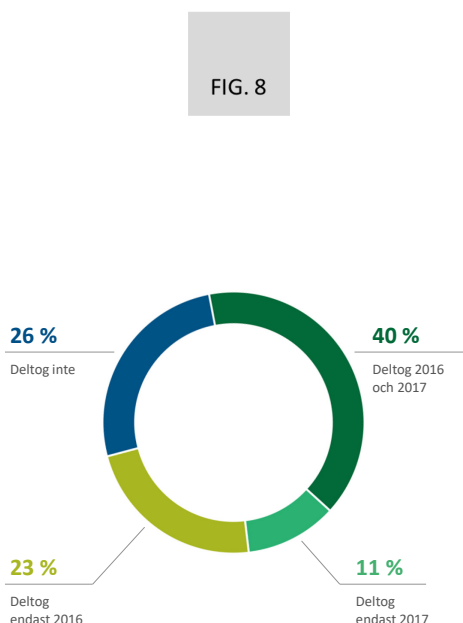
32. Plattformarna gjorde att det skapades ett grupptryck på hemtillsynsmyndigheten så att den kände sig tvingad att vidta lämpliga tillsynsåtgärder med tanke på den tillgängliga informationen. Denna åtgärd garanterade att konsumenterna var skyddade. Eftersom det saknas ett starkt rättsligt mandat för gränsöverskridande tjänster var Eiopa dock tvungen att förlita sig till de behöriga nationella myndigheternas samarbetsvilja.

Eiopa bidrog till arbetet i flera kollegier för gränsöverskridande grupper, trots att samarbetet med behöriga nationella myndigheter var begränsat

33. Eiopa ansvarar för att se till att kollegierna fungerar på ett enhetligt sätt. Vi fann att Eiopa prioriterade sitt deltagande i och bidrag till kollegierna enligt heltäckande och väl etablerade kriterier. Prioriteringarna baserades på olika faktorer, bland annat försäkringsgruppernas storlek och risk, de deltagande behöriga nationella myndigheternas storlek och erfarenhet, och resultatet av gemensamma riskbedömningar. Sedan Solvens II infördes 2016 har Eiopa deltagit i 100 kollegiemöten. Myndigheten har dock aldrig deltagit i

23 ytterligare kollegier (se **figur 8**). Förklaringen till detta är också knappa resurser (se **punkt 86**).

Figur 8 – Eiopas deltagande i tillsynskollegiernas möten 2016 och 2017



Källa: Europeiska revisionsrätten.

34. Eiopas engagemang i de kollegier som myndigheten deltog i varierade dessutom avsevärt. Eiopa bidrog till exempel på ett viktigt sätt till vissa kollegiers arbete genom detaljerade diskussionsbidrag och återkopplingsrapporter. Till följd av sina prioriteringar tillförde Eiopa dock inte ett jämförbart mervärde till andra kollegier, eftersom man begränsade sig till administrativt och övergripande stöd.

35. För att stödja kollegierna och förbättra enhetligheten i tillsynen begärde Eiopa rapporter om försäkringsgivarnas egna risk- och solvensbedömningar från de behöriga nationella myndigheterna. Rapporten om egen risk- och solvensbedömning är ett grundläggande inslag i tillsynen över försäkringsgivare. Där definierar försäkringsgivaren sin riskbenägenhet, analyserar tillgängligt riskkapital och bestämmer hur det ska fördelas. Rapporterna är därför ett viktigt framåtblickande verktyg som bör användas för proaktiv

tillsyn. Vi fann att Eiopa visserligen efterfrågade rapporter om egen risk- och solvensbedömning, men inte alltid fick dem. Vissa rapporter lämnades först efter en långvarig byråkratisk process, med rättsliga motiveringar och ingripande på hög nivå. Det begränsade antalet rapporter som tillhandahölls och de betungande förfarandena begränsade i sin tur Eiopas instrument för att stödja enhetlighet i tillsynen och ledde till ineffektiv resursanvändning.

36. Under sitt arbete med kollegierna identifierade Eiopa många frågor, både inom kollegierna och försäkringsgrupperna, exempelvis följande:

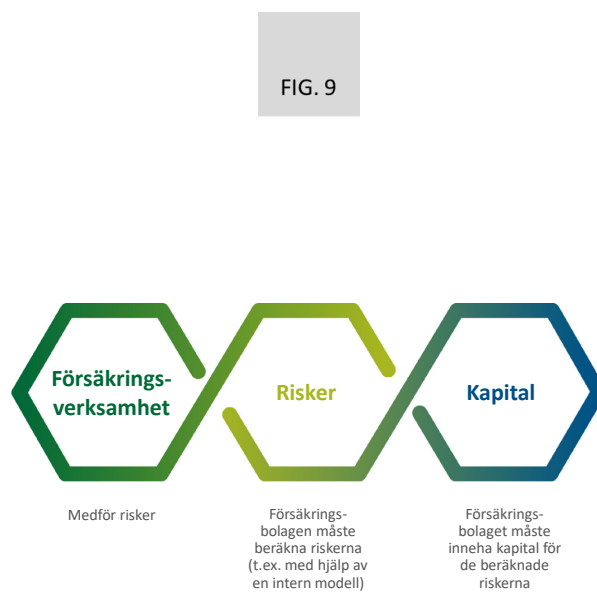
- a) En del behöriga nationella myndigheter utbytte inte viktiga dokument som rapporter om egen risk- och solvensbedömning med andra medlemmar i samma kollegium. Eiopa hjälpte dessa myndigheter att erhålla användbara dokument, men lyckades inte alltid. Avsaknaden av viktig information för kollegiemedlemmarna visade på bristande förtroende mellan vissa behöriga nationella myndigheter och hindrar en ändamålsenlig grupp-tillsyn.
- b) Allvarliga värderingsmisstag och stora brister i riskhanteringen hos försäkringsgrupper upptäcktes, och de behöriga nationella myndigheterna rekommenderades att åtgärda dessa problem. Även om Eiopa ansträngde sig för att stödja kollegierna och underlätta lämplig tillsyn följde man inte upp de identifierade problemen tillräckligt noggrant.

Del III – Bristande konvergens i tillsynen över interna modeller, trots att Eiopa har tagit de första stegen

37. Enligt Solvens II-ramverket, som syftar till att skydda konsumenterna och säkerställa finansiell stabilitet, är försäkringsgivare i Europa skyldiga att beräkna sina individuella risker. För dessa risker måste försäkringsgivare ha tillräckligt mycket riskabsorberande kapital (se **figur 9**) som garanti för att de kan ersätta försäkringsfordringar. Försäkringsgivare kan antingen beräkna sitt kapitalkrav med en given standardformel eller använda en så kallad intern modell. Standardformeln ska normalt användas, så försäkringsgivarna måste ansöka om tillstånd för att få använda interna modeller. De behöriga nationella myndigheterna får endast godkänna interna modeller som uppfyller flera rättsligt definierade krav och således

är lämpliga för att beräkna risk på ett adekvat sätt. Övervärdering av risker kan leda till premier som inte är konkurrenskraftiga, medan undervärdering kan äventyra skyddet av försäkringstagarna och den finansiella stabiliteten.

Figur 9 – Grundläggande principer för försäkringsgivares kapitalkrav



Källa: Europeiska revisionsrätten.

38. Interna modeller är mycket komplexa och ger försäkringsgivare stort handlingsutrymme när de beräknar sina risker. De använder sig bland annat av expertbedömningar och förlitar sig till interna historiska data. Tillsynen över interna modeller är därför mycket resurskrävande för de behöriga nationella myndigheterna och kräver avsevärd sakkunskap. Interna modeller påverkar skyddet av försäkringstagarna och den finansiella stabiliteten och utgör en utmaning för tillsynsmyndigheterna. De är därför ett centralt område där Eiopa måste främja enhetlighet i tillsynen mellan medlemsstaterna. Inkonsekvent tillsyn som leder till regleringsarbitrage och snedvrider konkurrensen kan därför få allvarliga negativa konsekvenser.

Konvergensens på området interna modeller är fortfarande mycket begränsad

39. En av Eiopas viktigaste uppgifter är att se till att försäkringsgivare och tillsynsmyndigheter tillämpar reglerna på ett konsekvent sätt inom EU, även i fråga om interna modeller. För att uppnå detta deltog Eiopa i kollegiemöten när interna modeller diskuterades, besökte behöriga nationella myndigheter för att bedöma tillsynen över interna modeller och fungerade som kontaktpunkt mellan myndigheter. Trots Eiopas ansträngningar upptäckte vi flera problem, vilket visar att enhetligheten i tillsynen på detta område fortfarande är dålig.

40. Godkännande av och tillsyn över interna modeller är ytterst resursintensivt⁶. För att uppnå en enhetlig tillsyn inom EU är det viktigt att de behöriga nationella myndigheterna har tillräckliga resurser för att fullgöra denna utmanande uppgift. De behöriga nationella myndigheterna uppgav dock att de har mycket olika personalresurser för att övervaka interna modeller, vilket Eiopa kunde bekräfta under sina besök. Eiopa fann att flera behöriga nationella myndigheter hade otillräckliga resurser och sakkunskap för att övervaka interna modeller på ett lämpligt sätt, vilket visar på betydelsen av Eiopas arbete på detta område.

41. Eiopa fann att tillsynskulturen och tillämpningen av gemensamma regler fortfarande varierar stort inom EU. De behöriga nationella myndigheterna var olika strikta när de godkände interna modeller. Flera behöriga nationella myndigheter meddelade till exempel inte tydligt försäkringsbolag om att en modellmetod var oacceptabel. I andra fall tillämpade myndigheterna mycket strikta krav för godkännande. Vi fann att vissa tillsynsmyndigheter försökte skydda lokala försäkringsgivare genom lägre kapitalkrav, medan andra tillämpar strängare tillsyn och har högre kapitalkrav.

42. I ett annat fall borde tillsynen över en intern modell ha överförts från en behörig nationell myndighet (land A) till en annan (land B) för att täcka hela gruppen. Tillsynsmyndigheten i land B krävde dock att försäkringsbolaget skulle förbättra sin interna

⁶ I rapport 46/2017 uppgav det österrikiska revisionsorganet till exempel att den behöriga nationella myndigheten i Österrike hade använt 51 % av sina sammanlagda personalresurser enbart för godkännande av interna modeller.

modell avsevärt innan den kunde godkännas för användning på landets marknad. Den interna modellen hade dock redan godkänts av tillsynsmyndigheten i land A och använts där. Exemplet visar att standarderna och metoderna för att godkänna interna modeller skiljer sig åt. Eiopa försökte medla mellan de båda tillsynsmyndigheterna, men de kunde inte enas. Till slut fick den interna modellen endast användas i land A.

Eiopa ansträngde sig för att förbättra konvergens genom konsekvensprojekt

43. För att följa upp några av de återkommande riskerna och inkonsekvenserna i tillsynsstrategierna genomförde Eiopa konsekvensprojekt som omfattade fem centrala områden (se **tabell 2**). Eftersom samtliga områden kunde leda till felaktiga uppskattningar av försäkringsgivarnas risker anser vi att Eiopa definierade konsekvensprojektens omfattning på ett lämpligt sätt.

Tabell 2 – Viktiga inkonsekvenser som identifierades och följdes upp

De behöriga nationella myndigheterna använde olika metoder för ...	Följdes upp av Eiopa genom ...
modellering av volatilitetsjusteringen*	konsekvensprojekt
behandling av statsrisk	konsekvensprojekt
aggregering av risker	har ännu inte följts upp
expertbedömningar	har ännu inte följts upp
ändringar av modeller	besök vid behöriga nationella myndigheter

* Minskar effekten av marknadsvolatilitet på det kapital som ska finnas.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

44. Genom sina konsekvensprojekt kunde Eiopa bekräfta att de behöriga nationella myndigheterna tillämpade helt olika tillsynsstrategier för att godkänna vissa metoder som försäkringsbolagen använder i sina interna modeller. De olika metoderna hade en väsentlig effekt på den totala risk som försäkringsgivaren beräknade, men Eiopa kunde inte kvantifiera effekten. Generellt har Eiopa inga uppgifter om effekten av interna modeller jämfört med standardformeln, trots att detta vore väsentligt för lämplig tillsyn.

45. Eiopa rapporterade i detalj om de problem som identifierats. Trots att Eiopa använde ytterligare verktyg (t.ex. yttranden) för att säkerställa konsekvens lyckades myndigheten inte alltid med detta. Eiopa tillåter exempelvis fortfarande olika metoder för modellering av volatilitetsjusteringen. Man krävde dock att de behöriga nationella myndigheterna skulle försäkra sig om att ingen av metoderna leder till lägre kapitalkrav.

46. Eiopa genomförde dessutom ett speciellt konsekvensprojekt om modellering av marknadsrisker. Marknadsrisker är en av de många risker som bedöms i de interna modellerna. Eiopa uppmanade försäkringsgivarna att använda sina interna modeller för att beräkna riskerna för en realistisk virtuell portfölj som togs fram av Eiopa. Tack vare detta var det för första gången möjligt att direkt jämföra olika interna modeller. Projektet avslöjade vissa grundläggande brister i de interna modeller som används inom EU. Tvivelaktiga ränteförväntningar användes till exempel för att minska de förväntade riskerna. Eiopa ansåg dessutom att det var oacceptabelt att olika interna modeller visade extremt varierande uppskattade risker för samma tillgångar.

47. Vi fann att Eiopas projekt gav de behöriga nationella myndigheterna viktiga insikter i de interna modeller som de övervakar och att projekten bidrog till att förbättra konvergensen. Projekten avslöjade dock att interna modeller inom försäkringssektorn är förknippade med betydande risker, och att det saknas kunskap om effekterna av interna modeller.

Eiopa hade inte tillräcklig tillgång till uppgifter om interna modeller för att kunna utöva tillsyn

48. I juni 2018 fanns det inom EES 212 interna modeller som godkänts av 17 olika behöriga nationella myndigheter (se **figur 10**). Med tanke på sin resursbrist beslutade Eiopa att prioritera genom att inrikta sina direkta bedömningar på de fem största försäkringsgrupperna som hade en intern modell. Dessa grupper stod tillsammans för 47 % av alla tillgångar som omfattas av interna modeller inom EES. Under 2015 började Eiopa begära in fullständig information om dessa modeller från respektive behörig nationell myndighet.

Figur 10 – Deltagande av Eiopas team för interna modeller



älla: Europeiska

revisionsrätten, uppgifter från juni 2018.

49. Eftersom de behöriga nationella myndigheterna var ovilliga att tillhandahålla information tillämpade Eiopa ett proaktivt tillvägagångssätt med omfattande kommunikationsutbyten under mer än tre år. Eiopa lämnade i synnerhet skriftliga rättsliga motiveringar till varför myndigheten begär informationen för att kunna fullgöra sina uppgifter. Vår enkät visar att ett av de bakomliggande skälen till att de behöriga nationella myndigheterna vägrar att lämna information är olika tolkningar av Eiopas mandat för interna modeller. Såsom uttryckligen angavs i enkäten anser minst två behöriga nationella myndigheter att Eiopa för närvarande går utöver sitt mandat. Samtidigt skulle flera behöriga nationella myndigheter vilja att Eiopa arbetar betydligt mer med interna modeller, och anser att Eiopa inte gör tillräckligt för att uppfylla sitt mandat på detta viktiga område.

50. Trots sitt proaktiva tillvägagångssätt har Eiopa inte fått in tillräckligt med information om någon av de fem största interna modellerna som den prioriterade för sitt arbete. Eiopa hade följaktligen inte full kännedom om modellerna och kunde inte genomföra de planerade

bedömningarna. Den bristande tillgången på information hindrade i avsevärd grad Eiopa från att fullgöra sina uppgifter. Under 2016 lämnade dock en behörig nationell myndighet all information om en stor försäkringsgrupps interna modell till Eiopa. Trots att detta skulle ha varit ett tillfälle att bedöma en första interna modell beslutade Eiopa att inte ge stöd till den behöriga nationella myndigheten, med motiveringen att detta specifika fall inte hörde till dess prioriteringar. Följaktligen har Eiopa fortfarande inte bedömt någon intern modell i detalj.

Del IV – Eiopa gjorde ett tillförlitligt arbete för att genomföra 2016 års stresstest av försäkringssektorn, men vi fann brister i dess utformning och rekommendationer

51. Enligt inrättandeförordningen ansvarar Eiopa för att regelbundet genomföra stresstester inom hela unionen för att bedöma finansinstituten förmåga att stå emot en ogynnsam marknadsutveckling. Eiopas stresstest av försäkringssektorn syftar till att säkerställa finansiell stabilitet och skydd av försäkringstagarna, och genomförs vartannat år (omväxlande med stresstestet av pensionsfonder). Eiopas stresstest handlar inte om att godkänna eller underkänna enskilda deltagare, och resultaten föranleder heller inga specifika lagstiftningsåtgärder. Vi fokuserade på 2016 års stresstest, där Eiopa bedömde sårbarheten hos försäkringsbolag som var aktiva inom livförsäkringar och andra långsiktiga verksamheter. Enligt sin inledande tidplan inledde Eiopa arbetet i maj 2016 och offentliggjorde sammanställda resultat, inklusive rekommendationer för behöriga nationella myndigheter, i december 2016.

Stresstestets omfattning och de identifierade riskerna var lämpliga, men de använda scenarierna hade brister som gällde kalibrering och motivering

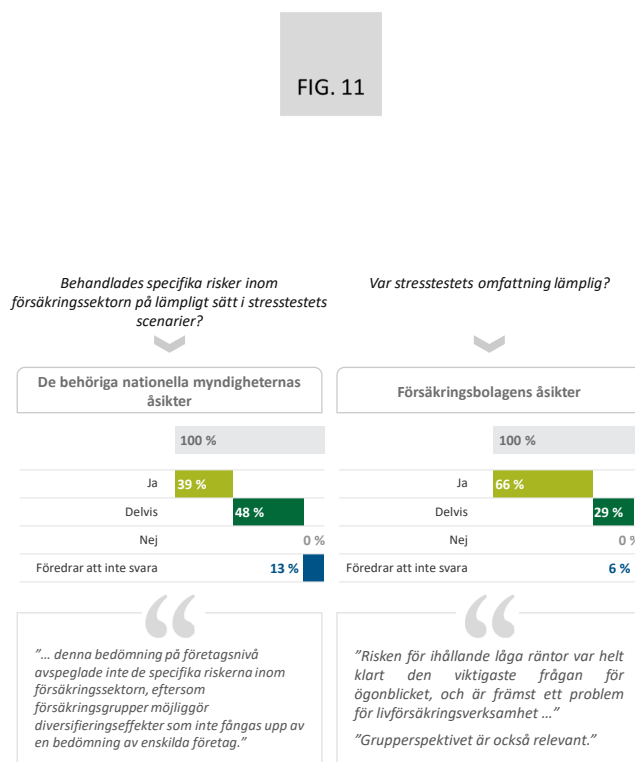
52. I 2016 års stresstest bestod urvalet av 236 enskilda företag från 30 länder⁷, som erbjöd både traditionella livförsäkringstjänster och blandade tjänster (liv- och skadeförsäkring). De behöriga nationella myndigheterna granskade företagen utifrån de kriterier som Eiopa fastställt i de tekniska specifikationerna. Urvalet var representativt för varje nationell

⁷ Samtliga EU-medlemsstater och två EES-medlemsländer: Norge och Liechtenstein.

marknad och täckte minst 75 % av de relevanta företagen i linje med stresstestets antaganden. Stresstestet 2016 genomfördes på nivån för juridisk person (enskilda företag), och inbegrep därför inte potentiella vinster från diversifiering och återförsäkringsverksamhet på gruppnivå.

53. För 2016 års stresstest identifierade Eiopa ihållande låga riskfria räntor och volatilitet på aktiemarknaderna som de främsta hoten mot försäkringssektorns bärkraft. Detta överensstämde med Eiopas, ESRB:s och försäkringsbolagens regelbundna riskbedömningar, och bekräftades också av vår enkät (se **figur 11**). Fokus på de risker som omfattades av stresstestet innebar att andra försäkringsspecifika faktorer (t.ex. livfall, pandemier och naturkatastrofer) utelämnades. Detta var dock motiverat med tanke på att det var första året som Solvens II genomfördes, vilket utgjorde en utmaning för försäkringsbolagen.

Figur 11 – Risker inom försäkringssektorn och stresstestets omfattning



Källa: Revisionsrättens enkät.

54. Valet av långfristig försäkringsverksamhet var lämpligt med tanke på inriktningen på marknadsrisk. Situationen med låg avkastning drabbar livförsäkringsbolagen särskilt hårt,

eftersom de vanligen har långsiktiga åtaganden gentemot försäkringstagarna och kämpar för att tjäna in de räntor som de tidigare har garanterat. Valet att använda en marknadschock var relevant med tanke på försäkringsgivarnas viktiga roll som institutionella investerare och deras effekt på finansmarknadens stabilitet i stort.

55. Stresstestet 2016 omfattade två scenarier, "Low Yield" och "Double Hit", som korrekt återspeglade de risker som Eiopa hade identifierat som avgörande för försäkringssektorn (de viktigaste parametrarna och antagandena beskrivs i *bilaga II*). För att skapa Low Yield-scenariot använde Eiopa sin egen kapacitet och gjorde specifika skönsmässiga antaganden, medan Double Hit-scenariot skapades i samarbete med ESRB, och byggde på chockerna från simuleringsverktyget för finansiella chocker som fångar upp historiska beroenden i uppgifterna.

Low Yield-scenariot

56. Utgångspunkten för detta scenario var en avkastningskurva för låg riskfri avkastning för olika löptider (upp till 20 år för euron), som Eiopa fick fram genom att identifiera de lägsta räntor som faktiskt observerats på marknaden under en tvåårsperiod. Vi uppskattar att sannolikheten för en sådan händelse är minst 3 %, eller mycket högre än den vanliga tröskeln på 1 %⁸. Sannolikheten är därför alltför hög för att denna faktor i sig anses vara för allvarlig. Den andra faktorn i scenariot var ytterligare en stress som tillämpades på avkastningskurvan (en nedgång på 15 räntepunkter). För att beräkna värdet på försäkringsgivarnas skulder på mycket lång sikt använde Eiopa dessutom den så kallade långsiktiga jämviktsräntan, som fastställdes till 2 % för att avspegla antagandet om ihållande låg avkastning. De två senare faktorerna (nedgången på 15 räntepunkter och den långsiktiga jämviktsräntan) minskar scenariots sannolikhet, men det är inte möjligt att uppskatta i vilken

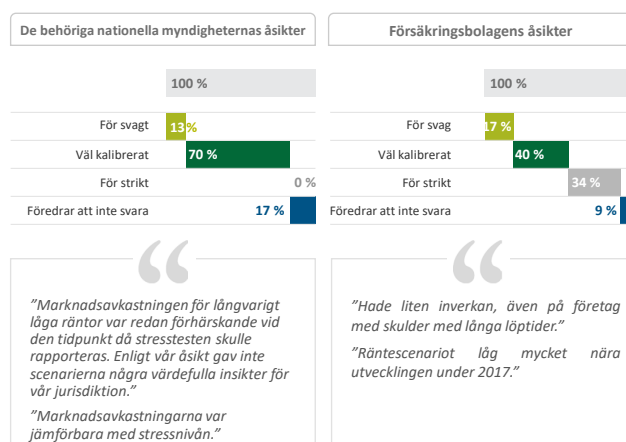
⁸ Stresstestscenarier bör vara "tillräckligt allvarliga för att vara meningsfulla, samtidigt som de är tillräckligt troliga för att tas på allvar" (se M. Quagliariello, *Stress Testing the Banking System: Methodologies and Applications* (att stresstesta banksystemet: metoder och tillämpningar), januari 2009, Cambridge University Press). Praxis är att inte välja en sannolikhetsgrad högre än 1 % under en årsperiod.

utsträckning. Styrkan hos enbart dessa två faktorer var dock begränsad, eftersom de låg relativt nära marknadssituationen vid den tidpunkten⁹.

57. De flesta behöriga nationella myndigheter som deltog i enkäten ansåg att scenarierna var väl kalibrerade, men några av dem delade de tidigare nämnda farhågorna om Low Yield-scenariots allvarsgrad (se **figur 12**). Eiopa försökte inte kvantifiera sannolikheten för den inledande (likvida) delen av kurvan, inte ens för sin interna analys. Man lämnade inte heller något detaljerat underlag som visade att det övergripande scenariot var gediget.

Figur 12 – Åsikter från stresstestets deltagare om Low Yield-scenariots allvarsgrad

FIG. 12



Källa: Revisionsrättens enkät.

⁹ Den 31 december 2015 (dvs. vid slutet av urvalet) låg den femtioåriga obligationen på 1,561 %, jämfört med den långsiktiga jämviktsräntan på 2 % (källa: Bloomberg). Minskningen med 15 räntepunkter i likviditetskurvan, jämfört med den nedåtgående trenden på nio räntepunkter i uppgifterna, kan inte anses utgöra en avsevärd chock.

58. Stressnivån för andra valutor än euron härleddes med användning av en förväntad multiplikatoreffekt för eurokurvan. Eiopa använde dock inte denna metod på ett helt lämpligt sätt, eftersom man inte tog hänsyn till beroendet mellan räntor för flera olika valutor under referensperioden.

Double Hit-scenariot

59. Double Hit-scenariot byggde på ett antagande i form av sjunkande räntor och en marknadschock, vilket avspeglades som en snabb ökning av avkastningen på stats- och företagsobligationer och en minskning av priserna för aktier och andra tillgångsklasser. ESRB uppskattade sannolikheten för de två viktigaste utlösande händelserna till 0,50 % för swapräntechocker och 0,75 % för en chock i avkastningen på statsobligationer. Scenariot var tillräckligt starkt, eftersom det kombinerade allvarlig stress på tillgångssidan i balansräkningen med en swapchock som ökade stressen på skuldsidan.

60. Double Hit-scenariots rimlighet byggde i hög grad på den uppsättning historiska uppgifter som användes i simulatorn för finansiella chocker. Uppgifterna gällde beroende mellan olika relevanta ekonomiska variabler och baserades på historiska uppgifter från elva år (2005–2015). Även om den valda perioden omfattade två av den senaste tidens kriser var den alltför kort för att garantera en tillräckligt stark stressnivå för alla länder i Europa (se **ruta 5**).

Ruta 5 – Exempel på de behöriga nationella myndigheternas åsikter om Double Hit-scenariot

”När det gäller kalibreringen av marknadsscenarierna var chockerna mot statsobligationer inte jämnt fördelade mellan länderna, vilket ledde till att några länder nästan inte alls drabbades av chocken.”

61. Stressnivån var till exempel lägre för avkastningen på Bulgariens tioåriga obligation (en ökning med 111 räntepunkter jämfört med referensscenariot) än för Belgiens (116 räntepunkter) eller Kroatiens (155 räntepunkter). Vi konstaterade dessutom att Slovakiens och Förenade kungarikets stressnivåer var förhållandevis låga (95 respektive 94 räntepunkter för avkastningen på deras tioåriga obligationer, jämfört med den genomsnittliga stressnivån på 121 räntepunkter). Om det historiska urvalet hade varit längre

(t.ex. 20 år) skulle resultaten ha varit mer robusta och kunde ha gett situationer med högre stress för vissa länder.

62. I Double Hit-scenariot definierades specifika stressnivåer för några tillgångsklasser som innehades av försäkringsbolag utanför EU, men aktieinnehaven i dessa länder utsattes inte för stress. Stress mot aktieinnehav utanför EU är mycket relevant för stresstestets rimlighet, eftersom en nedåtgående rörelse på aktiemarknaden i EU inte är isolerad i förhållande till andra aktiemarknader i världen (vid kriser stiger beroendet mellan aktiemarknaderna till 90 % korrelation). Därför måste chocker mot aktier utanför EU också ingå, och risken kan inte enbart begränsas till EU.

Motivering och kommunikation

63. Med tanke på att viktiga faktorer i stresstestet var skönsmässiga gjorde Eiopa inte tillräckliga ansträngningar för att motivera dem på ett transparent sätt. I de tekniska specifikationerna förklarade inte Eiopa på ett tydligt sätt hur scenarierna hade tagits fram, eller hur man hade kommit fram till de antaganden som låg till grund för dem. Några behöriga nationella myndigheter och branschföreträdare stödde detta (se **ruta 6**). För några av näringslivsföreträdarna var det också oklart huruvida scenarierna motsvarade en chock som liknade eller var allvarligare än den chock som krävs enligt Solvens II-systemet. Detta ledde till vissa felaktiga tolkningar av stresstestets karaktär. Eiopa var inte tillräckligt tydlig gällande scenariona, utan hade till exempel kunnat förklara varför och hur scenariona skiljer sig från Solvens II-systemet

Ruta 6 – Exempel på svårigheter som branschen och behöriga nationella myndigheter ställdes inför när det gällde motiveringen till scenarier

”Vi förstod inte Eiopas kalibrering av stressfaktorerna och kunde därför inte bedöma stressnivåns allvarsgrad.”

”De tekniska specifikationerna lämnade stort utrymme för tolkningar av vissa frågor, vilket innebar att resultaten inte var fullständigt jämförbara.”

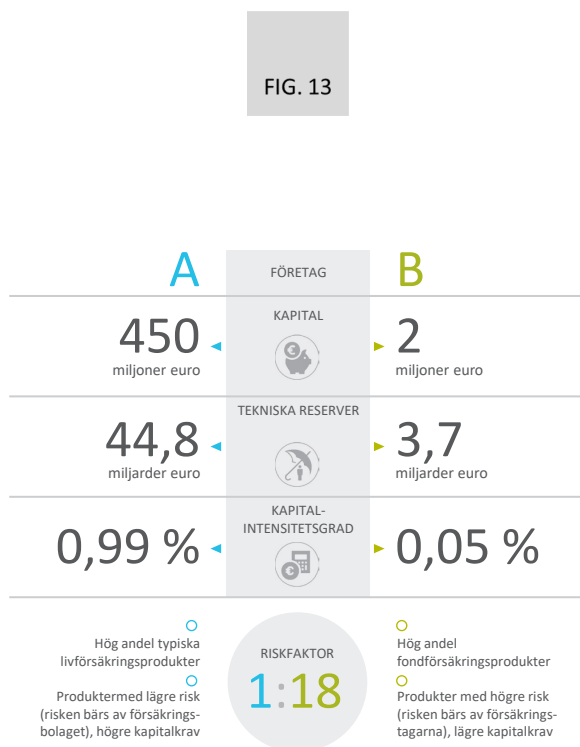
Eiopas validering och sammanställning av uppgifterna var korrekt

64. Processen för validering av uppgifter består av tre omgångar: en på nationell nivå av behöriga nationella myndigheter, och två på central nivå av valideringsgruppen, som är sammansatt av personal från Eiopa och nationella behöriga myndigheter. Eiopa tog fram ett valideringsverktyg för Excel för att analysera och sammanställa uppgifterna. Verktöget visade sig vara användbart i processen för uppgiftsvalidering eftersom det bidrog till att harmonisera de behöriga nationella myndigheternas olika metoder. Generellt sett analyserade Eiopa noggrant de uppgifter som försäkringsbolagen hade lämnat och var tydlig med att påpeka eventuella inkonsekvenser, även om det var de behöriga nationella myndigheterna som i sista hand avgjorde uppgifternas tillförlitlighet.

65. Våra kontroller av sammanställningen av uppgifter visade att Eiopas beräkning av de övergripande resultaten av stresstestet var korrekt. I sammanställningen ingick dock företag vars produktportföljer, och därmed riskprofiler, var ytterst diversifierade (se exemplet i **figur 13**). Detta var en inneboende egenskap hos urvalet, men Eiopa försökte inte klassificera företagen enligt deras produkter innan sammanställningen gjordes – ett steg som hade gett mervärde till tolkningen av resultaten¹⁰. I detta avseende gjorde Eiopa endast efterhandsanalyser i syfte att identifiera drivkrafterna bakom de olika stresskänsligheterna.

¹⁰ De olika produkterna i urvalet kan påverka balansräkningen på olika sätt i händelse av en chock.

Figur 13 – Exempel på två företag i urvalet med olika riskexponering



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Eiopa presenterade relevanta resultat som visade på sektorns sårbarhet

66. Resultatet av stresstestet bekräftade att livförsäkringssektorn var sårbar för situationen med låg ränta och en plötslig marknadschock, vilket skulle kunna påverka den finansiella stabiliteten i stort. Enligt Low Yield-scenariot skulle överskottet av tillgångar mot skulder i de deltagande företagens balansräkningar minska med 100 miljarder euro (–18 %). Enligt Double Hit-scenariot skulle den totala effekten på företagen motsvara 160 miljarder euro (–29 %). Detta innebar att 44 % av försäkringsgivarna skulle förlora mer än en tredjedel av sitt överskott av tillgångar mot skulder, och 2 % skulle förlora allt. Effekten av båda scenarierna skulle bli betydligt större om den så kallade långsiktiga garantin och

övergångsåtgärderna¹¹ uteslöts (enligt Double Hit-scenariot skulle 31 % av företagen inte ha kvar något överskott av tillgångar mot skulder).

67. Generellt sett var rapporten om stresstestet heltäckande och styrktes av relevanta figurer och diagram. När det gäller indikatorerna presenterades resultaten som överskott av tillgångar mot skulder. För analysändamål skulle det dock vara mer relevant att använda kapitalkraven såsom de definieras i Solvens II. Detta skulle visa den faktiska effekten på solvenssituationer, och det skulle vara möjligt att fastställa huruvida kapitalkraven fortfarande uppfylldes efter stresstestet. Vi konstaterar dock att Eiopa inte försökte räkna om dessa andelar eftersom det tekniskt sett skulle vara mycket svårt och komplicerat. Försäkringsbolagen skulle dessutom behöva lämna betydligt mer detaljerad information än vad som krävdes av dem 2016.

68. Resultaten av 2016 års stresstest offentliggjordes endast i aggregerad form, och låg till grund för ett yttrande om livförsäkringssektorns motståndskraft. Till skillnad från EBA har Eiopa inget specifikt rättsligt mandat att offentliggöra resultat för enskilda företag. För att kunna göra detta måste Eiopa inhämta skriftligt godkännande från deltagarna, vilket man gjorde i 2018 års stresstest. Detta var ett steg i rätt riktning med tanke på stresstestens syfte, det vill säga att återställa förtroendet. Transparens är avgörande i detta avseende, både när det gäller den metod som används i stresstestet och testets resultat. Att lämna ut uppgifter om enskilda företag skulle kunna bidra till att öka medvetenheten om risker och på så sätt höja marknadsdisciplinen.

En del av rekommendationerna var för allmänt hållna och innehöll inga förslag om specifika åtgärder

69. Till följd av stresstestet lämnade Eiopa tre allmänna rekommendationer till de behöriga nationella myndigheterna, som innehöll ett antal åtgärder som de kunde vidta. Många av dessa förslag var dock mycket allmänt hållna och ledde inte till specifika åtgärder för att

¹¹ Den så kallade långsiktiga garantin och övergångsåtgärderna infördes i Solvens II-direktivet 2014 för att säkerställa behandling av försäkringsprodukter som omfattar långsiktiga garantier och ge företagen möjlighet att gradvis gå över till ett fullständigt genomförande av Solvens II.

säkerställa finansiell stabilitet. Förslaget att ”anpassa de interna riskhanteringsprocesserna till de externa riskerna” tillför till exempel inget nytt, eftersom detta ingår i alla företags övergripande mål för sund riskhantering. Att genomföra en så komplicerad analys som ett stresstest var inte nödvändigt för att komma fram till sådana allmänna rekommendationer, vilket vår enkät också bekräftade. Slutligen gick vissa förslag (t.ex. att ”se över garantiklausuler” eller ”stoppa utbetalningar av utdelning”) utöver några av de behöriga nationella myndigheternas ansvarsområde. Detta beror på att de behöriga nationella myndigheternas befogenheter inte är fullständigt harmoniserade mellan medlemsstaterna, vilket i sin tur innebär att alla myndigheter inte kan genomföra rekommendationerna i samma utsträckning.

70. Kort efter det att resultaten av stresstestet offentliggjordes godkände Eiopa en plan för systematisk uppföljning av rekommendationerna. Eftersom en rekommendation var att de behöriga nationella myndigheterna skulle analysera stresstestets potentiella effekt på gruppnivå gjorde Eiopa en särskild enkät så att de berörda behöriga nationella myndigheterna kunde rapportera om sina analyser och de åtgärder de hade vidtagit. Analysen av i vilken utsträckning andra rekommendationer följdes upp baserades på den information som Eiopa hade samlat in under landsbesök, kollegiemöten och möten med grupp tillsynsmyndigheter. I januari 2018 utarbetade Eiopa en rapport som visade att de behöriga nationella myndigheterna hade vidtagit en rad olika uppföljningsåtgärder för att genomföra Eiopas rekommendationer. Rapporten innehöll även god praxis och en analys av resultaten av enkäten till de behöriga nationella myndigheterna om stresstestets effekt på gruppnivå¹².

¹² I ett begränsat antal fall hade stresstestets resultat avseende individuella enheter en betydande effekt på gruppnivå. Den skulle dock minska på grund av diversifieringsvinster från annan skadeförsäkringsverksamhet.

Eiopa genomförde stresstestet på ett strukturerat sätt, med vissa problem med tidsplaneringen och dokumentationen

71. Tidpunkten för stresstestet 2016 sammanföll med genomförandet av Solvens II-direktivet, som trädde i kraft den 1 januari 2016. Alla försäkringsbolag i EU var tvungna att senast i slutet av maj 2016 för första gången lämna ett detaljerat rapporteringspaket. Stresstestet inleddes omedelbart därefter (se **bilaga III**). Arbetet först med Solvens II-rapporteringen och därefter stresstestet utgjorde en stor arbetsbörda som var svår för försäkringsgivarna att hantera. De behöriga nationella myndigheterna validerade uppgifterna under sex veckor, mellan mitten av juli och slutet av augusti. I vår enkät ansåg de behöriga nationella myndigheterna att de hade fått tillräckligt med tid på sig, men påpekade samtidigt att valideringen var svår att genomföra med tanke på deras arbetsbörda och de begränsade resurserna under sommarperioden. Alla behöriga nationella myndigheter kunde inte heller avsätta tillräckligt med tid och resurser för en grundlig uppgiftsvalidering.

72. Eiopa kommunicerade med de behöriga nationella myndigheterna och försäkringsbolagen via ett antal olika kanaler under hela stresstestprocessen, vilket vi anser vara god praxis (se **ruta 7**). Trots att Eiopa förfogade över flera dialogverktyg lyckades myndigheten inte tillräckligt tydligt förklara för deltagarna varför den behövde viss information. Eiopa lyckades till slut motivera behovet av att få in dessa uppgifter för valideringsändamål. Men eftersom deltagarna inte hade fått en förklaring gav det dock intrycket att datakraven var överdrivna och onödigt detaljerade. Eiopa samrådde inte med deltagarna om scenariernas utformning.

Ruta 7 – Eiopas kommunikationskanaler med behöriga nationella myndigheter och försäkringsbolag

- En workshop med företrädare för branschen och aktuarier för att diskutera stresstestets process, metod, tekniska dokumentation och ramen för de olika scenarierna.
- Flera webbseminarier och videokonferenser för behöriga nationella myndigheter, som var inriktade på teknisk dokumentation och förfaranden för uppgiftsvalideringsfasen.
- ”Frågor och svar” som publicerades varje vecka, där den femte och sista versionen utfärdades två veckor före inlämningsdatum. Frågorna och svaren bidrog till att klargöra uppgiftskravet.

73. Eiopa skickade ut en särskild mall för stresstestet till de deltagande företagen som de skulle fylla i inom sju veckor och skicka till de behöriga nationella myndigheterna. Mallarna var i allmänhet användarvänliga och motsvarade så långt det var möjligt de kategorier av finansiella uppgifter som används för Solvens II-rapporteringen. Detta säkerställde konsekvens och deltagarna hade klart för sig vilka uppgifter de behövde lämna in.

74. Tabellerna var komplexa, vilket avspeglade stresstestets syfte och omfattning, men innebar samtidigt att vissa deltagare hade problem med att få beräkningarna klara till tidsgränsen (se **ruta 8**). Stresstestrelaterat material uppdaterades dessutom ett flertal gånger under processen, vilket skapade en ytterligare börda. Eiopa uppdaterade den tekniska specifikationen tre gånger och mallarna fyra gånger, och den sista versionen offentliggjordes bara två veckor före inlämningsdatumet. För varje ändring av de fyra mallarna tillhandahöll Eiopa dock ett användbart automatiskt uppdateringsverktyg, som snabbt fyllde i de uppgifter som deltagarna redan hade angett i den föregående mallversionen.

Ruta 8 – Försäkringsbolagens åsikter om stresstestets uppgiftskrav

”Det var mycket information som skulle lämnas in. (...) Enligt vår åsikt var inte alla uppgifter nödvändiga, men vi vet ju inte hur sammanställningen gjordes sedan.”

”Det krävdes betydligt mer detaljerade uppgifter än vad vi enkelt kunde få fram. Vi uppgav först att vi inte kunde lämna så detaljerade uppgifter som krävdes inom vissa områden, men vi uppmanades att göra det ändå, även om det innebar att vi bara lämnade ungefärliga uppgifter. De ungefärliga uppgifterna (...) ökade resurskravet betydligt, och skulle ha gjort det kombinerade resultatet mindre tillförlitligt än önskvärt.”

75. Eiopa införde flera förbättringar i stresstestet 2016 baserat på lärdomarna från det tidigare testet från 2014. Eiopa gjorde till exempel ett valideringsverktyg tillgängligt för de behöriga nationella myndigheterna och minskade antalet uppdateringar av stresstestmallen (se **bilaga IV**). Eiopa hade ingen övergripande planering för processen att integrera tidigare lärdomar. Slutsatserna byggde främst på diskussioner vid två möten med intressenter, men Eiopa tog inte fram någon enkät för branschföreträdare och behöriga nationella myndigheter den här gången, vilket den gjorde efter stresstestet 2014.

Del V – Eiopas styrning och begränsade resurser innebär att det är en utmaning att uppnå målen

76. I den här delen av rapporten analyserar vi de förfarandemässiga och organisatoriska aspekter av Eiopas arbete som har en övergripande inverkan på åtgärdernas effektivitet. Vi inriktar oss särskilt på de risker som följer av att Eiopa måste förlita sig till de behöriga nationella myndigheternas arbete och den gällande styrningsramen, användningen av rättsliga instrument för att säkerställa att riktlinjer och bestämmelser följs, och huruvida Eiopas resurser är tillräckliga.

Eiopa är beroende av de behöriga nationella myndigheternas bidrag för att kunna arbeta effektivt, och styrningen skapar utmaningar

77. Eiopa samarbetade mycket nära med de behöriga nationella myndigheterna i alla åtgärder som omfattas av vår revision. Även om samarbetet generellt var positivt och motsvarande Eiopas uppdrag att stödja och samordna de nationella tillsynsmyndigheternas

arbete, var Eiopa ofta beroende av kvaliteten på de behöriga nationella myndigheternas bidrag och samarbetsvilja för att kunna arbeta effektivt och ändamålsenligt. Det tog till exempel mycket lång tid att få vissa behöriga nationella myndigheters samtycke till att anordna landsbesöken. Trots synliga ansträngningar från Eiopas sida att vinna de behöriga nationella myndigheternas stöd ifrågasatte vissa av dem besökens syfte och omfattning. Eiopa lyckades till slut besöka alla behöriga nationella myndigheter, men det sista besöket genomfördes tre år efter det att besöksrundan hade inletts. Denna försening hindrade Eiopas ansträngningar för att säkerställa enhetlighet i tillsynen. Kvaliteten på de behöriga nationella myndigheternas bidrag och hur snabbt de kom in avgjorde också i hög grad om Eiopas andra produkter, såsom tillsynshandboken och de inbördes utvärderingarna, kunde tas fram i tid.

78. När det gällde landsbesöken, arbetet med gränsöverskridande verksamhet och interna modeller (se **punkterna 35–36 och punkt 49**) fann vi fall där Eiopa inte fick in den information man begärt från de behöriga nationella myndigheterna. Detta ledde till att Eiopa inte kunde göra vissa typer av analyser som man ursprungligen hade planerat. Under några landsbesök kunde Eiopa till exempel inte diskutera vissa företags metoder för övervakning av riskhanteringen med de nationella myndigheterna, utan tittade endast på de behöriga nationella myndigheternas övergripande förfaranden för detta. Så som stresstestprocessen var upplagd sattes också stor tillit till kvaliteten på de behöriga nationella myndigheternas bidrag (se **ruta 9**).

Ruta 9 – Beroendet av behöriga nationella myndigheter för stresstestprocessen

Urval: De behöriga nationella myndigheterna valde ut de företag som skulle delta i stresstestet i enlighet med Eiopas kriterier. Eiopa hade varken ingående kunskap om alla försäkringsmarknader i EU eller tillräckligt med uppgifter för att kunna kontrollera huruvida de behöriga nationella myndigheterna använde korrekta uppgifter när de gjorde sina urval, och begränsade sig därför till att kontrollera tröskelvärden för marknadsandelar.

Uppgiftsvalidering: Det är fortfarande de behöriga nationella myndigheterna som i sista hand avgör om de rapporterade uppgifterna är korrekta. Vid tvivel på kvaliteten på de uppgifter som de behöriga nationella myndigheterna hade lämnat uppmanade Eiopa dem att lämna ytterligare klargöranden. Eiopa kunde dock inte förbigå deras bedömningar (t.ex. genom att undanta uppgifter från urvalet). Till skillnad från EBA får Eiopa inte direkt be deltagarna i stresstestet om information.

79. Enligt Eiopas nuvarande styrningsstruktur kan de behöriga nationella myndigheterna påverka i vilken utsträckning deras eget arbete kommer att granskas och även påverka slutsatserna av sådana granskningar. Detta beror på att Eiopas ytterst beslutande organ är dess tillsynsstyrelse, som består av 28 företrädare för de behöriga nationella myndigheterna och Eiopas ordförande (samt observatörer från ESRB, EBA, Esma och Europeiska frihandelssammanslutningen). Tillsynsstyrelsen godkänner alla viktiga dokument och produkter från Eiopa, inbegripet tillsynsstrategin (där prioriteringarna för besök på plats hos behöriga nationella myndigheter fastställs), ämnen för och slutliga rapporter från inbördes utvärderingar samt antaganden, scenarier och rapporter efter stresstestet. Detta skapar en utmaning när det gäller Eiopas oberoende, eftersom syftet med några av Eiopas instrument (särskilt landsbesök och inbördes utvärderingar) är att ge konstruktiv men kritisk återkoppling på de behöriga nationella myndigheternas arbete. Stresstesten kan också indirekt avslöja brister i medlemsstaternas stabilitetstillsyn, och leda till rekommendationer för de behöriga nationella myndigheterna.

Förfarandena för användning av rättsliga instrument är sunda, men ibland saknas transparens och en proaktiv metod

80. För att se till att de behöriga nationella myndigheterna och försäkringsbolagen följer Eiopas riktlinjer och lagstadgade krav får Eiopa vidta åtgärder enligt principen "följ eller

förklara” (artikel 16 i Eiopa-förordningen) och enligt förfarandet vid överträdelser av unionsrätten (artikel 17). De åtgärder som Eiopa får vidta är dock i allt väsentligt begränsade till övervakning av och rapportering om bristande efterlevnad, inte att beivra sådana fall.

81. Enligt principen ”följ eller förklara” måste de behöriga nationella myndigheterna bekräfta att de följer de omkring 700 riktlinjer som Eiopa har utfärdat genom att lämna hänvisningar till sin egen rättsliga ram, eller motivera varför de inte gör det. I praktiken är bristande efterlevnad ovanligt, eftersom de behöriga nationella myndigheterna deltar i utarbetandet av riktlinjerna. Eiopa har dessutom ett ändamålsenligt förfarande för att registrera och rapportera sådana fall. Vi fann att principen ”följ eller förklara” är ett ändamålsenligt verktyg för att övervaka efterlevnaden, men verktyget garanterade inte fullständig transparens gentemot externa intressenter och konsumenter. De efterlevnadstabeller som Eiopa hade laddat upp på sin webbplats var inte alltid aktuella. Informationen presenterades i form av sammanfattningar, som varierade beroende på kvaliteten och detaljnivån i den information som de behöriga nationella myndigheterna lämnar, vilket innebär att de var av begränsat intresse för allmänheten.

82. Eiopa införde förfarandet vid överträdelser av unionsrätten 2011 och har sedan dess registrerat 28 klagomål (där Eiopa ansåg att de flesta inte kunde tas upp till prövning). Eiopa tillämpade sitt förfarande för att undersöka överträdelser av unionsrätten på ett konsekvent sätt och undersökningarna var grundliga. Eiopa lämnade endast ett begränsat antal uppdateringar av förfarandet medan myndigheten undersökte de påstådda överträdelser som anmälts av en klagande. När enskilda ärenden är komplicerade kan det ibland gå lång tid utan kommunikation. Detta ledde till att klagande, inklusive konsumentorganisationer, inte hade en heltäckande överblick av Eiopas åtgärder, och ibland missuppfattade bristen på kommunikation som inaktivitet från Eiopas sida.

83. Förfarandet vid överträdelser av unionsrätten ledde inte till en systematisk övervakning av potentiella fall av överträdelser. Eiopa övervakade sådana ärenden informellt, men de ärenden som myndigheten fick kännedom om på detta sätt behandlades under slutna möten i tillsynsstyrelsen. De fördes vanligen inte upp i registret över överträdelser av unionsrätten och utreddes inte. Eiopa valde detta tillvägagångssätt för att främja förtroende bland de

behöriga nationella myndigheterna, men det ledde samtidigt till att intressenterna inte hade fullt förtroende för att Eiopa vidtar lämpliga åtgärder på deras begäran. Det saknades också transparens, eftersom externa intressenter (t.ex. konsumentorganisationer) inte kan övervaka processen.

84. Med tanke på processens utformning kunde vi inte kontrollera om Eiopa inledde förfarandet varje gång man fick kännedom om en påstådd överträdelse av unionsrätten (om de inte formellt rapporterades och registrerades). Vi fann ett fall där Eiopa upptäckte allvarliga brister i en behörig nationell myndighets beslut. Eiopa inledde dock inte ett förfarande vid överträdelser av unionsrätten i detta fall, utan valde i stället att agera som medlare mellan två behöriga nationella myndigheter (se **ruta 10**).

Ruta 10 – Förfarandet vid överträdelser av unionsrätten tillämpades inte

Enligt Solvens II ska ägare och ledning för försäkringsbolag vara lämpliga att utföra sina uppdrag. I ett fall ansåg den behöriga nationella myndigheten att en person i den verkställande ledningen för ett försäkringsbolag var lämplig att utföra sitt uppdrag, trots att vissa uppgifter tydde på att personen i fråga inte uppfyllde kraven. Försäkringsbolaget ville bedriva gränsöverskridande verksamhet med en annan medlemsstat, men den behöriga nationella myndigheten i det berörda landet motsatte sig detta. Eiopa agerade som medlare mellan de behöriga nationella myndigheterna och strävade efter att hitta en lösning som skyddade konsumenterna, men försöken misslyckades. Trots att Eiopa hade sina betänkligheter beträffande hemmedlemsstatens beslut inledde man inte ett förfarande vid överträdelser av unionsrätten mot den behöriga nationella myndigheten. Behandlingen av detta ärende pågick fortfarande hos Eiopa i juni 2018.

Eiopas resurser för tillsynsarbetet var begränsade och inga resurser överfördes från regleringsverksamheten

85. Eiopa arbetade med mycket begränsade resurser med tanke på omfattningen av dess ansvarsområden och de många uppgifterna på tillsynsområdet. I februari 2018 hade tillsynsavdelningen 20 anställda, vilket endast utgör 14 % av Eiopas personal (142 anställda). Eiopas tillsynsavdelning ansvarar för besök hos behöriga nationella myndigheter, samordning av inbördes utvärderingar, stöd till och deltagande i kollegiemöten, medling mellan behöriga nationella myndigheter och tillsyn av interna modeller. Några andra

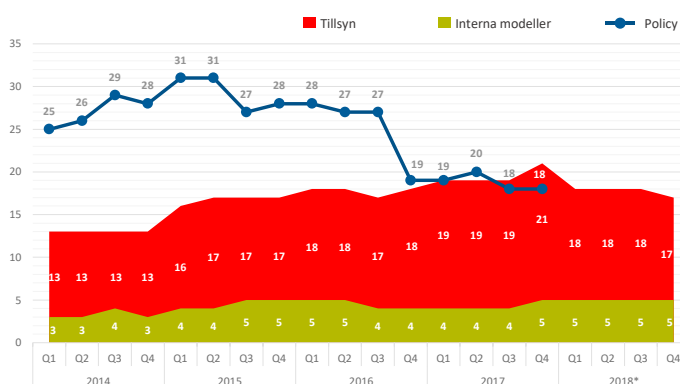
anställda (motsvarande fyra heltidsekvivalenter) arbetade med initiativ för enhetlighet i tillsynen, och tre anställda arbetade med data och omvärldsbevakning som stöd för tillsynsarbetet.

86. Resursbegränsningarna blev ännu mer uppenbara på gruppnivå. Den grupp som ansvarar för interna modeller hade exempelvis tre heltidsanställda (när långtidsfrånvaro och personer som avdelats för andra arbetsuppgifter räknas bort) och inte 5,25 heltidsanställda, vilket anges i arbetsprogrammet. Med tanke på att gruppen samarbetade med 17 behöriga nationella myndigheter som ansvarar för tillsynen över 212 komplexa interna modeller och dessutom hade ansvar för andra övergripande uppgifter som konsekvensprojekt, innebar den konkreta resursfördelningen en betydande utmaning. De flesta behöriga nationella myndigheter i vår enkät ansåg att Eiopa borde avdela mer personal för tillsynen över interna modeller. Det var särskilt viktigt eftersom de själva hade begränsade resurser för tillsyn över interna modeller, främst på grund av att arbetet är så krävande. Genom att ge mer stöd på det här området skulle Eiopa kunna åtgärda den stora bristen på sakkunskap i EU:s system för tillsyn över försäkringssektorn.

87. Till följd av genomförandet av Solven II och när Eiopa slutfört sitt arbete med de viktigaste delarna av det nya regelverket ändrade myndigheten inriktningen på sin strategi, från reglering till tillsyn. Intressenterna, både företag och konsumenter, förväntade sig också att Eiopa skulle fokusera på att se till att det nya gemensamma regelverket för försäkringsgivare tillämpas enhetligt i EU. Den nya inriktningen avspeglades dock inte i personalfördelningen. Mellan 2015 och 2017 minskade antalet anställda vid policyavdelningen med tretton personer, medan tillsynsavdelningen endast ökade med fem anställda, som dock fick stöd av ett begränsat antal personer som arbetade vid andra avdelningar (se **figur 14**).

Figur 14 – Personalfördelning till policy- och tillsynsavdelningarna, 2014–2018 (i heltidsekvivalenter)

FIG. 14



* Utvecklingen för tillsynsfunktionen hittills under 2018. Eventuella rekryteringar har inte beaktats.

Källa: Europeiska revisionsrätten, baserat på Eiopas handlingar.

88. Eftersom tjänsterna vid tillsynsavdelningen krävde branschspecifik kunskap och praktisk erfarenhet av tillsyn anordnade Eiopa flera rekryteringskampanjer för att försöka hitta lämpliga kandidater. Svårigheterna berodde bland annat på den stora efterfrågan på personer med fackkunskaper på det finansiella området på den lokala arbetsmarknaden i Frankfurt, i kombination med höga levnadskostnader. Eiopa gjorde dock inte avkall på sina krav, utan anställde personer med lämplig erfarenhet.

89. För stresstestet bestod kärnteamet av tre Eiopa-anställda med lämpliga kvalifikationer. Personalfördelningen var lämplig med tanke på den nuvarande ansvarsfördelningen, som i hög grad är beroende av bidrag från behöriga nationella myndigheter (se **punkt 78**). Med de nuvarande resurserna kan Eiopa dock inte utföra mer detaljerade kontroller av uppgifternas riktighet eller kommunicera direkt med deltagarna i stresstestet, även om detta anses vara

användbart. Eiopa hade inte heller överblick över de resurser som alla deltagande partner (inbegripet de behöriga nationella myndigheterna) använde för att organisera och genomföra stresstestet. De totala kostnaderna är därför okända.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

90. Vår övergripande slutsats är att Eiopa på ett positivt sätt bidrog till att stödja tillsynens kvalitet och stabiliteten i EU:s försäkringssektor. Eiopas arbete med detta försvårades dock av tillsynssystemets struktur, knappa resurser, och i vissa fall bristande stöd och samarbete från de behöriga nationella myndigheternas sida. Eiopa, lagstiftarna och de behöriga nationella myndigheterna måste därför göra mer för att uppnå enhetlighet i tillsynen, det vill säga lika villkor för försäkringsbolag som är verksamma i EU:s medlemsstater och deras kunder.

Samordning av de behöriga nationella myndigheternas arbete

91. Eiopa använde en rad olika verktyg, både enligt inrättandeförordningen och på eget initiativ, för att se till att de behöriga nationella myndigheterna följer en gemensam strategi vid tillsynen över försäkringsbolag. Vi fann att Eiopas personal för detta syfte utarbetade detaljerade och välgrundade analyser som gjorde det möjligt att identifiera betydande brister i de behöriga nationella myndigheternas tillsyn. Bristerna rörde bland annat risker för de behöriga nationella myndigheternas institutionella oberoende och inte tillräckligt strikt tillsyn där ett formellt snarare än riskbaserat tillvägagångssätt tillämpades (se **punkterna 14–16 och 19**)

92. En del av Eiopas verktyg, särskilt besöken hos behöriga nationella myndigheter och inbördes utvärderingar, behandlade tillsynsfrågor på ett heltäckande sätt, men det innebar samtidigt att de var allmänt utformade. Det tog därför lång tid att avsluta dem, och de behöriga nationella myndigheterna behövde stora resurser för att förbereda och delta i sådana verksamheter. Besöken hos behöriga nationella myndigheter ledde även till ett stort antal (över 30 i vissa fall) icke-prioriterade rekommendationer (se **punkterna 17 och 20–22**).

93. Vi kunde även konstatera att Eiopa inte har haft några rutiner för att följa upp rekommendationerna efter besök hos behöriga nationella myndigheter och inbördes

utvärderingar på ett systematiskt sätt. Till följd av detta saknade Eiopa överblick över framsteg när det gäller enhetlighet i tillsynen och vilka utmaningar som återstår. Trots det ansträngde sig Eiopa för att vid behov diskutera valda problem med behöriga nationella myndigheter och har även gradvist förbättrat de rutiner som vissa av myndigheterna tillämpade (se **punkt 18**).

Rekommendation 1 – Förbättra inriktningen och uppföljningen av tillsynsverktyg

Eiopa bör förbättra inriktningen och uppföljningen av sina tillsynsverktyg, och bör framför allt tänka på följande:

- a) Besöken på plats bör koncentreras på några av de mest brådskande frågorna, som bör väljas utifrån deras effekt på enhetligheten i tillsynen och konsumentskyddet. Besöken bör leda till ett mindre antal tydligt prioriterade rekommendationer med fastställda tidsfrister för genomförandet.
- b) Eiopa bör fastställa omfattningen av de inbördes utvärderingarna så att de inriktas på en enda fråga som gäller enhetlighet i tillsynen och normalt kan slutföras inom ett år.
- c) Eiopa bör analysera om de behöriga nationella myndigheterna verkligen genomför varje rekommendation som utfärdas som en del av en process med strukturerad dialog och inbördes utvärderingar. Eiopa bör registrera resultaten av sina analyser för att få överblick av gjorda framsteg och utmaningar i arbetet med att uppnå enhetlighet i tillsynen mellan medlemsstaterna, och offentliggöra sina övergripande slutsatser.

Måldatum: 1.1.2020.

Tillsyn över gränsöverskridande företag

94. Det nuvarande systemet för tillsyn över gränsöverskridande verksamhet har brister och skapar en situation där tillsynsmetoden bestäms av verksamhetens juridiska form.

Försäkringsgivare som bedriver verksamhet utomlands via dotterbolag är föremål för tillsyn genom kollegier. Men företag vars verksamhet utomlands bedrivs antingen via filialer eller direkt övervakas endast av hemtillsynsmyndigheten (se **punkterna 23–26**).

95. Denna struktur för gränsöverskridande tillsyn skapade fel incitament för tillsynsmyndigheter och försäkringsgivare. Eftersom vissa företag inte är föremål för tillsyn av ett kollegium utnyttjar försäkringsgivare att tillsynen är mindre sträng i vissa medlemsstater. Systemet har inte utformats för att utöva tillsyn över en EU-omfattande marknad på ett sätt som är ändamålsenligt och bygger på medborgarnas intressen. Det innebär i sin tur att det mål som anges i De Larosière-rapporten, det vill säga att undvika snedvridningar av konkurrensen och regleringsarbitrage till följd av olika tillsynsrutiner, ännu inte har uppnåtts. Eiopa ansträngde sig verkligen för att lösa de resulterande problemen, till exempel genom att inrätta samarbetsplattformar, men lyckades inte komma till rätta med systembristerna (se **punkterna 27–32**).

96. Eiopa kunde bidra till kollegiernas arbete trots knappa resurser, och i vissa fall, begränsat samarbete från de behöriga nationella myndigheternas sida. Många frågor återstår dock att lösa för att uppnå konsekvens i den gränsöverskridande tillsynen (såsom olika riskbedömningsramar och personalbrist hos behöriga nationella myndigheter, se **punkterna 33–36**).

Rekommendation 2 – Skärpa övervakningen av gränsöverskridande företag

Eiopa bör

- a) samarbeta med kommissionen och medlagstiftarna för att ta itu med systembrister i tillsynen över gränsöverskridande verksamhet, till exempel genom att förbättra de rättsliga bestämmelserna genom Esa-myndigheternas översynsförfarande. Eiopa bör i synnerhet sikta på att säkerställa en likvärdig tillsynsnivå för företag som bedriver verksamhet i en annan medlemsstat, oavsett vald affärsmodell.
- b) Parallellt med dessa ansträngningar bör Eiopa fortsätta att skydda konsumenterna genom att agera via samarbetsplattformar och övervaka gränsöverskridande verksamhet.

Måldatum: 1.1.2019.

Tillsyn över interna modeller

97. Tillsynen över interna modeller är en ytterst komplex och resursintensiv process, och konvergensnivån på detta område är fortfarande inte tillfredsställande. Det innebär att tillsynsmyndigheterna tillämpar olika metoder för att bedöma hur korrekt de interna modellerna avspeglar försäkringsgivares faktiska risker. Detta kan leda till orättvisa konkurrensfördelar och negativa konsekvenser för konsumenterna och den finansiella stabiliteten. Eiopa försökte lösa dessa problem via konsekvensprojekt, och lyckades också i viss grad, även om ingen faktisk konvergens mellan tillsynsstrategier uppnåddes. Eiopa försök att delta i granskningen av utvalda företags interna modeller misslyckades till stor del på grund av att tillgången till information var begränsad. I ett annat fall ombads Eiopa dock att hjälpa en behörig nationell myndighet i arbetet med interna modeller, men gjorde inte detta eftersom begäran inte motsvarade Eiopas prioriteringar (se **punkterna 37–50**).

Rekommendation 3 – Stärka formerna för tillsyn över interna modeller

Eiopa bör

- a) samarbeta med kommissionen och medlagstiftarna för att komma till rätta med den begränsade tillgången till information om interna modeller för sin egen personal och värdtillsynsmyndigheter. Eiopa bör ge tillsynsmyndigheterna mer information och stöd om hur dessa modeller ska bedömas/bestridas, och
- b) bistå tillsynsmyndigheterna när de godkänner och övervakar komplexa interna modeller, både på begäran och på eget initiativ.

Måldatum: 1.1.2019.

Stresstestet inom försäkringssektorn

98. Under 2016 genomförde Eiopa ett stresstest av försäkringssektorn i syfte att bedöma hur försäkringssektorn skulle reagera på en ogynnsam marknadsutveckling, i synnerhet utdragna perioder med mycket låga räntor och en tillgångsprischock. Ett antal företag visade sig mycket riktigt vara sårbara för en sådan situation, eftersom deras solvens skulle försämrats betydligt. Stresstestets omfattning och inriktningen på liv- och

långtidsförsäkringar var i stort sett lämpliga med tanke på testets mål (se **punkterna 50–54 och 66**).

99. Stresstestets scenarier var ändamålsenliga när det gällde att hantera de huvudsakliga risker som identifierats för sektorn, men vi fann brister som gällde hur riskerna hade kalibrerats och motiverats. Målet för stresstestet är att simulera en extrem händelse, men när det gäller ett av scenariona kunde Eiopa inte visa att det var tillräckligt allvarligt. En del av stresstestets parametrar, som baserades på professionellt omdöme, visade sig dock ligga förhållandevis nära de verkliga förhållandena på marknaden. I det andra scenariot fann vi inkonsekvenser i nivån på de chocker som tillämpades på medlemsstaterna. Det finns därför en risk för att stresstestets resultat inte gav en fullständig bild av hur försäkringssektorn skulle utvecklas i händelse av extremt ogynnsamma förhållanden. Detta är mycket viktigt för den finansiella stabiliteten och för försäkringstagarna eftersom sektorn, även med Eiopas antaganden, visade sig vara ytterst sårbar (se **punkterna 55–63**).

Rekommendation 4 – Förbättra utformningen av stresstestets scenarier

Eiopa skulle kunna förbättra stresstestets scenarier ytterligare för att göra dem mer robusta och gedigna när det gäller allvarsgrad, rimlighet och konsekvens. Detta kan ske genom att

- a) analysera och bedöma allvarsgraden och rimligheten hos de scenarier som tagits fram, till exempel genom att kvantifiera sannolikheten för de relevanta utlösande händelserna eller använda andra metoder och/eller verktyg, och dokumentera analysen för att motivera att scenarierna är gedigna,
- b) i högre grad förlita sig till ESRB:s kapacitet för marknadsscenarierna (t.ex. genom ökad användning av chocksimulatorverktyget) och/eller andra expertråd (t.ex. genom att inrätta en extern expertpanel för att utvärdera scenarierna).

Måldatum: Från och med stresstestet 2020.

100. Vi fann att Eiopa generellt sett validerade och presenterade stresstestets resultat på ett korrekt sätt. Med tanke på att sektorn har visat sig vara sårbar ledde stresstestet till rekommendationer till behöriga nationella myndigheter. En del av rekommendationerna var emellertid för allmänt hållna och förslagen på åtgärder var inte tillräckligt specifika. Vissa av

rekommendationerna gick dessutom utöver en del behöriga nationella myndigheters ansvarsområde, vilket innebar att de inte kunde genomföra dem. Eiopa ansträngde sig för att följa upp rekommendationerna och analysera gjorda framsteg (se **punkterna 64–65, 67 och 69–70**).

Rekommendation 5 – Utfärda relevantare rekommendationer till de behöriga nationella myndigheterna

Eiopa bör vid behov utfärda rekommendationer till de behöriga nationella myndigheterna med anledning av stresstestet. De rekommenderade åtgärderna bör vara både mer specifika och relevanta för alla berörda parter. Eiopa bör bedöma åtgärdernas genomförbarhet på förhand genom att överväga om de behöriga nationella myndigheterna har resurser för att genomföra dem snabbt och effektivt.

Måldatum: Från och med stresstestet 2020.

101. Eiopa offentliggjorde endast resultaten från 2016 års stresstest i aggregerad form, eftersom Eiopa till skillnad från EBA inte har ett särskilt rättsligt mandat för att offentliggöra resultat för enskilda företag. För att kunna göra detta måste Eiopa inhämta skriftligt godkännande från deltagarna, vilket man inte var redo för 2016, men däremot gjorde i 2018 års stresstest. Vi anser att detta är ett steg i rätt riktning eftersom offentliggörande av enskilda företags resultat skulle kunna bidra till att öka transparensen och medvetenheten om risker, vilket i sin tur stärker marknadsdisciplinen (se **punkt 68**).

Rekommendation 6 – Främja offentliggörande av enskilda stresstestresultat

Eiopa bör främja offentliggörandet av stresstestresultat för enskilda företag. För att öka deltagarnas förtroende skulle Eiopa kunna hänvisa till den förbättrade transparensen i stresstestets metod (rekommendation 7), och den mer gedigna utformningen av scenarierna (rekommendation 4). Eiopa bör också se till att presentationen av de individuella resultaten inte lämnar något utrymme för tolkningar.

Måldatum: Från och med stresstestet 2020.

102. Generellt sett organiserade Eiopa stresstestet på ett smidigt sätt, även om tidsplaneringen innebar en stor utmaning för deltagarna. Eiopa använde flera kanaler för att

kommunicera med de behöriga nationella myndigheterna och de deltagande företagen. Trots många uppdateringar under rapporteringsperioden var mallarna ett praktiskt verktyg som hjälpte företagen tillhandahålla uppgifter. Eiopa kunde dock inte motivera behovet av att få in vissa uppgifter på ett tillräckligt tydligt sätt, vilket även gällde scenariernas utformning och deras underliggande antaganden. Detta bidrog inte till att skapa förtroende hos de behöriga nationella myndigheterna och deltagarna, vars bidrag var avgörande för att stresstestet skulle ge tillförlitliga resultat. Eiopa drog lärdomar av 2014 års stresstest för att förbättra genomförandet 2016, men tillvägagångssättet var inte systematiskt (se **punkterna 71–75**).

Rekommendation 7 – Öka transparensen hos stresstets metod

Stresstets metod bör vara mer transparent, och Eiopa bör göra mer för att hjälpa intressenter och deltagare förstå metoden, till exempel genom att

- a) anordna workshoppar för deltagare och branschföreträdare innan stresstesten inleds, för att tydligare förklara testet och scenarierna och få icke-bindande återkoppling för att förbättra underlaget för stresstesterna,
- b) utnyttja den tekniska dokumentationen för att lämna bättre och mer utförliga förklaringar till deltagarna om kalibreringen av scenarier (och underliggande antaganden) och omfattningen av de uppgifter som krävs för detta ändamål,
- c) hålla möten med intressenterna efter stresstestet för att få återkoppling och lära från tidigare stresstest på ett systematiskt sätt (dvs. med specifika tidsfrister, kommunikationskanaler och deltagare).

Måldatum: Från och med stresstestet 2020.

Styrning och resurser

103. Eiopa samarbetade mycket nära med de behöriga nationella myndigheterna i de flesta av sina åtgärder. I vissa fall fick Eiopa dock inte tillräckligt stöd från nationella tillsynsmyndigheter, särskilt när det gällde landsbesök och arbetet med interna modeller. Eftersom Eiopa hade begränsad tillgång till information och dokument kunde myndigheten inte genomföra alla de kontroller och analyser som den planerat. Eftersom de behöriga

nationella myndigheterna också har ett avgörande inflytande i Eiopas främsta styrande organ kan de bestämma omfattningen av Eiopas granskningar av ändamålsenligheten i deras arbete. Detta utgjorde en utmaning med avseende på granskningarnas oberoende.

104. Vi fann att Eiopa hade ett väletablerat förfarande för att följa upp bristande efterlevnad av EU-lagstiftningen, trots vissa brister i transparensen gentemot externa intressenter (se **punkterna 76–84**).

105. Med tanke på att Eiopas uppgifter är mycket komplicerade, särskilt på tillsynsområdet, var myndighetens resurser mycket begränsade. Ett team som ansvarade för tillsynen över 212 interna modeller hade endast tre heltidsanställda. Sammantaget arbetar endast 20 personer (14 % av Eiopas hela personal) vid tillsynsavdelningen, och ett begränsat antal anställda arbetar med tillsynsfrågor inom andra avdelningar. Eiopas planer på en strategisk övergång från reglering till tillsyn har således inte genomförts ännu (se **punkterna 85–89**).

Rekommendation 8 – Förstärka personalresurserna till tillsynsuppgifter

- a) Eiopa bör gradvis se till att antalet anställda som arbetar med tillsynsuppgifter ökar betydligt och sätta upp ett eget specifikt och motiverat mål för detta i den årliga arbetsplanen.
- b) Utifrån en detaljerad behovsanalys bör Eiopa även överväga att begära ytterligare resurser genom att tydligt ange vilka arbetsuppgifter som resurserna behövs för och hur de påverkar tillsynens kvalitet och enhetlighet och den finansiella stabiliteten.
- c) De ytterligare resurserna bör i synnerhet användas för att intensifiera Eiopas arbete med interna modeller och gränsöverskridande tillsyn samt för att identifiera fall av bristande efterlevnad av EU-lagstiftningen.

Måldatum: 1.1.2020.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Neven Mates som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 2 oktober 2018.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

BILAGA I**ÖVERSIKT ÖVER EIOPAS REKOMMENDATIONER EFTER INBÖRDES UTVÄRDERINGAR**

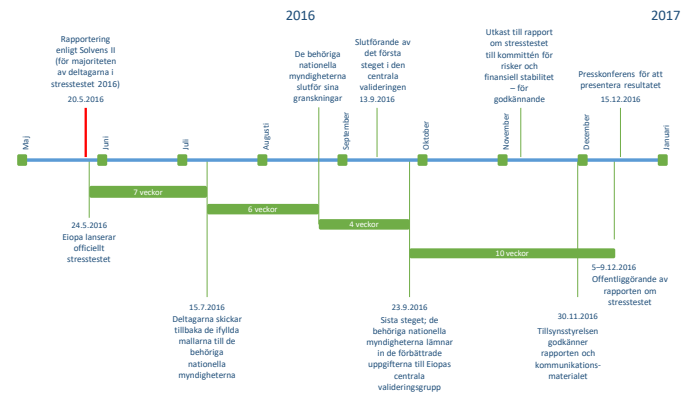
Ämne för utvärderingen	Antagande av slutrapporten	Utfört arbete	Rekommenderade åtgärder till följd av de inbördes utvärderingarna
Nyckelfunktioner	Slutligt antagande planeras till 2018.	Syftet med denna inbördes utvärdering är att få insikt i hur behöriga nationella myndigheter tillämpar proportionalitetsprincipen vid tillsynen över företagens nyckelfunktioner, med hänsyn till genomförandet av kravet på nyckelfunktioner enligt Solvens II-direktivet. Omfattning: samtliga behöriga nationella myndigheter i EES-medlemsländerna. Ett frågeformulär med en egenbedömning skickades till Eiopa-medlemmarna och utvärderades. Besök till åtta medlemsstater organiserades och	Eiopa bör - överväga resultatet av denna inbördes utvärdering vid en översyn av riktlinjerna för systemet för styrning, särskilt riktlinje 14 om utkontraktering, - i sitt arbete med tillsynens granskningsprocess beakta de praktiska resultat, den bästa praxis och de åtgärder som rekommenderas i denna inbördes utvärdering. De (utvalda) behöriga nationella myndigheterna bör - utforma och genomföra lämpliga tillsynsförfaranden och tillsynskriterier för att bedöma styrningskraven för nyckelfunktioner i en riskbaserad tillsynsram enligt artikel 29 i Solvens II-direktivet, - kräva att alla (åter)försäkringsföretag har upprättat ett ändamålsenligt system för företagsstyrning som garanterar en sund och ansvarsfull ledning av företaget, - ta hänsyn till den berörda verksamhetens art, omfattning och komplexitet när de tillämpar proportionalitetsprincipen generellt, - stärka övervakningen av kombinationer mellan personer som innehar nyckelfunktioner och kunskapen om situationen på den nationella marknaden, samt bedöma huruvida kombinationer av nyckelfunktioner uppfyller de nödvändiga villkoren om lämplighet och oberoende i företags organisationsstruktur, - bedöma intressekonflikter i situationer där aktuariefunktionen utför uppgifter som omfattas av riskhanteringsfunktionens befogenheter, - särskilt uppmärksamma riskhanteringsfunktionen (...), - stärka övervakningen av kombinationer av personer som innehar nyckelfunktioner och operativa uppgifter (...),

Ämne för utvärderingen	Antagande av slutrapporten	Utfört arbete	Rekommenderade åtgärder till följd av de inbördes utvärderingarna
		konferenssamtal hölls med 22 behöriga nationella myndigheter.	- genomföra kontroller av lämplighet även för andra personer med nyckelfunktioner än aktuarier, - även bedöma lämpligheten hos personer som innehar nyckelfunktioner när myndigheten har informerats om att en person som innehar nyckelfunktioner har utnämnts, varvid en riskbaserad metod kan användas, - genomföra bedömningar av lämplighet för alla personer som innehar nyckelfunktioner, - utforma och genomföra lämpliga tillsynsförfaranden och tillsynskriterier för att bedöma styrningskrav avseende nyckelfunktioner (...).
Frihet att tillhandahålla tjänster	29.1.2015	Analys av praktiska erfarenheter av friheten att tillhandahålla tjänster. Samtliga 31 EES-medlemsländer berördes.	Den viktigaste slutsatsen är behovet av att förbättra samarbetet mellan behöriga nationella myndigheter i de olika faserna av tillsynsprocessen, särskilt beträffande lagring och registrering av uppgifter, informationsutbyte vid godkännanden, identifiering av risker och hantering av klagomål. - Eiopa bör göra insamlingen av uppgifter om företag som utnyttjar friheten att tillhandahålla tjänster via filialer i andra medlemsstater obligatorisk. - De behöriga nationella myndigheterna bör ha ett datalagringssystem som gör det möjligt att hämta information om inhemska företag som har meddelat att de har för avsikt att bedriva verksamhet enligt friheten att tillhandahålla tjänster i andra EES-medlemsländer. - De behöriga nationella myndigheterna bör ha ett system som ger specifika och aktuella uppgifter om antalet företag per land som har anmält sin avsikt att tillhandahålla tjänster i deras länder. - De nationella behöriga myndigheterna bör förbättra lagringen av uppgifter om anmälningar om friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten, samtidigt som man undviker att registren överbelastas av inaktiva anmälningar. - De behöriga nationella myndigheterna bör identifiera eventuella risker i samband med verksamhet som bedrivs i enlighet med friheten att tillhandahålla tjänster och utforma en tillsynsmetod som är anpassad till dessa risker.

Ämne för utvärderingen	Antagande av slutrapporten	Utfört arbete	Rekommenderade åtgärder till följd av de inbördes utvärderingarna
			- De behöriga nationella myndigheterna bör undersöka fall där godkännande begärs i en medlemsstat, men företaget planerar att bedriva verksamhet endast eller huvudsakligen i andra medlemsstater. - De behöriga myndigheterna bör ta itu med frågan om hantering av klagomål i samband med friheten att tillhandahålla tjänster.

BILAGA II**UNDERLIGGANDE ANTAGANDEN FÖR 2016 ÅRS STRESSTEST AV FÖRSÄKRINGSSEKTORN**

	Low Yield-scenariot (LY)	Double Hit-scenariot (DH)
Teknik	Inget särskilt verktyg behöver användas.	Simulator för finansiella chocker.
Risker som täcks	Marknadsrisk: (1) En lång period med låga räntor.	Marknadsrisk: (1) En situation med låga räntor som simuleras med en minskning av euroswapräntorna och en långsiktig jämviktsränta på 4,2 %. (2) En snabb ökning av avkastningen på stats- och företagsobligationer (både finansiella och icke-finansiella) och en chock (prisfall) för aktier och andra tillgångsklasser (t.ex. hedgefonder och råvaror) samt en sänkning av priserna på kommersiella fastigheter och bostäder.
Input till scenariot – skuldsidan	- En låg avkastningskurva (minskning av euroswapräntorna), som genereras från den lägsta observerade räntan den 20 april 2015 (under tvåårsperioden 2014–2015) för olika löptider (två, fem, tio och tjugo år) i euroområdet. - En ytterligare nedåtgående trend på 15 räntepunkter. - Faktorer som dras av från euroswapräntan för andra valutor. - En långsiktig jämviktsränta på 2 % (värde nära marknadsräntan, dvs. 1,561 % för femtioåriga euroswapräntor den 31 december 2015).	- En låg avkastningskurva (minskning av euroswapräntorna) som härletts från simulatoren. - En långsiktig jämviktsränta på 4,2 % (som används för att härleda den riskfria räntekurvan).
Input till scenariot – tillgångssidan	Ingen direkt effekt.	- En snabb ökning av avkastningen på stats- och företagsobligationer (både finansiella och icke-finansiella). - En chock (prisfall) för EU:s aktiepriser och andra tillgångsklasser (t.ex. hedgefonder, råvaror och fastigheter).
Typ av chock	Scenarierna härleddes utifrån antagandet att chockerna inträffar samtidigt och plötsligt.	
Historiska uppgifter/horisont	Den lägsta punkten på euroswapräntans kurva under två år, 2014–2015.	2005–2015, per kvartal.
Sannolikhet	Minst 3 % årlig sannolikhet för den likvida delen av kurvan. Det är inte möjligt att exakt uppskatta hela scenariots sannolikhet på grund av tillägget av den långsiktiga jämviktsräntan (som låg nära marknadsräntan och därför var sannolik).	Eftersom swapräntorna och avkastningen på statsobligationer (som tidigare varit nära relaterade) går i motsatt riktning, är scenariots övergripande sannolikhet mycket lägre än den uppskattade marginella sannolikheten för de två utlösande händelserna (0,75 % för en chock för avkastningen på statsobligationer, 0,5 % för swapräntechocker, mätt under en ettårsperiod).

TIDSLINJE FÖR STRESSTESTET 2016**ANNEX III**

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eiopa.

BILAGA IV**LÄRDOMAR FRÅN STRESSTESTET 2014 OCH UPPFÖLJNINGEN 2016**

	Identifierade problem i stresstestet 2014	Uppföljning i stresstestet 2016
Tidslinje	- Antal scenarier och deras komplexitet samt sen inlämning av de slutliga förberedande mallarna - För många korrigeringar av mallarna under beräkningsfasen	- Företagen hade mindre tid på sig att göra beräkningarna eftersom stresstestet hade färre scenarier och scenarierna var betydligt enklare jämfört med 2014 - Färre korrigeringar av de tekniska specifikationerna (tre jämfört med sju revideringar av stresstestet 2014)
Kvalitetssäkring	- Överväga att förbättra sakkunskapen om tillsynsbesök på plats samt validering - Valideringskontrollerna tog för lång tid att genomföra - De behöriga nationella myndigheterna skulle vilja använda Eiopas verktyg för sina egna valideringar	- Tillsyn på plats av behöriga nationella myndigheter genomfördes inte till slut, eftersom det tog tid för de tillsynsansvariga att resa till Eiopas lokaler - Eiopa delade ett valideringsverktyg med de behöriga nationella myndigheterna den 30 juni 2016
Tekniska specifikationer och rapporteringsmallar	- Överväga att lägga mer tid på utarbetandet av tekniska specifikationer - Viktig input fastställdes i sista minuten (t.ex. riskfria räntor) - Flera uppdateringar och nya versioner av mallar och specifikationer - Mer tid för att ta fram och testa mallarna före lansering - Säkerställa klarhet	- Tekniska specifikationer delades i förväg med branschintressenter - Flera uppdateringar (tre versioner för tekniska specifikationer, fem för mallar) - Solvens II-systemet på plats, mallarna är mer stabila
Kommunikation, frågor och svar	- Ingen tydlig kommunikation med branschen och behöriga nationella myndigheter - Frågor och svar: viktiga svar lämnades kort före inlämningsdatum, vilket innebar att deltagarna inte hann reagera - Ingen kommunikation med pressen och andra analytiker	- Webbinarier och telekonferenser före publicering - Den sista uppdateringen av frågorna och svaren gjordes två veckor före sista inlämningsdatum - Vanliga frågor har tagits fram och finns tillgängliga på Eiopas webbplats

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eiopa.



EIOPA – ORDINARIE ANVÄNDNING

EIOPA-18-620

Den 21 september 2018

Svar på revisionsrättens utkast till särskild rapport

Efterkontradiktoriskt

I. Sammanfattning

V.

Eiopa vill tacka revisionsrätten för det goda samarbetet under revisionen. Revisionsrättens arbete är mycket värdefullt för arbetet med att få hela det europeiska systemet att fungera bättre.

VI.

Eiopa uppskattar det erkännande som revisionsrätten ger Eiopa i sin bedömning av Eiopas ändamålsenliga bidrag till tillsyn och finansiell stabilitet i försäkringssektorn. Vi välkomnar även uppmaningarna till medlagstiftarna att ytterligare stärka den rättsliga ramen i syfte att ge Eiopa stöd i myndighetens avgörande arbete inom gränsöverskridande handel som bedrivs enligt rätten att fritt tillhandahålla tjänster och den fria etableringsrätten. För att ytterligare säkerställa att den inre marknaden fungerar väl måste brister som påträffas i tillsynen av gränsöverskridande företag hanteras skyndsamt och korrekt av alla inblandade parter eftersom det fortfarande finns betydande problem som måste lösas.

De pågående förhandlingarna om översynen av de europeiska tillsynsmyndigheterna, liksom de kommande förhandlingarna om översynen av Solvens II, utgör ett bra tillfälle för medlagstiftarna att diskutera hur regelverket kan stärkas så att det blir möjligt för tillsynsmyndigheterna att agera resolut på nationell nivå såväl som på EU-nivå.

VII. och VIII. [sammanslaget svar på punkterna VII och VIII]

För att säkerställa att den inre marknaden ska fortsätta att fungera väl med likvärdiga förutsättningar för alla och en lika hög nivå av konsumentskydd i hela EU stöder Eiopa ytterligare lagändringar som leder till att den inre marknaden fungera bättre. Inom den inre marknaden är kvaliteten på den nationella tillsynen inte längre endast en nationell eller regional fråga utan en fråga på EU-nivå. Därför behövs det verktyg för att se till att de nationella tillsynsmyndigheterna följer gällande regler.

X.

Eiopa välkomnar erkännandet av att omfattningen och scenarierna är lämpliga för att hitta de största riskerna i sektorn. Från och med nu kommer Eiopa även att arbeta med de områden inom vilka det finns utrymme för förbättring när det gäller att förklara scenarierna, trots att det inte är tekniskt möjligt att uppskatta sannolikheten för att en viss utlösande händelse ska inträffa eller hur allvarig den blir (så som ändringar i den långsiktiga jämviktsräntan) eller för att fullständiga scenarier med flera olika utlösande händelser ska inträffa.

XI.

Eiopa utförde mycket riktigt en lämplig och korrekt kontroll av riktigheten i stressuppgifterna. När det gäller påpekandena om att vissa rekommendationer var allmänt hållna förstår Eiopa att det finns utrymme för förbättring. Det måste dock påpekas att mer detaljerade rekommendationer skulle vara möjliga om enskilda, icke anonymiserade resultat offentliggjordes. Eiopa kan dock endast utfärda rekommendationer utifrån resultaten från stresstesterna som överensstämmer med sekretessnivån på resultaten och Eiopas rättsliga befogenheter.

XII.

Eiopa håller med revisionsrätten om att det behövs mer resurser för att stärka arbetet med tillsynskonvergens. Hittills har Eiopa varje år tilldelats heltidsekvivalenter enligt den nuvarande fleråriga budgetramen, som upprättades före 2013. Trots Eiopas begäranden om mer resurser till arbetet mot att uppnå tillsynskonvergens tillgodoses inte dessa behov i den nuvarande fleråriga budgetramen.

XIII.

Eiopa godtar alla rekommendationer. Specifika kommentarer till de enskilda rekommendationerna ges nedan.

II. Iakttagelser

Eiopas rekommendationer avspeglar de identifierade bristerna, men det saknas uppföljning

17.

Eiopa har anpassat sin strategi för oberoende tillsyn enligt förslaget om att ge ett mindre antal men mer detaljerade rekommendationer till de nationella behöriga myndigheterna, följt av ett strukturerat uppföljningsförfarande.

21.

Enligt Eiopas första strategi för marknadstillsyn (som gavs ut 2016) skulle de tillgängliga verktygen, det vill säga tematiska granskningar, konsumenttrendsrapporter, riskindikatorer för icke-professionella investerare och förhöjd marknadsövervakning, utvecklas allteftersom.

Regelverken för tillsyn har utvecklats olika snabbt på olika håll i Europa och i EU-rätten. Regelverket för marknadsuppförande togs fram först efter genomförandet av direktivet om försäkringsdistribution (som ska vara genomfört senast den 1 oktober 2018) och förordningen om paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter för icke-professionella investerare (Priip-produkter) (som gäller från och med den 1 januari 2018). Så som beskrivs i ett nytt strategidokument ämnar Eiopa att även för marknadstillsyn alltmer börja tillämpa samma verktyg som för tillsyn och tillsynskonvergens som man utarbetat utifrån sina erfarenheter med Solvens II och att alltmer införliva uppförandeaspekter i sin tillsyn över finansiella risker. Tillsynen vad gäller finansiella risker och marknadsuppförande börjar i olika hastigheter men bör i slutändan löpa samman så att fler och fler synergier uppnås.

22.

Tillsynshandboken utvecklades löpande under en längre tid. Flera kapitel godkändes under 2016 och 2017, och de sista fyra kapitlen godkändes i april 2018. På många av de nya områdena i Solvens II behövdes erfarenhet innan rekommendationer om bra praxis kunde skrivas. Detta bekräftas genom att sjutton nationella behöriga myndigheter svarade ja och endast fyra nej på följande fråga: Var tidslinjen för handbokens publicering lämplig för ert arbete?

27.

Eiopa håller med om att tillsynen av gränsöverskridande företag behöver regleras ytterligare. För att komma till rätta med denna situation redan med nuvarande regelverk har Eiopa utfärdat ett beslut om att försäkringstillsynsmyndigheter ska

samarbeta i tillsynen av gränsöverskridande verksamhet genom filialer och rätten att fritt tillhandahålla tjänster från det att tillsynsarbetet inleds liksom i den löpande tillsynen.

44.

En ytterligare förbättring av den information som finns att tillgå för jämförelse av modeller och uppföljning av modellutveckling kommer att vara en prioriterad fråga för Eiopa framgent och en av aspekterna som noggrant bör undersökas i den kommande översynen av Solvens II.

50.

Eiopa håller med revisionsrätten om att Eiopa skulle kunna få mer värdefull information om man fick möjlighet att utvärdera interna modeller mer i detalj. Eiopa har dock, vilket också påpekas av revisionsrätten, begränsade resurser på detta område. Med tanke på experternas pågående arbete och den aktuella försäkringsgruppens låga riskprofil var vi tyvärr tvungna att prioritera ned denna begäran för att kunna hinna med annat pågående arbete.

52.

Under det första året som Solvens II tillämpades lyckades Eiopa genomföra stresstester genom vilka man, som påpekat, identifierade de främsta riskerna i sektorn med ett nytt regelverk.

Vi känner oss säkra på att kalibreringarna i scenarierna är riktiga men kommer ändå att fortsätta att utveckla våra metoder och förbättra förklaringarna till scenarierna.

56.

Eiopa anser inte att den partiella uppskattningen av sannolikheten för detta scenario är en lämplig metod för att motivera allvarlighetsgraden i scenariot, särskilt inte om inte effekten av en ändrad jämviktsränta från 4,2 till 2 % tas med i beräkningen. En partiell uppskattning av endast den likvida delen av kurvan kan leda till missolkningar eftersom antagandet om att jämviktsräntan kommer att ändras är huvudelementet i detta scenario.

Eiopa anser att scenariot blir tillräckligt allvarligt om en förändrad jämviktsränta tas med i beräkningen.

Eiopa anser att jämförelsen i fotnot 9 mellan reglerad jämviktsränta och marknadsräntor inte bör användas för att uppskatta allvarlighetsgraden i scenariot. Enligt Solvens II ska 4,20 % användas som jämviktsränta (för 2016) för den europeiska försäkringsbranschen. En lämplig uppskattning av scenariots allvarlighetsgrad bör därför vara mellan (den vid tidpunkten fastställda) jämviktsräntan på 4,2 % och scenariots jämviktsränta på 2 %, inte de vid tidpunkten gällande marknadsräntorna, som kanske inte är djupa, likvida och transparenta för långa löptider.

57.

Det finns ingen allmänt vedertagen metod för att få fram ett scenarios sannolikhet där hänsyn tas till både förändringar av marknadsräntorna och en förändring av myndighetsreglerade parametrar som jämviktsräntan. Eiopa kvantifierade inte sannolikheten för den första (likvida) delen av kurvan eftersom det inte vore tekniskt riktigt att uppskatta en partiell sannolikhet för scenariot.

58.

Testerna 2016 omfattade enskilda enheter som hade största delen av sin försäkringsverksamhet i ett enda land. Med detta i åtanke och med de antaganden som görs i scenariot anser Eiopa att den använda metoden är lämplig för målet. Eiopa prioriterade målet att uppnå proportionerlig verkan på alla deltagare i EES-omfattande tester i stället för att skapa ännu ett scenario helt i överensstämmelse med marknaden.

59-62. Punkterna 59–62 och ruta 5

Eiopa tog fram scenariot där två förändringar inträffar samtidigt i samarbete med ESRB. I linje med ESRB:s tekniska invändning anser Eiopa att

- en längre urvalsperiod på till exempel tjugo år i stället för de elva år som användes inte hade lett till mer tillförlitliga resultat; vi tvivlar på att detta i någon väsentlig mån hade förbättrat den övergripande kvaliteten på scenariot eller säkerställt en mer jämn fördelning av chocker; om urvalsperioden hade utökats till tjugo år hade man i stället fått med iakttagelser rörande en fas i ekonomin med ohållbart ekonomiskt överflöd och extremt låg volatilitet,
- det är naturligt att Eiopas stresstest omfattar alla EU:s 28 medlemsstater. Det kommer därför alltid att finnas en spänning mellan scenariots överensstämmelse med ekonomin och den uppfattat jämna fördelningen av chocker vad gäller priser på tillgångar som statsobligationer.

Eiopa anser att man i ruta 5 och 6 lägger för stor vikt vid vissa åsikter. Det bör nämnas att dessa åsikter går emot principen om att scenarierna ska överensstämma med marknaden.

63.

Eiopas tekniska specifikationer färdigställdes med beaktande av synpunkter som framkommit i offentliga frågeomgångar, och fokus i dem låg på beräkningen av chocker och anvisningar om hur mallarna skulle fyllas i för tydlighet och resurseffektivitet snarare än på teoretiska grunder. De var även utformade efter synpunkter och erfarenheter från tidigare tester där deltagarna har efterfrågat å ena sidan konkreta exempel och förklaringar men i andra fall flexibilitet och mindre föreskrifter för deras facilitet.

Eiopa genomför inga samråd om scenariers allvarlighetsgrad, vilket även går i linje med testernas princip om att antingen klarar man testet eller så gör man det inte. Händelseförloppet i scenarierna förklaras i de relevanta offentligt tillgängliga dokumenten från [ESRB](#)¹ och [EIOPA](#)².

1. <https://eiopa.europa.eu/Publications/Surveys/ESRB%20Double%20hit%20scenario%20for%20EIOPA%202016%20insurance%20stress%20test.pdf>
2. <https://eiopa.europa.eu/Publications/Surveys/FAQ%20Insurance%20Stress%20Test%202016%20PublicFinalFinal.pdf>

65.

Till skillnad från nationella tester redovisas resultaten från EU-övergripande tester uppdelat efter land snarare än efter likvärdiga produkter. Denna uppdelning är en av de bästa fördelarna med dessa rapporter.

Eiopas stresstestrapport innehåller resultaten från efterhandsanalysen som avses i punkt 88 och resten av dokumentet, där resultaten även är uppdelade i produktkategorier och efter produkttegenskaper. Detta metodval ger i stor utsträckning liknande information som en föruppdelning skulle ge.

Figur 13

Vi är medvetna om de stora olikheterna mellan de utvalda deltagarna, vilket öppet beskrivs i Eiopas stresstestrapport och som också beaktades i resultatanalysen.

Se särskilt i avsnitt 3.1.4 i Eiopas stresstestrapport och punkt 90 (ett exempel på slutsatser) där det förklaras hur resultaten tyder på att det spelar en tydlig roll att de lagstadgade kapitalkraven är högre för företag som är utsatta för riskerna i aktuellt scenario. Denna slutsats är viktig eftersom den visar att företag som relativt sett är mer känsliga för förändringar i marknadsförhållandena (enligt stresstestet) inte nödvändigtvis befinner sig i ett värre eller mer riskutsatt läge än andra grupper på grund av de högre kapitaliseringsnivåerna.

67.

Redan i testerna 2018 har Eiopa trots de tekniska svårigheterna och med utrymme för flexibilitet efterfrågat en uppskattning av hur deltagarnas kapitalposition ser ut efter stresstesten.

68.

För stresstesterna 2018 har Eiopa redan efterfrågat skriftligt godkännande från deltagarna om att få offentliggöra den enskilda enhetens resultat.

69.

Rekommendationerna efter 2016 års stresstester var allmänt formulerade eftersom resultaten för de enskilda deltagarna inte fick redovisas var för sig och eftersom 2016 var första året som Solvens II gällde, vilket var en besvärlig tid även för de nationella behöriga myndigheterna.

Rekommendationen om att tillämpa sund riskhantering är, även om den är allmänt formulerad, av avgörande betydelse vid en tidpunkt då kraven på säkerställande av ordentliga riskhanteringsrutiner inom företag precis införts.

72.

Eiopa håller med om att kommunikationen med berörda parter behöver förbättras ytterligare. Trots det finns det alltid vissa delar som endast bör behandlas av tillsynsmyndigheterna. Att utförligt förklara exakt hur valideringsmallarna används skulle kunna äventyra hela valideringsförfarandet.

Att rådfråga deltagarna om hur scenarierna bör se ut skulle visserligen kunna vara bra vid nationella tester men skulle vara kontraproduktivt på EU-nivå.

74

Komplexiteten är svår att undvika i denna typ av tester och därför behövs justeringar. Så som uppgetts försöker Eiopa i största möjliga mån att minska konsekvenserna av sådana justeringar genom att tillhandahålla stödverktyg.

83.

Eiopa använder sig av ett flertal olika metoder för att inhämta information om potentiella brott mot unionsrätten. Eiopa samlar in information genom inbördes utvärderingar, tillsynsbesök, kollegiearbete och informella möten med berörda parter för att upptäcka möjliga brott mot unionsrätten. Myndigheten står även öppen för att ta emot information från sina intressentgrupper och utomstående parter.

I de fall då ett möjligt brott mot unionsrätten är kopplat till tillsynsåtgärder mot en viss enhet håller tillsynsmyndigheterna förberedande samtal bakom stängda dörrar i Eiopas tillsynsstyrelse för att säkerställa den sekretess som behövs för utbyte av sekretessbelagd information.

Ruta 10 om att förfarandet vid brott mot unionsrätten inte tillämpades

Eiopa höll fortfarande på att utreda detta fall eftersom det var komplicerat på grund av gränsöverskridande konsekvenser och olika tillsynsbedömningar av olika nationella behöriga myndigheter. Detta innebar att en ordentlig, djupgående bedömning var nödvändig.

87.

Till följd av övergången från reglering till tillsyn genomförde Eiopa en intern omorganisation 2016, vilket ledde till att det bildades särskilda arbetslag som arbetar endast med tillsynskonvergens på tillsynsrutinavdelningen, tillsynsavdelningen och marknadstillsynsavdelningen. Alla dessa områden har vuxit sedan 2016 och förväntas utvecklas ytterligare de kommande åren.

Det har dessutom påpekats att Eiopa spelar en viktig roll när det gäller att bidra till regelverkets utformning för både försäkrings- och pensionssektorn. Därför är det nödvändigt att behålla tillräckligt mycket personal och specialistkompetens även på regleringsområdet. Flera initiativ pågår, till exempel ett om InsurTech och ett om hållbar finansiering, och därutöver har vi översynen av Solvens II de kommande åren.

Rekommendation 1 om att förbättra fokus och uppföljning av tillsynsverktygen

Eiopa godtar rekommendationen om att ytterligare stärka sina rutiner när det gäller oberoende tillsyn och inbördes granskningar.

95.

Genom konkurrens ger den inre marknaden EU:s medborgare ett större utbud av produkter och bättre priser. Konsumentskydd, genom enhetlig, samordnad tillsyn av hög kvalitet, både vad gäller finansiella risker och marknadsuppförande, ligger i hjärtat av Eiopas uppdrag och mandat.

För att ytterligare säkerställa att den inre marknaden fungerar väl måste brister som påträffas i tillsynen av gränsöverskridande företag hanteras skyndsamt och korrekt av alla inblandade parter eftersom det fortfarande finns betydande problem som måste lösas för att den inre marknaden ska kunna uppfylla sin fulla potential till nytta för medborgarna.

De pågående förhandlingarna om översynen av de europeiska tillsynsmyndigheterna, liksom de kommande förhandlingarna om översynen av Solvens II, utgör ett bra tillfälle för medlagstiftarna att diskutera hur regelverket kan stärkas så att det blir möjligt för tillsynsmyndigheterna att agera resolut på nationell nivå såväl som på EU-nivå.

Rekommendation 2 om att stärka tillsynen av gränsöverskridande företag

Eiopa godtar rekommendationen och kommer att fortsätta att göra allt för att tillsammans med medlagstiftarna stärka den rättsliga ramen ytterligare så att den stöder myndigheten i dess avgörande arbete inom gränsöverskridande handel som bedrivs enligt rätten att fritt tillhandahålla tjänster och den fria etableringsrätten.

De systembrister som påträffas vid tillsyn av gränsöverskridande företag är det viktigaste resultatet som måste hanteras skyndsamt och korrekt av alla inblandade parter eftersom det fortfarande finns betydande problem som måste lösas.

Eiopa står till medlagstiftarnas och kommissionens förfogande när det gäller att dela med sig av sina erfarenheter, redogöra för de problem som finns och ge förslag på hur den gällande rättsliga ramen kan förbättras för att problemen ska lösas.

Rekommendation 3 om att förbättra formerna för tillsyn av interna modeller

Eiopa godtar rekommendationen och håller med om att alla inblandade parter måste arbeta hårdare för att åstadkomma en enhetlig och samordnad tillsyn av interna modeller på hela den inre marknaden och välkomnar revisionsrättens stöd.

99.

Eiopa vill bekräfta att man tagit del av revisionsrättens generellt positiva bedömning av följande:

- Scenariernas ändamålsenlighet när det gäller hantering av de främsta riskerna i sektorn.
- Riktigheten i omfattning och metod med tanke på att det var första året som Solvens II gällde.
- Frånvaron av validerings- och datafel.

Eiopa fortsätter att i linje med ESRB hävda den tekniska invändningen mot kommentarerna om kalibreringen i scenarierna.

Vi är dock medvetna om att det finns utrymme för förbättring när det gäller att förklara scenarierna för berörda parter och planerar att fortsätta arbeta för att uppnå detta.

Rekommendation 4 om att förbättra stresstestscenariernas utformning

Eiopa godtar rekommendationen om att förbättra sina scenarier ytterligare. Redan i stresstestet av tjänstepensionsinstitut 2017, men även i stresstesterna av försäkringsbranschen 2018, använder Eiopa ESRB:s och ECB:s chocksimulator för

marknadsscenarier. För försäkringsspecifika scenarier (som naturkatastrofhändelser) behövs andra sakkunskaper, och dessa hanteras därför av Eiopa, nationella behöriga myndigheter och försäkringsexperter.

Trots det går det inte att uppskatta sannolikheten för att scenarierna ska inträffa i sin helhet. När kvantifiering är möjlig kommer Eiopa att dokumentera sannolikheten för att de olika utlösande händelserna ska inträffa för användning i interna analyser och i godkännandeförfarandet för scenarierna.

Därutöver kommer Eiopa att fortsätta samarbeta med ESRB och ECB och anlita externa experter, till exempel experter från Eiopas deltagare, och låta dessa analysera och utvärdera scenarierna.

Rekommendation 5 om att utfärda mer relevanta rekommendationer till de nationella behöriga myndigheterna

Eiopa godtar rekommendationen.

Utifrån resultaten från stresstesterna planerar Eiopa att utfärda rekommendationer som överensstämmer med resultatens sekretessnivå och Eiopas rättsliga befogenheter. Mer detaljerade rekommendationer skulle vara möjliga om icke anonymiserade resultat för enskilda enheter fick offentliggöras.

Rekommendation 6 om att arbeta för offentliggörande av stresstestsresultat för enskilda enheter

Eiopa godtar rekommendationen.

Eiopa ämnar arbeta för att stresstestsresultat för enskilda enheter ska offentliggöras, särskilt när det är av betydelse för den finansiella stabiliteten. Redan i testarbetet 2018 har Eiopa i enlighet med sina nuvarande rättsliga befogenheter ombett deltagarna att ge sitt skriftliga medgivande till att resultaten redovisas enskilt. I de tekniska specifikationerna och uppgiftsmallarna finns redan information om vilka uppgifter och indikatorer som kommer att offentliggöras för den enskilda enheten.

Rekommendation 7 om att öka öppenheten i stresstestmetoderna

Eiopa godtar rekommendationen.

Eiopa planerar att ytterligare förbättra och formalisera kommunikationen och samråden med berörda parter och deltagare enligt rekommendationerna från revisionsrätten.

105.

Se Eiopas svar på punkt XII i sammanfattningen.

Rekommendation 8 om att stärka personalstyrkan som utför tillsynsarbetet

Eiopa godtar rekommendationen och välkomnar stödet för att Eiopa ska anslås mer resurser så att man kan utföra det arbete som behövs för att öka kvaliteten och konvergensen i tillsynen och den finansiella stabiliteten.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	5.12.2017
Den preliminära rapporten skickades till Eiopa	19.7.2018
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	2.10.2018
Eiopas officiella svar hade tagits emot på alla språk	26.10.2018

Eiopa är en av de tre europeiska tillsynsmyndigheterna (de så kallade Esa-myndigheterna) och har till uppgift att stödja det finansiella systemets stabilitet och skydda konsumenter på försäkrings- och tjänstepensionsområdena. Försäkringsmarknaden med tillgångar värda omkring två tredjedelar av EU:s BNP är en betydande del av finansmarknaden i Europa. Om den fallerar skulle det kunna inverka negativt på realekonomin och konsumenternas välbefinnande. Vi granskade om Eiopa på ett ändamålsenligt sätt bidrog till tillsyn, enhetlighet i tillsynen och finansiell stabilitet. På området finansiell stabilitet fokuserade vi på stresstestet av försäkringssektorn 2016. Vår slutsats är att Eiopa på ett bra sätt har utnyttjat en rad olika verktyg, även om deras utformning och uppföljning bör förbättras. Vi fann ett antal systemutmaningar som gällde tillsynen över gränsöverskridande verksamhet och interna modeller. Utmaningarna måste hanteras av Eiopa själv, av nationella tillsynsmyndigheter och av lagstiftare, särskilt i samband med den pågående översynen av Esa-myndigheterna.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2018

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.