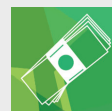


Erityiskertomus

## EIOPA edisti merkittävästi vakuutusalan valvontaa ja vakautta, mutta ratkaistavana on yhä mittavia haasteita

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN

## Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuim esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintoihin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuden tai säännönmukaisuuden kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän kertomuksen laati IV tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Neven Mates. Jaoston erikoisaloina ovat markkinoiden sääntely ja kilpailukykyinen talous. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Rimantas Šadžiuksen johdolla. Kertomuksen laadintaan osallistuivat jäsenen kabinetissa työskentelevät Mindaugas Pakštys, Tomas Mackevičius, Aušra Maziukaitė ja Niamh Carey sekä johtaja Zacharias Koliás ja tehtävävastaava Kamila Lepkowska. Tarkastustiimiin kuuluivat Matthias Blaas, Vasileia Kalafati, Marion Kilhoffer, Anna Ludwikowska ja Josef Sevcik. Kielellisissä kysymyksissä avusti Mark Smith.



*Vasemmalta oikealle: Zacharias Koliás, Kamila Lepkowska, Tomas Mackevičius, Niamh Carey, Mindaugas Pakštys, Rimantas Šadžius, Matthias Blaas, Anna Ludwikowska, Josef Sevcik, Vasileia Kalafati ja Aušra Maziukaitė.*

## SISÄLLYSLUETTELO

	Kohta
Lyhenteet	
Sanasto	
Tiivistelmä	I–XIII
Johdanto	1–8
Vakuutusmarkkinat Euroopan taloudessa	1–3
EIOPA osana Euroopan finanssivalvojien järjestelmää	4–6
Euroopan valvontaviranomaisen uudistusprosessi	7–8
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	9–13
Huomautukset	14–89
Osa 1 – Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhdenmukaisen valvonnan varmistamista koskevat EIOPan toimet ovat tarkoituksenmukaisia, mutta järjestelmällinen lähestymistapa seurantaan puuttuu	14–22
EIOPA havaitsi merkittäviä heikkouksia valvonnan laadussa	16
EIOPan suositukset liittyvät havaittuihin heikkouksiin, mutta seuranta puuttuu	17–18
Työ oli enimmäkseen perusteellista ja kattavaa, mutta prosessit olivat aikaa vieviä	19–22
Osa 2: Rajat ylittävän liiketoiminnan nykyisessä valvontajärjestelmässä on vielä järjestelmäpuutteita, mutta EIOPA pyrki suojelemaan vakuutuksenottajia	23–36
Kollegiojärjestelmän perustaminen luo vääriä kannustimia vakuutuksenantajille ja valvojille	25–29
EIOPA kehittää tapauskohtaisia välineitä kuluttajien suojaamista varten, mutta valvontakäytäntöjen lähentymisessä on yhä haasteita	30–32
EIOPAlla oli hyödyllinen rooli useissa rajat ylittävien ryhmien kollegioissa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten vähäisestä yhteistyöstä huolimatta	33–36
Osa 3 – Sisäisen mallin valvontakäytäntöjen lähentyminen puutteellista EIOPan toteuttamista ensimmäisistä toimista huolimatta	37–50

Käytäntöjen lähentyminen sisäisten mallien alalla on edelleen hyvin rajallista	39–42
EIOPA pyrki lisäämään käytäntöjen lähentymistä yhdenmukaistamishankkeiden avulla	43–47
EIOPA ei saa valvontaa varten riittävästi tietoja sisäisistä malleista	48–50
Osa 4 – EIOPA teki luotettavaa työtä suorittaessaan vuoden 2016 vakuutusstressitestin, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita sen suunnitelmassa ja suosituksissa	51–75
Stressitestin laajuus oli tarkoituksenmukainen ja siinä havaitut riskit tosiasiallisia, mutta käytettyjen skenaarioiden kalibroinnissa ja perustelussa oli puutteita	52–63
EIOPA validoi ja yhdisti tiedot tarkasti	64–65
EIOPA esitti relevantteja tuloksia, jotka osoittivat alan haavoittuvuuden	66–68
Jotkin suositukset olivat liian yleisiä eikä niissä ehdotettu erityisiä toimia	69–70
EIOPA järjesti stressitestin jäsennellyllä tavalla, mutta joitakin ongelmia havaittiin ajoituksessa ja dokumentoinnissa	71–75
Osa 5 – EIOPAn hallinto ja rajalliset resurssit ovat haasteena tavoitteiden saavuttamisessa	76–89
EIOPAn työn vaikuttavuus perustuu kansallisten toimivaltaisten viranomaisten panostukseen, ja sen hallinnointi luo haasteita	77–79
Oikeudellisten välineiden käyttöön liittyvät menettelyt ovat vakaita, mutta joskus niistä puuttuu avoin ja ennakoiva lähestymistapa	80–84
EIOPAn resurssit valvontatyön suorittamista varten olivat rajalliset, eikä niitä siirretty sääntelytoimista	85–89
Johtopäätökset ja suositukset	90–105
Liite I – Katsaus EIOPAn vertaisarviointeja koskeviin suosituksiin	
Liite II – Vuoden 2016 vakuutusstressitestiä koskevat oletukset	
Liite III – Vuoden 2016 stressitestin aikajana	
Liite IV – Vuoden 2014 stressitestistä saadut kokemukset ja seuranta vuonna 2016	
EIOPAn vastaukset	

**LYHENTEET**

EFVJ	Euroopan finanssivalvojen järjestelmä
EIOPA	Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen
EJRK	Euroopan järjestelmäriskikomitea
EPV	Euroopan pankkiviranomainen
ORSA	Yrityksen riski- ja vakavaraisuusarvio
SCR	Vakavaraisuuspääomavaatimus

**SANASTO**

Euroopan finanssivalvojen järjestelmä	EFVJ on rahoitusjärjestelmän mikro- ja makrotason vakauden valvontajärjestelmä, joka keskittyy kolmen Euroopan valvontaviranomaisen – EPV:n, EIOPAn ja ESMAn – sekä Euroopan järjestelmäriskikomitean (EJRK) ja kansallisten valvontaviranomaisten ympärille.
Euroopan järjestelmäriskikomitea	EJRK vastaa EU:n rahoitusjärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta ja järjestelmäriskin estämisestä ja lieventämisestä. EJRK valvoo ja arvioi järjestelmäriskejä ja antaa tarvittaessa varoituksia ja suosituksia.
Kansallinen toimivaltainen viranomainen	Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat jokaisessa jäsenvaltiossa viranomaisia, joilla on valta valvoa vakuutusyhtiöitä (siksi niitä kutsutaan myös kansallisiksi valvontaviranomaisiksi). Kansallinen toimivaltainen viranomainen, joka vastaa kyseisen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen jäsenvaltiossa toimiluvan saaneen vakuutuksenantajan valvonnasta, kutsutaan kotimaan valvontaviranomaiseksi. Kaikki muut kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat isäntämaan valvontaviranomaisia kyseiselle vakuutuksenantajalle, jos se harjoittaa liiketoimintaa tytäryhtiön kautta niiden jäsenvaltioissa.
Korkokäyrän päätekorko	Korkokäyrän päätekorko on riskitön korko, jota kohti riskitön tuottokäyrä lähentyy niin sanotun viimeisen likvidin pisteen yli (esim. 20 vuotta eurolle). Korkokäyrän päätekorkoa käytetään hyvin pitkäaikaisiin vastuisiin tapahtumien rajallisen määrän vuoksi (ei riittävää likviditeettiä) markkinoilla tuottokäyrän saamista varten.
Sisäinen malli	Sisäinen malli on edistynyt lähestymistapa vakuutuksenantajien liiketoiminnasta aiheutuvien riskien laskemiseen. Vakuutuksenantajat voivat valinnaisesti käyttää sisäistä mallia niiden kokonaisriskitilanteen laskemiseen paremmin kuin standardikaavalla; silloin laskettu riskitilanne määrittää pääomavaatimuksen. Kaikkien sisäisten mallien pitää täyttää useita vaatimuksia ja saada hyväksyntä vastuussa olevalta valvojalta tai valvojilta.

Solvenssi II	EU:n solvenssi II -direktiivi tuli voimaan vuonna 2016, ja se asetti vakavaraisuusriskin vakuutusyhtiöiden yhdenmukaistetun sääntelyjärjestelmän keskiöön. Järjestelmä asettaa vaatimuksia kaikilta Euroopassa toimivilta vakuutusyhtiöiltä vaaditulle taloudelliselle pääomalle (pilari 1), hallinnolle ja riskinhallinnalle (pilari 2) sekä raportointistandardeille (pilari 3). Solvenssi II:n tavoitteena on parantaa kuluttajansuojaa, uudistaa valvontaa, syventää EU:n markkinoiden yhdentymistä yhdenmukaistamalla valvontajärjestelmät ja lisätä EU:n vakuutuksenantajien kansainvälistä kilpailukykyä.
Standardikaava	Standardikaava on oletusarvoinen lähestymistapa vakuutuksenantajan riskitilanteen laskentaan solvenssi II:n mukaisesti. Standardikaava on jaettu riskimoduuleihin, jotka yhdistetään ja jotka määrittävät pääomavaatimuksen.
Vakavaraisuuspääomavaatimus	Vakavaraisuuspääomavaatimus on pääoman määrä, joka vakuutusyhtiöllä pitää olla pilarin 1 vaatimusten täyttämistä varten solvenssi II -järjestelmässä. Tämän avulla pitäisi pystyä varmistamaan, että vakuutuksenantajat täyttävät velvoitteensa vakuutuksenottajia ja edunsaajia kohtaan erittäin suurella todennäköisyydellä (99,5 prosenttia) kahdentoista kuukauden jakson aikana.
Valvontakollegio	Valvontakollegio on pysyvä, mutta joustava rakenne useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa aktiivisen vakuutusryhmittymän valvontaa koskevan päätöksenteon koordinoitua ja helpottamista varten.
Yrityksen riski- ja vakavaraisuusarvio	ORSA on vakuutuksenantajien suorittama vuotuinen sisäinen prosessi, jolla arvioidaan niiden riskinhallinta- ja vakavaraisuusaseman riittävyyttä normaaleissa ja stressiskenaarioissa. ORSA edustaa vakuutuksenantajan omaa arviota sen nykyisistä ja tulevista riskeistä.

## **TIIVISTELMÄ**

- I. Vakuutusala muodostaa merkittävän osan EU:n rahoitusalaista. Sen hallinnoimien varojen arvo on noin kaksi kolmasosaa EU:n vuotuisesta BKT:sta. Jos vakuutusyhtiöt eivät hoitaisi näitä tehtäviään, rahoitusalan toiminta saattaisi häiriintyä, mikä puolestaan vaikuttaisi haitallisesti reaali-talouteen ja kuluttajien hyvinvointiin.
- II. Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) perustettiin vuonna 2011 vuosien 2007–2008 rahoituskriisin jälkeisen EU:n rahoitusalan valvonnan uudistamisen jälkeen. EIOPA toimii Euroopan komission, parlamentin ja neuvoston riippumattomana neuvoa-antavana elimenä.
- III. EIOPAn keskeisenä velvollisuutena on tukea rahoitusjärjestelmän vakautta sekä markkinoiden ja rahoitustuotteiden avoimuutta ja suojella vakuutuksenottajia. Se myös seuraa alan potentiaalisia riskejä ja haavoittuvuuksia. EIOPAn velvollisuudet jaetaan laajasti neljään luokkaan: sääntelyyn, valvontaan ja valvontakäytäntöjen lähentymiseen, rahoitusvakauteen ja kuluttajansuojaan.
- IV. Tilintarkastustuomioistuin tutki EIOPAn vaikutusta vakuutusalan valvontaan ja rahoitusvakauteen. Tilintarkastustuomioistuin analysoi EIOPAn toimia valvonnan ja valvontakäytäntöjen lähentymisen aloilla (yhteistyö kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja niiden työ sisäisten mallien sekä rajat ylittävän liiketoiminnan aloilla), vakuutusalan stressitestiä vuonna 2016 sekä EIOPAn resurssien ja hallinnon riittävyttä.
- V. Tarkastus katsoi pääasiassa EIOPAn vuosien 2015–2017 valvontatoimet sekä vuoden 2016 stressitestin. Tarkastusevidenssi saatiin vierailuista EIOPAan ja paikan päällä suoritetuista asiakirjatarkastuksista sekä kokouksista asiaankuuluvien komission osastojen, Euroopan järjestelmäriskikomitean, kansallisten toimivaltaisten viranomaisten, akateemisten asiantuntijoiden ja sidosryhmien kanssa. Tarkastuksessa otettiin huomioon myös kahden kyselytutkimuksen tulokset.
- VI. Tilintarkastustuomioistuimen yleinen johtopäätös on, että EIOPA on käyttänyt erilaisia välineitä hyvin valvontakäytäntöjen lähentymisen ja rahoitusvakauden tukemiseen. EIOPAlla



itsellään, kansallisilla valvojilla sekä lainsäätäjillä on kuitenkin yhä ratkaistavana mittavia haasteita esimerkiksi Euroopan valvontaviranomaisten ja Solvenssi II:n tarkastusten osalta.

VII. EIOPA pyrki varmistamaan kansallisten toimivaltaisten viranomaisten suorittaman valvonnan johdonmukaisuuden vakaan analyysin perusteella, ja analyysi oli useimmissa tapauksissa kattava. EIOPA havaitsi työnsä perusteella huomattavia puutteita kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toimintatavassa ja seuraa kehityssuuntauksia säännöllisesti. EIOPALLA ei kuitenkaan ole systemaattista järjestelyä suositustensa perusteella toteutettujen toimien seuranta varten.

VIII. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että rajat ylittävän liiketoiminnan valvontaa koskevaan nykyiseen EU:n lainsäädäntökehikseen sisältyy järjestelmäpuutteita, ja kehys luo tilanteen, jossa valvonta on riippuvaista pikemminkin liiketoiminnan oikeudellisesta muodosta kuin sen varsinaisesta luonteesta. Tämä johtaa vääriin kannustimiin sekä valvontaviranomaisten että vakuutusenantajien osalta, jotka hyödyntävät vähäistä valvontaa tietyissä jäsenvaltioissa. EIOPA pyrki käsittelemään syntyviä ongelmia, mutta se ei pystynyt torjumaan järjestelmäheikkouksia tai lähentämään valvontakäytäntöjä.

IX. Vakuutusyhtiöt käyttävät sisäisiä malleja mukauttaakseen riskiarvion paremmin liiketoimintaansa ja keventääkseen pääomavaatimuksiaan. Siinä, miten tiukasti kansalliset toimivaltaiset viranomaiset valvovat sisäisiä malleja, on merkittäviä eroja. EIOPA pyrki edistämään alan valvontakäytäntöjen lähentymistä. Se ei ollut täysin vaikuttavaa muun muassa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten asettamien tiedonsaantirajoitteiden vuoksi.

X. Vuonna 2016 EIOPA suoritti stressitestin arvioidakseen, miten vakuutusala reagoisi epäsuotuisaan markkinakehitykseen, erityisesti erittäin matalien korkojen ja varallisuushintahäiriön pitkittyneellä kaudella. Joukko yrityksiä osoittautui haavoittuviksi kyseisissä olosuhteissa, koska niiden vakavaraisuus olisi heikentynyt merkittävästi. Stressitestin laajuus oli sopiva, ja skenaarit kattoivat alan pääasialliset riskit. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin puutteita niiden kalibroinnissa. EIOPA ei esimerkiksi pystynyt perustelemaan erään skenaarion vahvuutta riittävän yksityiskohtaisesti.

XI. Tietojen tarkan validoinnin jälkeen EIOPA esitti stressitestin tulokset pääasiassa asianmukaisella tavalla. Lakisääteisen toimeksiannon vuoksi ei laadittu yritystason julkaisua. Stressitestin jälkeen annetut suositukset olivat osittain liian yleisiä, mutta EIOPA pyrki seuraamaan, missä määrin kansalliset toimivaltaiset viranomaiset panivat niitä täytäntöön.

XII. EIOPA tukeutuu kaikissa toimissaan pitkälti kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöhön, mutta se ei aina saa niiltä täyttä tukea. Kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on ratkaiseva sananvalta EIOPan tärkeimmässä hallintoelimessä, mikä tarkoittaa, että ne voivat päättää EIOPan toimien laajuuden niiden oman vaikuttavuuden tarkistamista silmällä pitäen. EIOPA ei ole vielä toteuttanut siirtymistä sääntelystä valvontaan. EIOPassa vain 20 henkilöstön jäsentä työskentelee valvontatehtävissä ja seitsemän henkilöstön jäsentä siihen liittyvien aihealueiden parissa. Näin ollen EIOPALle on erittäin haasteellista suoriutua vastuulleen kuuluvista laaja-alaisista ja monimutkaisista tehtävistä.

XIII. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että EIOPA pyrkisi parantamaan toimintansa tehokkuutta ja vaikuttavuutta

- a) keskittämällä valvontavälineensä paremmin ja seuraamalla niitä järjestelmällisesti
- b) tekemällä yhteistyötä komission ja lainsäädäntövallan käyttäjien kanssa rajat ylittävän liiketoiminnan valvontaan liittyvien järjestelmäpuutteiden ratkaisemiseksi
- c) pyrkimällä ratkaisemaan yhteistyössä komission ja lainsäädäntövallan käyttäjien kanssa sisäisiä malleja koskevien tietojen saannin rajoittamisesta aiheutuvat ongelmat ja antamaan kansallisille toimivaltaisille viranomaisille enemmän tukea niiden valvontatavan osalta
- d) parantamalla edelleen stressitestiskenaarioiden luotettavuutta
- e) antamalla tarkempia ja tarkoituksenmukaisempia suosituksia kansallisille toimivaltaisille viranomaisille stressitestin jälkeen
- f) edistämällä stressitestin tulosten julkaisemista yritysten tasolla

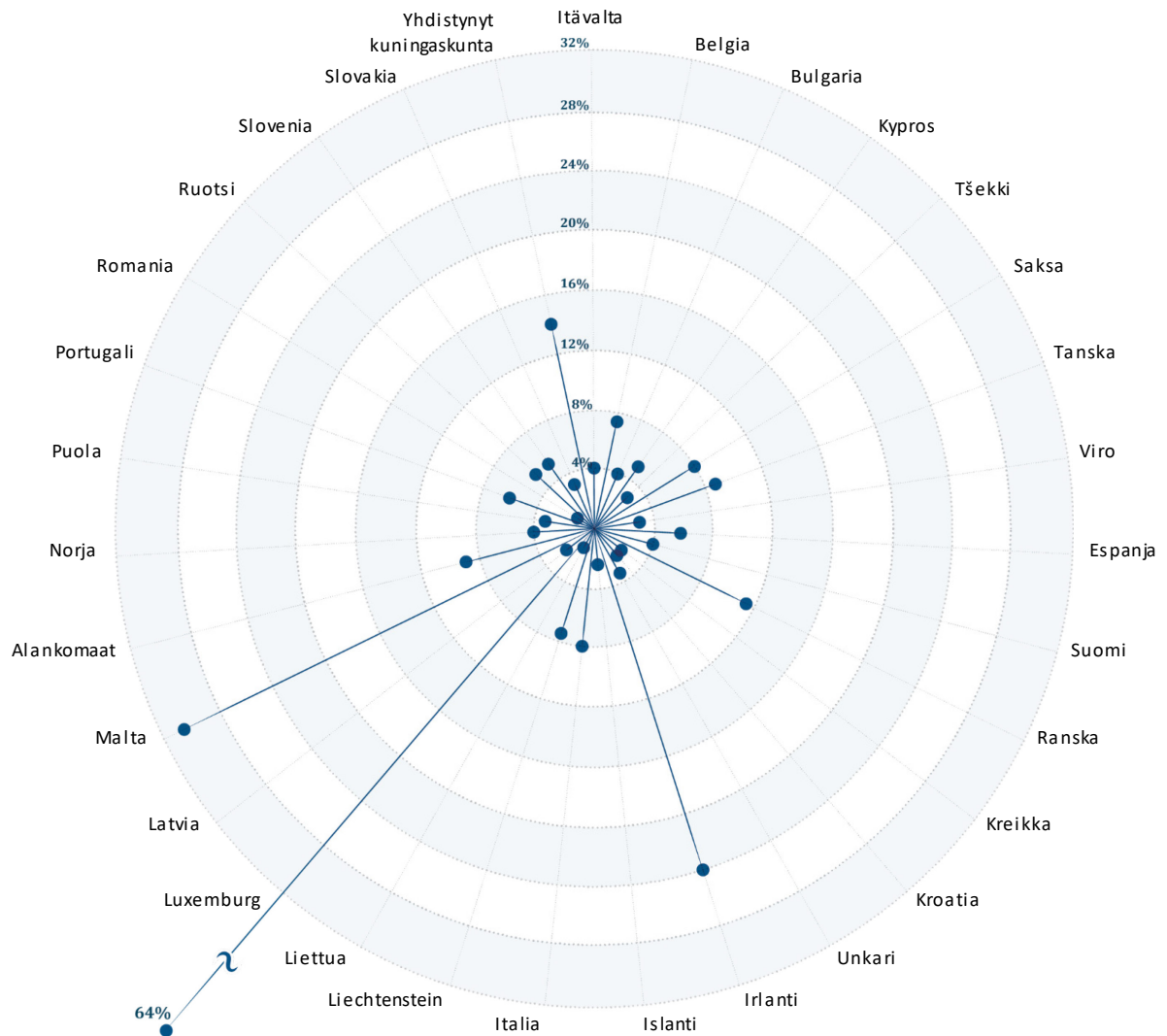
- g) varmistamalla, että stressitestimenetelmä on avoimempi
- h) lisäämällä valvontatehtäviin suunnattavia henkilöstöresursseja.

## **JOHDANTO**

### ***Vakuutusmarkkinat Euroopan taloudessa***

1. Vakuutusala, jonka hallinnoiman varallisuuden arvo on yli kaksi kolmasosaa EU:n vuotuisesta bruttokansantuotteesta ja jonka markkinoille pääsy vaihtelee jäsenvaltioittain (ks. **kaavio 1**), muodostaa merkittävän osuuden rahoitusalaista. Vakuutusala edistää talouskasvua ja rahoitusvakautta ottamalla kantaakseen riskejä ja aktivoimalla säästöjä. Jos vakuutusyhtiöt eivät pystyisi hoitamaan näitä tärkeitä tehtäviä, rahoituspalvelujen tarjonta ja talous yleisesti voisivat häiriintyä, mikä vaikuttaisi haitallisesti kuluttajiin.

**Kaavio 1 – Vakuutusyhtiöiden pääsy markkinoille Euroopassa (vakuutusmaksujen osuus bruttokansantuotteesta)**



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin, EIOPAn vuoden 2018 rahoitusvakauseraportin perusteella.

2. Yksi vakuutusmarkkinoiden keskeisistä haasteista ovat nykyisin matalat korot. Vakuutusentajat kohtaavat merkittäviä ongelmia edellisenä vuonna myydyille tuotteille taatun koron ansaitsemisessa erityisesti henkivakuutusten alalla, joka muodostaa 65 prosenttia EU:n vakuutusmarkkinoista. Siksi henkivakuutusentajien liiketoimintamalleihin tehdään nykyisin kauaskantoisia muutoksia, joiden seurauksiin kuuluu muun muassa lisäriskien ottaminen. Lisäksi digitaalitekniikat ja suurten tietomäärien tehokkaampi käyttö ovat muokanneet vakuutusmarkkinoita merkittävästi (fintech) ja

luoneet liiketoimintamahdollisuuksien lisäksi myös lukuisia uusia haasteita ja riskejä asiakkaille.

3. Sääntelyn kannalta vakuutuksenantajille tärkein kehitys oli Solvenssi II -kehityksen täytäntöönpano tammikuussa 2016. Solvenssi II on ensimmäinen yhdenmukaistettu EU:n lainsäädäntökehys, jota sovelletaan vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen. Solvenssi II kattaa myös vakuutusvalvonnan, ja sen tavoitteena on varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla. Siinä määritetään, kuinka paljon pääomaa yrityksillä pitää olla riskin kattamiseksi, sekä riskinhallinta-, hallinnointi- ja raportointivaatimukset.

### ***EIOPA osana Euroopan finanssivalvojen järjestelmää***

4. Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) perustettiin vuonna 2011<sup>1</sup> osana EU:n rahoitusalan valvonnan uudistuksia, vastauksena vuosien 2007–2008 rahoituskriisiin. EIOPA toimii komission, parlamentin ja neuvoston riippumattomana neuvoa-antavana elimenä. Se toimii vakuutusyhtiöiden, jälleenvakuutusyhtiöiden, välittäjien ja lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toimialalla.

5. EIOPA on osa Euroopan finanssivalvojen järjestelmää (EFVJ), johon kuuluu kolme Euroopan valvontaviranomaista: yksi pankkialalta (Euroopan pankkiviranomainen – EPV), yksi turvallisuusosalta (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen – ESMA) sekä yksi vakuutus- ja lisäeläkealalta, ja lisäksi Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK). Syy Euroopan valvontaviranomaisten perustamiseen oli tiiviimmän yhteistyön ja tiedonvaihdon varmistaminen kansallisten valvontaviranomaisten (joita kutsutaan myös kansallisiksi toimivaltaisiksi viranomaisiksi) välillä. Tavoitteena oli rajat ylittäviin ongelmiin liittyvien EU:n ratkaisujen hyväksynnän helpottaminen ja sääntöjen johdonmukaisen soveltamisen ja tulkinnan edistäminen.

---

<sup>1</sup> Perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 1094/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen) perustamisesta (EUVL L 331, 15.12.2010, s. 48), jossa määritetään EIOPAn toiminta-ajatus, tehtävät ja organisaatio.

6. EIOPAn keskeisenä velvollisuutena on tukea rahoitusjärjestelmän vakautta sekä markkinoiden ja rahoitustuotteiden avoimuutta ja suojella vakuutuksenottajia, eläkerahastojen jäseniä sekä edunsaajia. EIOPAn tehtävänä on seurata ja tunnistaa trendejä, potentiaalisia riskejä ja haavoittuvuuksia, jotka liittyvät mikrotason vakauteen, rajojen yli ja eri alojen välillä. EIOPAn vastuualueet jaetaan laajasti neljään toisiinsa kytkeytyvään luokkaan: sääntelyyn, valvontaan ja valvontakäytäntöjen lähentymiseen, rahoitusvakauteen ja kuluttajansuojaan (ks. **taulukko 1**). Saatuaan vakuutusalan pääasiallista lainsäädäntökehystä koskevan työn päätökseen ja varmistaakseen sen vaikuttavan täytäntöönpanon EIOPA aikoi siirtää työnsä strategisen painopisteen sääntelystä valvontaan. Tässä tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin keskittyy valvontaan ja valvontakäytäntöjen lähentymiseen, joka on tärkeää kuluttajien kannalta, sekä stressitestiin, joka liittyy rahoitusvakauden varmistamistavoitteeseen.

**Taulukko 1 – EIOPAn vastuualueet**

Vastuualue	EIOPAn tehtävä
<b>Sääntely</b>	Teknisten normien, jotka komissio myöhemmin vahvistaa, laatiminen ja keskustelu mahdollisesti tehdyistä muutoksista.  Komission neuvonta aloilla, joilla sillä on valta antaa EU:n työhön liittyviä delegoituja säädöksiä.
<b>Valvonta ja valvontakäytäntöjen lähentyminen</b>	Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvontatoimien helpottaminen ja koordinointi, jotta voidaan laatia johdonmukaiset, tehokkaat ja vaikuttavat valvontakäytännöt EFVJ:ssä ja varmistaa EU:n lainsäädännön yhteinen, yhtenäinen ja johdonmukainen soveltaminen.
<b>Rahoitusvakaus ja kriisinhallinta</b>	Osallistuminen rahoitusjärjestelmän makrotason vakauden valvontaa koskevaan EJRK:n työhön toimittamalla tietoja ja raportteja.  Vakuutus- ja eläkealan stressitestien suorittaminen, koordinoitujen kriisien estämisen ja hallinnan varmistaminen sekä rahoitusvakauden ylläpito kriisitilanteissa.
<b>Kuluttajansuoja ja rahoitusalan innovaatiot</b>	Kuluttajien suojaaminen liiallisten riskien ottamiselta rahoitustuotteiden ostamisen / rahoitustuotteisiin sijoittamisen yhteydessä muun muassa laatimalla asetuksia, seuraamalla markkinatrendejä ja parantamalla tiedon saatavuutta.  Sellaisten rahoitustuotteiden kieltäminen, jotka aiheuttavat riskin EU:n rahoitusvakaudelle; uusien rahoitusalan innovaatioiden / markkinoilla olevien tuotteiden analysointi ja niistä raportointi.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

### ***Euroopan valvontaviranomaisen uudistusprosessi***

7. Koska rahoitusmarkkinoita koskevien haasteiden luonne muuttuu, komissio ehdotti syyskuussa 2017 uudistuspakettia EFVJ:n vahvistamista varten. Yleisenä tavoitteena oli parantaa kolmen Euroopan valvontaviranomaisen toimeksiantoja, hallintoa ja rahoitusta sekä EJRK:n toimintaa. Osa komission ehdotuksista olisi suoraan sovellettavissa EIOPAn, kuten riippumattoman johtokunnan (joka vastaisi tapauskohtaisista päätöksistä ja tietyistä valvonta-asioista) perustaminen, sisäisten mallien validointiin liittyvän EIOPAn tehtävän vahvistaminen ja sen saatavilla olevien välineiden parantaminen valvontakäytäntöjen lähentymisen edistämistä varten.

8. Komission ehdotukset EIOPAn oikeuskehystä koskevista muutoksista noudattavat vastaisuudessa vakiolainsäädäntöprosessia, johon sisältyy keskustelu neuvostossa ja parlamentissa. Muutetut säädökset on tarkoitus hyväksyä vuonna 2019. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus edistää osaltaan tätä keskustelua.

### **TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA**

9. Tarkastuksessa tutkittiin EIOPAn vaikutusta Euroopan vakuutusalan valvontaan ja rahoitusvakauteen. EIOPAn painopisteen siirtyminen hijattain sääntelystä valvontaan näkyi tarkastuksen painopisteenä. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi erityisesti seuraaviin alueisiin:

- a) EIOPAn toimet valvonnan ja valvontakäytäntöjen lähentymisen alalla; tarkastus sisälsi otoksen EIOPAn käyttämistä välineistä (osat I, II ja III);
- b) vuonna 2016 suoritettu vakuutusalan stressitesti (osa IV);
- c) EIOPAn kaikkien toimien vaikuttavuuden kannalta olennaiset monialaiset näkökohdat (oikeudellisten välineiden käyttö, jotta voidaan varmistaa EU:n lainsäädännön noudattaminen, henkilöstöressurssien riittävyys ja hallintorakenteen tarkoituksenmukaisuus; osa 5).

10. EIOPAn toimet valvonnan ja valvontakäytäntöjen lähentymisen alalla kattavat käytännössä kolme laajaa aluetta: i) kansallisten viranomaisten toteuttaman valvonnan

edistäminen, ii) rajat ylittävien yksikköjen riittävän valvonnan varmistaminen ja iii) sisäiset mallit. Selkeyden vuoksi näitä aiheita käsiteltiin raportin kolmessa peräkkäisessä osassa (1, 2 ja 3), mutta ne vaikuttavat yhdessä tilintarkastustuomioistuimen arvioon EIOPAn työstä valvonnan ja valvontakäytäntöjen lähentymisen alalla. Rahoitusvakauden alalla keskityttiin vakuutusalan stressitestiin, ottaen huomioon sen merkitys markkinoiden tulevien riskien yksilöinnissä.

11. Raportti ei kattanut EIOPAn kanssa sen kaikissa toimissa tiivistä yhteistyötä tekevien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työtä. Toisen stressitestiskenaarion suunnitteluun osallistunut EJRK ei ollut tarkastuskohteena, sillä omistajuus ja vastuu pysyvät EIOPAlla kummankin skenaarion osalta. Koska tarkastus keskittyi vakuutusmarkkinoihin, se ei sisältänyt EIOPAn toimia lisäeläkkeiden alalla.

12. Tarkastus kattoi EIOPAn valvontatoimet pääasiassa vuosien 2015–2017 osalta sekä vuoden 2016 stressitestin (mukaan luettuna edellisestä, vuoden 2014 stressitestistä saadut kokemukset). Kunkin tarkastetun toimen osalta valittiin tapaukset/asiakirjat niin, että EIOPAn työstä saatiin varmasti edustava otos, joka sisälsi laajan valikoiman tyypillisiä ongelmia.

13. Pääasialliseen tarkastustyöhön kuului käyntejä EIOPaan ja paikan päällä suoritettuja asiakirjatarkastuksia. Tilintarkastustuomioistuin keräsi myös evidenssiä asianomaisten komission osastojen, EJRK:n, kansallisten toimivaltaisten viranomaisten, akateemisten asiantuntijoiden ja sidosryhmien (kuluttaja- ja yritysjärjestöt) välisissä tiedonkeruukokouksissa ja videokonferensseissa. Tarkastuksessa käytettiin myös kahden kyselyn tuloksia.

- a) Ensimmäinen kysely lähetettiin EU:n jäsenvaltioiden kaikille kansallisille toimivaltaisille viranomaisille, ja se koski yleistä yhteistyötä EIOPAn kanssa (valvonta ja stressitesti). 28:sta kansallisesta toimivaltaisesta viranomaisesta 24 vastasi kyselyyn.
- b) Toinen kysely lähetettiin vakuutusyhtiöistä poimitulle otokselle, ja se koski stressitestiä. 66:sta yrityksestä 35 vastasi kyselyyn.



## **HUOMAUTUKSET**

### ***Osa 1 – Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhdenmukaisen valvonnan varmistamista koskevat EIOPAn toimet ovat tarkoituksenmukaisia, mutta järjestelmällinen lähestymistapa seurantaan puuttuu***

14. EIOPAn tavoitteena on parantaa ja yhdenmukaistaa valvontaa EU:n jäsenvaltioissa, ja se on sitoutunut lukuisiin toimiin, joilla helpotetaan ja koordinoidaan kansallisten valvontaviranomaisten työtä. Näin EIOPAlla on näköpiirissään eurooppalainen valvontakulttuuri, mikä tarkoittaa yhteistä ymmärrystä siitä, miten valvojat ajattelevat, toimivat ja työskentelevät yhteisössään. Tämä tarkoittaa vakuutusyhtiöille tasapuolisia toimintaedellytyksiä kaikkialla Euroopassa ja vastaavaa luottamusta kuluttajille siihen, että heidän vakuutusyhtiönsä noudattavat sääntelyvaatimuksia.

15. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työn koordinoinnin osalta tilintarkastustuomioistuin tutki kolmea pääasiallista valvontakäytäntöjen lähentymisen välinettä: jäsenneltyä vuoropuhelua kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa (keskeisenä osana paikan päällä käynnit / maakohtaiset käynnit), valvontakäsikirjaa ja vertaisarviointeja (ks. ***kaavio 2***). EIOPA toimi käsikirjan ja vertaisarviointien koordinoijana, mutta työ suoritettiin hyvin tiiviissä yhteistyössä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten delegeimat arvioijat laativat suurimman osan sisällöstä ja vertaisarvioinneista. EIOPA käytti tarkastettujen välineiden lisäksi lukuisia muita välineitä<sup>2</sup>, sekä perustamisasetuksessa säädettyjä että oma-aloitteisia.

---

<sup>2</sup> Muut välineet ovat kansallisille toimivaltaisille viranomaisille tarkoitettuja kirjallisia ohjeita (esim. EIOPAn ohjeet valvojan tarkastusprosessista sekä lausunnot), kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa tehtyjä muita sitoumuksia (esim. koulutus ja konferenssit sekä Bulgariaa ja Romaniaa varten suoritettut tasearviointit) ja voimassa olevia sopimuksia.

## Kaavio 2 – EIOPAn välineet yhtenäisen valvonnan varmistamista varten



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

### EIOPA havaitsi merkittäviä heikkouksia valvonnan laadussa

16. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa käydyn jäsenneilyn vuoropuhelun avulla EIOPA on havainnut lukuisia heikkouksia vakuutusvalvonnan kriittisissä näkökohdissa (ks. [kaavio 3](#)). Vertaisarvioinneissa paljastui myös tärkeitä alueita, joilla kansallisten toimivaltaisten viranomaisten pitäisi parantaa valvontakäytäntöjään (ks. [liite I](#)). EIOPAn arvioinnit osoittavat, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten lähestymistavat valvontaan poikkesivat usein toisistaan siltä osin, miten tiiviitä, riskiperusteisia ja eteenpäin suuntautuneita ne ovat. Tämä tarkoittaa, että vakuutusyhtiön tietty käytäntö (esim. riskinhallinnan alalla) voi olla yhdessä jäsenvaltiossa hyväksyttävä, mutta toisessa ei. Osana

jäsennelyä vuoropuheluprosessia kansalliset toimivaltaiset viranomaiset vastasivat EIOPAn raporteissa esitettyihin havaintoihin. EIOPA ei kuitenkaan analysoinut vastauksia järjestelmällisesti, eikä tarjonnut kattavaa kirjallista palautetta kansallisille toimivaltaisille viranomaisille.

### Kaavio 3 – Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten suorittaman valvonnan alat, joissa havaittiin heikkouksia



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EIOPAn havaintojen perusteella.

### EIOPAn suositukset liittyvät havaittuihin heikkouksiin, mutta seuranta puuttuu

17. Havaittujen heikkouksien osalta EIOPA suosittelee toimia tietyille kansallisille toimivaltaisille viranomaisille. Jäsennellyn vuoropuhelun tapauksessa EIOPA laati yli 30 suositusta jokaiselle kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle

tilintarkastustuomioistuimen otoksessa ilman minkäänlaista priorisointia. Vertaisarviointien perusteella laadittiin huomattavasti vähemmän suosituksia. Vaikka suositukset olivat selkeitä, ne olivat joskus yleisiä, eivätkä sopineet kansallisten toimivaltaisten viranomaisten erityistilanteisiin.

18. EIOPA ei ole edellyttänyt suositeltujen toimien täytäntöönpanon järjestelmällistä seurantaan jäsenneilyn vuoropuhelun tai vertaisarvioinnin osalta. Sen vuoksi EIOPALLA ei ole yleiskuvaa siitä, ovatko kansalliset toimivaltaiset viranomaiset noudattaneet sen suosituksia. Se on kuitenkin pyrkinyt seuraamaan tiettyjä yksittäisiä seikkoja tapauskohtaisesti (esim. vieraillessaan kansallisten toimivaltaisten viranomaisten luona tai epävirallisten yhteyksien kautta; myös yksi erityinen seurantavertaisarviointi järjestettiin), ja se pystyi osoittamaan tiettyjä erityisiä parannuksia kansallisten toimivaltaisten viranomaisten käytännöissä ja hallinnossa (ks. laatikko 1).

**Laatikko 1 – Esimerkki EIOPAn vaikutuksesta kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työhön**

EIOPAn arviointien ja neuvonnan seurauksena yksi EU kansallinen toimivaltainen viranomainen

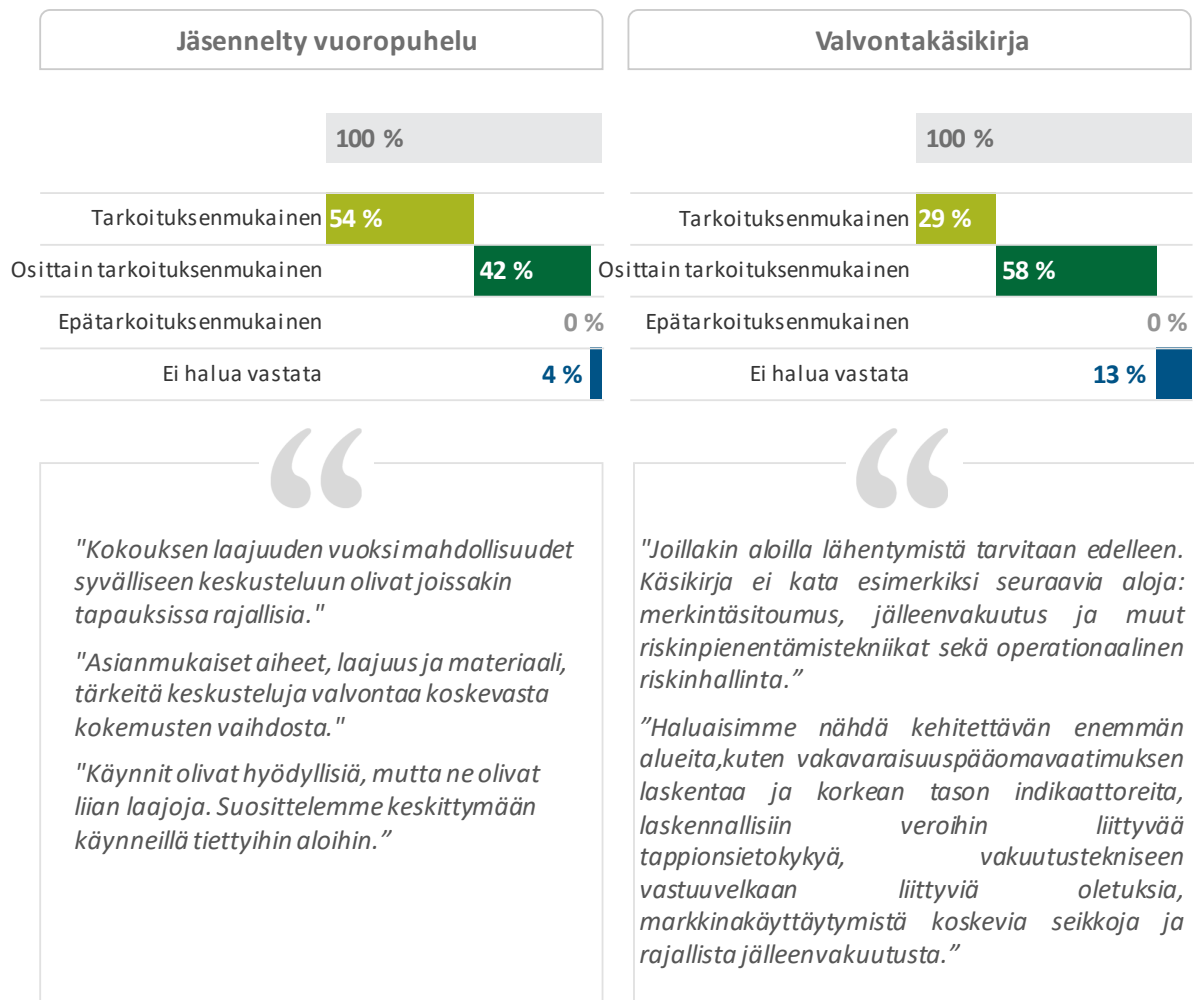
- muutti päätöksentekoaan yhdistämällä joitakin osastoja ja tehostamalla tietovalmiutta vahvistaakseen analyysivalmiuksiaan
- muutti sisäisiä prioriteetteja rajat ylittävän liiketoiminnan valvonnan suuntaan.

**Työ oli enimmäkseen perusteellista ja kattavaa, mutta prosessit olivat aikaa vieviä**

19. Alan monimutkaisuudesta huolimatta EIOPAn työ valvonnan ja valvontakäytäntöjen lähentymisen alalla oli yleisesti ottaen hyvin jäsenneiltyä ja selkeää, ja sen perustana oleva analyysi ja menetelmä olivat vakaita. EIOPAn henkilöstö valmisteli käyntejään yksittäisiin maihin keräämällä laajan valikoiman asiakirjoja ja tietoa, mukaan luettuna kansallisten toimivaltaisten viranomaisten täytettäväksi tarkoitetun kyselyn. Tämä mahdollisti käyntien mukauttamisen yksittäisten kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kohtaamiin erityisiin ongelmiin. Vertaisarviointit perustuivat yksityiskohtaiseen menetelmään, jossa määritetään kaikki vaiheet, jotka arvioijan pitää toteuttaa. Osallistujien saamissa ohjeissa ei kuitenkaan aina ollut jäsenneiltyä lähestymistapaa eikä hankekohtaisia erityispiirteitä.

20. EIOPAn valvontatyön kattamat erityiset aiheet olivat laajoja ja asianmukaisia. Välineiden laajuus varmisti kattavan lähestymistavan, mutta joskus se tarkoitti, että tärkeimpiä seikkoja ei priorisoitu tarpeeksi. Käsikirjan sisällöstä päätti ohjauskomitea ja siinä katettiin kaikki keskeiset relevantit alat, vaikkakin jotkin kansalliset toimivaltaiset viranomaiset havaitsivat muutamia puutteita (ks. **kaavio 4**). Puutteet liittyivät valvonnan tärkeisiin näkökohtiin, sillä todellinen käytäntöjen lähentyminen vaatii yleisten periaatteiden lisäksi johdonmukaista lähestymistapaa myös teknisellä tasolla.

#### Kaavio 4 – Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten näkemykset EIOPAn välineiden laajuudesta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus.

21. EIOPA menetti mahdollisuuden saavuttaa lisää synergiaa keräämällä parhaita käytäntöjä ja kohdistamalla neuvonsa suorituksen valvonnan alaan kansallisten toimivaltaisten

viranomaisten kanssa käydyn jäsenllyyn vuoropuhelun ja vertaisarviointien avulla, koska ne keskittyivät yksinomaan vakauden valvontaan<sup>3</sup>. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että EIOPAlla on käytössä suorituksen valvontaan liittyviä välineitä.

22. EIOPA on kehittänyt valvontavälineitä säännöllisesti, ja käynnistänyt niistä suurimman osan vuoteen 2014 mennessä. EIOPA viimeisteli kuitenkin valvontakäsikirjan vasta huhtikuussa 2018, eli neljän vuoden kuluttua hankkeen aloittamisesta (lukuun ottamatta valmisteluvaihetta) ja yli kahden vuoden kuluttua Solvenssi II:n täytäntöönpanosta, jota sen on tarkoitus tukea. Vertaisarviointien suorittamiseen kului 14,5 kuukaudesta kahteen vuotta, mikä on pitkä aika, mutta vastaa aiheiden monimutkaisuutta. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset pitivät kestoja kuitenkin ongelmallisena, koska se vaati niitä tekemään pitkän aikavälin sitoumuksia arviointeihin osallistuvan henkilöstön osalta.

***Osa 2: Rajat ylittävän liiketoiminnan nykyisessä valvontajärjestelmässä on vielä järjestelmäpuutteita, mutta EIOPA pyrki suojelemaan vakuutusentottajia***

23. Rajat ylittävien vakuutusryhmittymien valvonta EU:ssa on jäsenllyt valvontakollegioiden kautta. Kollegioiden tarkoituksena on varmistaa riittävä valvonta kaikkien asiaankuuluvien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tiedonvaihdon ja yhteisen valvonnan avulla. Kollegiota johtaa kotimaan valvontaviranomainen, joka valvoo vakuutusryhmittymän päätoimipaikkaa. Muita kansallisia toimivaltaisia viranomaisia kutsutaan isäntämaan valvontaviranomaisiksi. EU:ssa on tällä hetkellä 88 kollegiota.

24. EIOPA on kaikkien kollegioiden jäsen. Sen tehtävänä on varmistaa, että EU:n oikeutta sovelletaan johdonmukaisesti ja että kollegiot toimivat johdonmukaisesti. Lisäksi EIOPAn on

---

<sup>3</sup> Vakauden sääntely edellyttää, että rahoitusyrikykset valvovat riskejä ja että niillä on tarpeeksi pääomaa pääomavaatimusten mukaisesti; tämä on ristiriidassa markkinakäyttätymistä koskevien säännösten kanssa, joissa määritetään säännöt siitä, miten yritysten pitäisi jakaa tuotteensa markkinoilla.

tarkoitus helpottaa yleistä valvontakulttuuria ja estää sääntelyyn liittyvä keinottelu<sup>4</sup>. De Larosièren raportissa<sup>5</sup> nämä tavoitteet määriteltiin sisämarkkinoiden kannalta keskeisiksi.

### **Kollegiojärjestelmän perustaminen luo väärää kannustimia vakuutusenantajille ja valvojille**

25. Vaikka vakuutuspalveluita tarjosivat aikaisemmin pääasiassa kyseiseen maahan sijoittautuneet tytäryhtiöt, monet vakuutusenantajat ovat alkaneet tarjota enemmän rajat ylittäviä palveluja sivuliikkeiden kautta tai suoraan (sisämarkkinoita koskevan sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla).

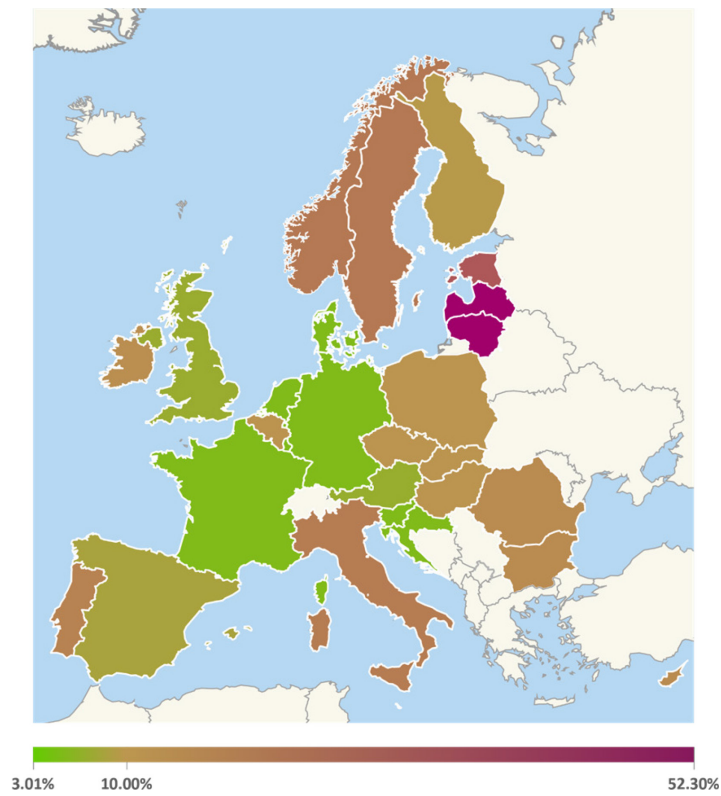
750 vakuutusenantajaa tarjosi vuonna 2016 liiketoimintaa 59 miljardin euron arvosta muihin Euroopan talousalueen (ETA) jäsenvaltioihin ilman paikallista tytäryhtiötä (ks. **kaavio 5**). Rajat ylittävän liiketoiminnan avulla vakuutusenantajat voivat vähentää hallinnollista ja sääntelytaakkaansa, mutta nykyinen järjestelmä luo väärää kannustimia vakuutusenantajille ja valvojille.

---

<sup>4</sup> Yritykset, jotka hyödyntävät sääntelyjärjestelmien porsaanreikiä välttääkseen tietyn tyyppistä sääntelyä (esim. tarjoavat palveluja paikasta, jota valvotaan vähemmän).

<sup>5</sup> Marraskuussa 2008 komissio valtuutti Jacques de Larosièren johtaman korkean tason asiantuntijaryhmän antamaan suosituksia Euroopan valvontajärjestelyjen vahvistamisesta, tarkoituksena parantaa unionin kansalaisten suojaa ja palauttaa luottamus rahoitusjärjestelmään. De Larosièren ryhmä julkaisi loppuraporttinsa helmikuussa 2009.

**Kaavio 5 – Vastaanotetun rajat ylittävän liiketoiminnan prosenttiosuus jäsenvaltioittain**

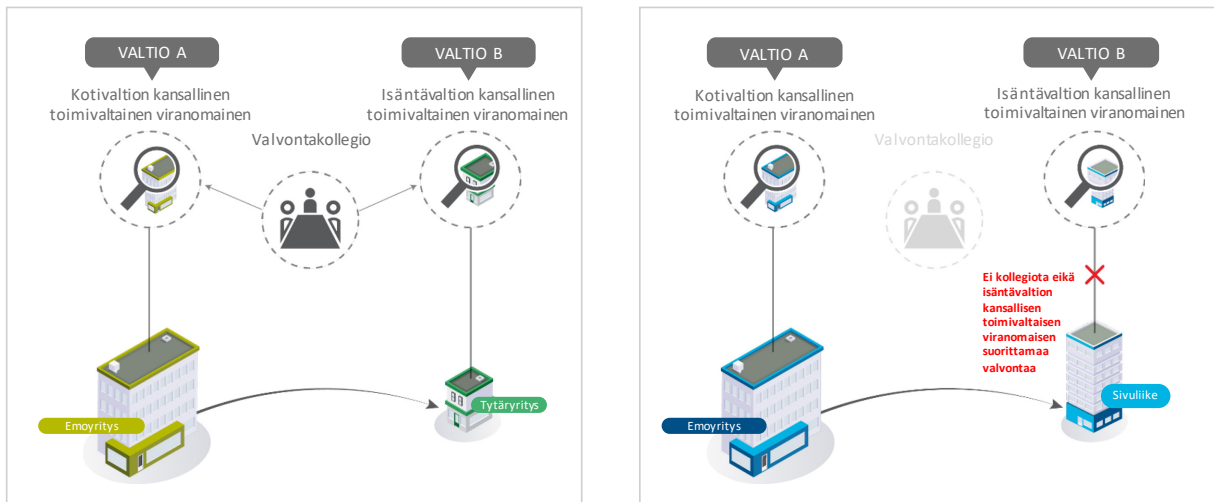


*Lähde:* EIOPA.

26. Nykyisessä kollegiojärjestelmässä valvonta määräytyy liiketoiminnan luonteen sijaan ryhmittymän oikeudellisen rakenteen mukaan. Siten kollegio pitää perustaa hyvin pientä vakuutusyhtiötä varten, jolla on tytäryhtiö toisessa jäsenvaltiossa, vaikka tällainen paljon resursseja vaativa valvonta kollegion toimesta ei olisi tarpeen. Sitä vastoin ilman tytäryhtiöitä rajat ylittäviä palveluja tarjoavia suuria kansainvälisiä vakuutusryhmittymiä varten ei ole kollegioita, vaikka se olisi tärkeää riittävän valvonnan ja rahoitusvakauden varmistamiseksi (ks. **kaavio 6**).



## Kaavio 6 – Valvontajärjestelyt vaihtelevat vakuutusenantajan toimintarakenteen mukaan



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

27. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa kansalliset toimivaltaiset viranomaiset valvovat liiketoimintaa muissa jäsenvaltioissa ilman, että ne ovat vastuussa heikon valvonnan seurauksista, koska sillä ei ole vaikutusta kotimarkkinoihin. Lisäksi niillä ei useinkaan ole riittävää tietämystä kansallisista eritelmistä ja laeista. Jäsenvaltioon, jossa palvelu on tarjottu, on luotettava täysin kotimaan valvontaviranomaisen suorittamaan vakuutusenantajan valvontaan. Kyseisellä jäsenvaltiolla ei ole vaikutusvaltaa valvontaprosessin osalta. Tätä järjestelmää ei ole suunniteltu Euroopan laajuisten markkinoiden vaikuttavaan valvontaan, joka perustuu EU:n kansalaisten etuihin. Useat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset vahvistivat, että rajat ylittävän liiketoiminnan ja yhteistyön nykyinen valvonta on riittämätöntä (ks. **laatikko 2**).

### Laatikko 2 – Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten näkemykset rajat ylittävästä valvonnasta

”Rajat ylittävien ryhmittymien valvonta todella parantaa kuluttajansuojan tasoa EU:n jäsenvaltioissa. [...] Nykyinen järjestelmä ei kuitenkaan takaa vielä samaa valvontaviranomaisten suorittaman valvonnan laatua ja niiden välistä yhteistyötä ryhmittymien osalta, jotka tarjoavat merkittävän osan liiketoiminnastaan sijoittautumisvapauden tai palveluiden tarjoamisen vapauden perusteella, kuten ryhmittymät, joilla on toimintaa tytäryhtiöissä.”

28. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että lukuisat ongelmat johtuivat järjestelmällisesti vääristä kannustimista. Useat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset esimerkiksi priorisoivat valvontansa ”kansalliseen rahoitusvakauteen kohdistuvan vaikutuksen” kaltaisten tekijöiden perusteella. Tämän seurauksena vakuutusyhtiöt, joilla on paljon rajat ylittävää liiketoimintaa, eivät olleet valvonnan osalta tärkeysjärjestyksessä korkealla. Tämä tarkoittaa, että vakuutusyhtiöitä kannustetaan käyttämään sääntelyyn liittyvä keinottelua siirtymällä jäsenvaltioihin, jotka ovat hyväksyneet kyseisen lähestymistavan, ja keskittymällä sitten rajat ylittäviin palveluihin (ks. **laatikko 3**).

#### **Laatikko 3 – Todellinen esimerkki sääntelyyn liittyvästä keinottelusta ja EIOPAn toiminnan vaikutus**

Useat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ilmoittivat EIOPAlle vakuutusyhtiöstä, joka harjoitti rajat ylittävää liiketoimintaa niiden markkinoilla, mutta tarjosi epätavallisen matalia vakuutusmaksuja ja osoitti nopea kasvua. Koska kotimaan valvontaviranomainen päätti, ettei se keskity valvontatoimissaan rajat ylittävään liiketoimintaan, se ei asettanut kyseistä vakuutusyhtiötä prioriteetiksi. EIOPAn puututtua asiaan kotimaan valvontaviranomainen havaitsi, että kyseinen vakuutusyhtiö ei ollut toimintakykyinen, vaan taloudellisessa ahdingossa, eikä se täyttänyt pääomavaatimuksiaan. Tämän seurauksena yrityksen uutta liiketoimintaa koskeva lupa peruttiin.

29. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että myös liiketoiminnan harjoittamistavalla on suora vaikutus kuluttajansuojaan siinä tapauksessa, että vakuutuksenantaja epäonnistuu toiminnassaan. Euroopan vakuutustakuujärjestelmien joukko on tällä hetkellä hajanainen, mikä johtaa tilanteeseen, jossa kuluttajat eivät saa tietoa suojelun tasostaan, kun ne ostavat rajat ylittäviä vakuutuspalveluja (ks. **laatikko 4**). Kuluttajat eivät välttämättä ole tietoisia siitä, että he ovat ostamassa vakuutustuotetta tytäryhtiöstä, sivuliikkeestä tai yrityksestä, jolla ei ole fyysistä toimipaikkaa heidän omassa jäsenvaltiossaan.

#### **Laatikko 4 – Esimerkki vaikutuksesta kuluttajansuojaan**



Koska vakuutustakuujärjestelmät vaihtelevat maittain, eri EU-jäsenvaltiossa eurooppalaisen yrityksen sivuliikkeestä henkivakuutuksen ostavan kuluttajan suojana on kansallinen vakuutustakuujärjestelmä, joka on pakollinen yrityksen alkuperämaassa. Alkuperämaan vakuutustakuujärjestelmä ei kuitenkaan tarjoa suojaa samalle kuluttajalle, joka ostaa saman vakuutuksen toisessa EU-jäsenvaltiossa saman yrityksen tytäryhtiöltä.

**EIOPA kehittää tapauskohtaisia välineitä kuluttajien suojaamista varten, mutta valvontakäytäntöjen lähentymisessä on yhä haasteita**

30. Rajat ylittävää vakuutusalan liiketoimintaa koskevan nykyisen valvontajärjestelmän riskien ja haasteiden valossa EIOPA on pyrkinyt suojelemaan kuluttajia perustamalla yhteistyöfoorumeita. EIOPA perusti foorumeita kollegioiden puuttuessa, toimeksiantonaan edistää tehokasta tiedonvaihtoa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä ja varmistaa tehokas ja johdonmukainen valvonta. Vuodesta 2016 lähtien EIOPA on perustanut 13 yhteistyöfoorumia, sekä omasta aloitteestaan että vastauksena kansallisten toimivaltaisten viranomaisten pyyntöihin. Ne toimivat samalla tavalla kuin kollegiot.

31. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EIOPAn foorumit tarjosivat hyödyllisiä tapauskohtaisia ratkaisuja rajat ylittävistä palveluista aiheutuvien ongelmien ratkaisemista varten. Useissa tapauksissa EIOPA toimi välittäjänä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä ja vaati onnistuneesti ratkaisuja. EIOPA pyysi esimerkiksi kotimaan valvojia vastaamaan sellaisia vakuutuksenantajia koskevaan kysymyssarjaan joiden kohdalla ilmeni tyypillisiä riski-indikaattoreita (ks. [kaavio 7](#)). Näin varmistettiin, että vakuutuksenantajan tilanne on arvioinnin kohteena.

**Kaavio 7 – Tyypilliset riski-indikaattorit ja kysymykset toimintakyvyttömiä yritysten tunnistamista varten**

	<p><b>Tyypilliset riski-indikaattorit</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Erittäin alhaiset vakuutusmaksut kilpailijoihin verrattuna</li> <li>2. Vakuutusmaksutulon bruttomäärän erittäin nopea kasvu</li> <li>3. Laajamittainen rajat ylittävä liiketoiminta</li> </ol>
	<p><b>Esitetyt kysymykset</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Onko hinnoittelu riittävä liiketoiminnan ja odotettavissa olevien vaateiden rahoittamiseen ja pitkäaikaisen toimintakyvyn varmistamiseen?</li> <li>2. Onko vakuutus tekninen vastuuelka riittävä odotettavissa olevien vaateiden maksamiseen tulevaisuudessa?</li> <li>3. Onko käytössä kohtuullinen korvaushakemusten käsittelyn hallintajärjestelmä?</li> </ol>

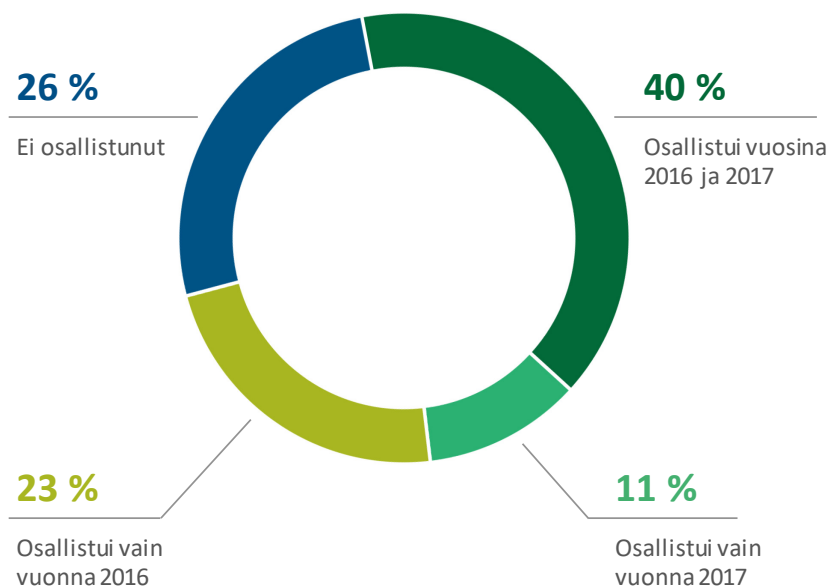
*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

32. Tämän jälkeen foorumit loivat vertaispainetta kotimaan valvojalle, mikä merkitsi, että se tunti velvollisuudekseen toteuttaa riittäviä valvontatoimia saatavilla olevien tietojen osalta. Tämä toimenpide varmisti kuluttajien suojelun. EIOPAlla ei kuitenkaan ollut vakaata oikeudellista toimeksiantoa rajat ylittävien palvelujen alalla, joten sen piti luottaa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten todelliseen yhteistyöhalukkuuteen.

**EIOPAlla oli hyödyllinen rooli useissa rajat ylittävien ryhmien kollegioissa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten vähäisestä yhteistyöstä huolimatta**

33. EIOPAn tehtävänä on varmistaa, että kollegiot toimivat johdonmukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EIOPA priorisoi kollegioihin osallistumisen ja niiden tukemisen kattavien ja vakiintuneiden kriteerien perusteella. Priorisoinnissa oli huomioitu useita seikkoja, mukaan lukien vakuutusryhmittymän koko ja riski, osallistuvien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten koko ja kokemus sekä yhteisen riskinarvioinnin tulos. Solvenssi II:n käyttöönotosta eli vuodesta 2016 lähtien EIOPA on osallistunut sataan kollegion kokoukseen. Se ei ole kuitenkaan koskaan osallistunut muihin 23 kollegioon (ks. **kaavio 8**). Niukat resurssit (ks. **kohta 86**) selittävät osaltaan tätä tulosta.

**Kaavio 8 – EIOPAn osallistuminen valvojen kollegion kokouksiin vuosina 2016 ja 2017**



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

34. Lisäksi EIOPAn sitoutuminen kollegioihin, joihin se osallistui, vaihteli merkittävästi. Se esimerkiksi antoi merkittävää lisäarvoa joillekin kollegioille tarjoamalla yksityiskohtaisia tietoja keskustelua ja palauteraportteja varten. Prioriteettiensa osalta EIOPA ei tarjonnut verrannollista lisäarvoa eräille muille kollegioille, koska se rajasi apunsa hallinnolliseen ja monialaiseen tukeen.

35. Kollegioiden tukemista ja valvontakäytäntöjen lähentymistä varten EIOPA pyysi kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta raportteja vakuutusenantajia koskevista yrityksen riski- ja vakavaraisuusarviosta (ORSA). ORSA-raportti on vakuutusvalvonnan perusväline ja sillä määritetään vakuutusenantajan riskinottohalukkuus, analysoidaan saatavilla oleva riskipääoma ja päätetään sen kohdennustapa. Siksi se on tärkeä eteenpäin suuntautuva väline, jota pitäisi käyttää ennakoivaan valvontaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikka EIOPA pyrki saamaan ORSA-raportteja, se ei aina saanut niitä. Osa ORSA-raporteista saatiin vasta pitkällisen byrokratiaprosessin jälkeen, joka sisälsi lainsäädännölliset perustelut ja korkean tason puuttuminen asiaan. ORSA-raporttien rajallinen ja hankala saatavuus rajoitti EIOPAn välineiden käyttöä valvontakäytäntöjen lähentymiseen ja haittasi sen resurssien tehokasta käyttöä.

36. Kollegiotyöskentelynsä aikana EIOPA tunnisti kollegioiden ja vakuutusryhmittymien keskuudessa monia ongelmia, muun muassa seuraavia:

- a) Osa kansallisista toimivaltaisista viranomaisista ei jakanut tärkeitä asiakirjoja, kuten ORSA-raporttia saman kollegion muiden jäsenten kanssa. EIOPA tuki kyseisiä jäseniä saamaan hyödyllisiä asiakirjoja, mutta ei aina onnistunut siinä. Tärkeiden tietojen puuttuminen kollegion jäseniltä osoitti luottamuksen puutteen joidenkin kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä ja estää tehokkaan ryhmävalvonnan.
- b) Vakuutusryhmittymiltä löydettiin merkittäviä arviointivirheitä ja suuria puutteita riskinhallinnassa, ja kansallisia toimivaltaisia viranomaisia suositeltiin puuttumaan niihin. Vaikka EIOPA pyrki tukemaan kollegioita ja edistämään riittävää valvontaa, se ei seurannut havaittuja ongelmia kattavasti.

**Osa 3 – Sisäisen mallin valvontakäytäntöjen lähentyminen puutteellista EIOPAn toteuttamista ensimmäisistä toimista huolimatta**

37. Solvenssi II -kehyksen, jonka tarkoituksena on suojata kuluttajia ja varmistaa rahoitusvakaus, perusteella Euroopan vakuutusentantajia vaaditaan laskemaan yksilölliset riskinsä. Näiden riskien osalta vakuutusentantajilla pitää olla tarpeeksi riskinsietopääomaa (ks. **kaavio 9**) sen varmistamiseksi, että ne voivat maksaa vahingonkorvauksia.

Vakuutusentantajat voivat joko laskea pääomavaatimuksensa tietyllä vakiokaavalla tai käyttää niin sanottua sisäistä mallia. Vakiokaava on oletusarvoinen vaihtoehto, mutta jos vakuutusentantajat haluavat käyttää sisäistä mallia, niiden pitää hakea sitä varten lupa. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset saavat hyväksyä vain sisäiset mallit, jotka täyttävät useat lainsäädännölliset vaatimukset ja sopivat siten riskien laskentaan riittävän hyvin. Riskien yliarviointi voi johtaa vakuutusmaksuihin, jotka eivät ole kilpailukykyisiä, mutta riskien aliarviointi voi puolestaan vaarantaa vakuutusentantajien suojan ja rahoitusvakauden.

**Kaavio 9 – Vakuutusentantajien pääomavaatimusten perusteet**



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

38. Sisäiset mallit ovat hyvin monimutkaisia, ja ne antavat vakuutusentantajille huomattavasti harkintavaltaa riskien laskennassa. Tähän sisältyvät asiantuntija-arviot ja luottaminen aikaisempia tapahtumia koskeviin sisäisiin tietoihin. Näin ollen sisäisten mallien valvonta vaatii laajoja resursseja ja asiantuntemusta kansallisilta toimivaltaisilta

viranomaisilta. Koska sisäiset mallit vaikuttavat vakuutusentottajien suojaan ja rahoitusvakauteen sekä aiheuttavat valvojille haasteita, ne ovat tärkeä ala, jolla EIOPAn pitää helpottaa valvontakäytäntöjen lähentymistä jäsenvaltioiden välillä. Epäjohdonmukaisella valvonnalla, joka johtaa sääntelyyn liittyvään keinotteluun ja sen vuoksi reilun kilpailun vääristymiseen, voi olla vakavia haittavaikutuksia.

### **Käytäntöjen lähentyminen sisäisten mallien alalla on edelleen hyvin rajallista**

39. Yksi EIOPAn keskeisistä tehtävistä on varmistaa, että vakuutusentottajat ja valvontaviranomaiset noudattavat sääntöjä – sisäiset mallit mukaan lukien – johdonmukaisesti kaikkialla EU:ssa. Tätä silmällä pitäen EIOPA osallistui kollegioiden kokouksiin, kun niissä keskusteltiin sisäisistä malleista, vieraili kansallisten toimivaltaisten viranomaisten luona arvioidakseen sisäisten mallien valvontaa ja toimi kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välisenä välittäjänä. EIOPAn pyrkimyksistä huolimatta tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita ongelmia, jotka osoittivat valvontakäytäntöjen lähentymisen pysyvän tällä alalla jatkuvasti matalalla tasolla.

40. Sisäisten mallien hyväksyntä ja valvonta vaatii äärettömän paljon resursseja<sup>6</sup>. Samanlaisen valvonnan saavuttamiseksi EU:n sisällä on tärkeää, että kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävästi resursseja tällaisen haasteellisen tehtävän toteuttamiseen. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset kuitenkin totesivat, että niillä on hyvin erilaiset henkilöstömäärät sisäisten mallien valvontaan ja EIOPA vahvisti tämän käyntiensä aikana. EIOPA havaitsi, että useiden kansallisten toimivaltaisten viranomaisten resurssit ja asiantuntemus eivät riittäneet sisäisten mallien asianmukaiseen valvontaan, mikä korostaa EIOPAn työn tärkeyttä tällä alalla.

41. EIOPA havaitsi, että valvontakulttuuri ja yhteisten sääntöjen soveltaminen vaihtelee vielä suuresti EU:ssa. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset sovelsivat hyvin erilaisia tiukkuuden tasoja hyväksyessään sisäisiä malleja. Useat kansalliset toimivaltaiset

---

<sup>6</sup> Esimerkiksi Itävallan ylin tarkastuselin ilmoitti raportissa 46/2017, että Itävallan kansallinen toimivaltainen viranomainen oli käyttänyt 51 prosenttia kokonaishenkilöstöresursseistaan pelkästään sisäisten mallien hyväksyntään.

viranomaiset eivät esimerkiksi ilmoittaneet selkeästi kelvottomia mallikäytäntöjä vakuutusyhtiöille. Toisissa tapauksissa kansalliset toimivaltaiset viranomaiset sovelsivat erittäin tiukkoja hyväksyntävaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että osa valvontaviranomaisista yritti suojella paikallisia vakuutuksenantajia matalammilla pääomavaatimuksilla, kun taas toiset vaativat vahvempaa valvontaa ja korkeampia pääomavaatimuksia.

42. Eräessä tapauksessa sisäisen mallin valvonta olisi pitänyt siirtää yhdeltä kansalliselta toimivaltaiselta viranomaiselta (valtio A) toiselle (valtio B) koko ryhmittymän kattamiseksi. Valtion B valvontaviranomainen vaati kuitenkin vakuutusyhtiötä parantamaan sisäistä malliaan huomattavasti ennen kuin sen voisi hyväksyä markkinoille. Sisäinen malli oli kuitenkin jo valtion A valvontaviranomaisen hyväksymä ja käytössä valtiossa A. Tämä tapaus havainnollistaa sisäisten mallien hyväksyntää koskevien normien ja lähestymistapojen eroja. EIOPA pyrki toimimaan välittäjänä asianomaisten kahden valvontaviranomaisen välillä, mutta sopimusta ei saatu aikaiseksi. Lopulta sisäinen malli jäi käyttöön vain valtiossa A.

#### **EIOPA pyrki lisäämään käytäntöjen lähentymistä yhdenmukaistamishankkeiden avulla**

43. EIOPA järjesti tiettyjen valvontaa koskeviin lähestymistapoihin liittyvien toistuvien riskien ja epäjohtonmukaisuuksien seuraamista varten yhdenmukaistamishankkeita, joiden tarkoituksena on puuttua viiteen keskeiseen alaan (ks. **taulukko 2**). Koska kaikki nämä alat voisivat johtaa riittämättömään arvioon vakuutuksenantajan riskeistä, tilintarkastustuomioistuin katsoo, että EIOPA määritteli yhdenmukaistamishankkeiden laajuuden sopivaksi.



**Taulukko 2 – Havaitut keskeiset epäjohtonmukaisuudet ja niiden seuranta**

Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä havaittiin erilaisia lähestymistapoja seuraavien seikkojen osalta:	EIOPA seuraa niitä seuraavilla toimilla:
Volatiliteettikorjauksen mallinnus*	Yhdenmukaistamishanke
Valtion riskin käsittely	Yhdenmukaistamishanke
Riskien yhdistäminen	Ei vielä seurannassa
Asiantuntija-arviot	Ei vielä seurannassa
Mallin muutokset	Käynnit kansallisten toimivaltaisten viranomaisten luo

\* Vähentää markkinoiden epävakaisuuden vaikutusta pääomaan.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

44. Yhdenmukaistamishankkeidensa avulla EIOPA sai vahvistuksen sille, että kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on perustavanlaatuisesti erilaiset lähestymistavat valvontaan, kun ne hyväksyvät joitakin menetelmiä, joita vakuutusyhtiöt käyttävät sisäisissä malleissa. Erilaisilla menetelmillä on olennainen vaikutus vakuutuksenantajan laskemaan kokonaisriskiin, mutta EIOPA ei pystynyt arvioimaan sitä määrällisesti. EIOPAlla ei ole yleensä tietoja sisäisten mallien vaikutuksesta verrattuna vakiokaavoihin, vaikka se olisi tärkeää riittävän valvonnan kannalta.

45. EIOPA raportoi havaituista seikoista yksityiskohtaisesti. Vaikka EIOPA käytti lisävälineitä (esim. lausuntoja) johdonmukaisuuden varmistamiseen, se ei aina saavuttanut johdonmukaisuutta. EIOPA esimerkiksi sallii vieläkin erilaisia menetelmiä volatiliteettikorjauksen mallintamiseen. Se vaati kuitenkin kansallisia toimivaltaisia viranomaisia varmistamaan, että kumpikaan menetelmä ei johda matalampiin pääomavaatimuksiin.

46. EIOPA toteutti myös erityisen yhdenmukaistamishankkeen, joka liittyi markkinariskin mallinnukseen. Se on yksi monista sisäisillä malleilla arvioitavista riskeistä. EIOPA pyysi vakuutuksenantajia käyttämään sisäisiä mallejaan riskien laskentaan EIOPAn määrittämän realistisen virtuaalisen portfolion osalta. Tulosten avulla erilaisia sisäisiä malleja voitiin vertailla suoraan ensimmäistä kertaa. Hankkeessa paljastui joitakin perustavanlaatuisia heikkouksia EU:ssa käytettävissä sisäisissä malleissa. Esimerkiksi kyseenalaisia korko-

odotuksia käytettiin odotettavissa olevien riskien pienentämiseen. Lisäksi EIOPA katsoi, että erilaisilla sisäisillä malleilla arvioitujen riskien äärimmäinen vaihtelu samojen varojen osalta ei ollut hyväksyttävää.

47. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EIOPAn hankkeet tarjosivat kansallisille toimivaltaisille viranomaisille tärkeää lisätietoa valvotuista sisäisistä malleista ja auttoivat lisäämään käytäntöjen lähentymistä. Hankkeet kuitenkin osoittivat, että vakuutusalan sisäisiin malleihin liittyy merkittäviä riskejä ja että tietämys sisäisten mallien vaikutuksesta on riittämätöntä.

#### **EIOPA ei saa valvontaa varten riittävästi tietoja sisäisistä malleista**

48. Kesäkuussa 2018 Euroopan talousalueella oli 212 sisäistä mallia, jotka olivat 17 eri kansallisen toimivaltaisen viranomaisen hyväksymiä (ks. **kaavio 10**). Niukkojen resurssiensa vuoksi EIOPAn päätti priorisoida keskittämällä suorat arvionsa viiteen suurimpaan vakuutusryhmittymään, joilla oli sisäinen malli. Nämä ryhmittymät muodostivat yhdessä 47 prosenttia kaikista sisäisten mallien kattamista varoista Euroopan talousalueella. Vuonna 2015 EIOPA alkoi vaatia täysiä tietoja näistä malleista asiaankuuluvilta kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta.

**Kaavio 10 – Sisäisistä malleista vastaavan EIOPAn työryhmän toiminnan laajuus**



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin kesäkuun 2018 tietojen perusteella.

49. Koska kansalliset toimivaltaiset viranomaiset olivat haluttomia antamaan tietoja, EIOPA käytti ennakoivaa lähestymistapaa laajan tiedonvaihdon avulla yli kolmen vuoden ajan. Erityisesti EIOPA tarjosi kirjallisen oikeudellisen perustelun sille, miksi se vaatii tietoja tehtäviensä täyttämistä varten. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus osoittaa, että yhtenä syynä siihen, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat haluttomia antamaan tietoja, olivat erilaiset tulkinnat EIOPAn toimeksiannosta sisäisten mallien alalla. Kyselytutkimuksesta käy selvästi ilmi, että ainakin kaksi kansallista toimivaltaista viranomaista katsoo EIOPAn ylittävän tällä hetkellä toimeksiantonsa. Sitä vastoin useat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset haluaisivat, että EIOPA tekisi huomattavasti enemmän työtä sisäisten mallien alalla, ja uskovat, että se ei täytä toimeksiantoaan riittäväällä tavalla tällä tärkeällä alalla.

50. Ennakoivasta lähestymistavastaan huolimatta EIOPA ei ole saanut riittäviä tietoja viidestä laajimmasta sisäisestä mallista, jotka se priorisoi työssään. Tämän seurauksena

EIOPAlla ei ollut kattavaa käsitystä malleista, eikä se pystynyt suorittamaan aiottuja arviointeja. Tietojen saatavuusongelma haittasi huomattavasti EIOPAn tehtävien suorittamista. Toisaalta vuonna 2016 yksi kansallinen toimivaltainen viranomainen tarjosi EIOPALLE kaikki tiedot suuren vakuutusryhmittymän sisäisestä mallista. Vaikka tämä olisi tarjonnut tilaisuuden ensimmäisen sisäisen mallin arvioimiseen, EIOPA päätti olla tarjoamatta tukea kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle ja selitti, että tämä tietty tapaus ei kuulunut sen prioriteetteihin. Näin ollen EIOPA ei ole vielä arvioinut yhtään sisäistä mallia yksityiskohtaisesti.

***Osa 4 – EIOPA teki luotettavaa työtä suorittaessaan vuoden 2016 vakuutusstressitestin, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita sen suunnitelmassa ja suosituksissa***

51. EIOPA on perustamisasetuksensa mukaisesti vastuussa säännöllisten EU:n laajuisten stressitestien suorittamisesta, jotta se voi arvioida rahoituslaitosten kykyä kestää epäsuotuisaa markkinakehitystä. EIOPAn vakuutusstressitestien tavoitteena on rahoitusvakuus ja vakuutuksenottajien suojeleminen, ja ne järjestetään kaksi kertaa vuodessa (vaihdellen eläkerahastojen stressitestin kanssa). EIOPAn stressitestit eivät ole yksittäisten osallistujien toimenpiteitä, joissa joko onnistutaan tai ei onnistuta, eivätkä niiden tulokset aiheuta tiettyä sääntelytoimintaa. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi vuoden 2016 stressitestiin, jossa arvioitiin henkivakuutusten ja muun pitkäaikaisen liiketoiminnan alalla toimivien vakuutusyhtiöiden haavoittuvuutta. Alkuperäisen aikataulunsa mukaisesti EIOPA käynnisti testauksen toukokuussa 2016 ja julkaisi yhdistetyt tulokset joulukuussa 2016, mukaan luettuna suositukset kansallisille toimivaltaisille viranomaisille.

***Stressitestin laajuus oli tarkoituksenmukainen ja siinä havaitut riskit tosiasiallisia, mutta käytettyjen skenaarioiden kalibroinnissa ja perustelussa oli puutteita***

52. Vuoden 2016 stressitestissä otos kattoi 236 yksittäistä yritystä 30 maasta<sup>7</sup>, jotka tarjosivat sekä perinteisiä henkivakuutuksia että yhdistelmävakuutuksia (henki- ja vahinkovakuutukset). Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset laativat otokset yrityksistä

---

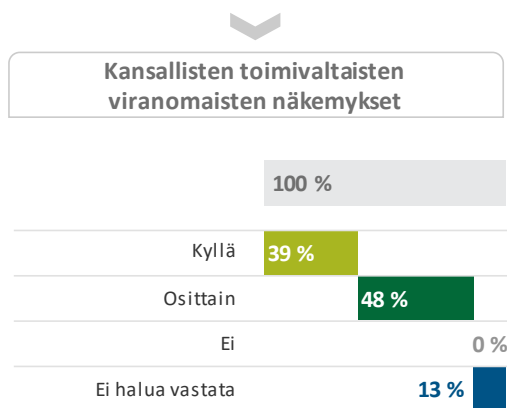
<sup>7</sup> Kaikki EU:n jäsenvaltiot ja kaksi Euroopan talousalueen jäsenvaltiota: Norja ja Liechtenstein.

EIOPAn teknisissä eritelmissä esittämien kriteerien perusteella. Otos edusti kaikkia kansallisia markkinoita ja kattoi vähintään 75 prosenttia asiaankuuluvasta liiketoiminnasta stressitestin oletusten mukaisesti. Vuoden 2016 stressitesti suoritettiin oikeussubjektin (yksittäinen yritys) tasolla, eikä se siten sisältänyt mahdollisia monipuolistumisen ja jälleenvakuutuksen etuja, jotka ilmenevät ryhmittymän tasolla.

53. Vuoden 2016 stressitestin osalta EIOPA havaitsi jatkuvasti matalien riskittömien korkojen ja epävakaisuuden osakemarkkinoilla olevan pääasiallinen huolenaihe vakuutusalan toimintakyvyn kannalta. Tämä vastasi EIOPAn, EJRK:n ja vakuutusyhtiöiden säännöllisiä riskinarviointeja, minkä tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus vahvisti (ks. **kaavio 11**). Keskittyminen stressitestissä tarkasteltuihin riskeihin tarkoitti, että muut, vakuutuskohtaiset tekijät (esim. pitkäikäisyys, pandemiat tai luonnonkatastrofit) jätettiin pois. Se oli kuitenkin perusteltavissa, kun otetaan huomioon Solvenssi II:n ensimmäinen täytäntöönpanovuosi, joka oli haastava vakuutusyhtiöille.

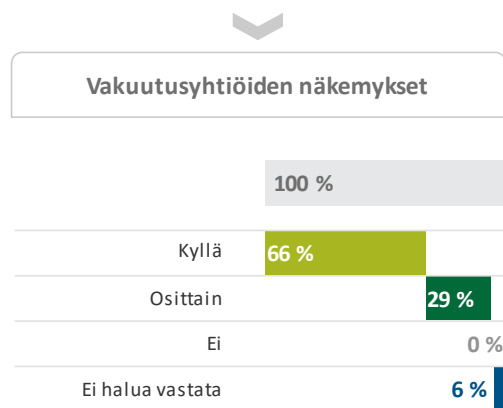
### Kaavio 11 – Vakuutusalan riskit ja stressitestin laajuus

*Käsiteltiin stressitestiskenaarioissa riittävästi vakuutusalan erityisriskejä?*



“...tämä yksittäisen tason arviointi ei kuvastanut vakuutusalan erityisriskiä, koska vakuutusryhmittymät ottavat huomioon monipuolistumisen vaikutukset, joita ei havaita pelkillä yksittäisillä arvioinneilla.”

*Oliko stressitesti sopivan laaja?*



“Pitkään matalina pysyvien korkojen riski oli selvästi tärkein seikka tuolla hetkellä, ja pääasiassa henkivakuutusalan kysymys...”  
 “Myös ryhmänäkökulma on relevantti.”

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus.

54. Kun otetaan huomioon keskittyminen markkinariskiin, pitkäaikaisen vakuutustoiminnan valinta oli asianmukaista. Matalatuottoisuus iskee henkivakuutusalaan erityisen voimakkaasti, koska sillä on tyypillisesti pitkäaikaisia velvollisuuksia vakuutuksenottajia kohtaan ja vaikeuksia ansaita aikaisemmin taatut korot. Päätös käyttää markkinahäiriötä oli relevantti, kun otetaan huomioon vakuutuksenantajien merkittävä tehtävä institutionaalisina investoijina ja siten niiden vaikutus rahoitusmarkkinoiden vakauteen kokonaisuudessaan.

55. Vuoden 2016 stressitesti sisälsi kaksi skenaariota, ”matalatuottoisuus” ja ”kaksoisisku”, jotka kuvastivat tarkasti riskejä, jotka EIOPA on määrittänyt vakuutusalan keskeisiksi riskeiksi (ks. liitteestä II keskeiset parametrit ja oletukset). Matalatuottoisuusskenaarion luomiseen EIOPA käytti omia valmiuksiaan ja teki erityisiä harkinnanvaraisia oletuksia, kun taas kaksoisiskuskenaario luotiin yhteistyössä EJRK:n kanssa, joka johti häiriöt rahoitusmarkkinahäiriöiden simulointivälineestä ja havaitsi tiedoissa historiallisia riippuvuussuhteita.

#### Matalatuottoisuusskenaario

56. Skenaarion lähtökohtana oli matala riskitön tuottokäyrä erilaisten erääntymisaikojen osalta (jopa 20 vuotta euron osalta), jotka EIOPA johti määrittämällä matalimmat korot, joita oli todellisuudessa havaittu markkinoilla kahden vuoden aikana. Tilintarkastustuomioistuin arvioi tällaisen tapauksen todennäköisyyden olevan vähintään kolme prosenttia tai paljon suurempi kuin tavallinen yhden prosentin kynnyksarvo<sup>8</sup>. Siksi todennäköisyys on liian suuri, jotta tämä tapaus olisi yksistään tarpeeksi vakava. Skenaarion toinen tapaus oli lisästressi, joka kohdistui tuottokäyrään (15 korkopisteen muutos alaspäin). Lisäksi vakuutuksenantajien hyvin pitkäaikaisten vastuiden arvon laskemista varten EIOPA käytti niin sanottua korkokäyrän päätekorkoa, joka on asetettu kahteen prosenttiin kuvastamaan oletusta

---

<sup>8</sup> Aihetta koskevan julkaisun mukaan stressitestiskenaaroiden pitäisi olla tarpeeksi vakavia, jotta niillä on merkitystä, mutta tarpeeksi vakuuttavia, jotta ne otetaan vakavasti (ks. M. Quagliariello, *Stress Testing the Banking System: Methodologies and Applications*, tammikuu 2009, Cambridge University Press). Yleinen käytäntö on, että todennäköisyysasteeksi ei valita yli yhtä prosenttia vuotuisen kauden ajaksi.

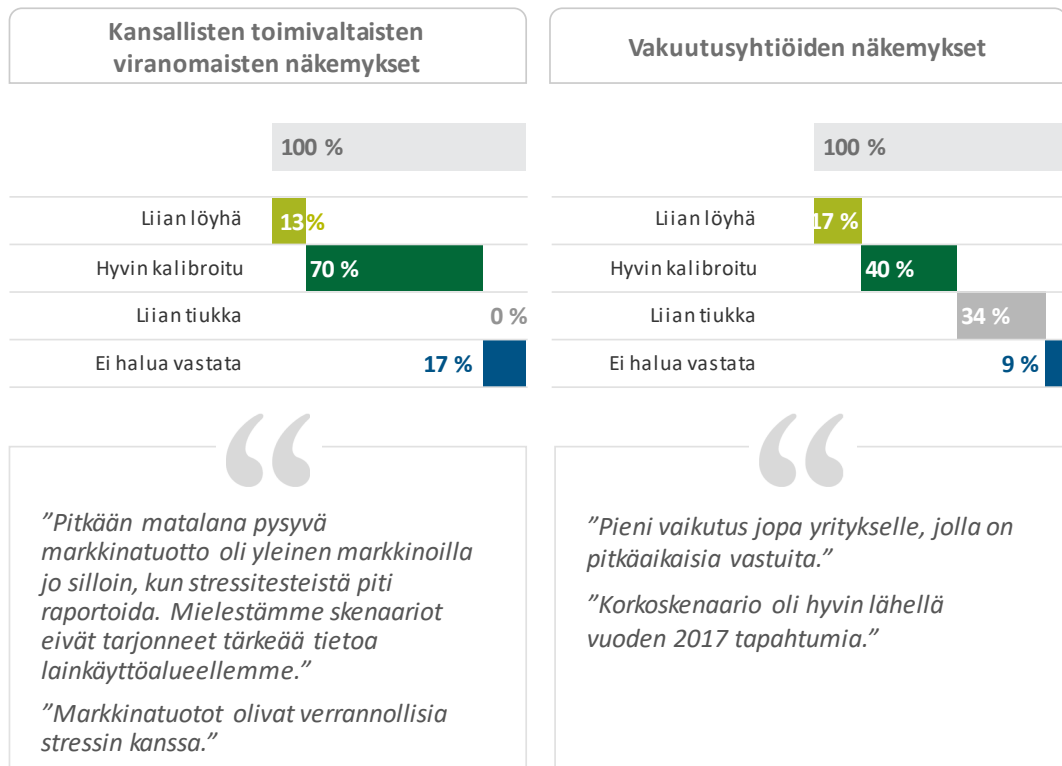
jatkuvasti matalista tuotoista. Kaksi viimeksi mainittua seikkaa (15 korkopisteen muutos alaspäin ja korkokäyrän päättekorko) pienentävät skenaarion todennäköisyyttä. Ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida, kuinka paljon ne sitä pienentävät. Pelkästään näiden kahden seikan vahvuus oli kuitenkin rajallinen, koska ne olivat melko lähellä silloista markkinatilannetta<sup>9</sup>.

57. Useimmat kyselytutkimukseen osallistuneista kansallisista toimivaltaisista viranomaisista katsoivat, että skenaariot oli kalibroitu hyvin. Osa viranomaisista kuitenkin jakoi edellä mainitut huolenaiheet matalatuottoisuusskenaarion vakavuudesta (ks. **kaavio 12**). EIOPA ei pyrkinyt arvioimaan edes sisäistä analyysia varten käyrän alkuperäisen (likvidin) osan todennäköisyyttä määrällisesti. Se ei myöskään tarjonnut muuta riittävän yksityiskohtaista perustelua kokonaisskenaarion vakaudelle.

---

<sup>9</sup> 50-vuotinen joukkovelkakirja oli 31. joulukuuta 2015 (eli otoksen kattaman kauden lopussa) 1,561 prosenttia verrattuna korkokäyrän päätetekorkoon, joka oli 2 prosenttia (lähde: Bloomberg). Likviditeettikäyrän muutosta alaspäin 15 korkopistettä, verrattuna tietojen mukaiseen yhdeksän korkopisteen muutokseen alaspäin, ei voi katsoa merkittäväksi häiriöksi.

## Kaavio 12 – Stressitestin osallistujien näkemykset matalatuottoisuusskenaarion vakavuudesta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus.

58. Muiden valuuttojen kuin euron stressitaso oli johdettu käyttämällä eurokäyrän oletettua kerrointa. EIOPA ei kuitenkaan käyttänyt tätä menetelmää täysin asianmukaisella tavalla, koska se ei ottanut huomioon eri valuuttojen korkojen riippuvuussuhdetta viitejakson aikana.

### Kaksoisiskuskenaario

59. Kaksoisiskuskenaariossa oletuksena olivat laskevat korot ja markkinahäiriö, joita kuvastavat valtioiden ja yritysten joukkovelkakirjojen nopea tuottojen lisääntyminen sekä osakkeiden ja muiden omaisuusluokkien hintojen lasku. EJRK arvioi kahden pääasiallisen laukaisevan tapahtuman todennäköisyydeksi 0,50 prosenttia swap-korkosopimuksia koskevien häiriöiden osalta ja 0,75 prosenttia valtion joukkovelkakirjan tuottohäiriön osalta. Skenaario oli tarpeeksi vahva, sillä se yhdisti taseen varallisuuspuolen vakavan stressin swap-korkohäiriöön, joka lisäsi stressiä vastuupuolella.



60. Kaksoisiskuskenaarion vakuuttavuus riippui voimakkaasti rahoitusmarkkinahäiriöiden simulointivälineeseen syötetyistä aikaisempia tapahtumia koskevista tiedoista. Se sisälsi riippuvuuksia erilaisten relevanttien taloudellisten muuttujien välillä ja perustui aikaisempiin tapahtumiin 11 vuoden ajalta (2005–2015). Valittu ajanjakso, vaikka se kattoi kaksi viimeaikaista kriisiä, oli kuitenkin liian lyhyt takaamaan stressitason, joka on tarpeeksi vahva kaikille Euroopan maille (ks. **laatikko 5**).

**Laatikko 5 – Esimerkki kaksoisiskuskenaariota koskevista kansallisten toimivaltaisten viranomaisten näkemyksistä**

”Markkinaskenaarioiden kalibroinnin osalta valtion joukkovelkakirjoja koskevat häiriöt eivät jakaantuneet tasaisesti maiden välillä, joten osa maista jäi lähes kokonaan ilman häiriöitä.”

61. Stressitaso oli esimerkiksi matalampi Bulgarian 10-vuotisen joukkovelkakirjan tuoton osalta (111 korkopisteen nousu perustasoon verrattuna) kuin Belgian (116 korkopistettä) tai Kroatian (155 korkopistettä) osalta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että stressit olivat suhteellisen matalat Slovakian ja Yhdistyneen kuningaskunnan osalta (95 ja 94 korkopistettä niiden 10-vuotisen joukkovelkakirjan tuoton osalta, verrattuna 121 korkopisteen keskimääräiseen stressiin). Jos aikaisempien tietojen otos olisi pitempi (esim. 20 vuotta) tulokset olisivat vankempia ja mahdollisesti tuloksena olisi tapauksia, joissa stressi olisi joillekin maille korkeampi.

62. Kaksoisiskuskenaariossa määritettiin erilliset stressitestitasot joillekin omaisuusluokille, joita vakuutusyhtiöt pitivät EU:n ulkopuolella. Asianomaisissa maissa pidettyihin osakkeisiin ei kuitenkaan sovellettu lainkaan stressitasoja. Stressitestin kohdentaminen EU:n ulkopuolella pidettäviin osakkeisiin on erittäin relevanttia stressitestin vakuuttavuuden kannalta, kun otetaan huomioon, että Euroopan osakemarkkinoiden muutos alaspäin ei ole erillään muista maailman osakemarkkinoista (kriisitilanteissa osakemarkkinoiden välistä riippuvuutta kuvaava korrelaatio on jopa 90 prosenttia). Tästä johtuen stressitestiin on sisällytettävä myös EU:n ulkopuolella pidettyihin osakkeisiin kohdistuvat häiriöt sen sijaan että riski rajattaisiin ainoastaan EU:n alueelle.

## Perustelu ja tiedottaminen

63. Ottaen huomioon, että stressitestin tärkeät tekijät olivat harkinnanvaraisia, EIOPA ei pyrkinyt perustelemaan niitä tarpeeksi avoimesti. EIOPA ei selittänyt teknisissä eritelmissä selkeästi, miten se johti skenaariot tai miten se päättyi niiden perustana oleviin oletuksiin. Tätä tukivat jotkin kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja alan edustajat (ks. **laatikko 6**). Osalle alan edustajista oli myös epäselvää, edustivatko skenaariot häiriötä, joka oli samanlainen vai vakavampi kuin Solvenssi II -järjestelmässä vaadittu häiriö. Tämä johti joihinkin väriin tulkintoihin stressitestin luonteesta. EIOPA ei selventänyt sitä tarpeeksi, esimerkiksi selittämällä miksi ja miten ne erosivat Solvenssi II -järjestelmästä.

### **Laatikko 6 – Esimerkkejä alan edustajien ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten skenaarioiden perustelun osalta kohtaamista vaikeuksista**

”EIOPAn suorittama stressien kalibrointi ei ollut meille selvää ja siksi emme pystyneet arvioimaan stressin vakavuutta.”

”Tekniset eritelmat jättivät joidenkin seikkojen osalta tilaa tulkinnalle: tämä tarkoitti, että tulokset eivät olleet täysin verrannollisia.”

### **EIOPA validoi ja yhdisti tiedot tarkasti**

64. Tietojen validointiprosessi suoritetaan stressitestin osalta kolmessa erässä: yhden toteuttavat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset kansallisella tasolla ja kahdesta vastaa keskustasolla validointityöryhmä, joka koostuu EIOPasta ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöstä. EIOPA kehitti Excel-validointivälineen tietojen analysoimista ja yhdistämistä varten. Tämä osoittautui hyödylliseksi tietojen validointiprosessissa, sillä se auttoi yhdenmukaistamaan kansallisten toimivaltaisten viranomaisten erilaisia lähestymistapoja. Kaiken kaikkiaan EIOPA analysoi huolellisesti vakuutusyhtiöiden lähettämät tiedot ja osoitti selkeästi kaikki epä johdonmukaisuudet, vaikka lopullisen päätöksen tietojen luotettavuudesta tekivätkin kansalliset toimivaltaiset viranomaiset.

65. Tietojen yhdistämistä koskevat tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset osoittivat, että EIOPA laski tarkasti stressitestin kokonaistulokset. Yhdistäminen koski kuitenkin yrityksiä, joiden tuoteportfoliot – ja siten myös niiden riskiprofiilit – olivat erittäin vaihtelevia

(ks. **kaavio 13**). Tämä oli otoksen luontainen ominaisuus, mutta EIOPA ei yrittänyt ennen yhdistämistä luokitella yrityksiä niiden tuotteiden mukaan. Luokittelun toteuttaminen tuottaisi kuitenkin lisäarvoa tulosten tulkintaan<sup>10</sup>. Tältä osin EIOPA suoritti vain jälkikäteen tehtävän analyysin, jonka tarkoituksena oli määrittellä eri stressiherkkyyksien taustalla vaikuttavat tekijät.

**Kaavio 13 – Esimerkki otokseen valituista kahdesta yrityksestä, jotka altistuvat eri riskeille**



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

### EIOPA esitti relevantteja tuloksia, jotka osoittivat alan haavoittuvuuden

66. Stressitestin tulokset vahvistivat, että henkivakuutusala oli haavoittuva alhaiselle korkotasolle ja äkilliselle markkinahäiriölle, jotka voisivat vaikuttaa rahoitusvakauteen kokonaisuudessaan. Matalatuottoisuusskenaariossa osallistuvien yritysten taseessa varojen

<sup>10</sup> Otoksen eri tuotteet voivat vaikuttaa taseeseen eri tavalla häiriön tapauksessa.

ylijäämä vastuiden jälkeen pienenesi 100 miljardia (-18 prosenttia). Kaksoisiskuskenaariossa yrityksiin kohdistuva kokonaisisku olisi 160 miljardia euroa (-29 prosenttia). Tämä tarkoitti, että 44 prosenttia vakuutusenantajista menettäisi yli kolmasosan varojen ylijäämästään vastuiden jälkeen ja kaksi prosenttia menettäisi kaiken. Kummankin skenaarion vaikutus olisi huomattavasti suurempi, jos niin sanottu pitkäaikainen takuu ja siirtymätoimenpiteet<sup>11</sup> olisi jätetty pois (kaksoisiskuskenaariossa 31 prosentille yrityksistä ei jäisi ollenkaan varojen ylijäämää vastuiden jälkeen).

67. Kaiken kaikkiaan stressitestiraportti oli kattava, ja sen tukena oli asianmukaisia kaavioita ja grafiikoita. Indikaattorien osalta tulokset esitettiin raportissa varojen ylijäämänä vastuiden jälkeen. Analyysin kannalta olisi ollut kuitenkin parempi käyttää Solvenssi II:ssa määriteltyjä pääomavaatimuksia. Se osoittaisi todellisen vaikutuksen vakavaraisuusasemaan sekä sen, täyttyvätkö pääomavaatimukset vielä stressitestin jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että EIOPA ei aikonut laskea uudelleen näitä suhteita, koska se olisi teknisesti hyvin haastavaa ja monimutkaista ja vaatisi vakuutusyhtiöitä tarjoamaan huomattavasti enemmän yksityiskohtaisia tietoja, kuin mitä niiltä pyydettiin vuonna 2016.

68. Vuoden 2016 stressitestistä julkaistiin vain yhdistetyt tulokset, jotta voitiin muodostaa lausunto henkivakuutusalan kestävydestä. Toisin kuin EPV:llä, EIOPAlla ei ole erillistä oikeudellista toimeksiantoa julkaista tuloksia yksittäisten yritysten osalta. Sitä varten EIOPAn pitää hankkia osallistujilta kirjallinen suostumus, ja näin se tekikin vuoden 2018 stressitestiä varten. Kyseessä oli askel oikeaan suuntaan, kun otetaan huomioon stressitestin tavoite – eli luottamuksen palauttaminen. Siinä mielessä avoimuus on erittäin tärkeää sekä stressitestissä käytetyn menetelmän että sen tulosten osalta. Yksittäisiä yrityksiä koskeva tiedonantovelvollisuus voisi auttaa lisäämään tietoisuutta riskeistä ja siten parantaa markkinakuria.

---

<sup>11</sup> Niin sanottu pitkäaikainen takuu ja siirtymätoimenpiteet otettiin käyttöön Solvenssi II -direktiivillä vuonna 2014. Tavoitteena oli varmistaa sellaisten vakuutus tuotteiden käsittely, jotka sisältävät pitkäaikaisia takuita, ja mahdollistaa yrityksille koko Solvenssi II -järjestelmä

### **Jotkin suositukset olivat liian yleisiä eikä niissä ehdotettu erityisiä toimia**

69. Stressitestin jälkeen EIOPA laati kansallisia toimivaltaisia viranomaisia varten kolme laajaa suositusta, jotka sisälsivät useita toimenpiteitä, joita ne voisivat toteuttaa. Monet näistä ehdotuksista olivat kuitenkin luonteeltaan hyvin yleisiä, eivätkä johtaneet rahoitusvakauden varmistamista koskevaan erityiseen toimintaan. Esimerkiksi ehdotus, joka koskee sisäisten riskinhallintaprosessien mukauttamista kohdattuun ulkoiseen riskiin, osoittaa ainoastaan yritysten asianmukaisen riskinhallinnan kokonaistavoitteen. Stressitestin kaltainen monimutkainen toimenpide ei ollut tarpeen näin yleisten suositusten laatimiseen, kuten tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus vahvisti. Lopuksi voidaan todeta, että jotkin ehdotukset (esim. ”takuehtojen tarkastus” tai ”osingonmaksun lopettaminen”) ylittivät joidenkin kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toimeksiannon. Tämä johtuu siitä, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvontavaltuudet eivät ole täysin yhdenmukaistetut jäsenvaltioiden välillä, eli suositusten soveltamismahdollisuus voi vaihdella.

70. Pian sen jälkeen, kun stressitestin tulokset oli julkaistu, EIOPA hyväksyi suositusten perusteella järjestelmällisesti toteuttavia jatkotoimia koskevan suunnitelman. Koska yhtenä suosituksena oli, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten pitäisi analysoida stressitestin mahdollista vaikutusta ryhmittymän tasolla, EIOPA käynnisti kyselytutkimuksen, jotta asiaankuuluvat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voisivat raportoida analyysistaan ja toteuttamistaan toimenpiteistä. Analyysi siitä, missä määrin suositusten perusteella toteutettiin jatkotoimia, pohjautui tietoihin, jotka EIOPA oli kerännyt maihin tehtyjen käyntien, kollegioiden kokousten ja ryhmittymien valvojien kanssa pidettyjen kokousten aikana. Tammikuussa 2018 EIOPA laati raportin, joka osoitti, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset olivat toteuttaneet suositusten perusteella joukon jatkotoimenpiteitä. Raportissa määritettiin myös hyviä käytäntöjä ja analysoitiin kansallisten toimivaltaisten

viranomaisten kyselytutkimuksen tuloksia, jotka koskivat stressitestin vaikutusta ryhmittymän tasolla<sup>12</sup>.

### **EIOPA järjesti stressitestin jäsenmäärällä tavalla, mutta joitakin ongelmia havaittiin ajoituksessa ja dokumentoinnissa**

71. Vuoden 2016 vakuutusstressitestin ajoitus osui samaan aikaan Solvenssi II -direktiivin täytäntöönpanon kanssa. Se tuli voimaan 1. tammikuuta 2016. Toukokuun 2016 loppuun mennessä kaikkien EU:ssa toimivien vakuutusyhtiöiden piti toimittaa ensimmäistä kertaa yksityiskohtainen raportointipaketti. Stressitesti käynnistyi heti tämän jälkeen (ks. liite III). Solvenssi II -raporttien ja stressitestin aikajärjestys oli vakuutusentajille vaikea työmäärän vuoksi. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset validoivat tiedot kuuden viikon aikana, heinäkuun puolivälin ja elokuun lopun välillä. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa kansalliset toimivaltaiset viranomaiset katsoivat, että annettu aika oli sopiva, vaikkakin haastava työmäärän ja kesän aikana vallinneiden rajallisten resurssien vuoksi. Kaikki kansalliset toimivaltaiset viranomaiset eivät kuitenkaan pystyneet käyttämään riittävästi aikaa ja resursseja perusteelliseen tietojen validointiin.

72. Stressitestiprosessin aikana EIOPA viesti kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja vakuutusyhtiöiden kanssa useiden kanavien kautta, minkä tilintarkastustuomioistuin katsoo hyväksi käytännöksi (ks. laatikko 7). Siitä huolimatta, että EIOPAlla oli useita välineitä vuoropuhelua varten, se ei selittänyt tarpeeksi selvästi osallistujille, miksi se vaati tiettyjä tietoja. Lopulta EIOPA pystyi perustelemaan tarpeensa saada nämä tiedot validointia varten. Kuitenkin se, että osallistujat eivät saaneet selitystä, loi kuvan liiallisista ja kohtuuttoman yksityiskohtaisista tietovaatimuksista. EIOPA ei konsultoinut osallistujia skenaarioiden suunnittelusta.

---

<sup>12</sup> Rajallisessa määrässä tapauksia yksittäisten yksikköjen stressitestin tuloksella oli merkittävä vaikutus ryhmittymän tasolla. Ryhmittymän tason vaikutus kuitenkin pienenesi muusta vahinkovakuutus toiminnasta peräisin olevien monipuolistumisetuuksien vuoksi.

**Laatikko 7 – EIOPAn viestintäkanavat kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja vakuutusyhtiöiden kanssa**

- Seminaari alan ja vakuutusmatemaatikkojen edustajien kanssa stressitestiprosessista, menetelmistä, teknisistä asiakirjoista ja eri skenaarioiden kehyksestä keskustelua varten.
- Kansallisia toimivaltaisia viranomaisia varten useita verkkoseminaareja ja videokonferensseja, joissa keskityttiin teknisiin asiakirjoihin ja menetelmiin tietojen validointivaihetta varten.
- ”Kysymyksiä ja vastauksia”, jotka julkaistiin viikoittain siten, että viides ja viimeinen julkaistiin kaksi viikkoa ennen määräaika. Kysymykset ja vastaukset auttoivat selventämään tietovaatimuksia.

73. EIOPA tarjosi osallistuville yrityksille stressitestiä varten mallikaavakkeen, joka niiden piti täyttää seitsemän viikon kuluessa ja lähettää kansallisille toimivaltaisille viranomaisille. Mallikaavakkeet olivat yleensä helppokäyttöisiä, ja niissä käytettiin mahdollisuuksien mukaan samoja rahoitustietoluokkia, joita käytettiin Solvenssi II -raporteissa. Tämä varmisti johdonmukaisuuden, ja tarjosi osallistujille selkeyden siitä, mitä tietoja niiden piti toimittaa.

74. Taulukoiden monimutkaisuus vastasi stressitestin tarkoitusta ja laajuutta, mutta se tarkoitti kuitenkin, että joillakin osallistujilla oli vaikeuksia suorittaa laskelmat määräaikaan mennessä (ks. **laatikko 8**). Lukuisat päivitykset stressitestiä koskeviin materiaaleihin prosessin aikana aiheuttivat ylimääräistä taakkaa. EIOPA päivitti teknisiä eritelmiä kolme kertaa ja malleja neljä kertaa, ja julkaisi viimeisen version vasta kaksi viikkoa ennen niiden palautuspäivämäärää. Kaikkia neljää mallin muutosta varten EIOPA tarjosi kuitenkin hyödyllisen automaattisen ”päivitysvälineen”, joka täytti nopeasti kohdat, jotka osallistajat olivat jo täyttäneet edellisen mallin versioon.

#### **Laatikko 8 – Vakuutusyhtiöiden näkemykset stressitestin tietovaatimuksista**

”Tietoja piti toimittaa paljon. (...) Mielestämme kaikki tiedot eivät olleet tarpeen, mutta me emme näe suoritettua konsolidointiprosessia.”

”Pyydettyjen tietojen tarkkuustaso oli huomattavasti suurempi, kuin mitä meillä oli helposti saatavilla. Osoitimme alun perin, että emme tarjoa pyydettyjä yksityiskohtia tietyiltä aloilta, mutta meitä pyydettiin tekemään niin, vaikka vaatimuksena oli arviot. Arvioihin perustuva lähestymistapa (...) lisäsi resurssivaatimuksia olennaisesti, ja olisi tehnyt yhdistetyistä tuloksista vähemmän luotettavia kuin haluttavia.”

75. EIOPA teki lukuisia parannuksia vuoden 2016 stressitestiin vuoden 2014 testistä saatujen kokemusten perusteella. Se esimerkiksi jakoi validointivälineen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja pienensi stressitestin mallikaavion päivitysten määrää (ks. *liite IV*). EIOPALLA ei ollut käytössä yleistä suunnitelmaa saatujen kokemusten käsittelyä varten. Johtopäätökset tehtiin ensisijaisesti keskustelujen perusteella, joita käytiin sidosryhmien kanssa kahdessa kokouksessa, mutta EIOPA ei järjestänyt kyselytutkimusta alan edustajille ja kansallisille toimivaltaisille viranomaisille, kuten se oli tehnyt vuoden 2014 stressitestin jälkeen.

#### ***Osa 5 – EIOPAN hallinto ja rajalliset resurssit ovat haasteena tavoitteiden saavuttamisessa***

76. Kertomuksen tässä osassa tilintarkastustuomioistuin analysoi EIOPAN työn menettelyihin ja järjestelyihin liittyviä näkökohtia, jotka vaikuttavat monialaisesti sen toimien tehokkuuteen. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi erityisesti riskeihin, jotka liittyivät kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työn luotettavuuteen ja nykyiseen hallintokehikseen, oikeudellisten välineiden käyttöön ohjeiden ja säännösten noudattamisen varmistamiseksi ja EIOPAN resurssien riittävyyteen.

#### **EIOPAN työn vaikuttavuus perustuu kansallisten toimivaltaisten viranomaisten panostukseen, ja sen hallinnointi luo haasteita**

77. EIOPA teki hyvin tiivistä yhteistyötä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa kaikissa toimissa, jotka tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kattaa. Vaikka tämä yhteistyö oli yleisesti myönteistä ja kuvasti EIOPAN tehtävää tukea ja koordinoita kansallisten



valvontaviranomaisten työtä, EIOPAn työn tehokkuus ja vaikuttavuus perustui usein kansallisten toimivaltaisten viranomaisten panoksen laatuun ja yhteistyöhalukkuuteen. Kesti esimerkiksi hyvin pitkään saavuttaa sopimus joidenkin kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa pelkästään maavierailujen järjestämisestä. Siitä huolimatta, että EIOPA pyrki avoimesti saavuttamaan kansainvälisten toimivaltaisten viranomaisten tuen, jotkin niistä kyseenalaistivat käyntien tarkoituksen ja laajuuden. Lopulta EIOPA onnistui käymään kaikkien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten luona, mutta viimeisin käynti toteutui vasta kolmen vuoden kuluttua siitä, kun vierailukierros oli alkanut. Tämä viive heikensi näkyvästi EIOPAn vaikuttavuutta valvontakäytäntöjen lähentymisen varmistamisessa. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten panosten laatu ja oikea-aikaisuus määrittivät myös suurelta osin, valmistuivatko EIOPAn muut tuotteet, kuten valvontakäsikirja ja vertaisarvioinnit, ajoissa.

78. Maavierailujen, rajat ylittäviä toimia koskevan työn ja sisäisten mallien osalta (ks. **kohdat 35, 36 ja 49**) tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa EIOPA ei saanut kaikkia tietoja, jotka se oli pyytänyt kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta. Sen seurauksena EIOPA ei pystynyt suorittamaan tiettyntyyppisiä analyyssejä, jotka se oli alun perin aikonut suorittaa. Joidenkin maavierailujen aikana EIOPA ei esimerkiksi pystynyt keskustelemaan kansallisten viranomaisten kanssa tiettyjen yritysten lähestymistavoista riskinhallinnan valvontaan, vaan kattoi siltä osin vain kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yleiset menettelyt. Stressitestiprosessin luonteesta johtuen siinä luotettiin vahvasti myös kansallisten toimivaltaisten viranomaisten panosten laatuun (ks. **laatikko 9**).

### Laatikko 9 – Kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin luottaminen stressitestiprosessissa

**Otanta:** EIOPAn kriteerien perusteella kansalliset toimivaltaiset viranomaiset valitsivat stressitestiin osallistuvat yritykset. EIOPAlla ei ollut perusteellista tietämystä kaikista EU:n vakuutusmarkkinoista eikä riittäviä tietoja sen varmistamiseksi, käyttivätkö kansalliset toimivaltaiset viranomaiset oikeita tietoja otantaan,. Siten se rajoitti toimensa markkinaosuusrajojen tarkastamiseen.

**Tietojen validointi:** Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tekevät edelleen lopullisen päätöksen raportoitujen tietojen oikeellisuudesta. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toimittamien tietojen laatua koskevissa epäilyksissä EIOPA kyseenalaisti kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja vaati lisäselvitystä; se ei ollut kuitenkaan lopulta asemassa, jossa se voisi sivuuttaa niiden arviot (esim. jättämällä tietoja pois otoksesta). Toisin kuin EPV, EIOPA ei saa pyytää stressitestin osallistujilta mitään tietoja suoraan.

79. EIOPAn nykyinen hallintorakenne antaa kansallisille toimivaltaisille viranomaisille vallan vaikuttaa siihen, missä määrin niiden omaa työtä arvioidaan, sekä kyseisten arviointien johtopäätöksiin. Tämä johtuu siitä, että EIOPAssa lopullisen päätöksen tekevä elin on hallintoneuvosto, joka koostuu 28:sta kansallisten toimivaltaisten viranomaisten edustajasta ja EIOPAn puheenjohtajasta (sekä EJRK:sta, EPV:stä, ESMAsta ja Euroopan vapaakauppaliitosta tulevista tarkkailijoista). Hallintoneuvosto hyväksyy kaikki EIOPAn keskeiset asiakirjat ja tuotteet, mukaan luettuna valvontastrategia (jossa määritetään prioriteetit kansallisten toimivaltaisten viranomaisten luo paikan päällä tehtäviä käyntejä varten), vertaisarviointien aiheet sekä niiden osalta laadittavat loppuraportit, oletukset, skenaariot ja stressitestin jälkeen laadittavat raportit. Tämä kyseenalaistaa riippumattomuuden, kun otetaan huomioon, että joillakin EIOPAn välineillä (etenkin maavierailuilla ja vertaisarvioinneilla) on tarkoitus tarjota rakentavaa, mutta kriittistä palautetta kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työstä. Stressitestit voivat myös epäsuorasti paljastaa heikkouksia jäsenvaltioiden vakavaraisuuden valvonnassa, ja johtaa kansallisille toimivaltaisille viranomaisille annettaviin suosituksiin.

### **Oikeudellisten välineiden käyttöön liittyvät menettelyt ovat vakaita, mutta joskus niistä puuttuu avoin ja ennakoiva lähestymistapa**

80. Sen varmistamiseksi, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja vakuutusyhtiöt noudattavat EIOPAn ohjeita ja sääntelyvaatimuksia, EIOPA voi toteuttaa toimia ”noudata tai selitä” -menettelyn (EIOPA-asetuksen 16 artikla) ja ”unionin lainsäädännön rikkominen” -menettelyn (17 artikla) nojalla. Kuitenkin toimet, joita EIOPA voi toteuttaa, on seuraamusten asettamisen sijasta rajattu pääasiassa sääntöjen noudattamatta jättämisen seurantaan ja raportointiin.

81. ”Noudata tai selitä” -menettelyn nojalla kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on vahvistettava, että ne soveltavat jokaista EIOPAn antamaa noin 700 ohjetta, esittämällä viittaukset niiden omaan oikeuskehykseen, tai vaihtoehtoisesti perusteltava, miksi ne eivät ole tehneet niin. Käytännössä ohjeita jätetään harvoin noudattamatta, koska kansalliset toimivaltaiset viranomaiset osallistuvat niiden kehittämiseen ja koska EIOPAlla on tehokas menettely kyseisten tapausten rekisteröintiä ja raportointia varten.

Tilintarkastustuomioistuimien havaintojen mukaan ”noudata tai selitä” -menettely oli vaikuttava väline noudattamisen seurantaan varten, mutta se ei varmistanut täysin avoimuutta ulkoisia sidosryhmiä ja kuluttajia kohtaan. EIOPAn verkkosivustolle ladatut sääntöjen noudattamista koskevat taulukot eivät olleet aina ajan tasalla, ja niiden sisältämien tietojen, jotka vaihtelivat kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toimittamien tietojen laadun ja kattavuuden mukaan, tiivistelmäluonne tarkoitti, että ne olivat yleisön käytettävissä vain rajallisesti.

82. EIOPA otti käyttöön ”unionin lainsäädännön rikkominen” -menettelyn vuonna 2011, ja on sen jälkeen kirjannut 28 kantelua (joista suurimman osan EIOPA on päättänyt jättää käsittelemättä). EIOPA sovelsi menettelyä unionin lainsäädännön rikkomisten tutkimiseen johdonmukaisesti, ja sen tutkimukset olivat perusteellisia. Tutkiessaan kantelun tekijän raporttoimia oletettuja rikkomisia, EIOPA tarjosi vain rajallisen määrän päivityksiä menettelystä, ja viestimättömyyskaudet olivat joskus pitkiä yksittäisten tapausten monimutkaisuuden takia. Sen seurauksena kantelun tekijöillä, mukaan luettuna

kuluttajajärjestöt, ei ollut kattavaa kuvaa EIOPAn toimista, ja joskus ne tulkitsivat viestimättömyyden virheellisesti todisteeksi toiminnan puutteesta.

83. ”Unionin lainsäädännön rikkominen” -menettely ei sisältänyt mahdollisten tapausten systemaattista seuranta. EIOPA seurasi kyseisiä tapauksia epävirallisesti, mutta tapaukset, jotka tulivat sen tietoon tällä tavoin, käsitellään hallintoneuvoston suljetuissa kokouksissa. Niitä ei yleensä kirjattu unionin lainsäädännön rikkomusten rekisteriin eikä tutkittu sen mukaisesti. EIOPA omaksui tämän lähestymistavan voidakseen edistää luottamusta kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä, mutta se ei vakuuttanut sidosryhmiä täysin siitä, että EIOPA toteuttaa sopivia toimia niiden pyynnöstä. Tämä lähestymistapa ei ollut myöskään tarpeeksi avoin, koska ulkoiset sidosryhmät (kuten kuluttajajärjestöt) eivät voineet seurata sitä.

84. Prosessin luonteen huomioon ottaen tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt vahvistamaan sitä, käynnistykö EIOPA menettelyn kaikissa tapauksissa aina, kun se sai tietoonsa unionin lainsäädännön oletetun rikkomisen (ellei sitä ollut virallisesti raportoitu ja rekisteröity). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhden tapauksen, jossa EIOPA yksilöi vakavia puutteita kansallisen toimivaltaisen viranomaisen päätöksessä, mutta ei käynnistänyt ”unionin lainsäädännön rikkominen” -menettelyä, vaan valitsi sen sijaan välittäjänä toimimisen kahden kansallisen toimivaltaisen viranomaisen välillä (ks. **laatikko 10**).

#### **Laatikko 10 – ”Unionin lainsäädännön rikkominen” -menettelyä ei sovellettu**

Solvenssi II edellyttää, että vakuutusyhtiöiden omistajat ja johtajat kykenevät ja sopivat velvollisuuksiensa suorittamiseen. Erään vakuutusyhtiön tapauksessa kansallinen toimivaltainen viranomainen katsoi johtajan kykeneväksi ja sopivaksi, vaikka tietyt todisteet osoittivat, että kyseinen henkilö ei täyttänyt vaatimuksia. Vakuutusyhtiö halusi tehdä rajat ylittävää liiketoimintaa toisen jäsenvaltion kanssa, mutta kyseisen maan kansallinen toimivaltainen viranomainen vastusti sitä. EIOPA toimi välittäjänä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä ja pyrki löytämään kuluttajia suojaavan ratkaisun, mutta sen pyrkimykset eivät tuottaneet tulosta. Kotimaan kansallisen toimivaltaisen viranomaisen päätöksen vakautta koskevasta huolesta huolimatta EIOPA ei ole käynnistänyt ”unionin lainsäädännön rikkominen” -menettelyä sitä vastaan. Kesäkuussa 2018 EIOPA tarkasteli vielä tätä tapausta.

### **EIOPAn resurssit valvontatyön suorittamista varten olivat rajalliset, eikä niitä siirretty sääntelytoimista**

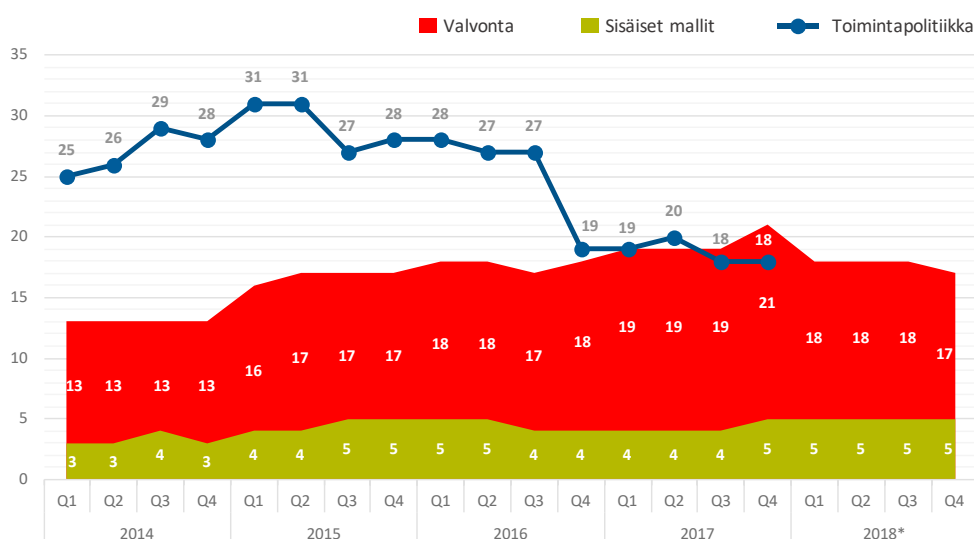
85. Kun otetaan huomioon vastualueiden mittavuus ja toimien laajuus valvonnan alalla, EIOPA työskenteli hyvin rajallisilla resursseilla. Helmikuussa 2018 valvontaosastolla oli 20 työntekijää, jotka muodostivat vain 14 prosenttia EIOPAn henkilöstöresursseista (142 työntekijää). EIOPAn valvontaosasto on vastuussa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten luona käynneistä, vertaisarviointien koordinoinnista, kollegioiden kokousten tukemisesta ja niihin osallistumisesta, välittäjänä toiminnasta kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä ja sisäisten mallien valvonnasta. Eräät muut henkilöstön jäsenet (neljä kokoaikaista työntekijää) vastasi valvontakäytäntöjen lähentymistä koskevista aloitteista ja kolme henkilöstön jäsentä työskenteli valvontatyötä tukevissa dataan ja liiketoimintatietoihin liittyvissä tehtävissä.

86. Resurssirajoitukset olivat vielä näkyvämmät työryhmän tasolla. Esimerkiksi sisäisistä malleista vastaavalla työryhmällä oli kolme kokoaikaista työntekijää (kun otetaan huomioon pitkäaikaiset poissaolot ja sitoumukset muihin tehtäviin) työohjelman mukaisten 5,25 työntekijän sijaan. Kun otetaan huomioon, että työryhmä teki yhteistyötä 17 kansallisen toimivaltaisen viranomaisen kanssa, jotka valvovat 212:ta monimutkaista sisäistä mallia, ja vastasi muista monialaisista tehtävistä, kuten yhdenmukaistamishankkeista, resurssien tehokas jakaminen oli erittäin haastavaa. Suurin osa kansallisista toimivaltaisista viranomaisista katsoi tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa, että EIOPAn pitäisi parantaa henkilöstöresursseja sisäisten mallien valvontaa varten. Se oli erityisen tärkeää, koska kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla itsellään oli rajalliset resurssit sisäisten mallien valvontaa varten, erityisesti työn erityisen vaativuuden vuoksi. Tarjoamalla lisää tukea tällä alalla EIOPA voisi paikata merkittävän asiantuntijavajeen Euroopan vakuutusvalvontajärjestelmässä.

87. Solvenssi II:n täytäntöönpanon jälkeen ja saatuaan uutta sääntelykehystä koskevan työnsä päätökseen, EIOPA hyväksyi strategian painopisteensä muuttamiseksi sääntelystä valvontaan. Sidosryhmät, mukaan luettuna yritykset ja kuluttajat, odottivatkin sitä, että EIOPA keskittyy varmistamaan, että vakuutusenantajien uutta yleistä sääntelykehystä

sovelletaan yhtäläisesti kaikkialla EU:ssa. Henkilöstöressurssien jakautuminen ei kuitenkaan kuvastanut tätä muutosta. Vuosina 2015–2017 poliittinen osasto pienentyi 13 työntekijällä, mutta valvontaosasto kasvoi vain viidellä. Sillä oli kuitenkin tukenaan pieni joukko muilla osastoilla työskentelevää henkilöstöä (ks. kaavio 14).

#### Kaavio 14 – Henkilöstöressurssien jakautuminen politiikan ja valvonnan osastoihin vuosina 2014–2018 (kokoaikavastaavina)



\* Valvontatehtävien kehitys vuonna 2018 tähän mennessä. Mahdollisia palvelukseenottoja ei ole huomioitu.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin EIOPAn asiakirjojen perusteella.

88. Koska valvontaosaston työtehtävät vaativat yritys kohtaista tietoa ja käytännön valvontakokemusta, EIOPALLa oli useissa palvelukseenottokampanjoissa vaikeuksia löytää sopivia hakijoita. Tämä johtui muun muassa rahoitusalan ammattilaisten suuresta kysynnästä Frankfurtin paikallisilla työmarkkinoilla. Tilanteeseen vaikuttivat myös korkeat elinkustannukset. EIOPA ei kuitenkaan tinkinyt vaatimuksistaan, vaan palkkasi työntekijöitä, joilla oli sopivaa asiantuntemusta.

89. Stressitestin ydintyöryhmä koostui kolmesta riittävän pätevistä EIOPAn työntekijästä. Henkilöstö jakautui sopivalla tavalla, kun otetaan huomioon nykyinen vastuiden jakautuminen, jossa tukeudutaan suurelta osin kansallisten toimivaltaisten viranomaisten panokseen (ks. kohta 78). Näillä resursseilla EIOPA ei kuitenkaan pystyisi suorittamaan

tietojen oikeellisuutta koskevia yksityiskohtaisempia tarkastuksia tai viestimään suoraan stressitestin osallistujien kanssa, vaikka se katsoisi sen olevan hyödyllistä. Lisäksi EIOPAlla ei ollut yleiskuvaa kaikkien kumppaneiden käyttämistä resursseista (mukaan luettuna kansalliset toimivaltaiset viranomaiset) stressitestin organisointiin ja toteutukseen. Sen vuoksi kokonaiskustannukset eivät olleet tiedossa.

### **JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET**

90. Tilintarkastustuomioistuimen yleinen johtopäätös on, että EIOPA antoi hyvän panoksen valvonnan ja vakauden laadun tukemiseen EU:n vakuutusallalla. Samalla EIOPAn työskentelyä kuitenkin rajoittivat valvontajärjestelmän rakenne, resurssien niukkuus sekä joissakin tapauksissa riittämätön tuki ja yhteistyö kansallisten toimivaltaisten viranomaisten osalta. Sen vuoksi EIOPAlla, lainsäätäjillä ja kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on vielä paljon tehtävää valvontakäytäntöjen lähentämisessä, eli tasavertaisten toimintaedellytysten saavuttamisessa EU:n eri jäsenvaltioissa toimiville vakuutusyhtiöille ja niiden asiakkaille.

#### ***Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työn koordinointi***

91. EIOPA käytti laajaa välinevalikoimaa sekä perustamisasetuksensa nojalla että omasta aloitteestaan varmistaakseen, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset noudattavat yhteistä lähestymistapaa vakuutusyhtiöitä valvoessaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EIOPAn henkilöstö laati tältä osin perusteelliset analyysit, jotka mahdollistivat merkittävien heikkouksien havaitsemisen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa valvonnassa. Heikkouksiin kuuluivat kansallisten toimivaltaisten viranomaisten institutionaalista riippumattomuutta koskevat riskit ja liian löyhä valvonta, jossa noudatetaan enemmän muodollista kuin riskiperusteista lähestymistapaa (ks. **kohdat 14–16 ja 19**).

92. Osa EIOPAn välineistä, etenkin käynnit kansallisten toimivaltaisten viranomaisten luo sekä vertaisarvioinnit, kattoivat valvontakysymykset perusteellisesti, mutta se tarkoitti, että ne olivat hyvin laaja-alaisia. Siksi niiden loppuun saattamiseen kului huomattavan paljon aikaa, ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tarvitsivat huomattavia resursseja kyseisten toimien valmisteluun ja niihin osallistumiseen. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten

luona käynnit johtivat myös suureen määrään toissijaisia suosituksia (joissakin tapauksissa yli 30) (ks. **kohdat 17 ja 20–22**).

93. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että EIOPAlla ei ollut käytössä järjestelyjä, joilla seurata kansallisten toimivaltaisten viranomaisten luona käyntien ja vertaisarviointien perusteella annettujen suositusten pohjalta toteutettuja toimia järjestelmällisesti. Tämän seurauksena sillä ei ollut yleiskuvaa valvontakäytäntöjen lähentymisen edistymisestä ja jäljellä olevista haasteista. Siitä huolimatta EIOPA pyrki keskustelemaan valikoiduista ongelmista kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa tapauskohtaisesti, ja voi myös osoittaa asteittaisia parannuksia joidenkin noudattamissa käytännöissä (ks. **kohta 18**).

#### **Suositus 1 – Valvontavälineiden keskittämistä ja seuranta on parannettava**

EIOPAn pitäisi keskittää valvontavälineensä tarkemmin ja seurata niitä. Erityisesti voidaan todeta seuraavaa:

- a) Paikan päälle tehtävät käynnit pitäisi keskittää muutamaa vaikeimpaan kysymykseen, jotka valitaan sen perusteella, mikä on niiden vaikutus valvontakäytäntöjen lähentymiseen ja kuluttajansuojaan. Niiden tuloksena pitäisi olla pienempi määrä selkeästi priorisoituja suosituksia ja tietty aikaväli niiden toteuttamiselle.
- b) EIOPAn pitäisi määrittää vertaisarviointien laajuus, jotta niissä keskitytään valvontakäytäntöjen lähentymistä koskevaan yksittäiseen kysymykseen ja jotta ne voidaan saattaa päätökseen pääsääntöisesti yhdessä vuodessa.
- c) EIOPAn pitäisi analysoida, panevatko kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tosiasiallisesti täytäntöön jokaisen suosituksen, joka on annettu osana jäsenneilyn vuoropuhelun ja vertaisarviointien prosessia. Sen pitäisi rekisteröidä analyysin tulokset yleiskuvan saamiseksi jäsenvaltioiden välisten valvontakäytäntöjen lähentymisen osalta saavutetusta edistymisestä ja kohdatuista haasteista ja asettaa yleiset havaintonsa julkisesti saataville.

Tavoiteajankohta: 1.1.2020.



### ***Rajat ylittävien yritysten valvonta***

94. Nykyisessä rajat ylittävän liiketoiminnan valvontajärjestelmässä on järjestelmäpuutteita, ja se luo tilanteen, jossa valvontamenetelmä riippuu yrityksen oikeudellisesta muodosta. Vakuutusantajat, jotka toimivat ulkomailla tytäryhtiöiden kautta, kuuluvat kollegioiden valvonnan alaisuuteen. Yrityksiä, jotka toimivat ulkomailla joko sivuliikkeiden kautta tai suoraan, valvoo kuitenkin ainoastaan kotimaan valvontaviranomainen (ks. **kohdat 23–26**).

95. Tämä rajat ylittävä valvontajärjestelmä loi vääriä kannustimia valvontaviranomaisille ja vakuutusantajille. Koska osa yrityksistä ei kuulu kollegion valvonnan alaan, vakuutusantajat hyödyntävät matalampaa valvontaa tietyissä jäsenvaltioissa. Järjestelmää ei ole suunniteltu Euroopan laajuisten markkinoiden vaikuttavaan valvontaan, joka perustuu EU:n kansalaisten etuihin. Tämä tarkoittaa, että vielä ei ole saavutettu De Larosière -raportissa määritettyä tavoitetta, joka on eri valvontakäytännöistä johtuvan kilpailun vääristymisen ja sääntelyyn liittyvän keinottelun välttäminen. EIOPA pyrki käsittelemään syntyviä ongelmia esimerkiksi luomalla yhteistyöfoorumit, mutta se ei pystynyt torjumaan järjestelmäpuutteita (ks. **kohdat 27–32**).

96. EIOPA pystyi osallistumaan kollegioiden työhön huolimatta niukoista resursseista ja – joissakin tapauksissa – kansallisten toimivaltaisten viranomaisten rajallisesta yhteistyöstä. Rajat ylittävän valvonnan yhdenmukaisuutta koskevia ongelmia on kuitenkin vielä paljon (esimerkiksi erilaiset riskinarviointikehykset, kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstövajeet; ks. **kohdat 33–36**).

#### **Suositus 2 – Rajat ylittävien yritysten valvontaa on tehostettava**

EIOPAn pitäisi

- a) puuttua yhteistyössä komission ja lainsäädäntövallan käyttäjien kanssa rajat ylittävän liiketoiminnan valvonnan järjestelmäpuutteisiin, esimerkiksi parantamalla säännöksiä Euroopan valvontaviranomaisten tarkastusprosessin avulla. Erityisesti sen pitäisi pyrkiä varmistamaan samantasoinen valvonta sellaisten yritysten osalta, jotka harjoittavat liiketoimintaa toisessa jäsenvaltiossa, valitusta liiketoimintamallista huolimatta;

- b) jatkaa saman aikaisesti näiden pyrkimysten kanssa kuluttajien suojelua toimimalla yhteistyöfoorumien kautta ja seuraamalla rajat ylittäviä toimia.

Tavoiteajankohta: 1.1.2019.

### **Sisäisten mallien valvonta**

97. Sisäisten mallien valvonta on erittäin monimutkaista ja vaatii paljon resursseja, eikä lähentyminen ole vielä tyydyttävällä tasolla. Tämä tarkoittaa, että valvontaviranomaisilla on erilaiset lähestymistavat sen arvioimiseen, miten tarkkaan sisäiset mallit kuvastavat vakuutusentajien todellisia riskejä. Tuloksena voivat olla epäreilut kilpailuedut sekä haittavaikutukset kuluttajille ja rahoitusvakaudelle. EIOPA pyrki käsittelemään näitä ongelmia yhdenmukaistamishankkeilla ja saavutti siten joitakin tuloksia, vaikka valvontakäytännöt eivät tosiasiasa lähentyneetkään. EIOPAn pyrkimykset osallistua valikoitujen yritysten sisäisten mallien arviointiin eivät suurelta osin onnistuneet, koska tietojen saatavuus oli rajallista. Eräessä tapauksessa EIOPAA kuitenkin pyydettiin tukemaan erästä kansallista toimivaltaista viranomaista sen sisäisiä malleja koskevassa työssä, mutta EIOPA ei tehnyt niin, koska pyyntö ei vastannut sen prioriteetteja (ks. **kohdat 37–50**).

### **Suositus 3 – Sisäisten mallien valvontajärjestelyjä on parannettava**

EIOPAn pitäisi

- a) käsitellä yhteistyössä komission ja lainsäädäntövallan käyttäjien kanssa sisäisiä malleja koskevien tietojen saatavuusrajoitteita oman henkilöstön ja isäntämaan valvontaviranomaisten osalta tarjota valvontaviranomaisille lisätietoja ja tukea näiden mallien arviointiin ja/tai kyseenalaistamiseen
- b) avustaa valvontaviranomaisia niiden hyväksyessä ja valvoessa monimutkaisia sisäisiä malleja aina pyydetessä sekä omasta aloitteestaan.

Tavoiteajankohta: 1.1.2019.

### ***Vakuutusstressitesti***

98. Vuonna 2016 EIOPA suoritti vakuutusstressitestin arvioidakseen, miten vakuutusala reagoisi epäsuotuisaan markkinakehitykseen, erityisesti erittäin matalien korkojen ja varallisuushintahäiriön pitkittyneellä kaudella. Joukko yrityksiä osoittautuikin haavoittuviksi kyseisessä tilanteessa, koska niiden vakavaraisuus olisi heikentynyt merkittävästi. Stressitestin laajuus ja keskittyminen henkivakuutusalaan ja pitkäaikaiseen liiketoimintaan olivat enimmäkseen tarkoituksenmukaisia, kun otetaan huomioon testin tavoitteet (ks. ***kohdat 50–54 ja 66***).

99. Stressitestiskenaarioissa käsiteltiin vaikuttavalla tavalla alalla havaittuja pääasiallisia riskejä, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita niiden kalibrointitavassa ja perusteluissa. Vaikka stressitestin tavoite oli simuloida äärimmäistä tapahtumaa, yhden skenaarion osalta EIOPA ei pystynyt osoittamaan sen olevan tarpeeksi vakava. Osa sen parametreista, jotka perustuivat ammatilliseen harkintaan, osoittautui kuitenkin olevan suhteellisen lähellä markkinatodellisuutta. Toisen skenaarion osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi epäjohtonmukaisuuksia eri jäsenvaltioissa sovellettujen häiriöiden tasossa. Siksi on olemassa riski, että stressitestin tulokset eivät antaneet kattavaa kuvaa vakuutusalan kehityksestä äärimmäisen epäsuotuisten olosuhteiden tapauksessa. Tämä on erityisen tärkeää rahoitusvakauden ja vakuutuksenottajien kannalta, kun otetaan huomioon, että jopa EIOPAn hyväksymistä oletuksista huolimatta ala osoittautui erittäin haavoittuvaksi (ks. ***kohdat 55–63***).

#### **Suositus 4 – Stressitestiskenaarioiden suunnittelua on parannettava**

EIOPA voisi parantaa stressitestiskenaarioidensa vahvuutta ja vakautta vakavuuden, vakuuttavuuden ja johtonmukaisuuden arvioinnin osalta. Tämä voidaan saavuttaa

- a) analysoimalla ja arvioimalla kehitettyjen skenaarioiden vakavuutta ja vakuuttavuutta, esimerkiksi arvioimalla määrällisesti laukaisevien tapahtumien todennäköisyyttä tai käyttämällä muita saatavilla olevia menetelmiä ja/tai välineitä sekä dokumentoimalla analyysi skenaarioiden vakauden perustelemista varten

- b) tukeutumalla enemmän EJRK:n kykyihin markkinaskenaarioiden osalta (esimerkiksi käyttämällä tehokkaammin häiriöiden simulointivälinettä) ja/tai muuhun asiantuntijaneuvontaan (esimerkiksi kokoamalla ulkoisten asiantuntijoiden paneeli skenaarioiden arviointia varten).

Tavoiteajankohta: vuoden 2020 stressitestistä alkaen.

100. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yleisesti ottaen EIOPA validoi ja esitti stressitestin tulokset tarkasti. Alan osoitettu haavoittuvuus huomioon otettuna stressitesti johti kansallisille toimivaltaisille viranomaisille annettuihin suosituksiin. Jotkin suositukset olivat kuitenkin liian yleisiä, eikä niissä ehdotettu tarpeeksi tarkkoja toimia. Lisäksi jotkin suositukset ylittivät joidenkin kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toimeksiannon, mikä tarkoitti, että ne eivät pystyneet panemaan suosituksia täytäntöön. EIOPA pyrki seuraamaan suositusten täytäntöönpanoa ja analysoimaan edistymistä (ks. **kohdat 64, 65, 67, 69 ja 70**).

**Suositus 5 – Kansallisille toimivaltaisille viranomaisille on annettava tarkoituksenmukaisempia suosituksia**

Stressitestin jälkeen EIOPAn pitäisi tarvittaessa antaa suosituksia kansallisille toimivaltaisille viranomaisille ja vaatia niitä toteuttamaan toimia, jotka ovat tarkempia ja tarkoituksenmukaisempia kaikkien osapuolten kannalta. EIOPAn pitäisi arvioida suositellun toimen toteuttamiskelpoisuutta pohtimalla ennakkoon, onko kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla keinoja sen soveltamiseen tehokkaasti ja ajoissa.

Tavoiteajankohta: vuoden 2020 stressitestistä alkaen.

101. EIOPA julkaisi vuoden 2016 stressitestistä vain yhdistetyt tulokset, koska toisin kuin EPV:llä, EIOPAlla ei ole erillistä oikeudellista toimeksiantoa julkaista tuloksia yksittäisten yritysten osalta. Sitä varten EIOPAn pitää hankkia osallistujilta kirjallinen suostumus, jota se ei ollut valmis pyytämään vuonna 2016, mutta jota se haki vuoden 2018 stressitestiä varten. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä on askel oikeaan suuntaan, koska yksittäisten yritysten tulosten mukaan ottaminen voisi auttaa lisäämään avoimuutta sekä tietoisuutta riskeistä ja siten parantaa markkinakuria (ks. **kohta 68**).

### **Suositus 6 – Yksittäisten stressitestien tulosten julkaisua on edistettävä**

EIOPAn pitäisi edistää stressitestin tulosten julkaisua yksilöllisellä tasolla. Osallistujien luottamuksen lisäämistä varten EIOPA voisi viitata stressitestimenetelmien parannettuun avoimuuteen (suositus 7) ja skenaarioiden vakaampaan suunnitteluun (suositus 4). EIOPAn pitäisi myös varmistaa, että yksittäisten tulosten esittämistapa ei jätä tulkinnanvaraa.

Tavoiteajankohta: vuoden 2020 stressitestistä alkaen.

102. Kaiken kaikkiaan EIOPA järjesti stressitestin sujuvasti, vaikka ajoitus oli osallistujille hyvin haasteellinen. Se käytti useita kanavia viestintään kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja osallistuvien yritysten kanssa. Raportointijakson aikana tehdyistä lukuisista päivityksistä huolimatta mallikaaviot olivat käytännöllinen väline, joka mahdollisti yrityksille tietojen toimittamisen. EIOPA ei kuitenkaan perustellut riittävästi tiettyjen tietojen saamisen tarpeellisuutta, eikä skenaarioiden suunnittelua ja niitä koskevia oletuksia. Tämä ei edistänyt luottamuksen iskostamista kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin ja osallistujiin, joiden osuus oli erittäin tärkeä stressitestin tulosten luotettavuuden kannalta. EIOPA hyödynsi vuoden 2014 stressitestistä saamia tuloksia organisaationsa parantamiseksi vuonna 2016, mutta lähestymistapa ei ollut järjestelmällinen (ks. **kohdat 71–75**).

### **Suositus 7 – Stressitestimenetelmien avoimuutta on lisättävä**

Stressitestimenetelmän pitäisi olla avoimempi, ja EIOPAn pitäisi auttaa sidosryhmiä ja osallistujia ymmärtämään se paremmin, esimerkiksi

- a) järjestämällä seminaareja osallistujille ja alan edustajille ennen stressitestin kunnollista käynnistämistä, jotta se voi selittää testin ja skenaariot selvemmin ja kerätä sitomatonta palautetta paremmin tietoihin perustuvaa stressitestiä varten
- b) käyttämällä teknisiä asiakirjoja, jotta se voi selittää osallistujille paremmin ja yksityiskohtaisemmin tavan, jolla skenaariot (niitä koskevat oletukset) kalibroidaan, sekä sitä varten pyydettyjen tietojen laajuuden

- c) järjestämällä stressitestin jälkeen kokouksia sidosryhmien kanssa palautteen ja kokemusten saamiseksi edellisistä stressitesteistä järjestelmällisellä tavalla (eli tarkat aikataulut, viestintäkanavat ja osallistujat).

Tavoiteajankohta: vuoden 2020 stressitestistä alkaen.

### **Hallinto ja resurssit**

103. Useimmissa toimissaan EIOPA teki erittäin tiivistä yhteistyötä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Kuitenkin joissakin tapauksissa, erityisesti maavierailujen ja sisäisiä malleja koskevan työn osalta, se ei saanut riittävästi tukea kansallisilta valvontaviranomaisilta. Koska tietojen ja asiakirjojen saanti oli rajallista, EIOPA ei pystynyt suorittamaan joitakin suunnittelemaansa tarkastuksia ja analyyssejä. Koska myös kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on ratkaiseva sananvalta EIOPAn tärkeimmässä hallintoelimessä, ne voivat päättää EIOPAn toimien laajuuden työnsä tehokkuuden tarkistamista varten. Tämä oli haastavaa kyseisen toimen riippumattomuuden kannalta.

104. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EIOPAlla oli käytössä vakiintunut menettely EU:n oikeuden noudattamatta jättämisten seurantaan varten, huolimatta joistakin heikkouksista, jotka koskivat avoimuutta ulkoisia sidosryhmiä kohtaan (ks. **kohdat 76–84**).

105. Kun otetaan huomioon EIOPAn tehtävien monimutkaisuus etenkin valvonnan alalla, sen resurssit olivat hyvin rajalliset. Työryhmällä, joka vastasi 212 sisäisen mallin valvonnasta, oli vain kolme kokoaikaista työntekijää. Kaiken kaikkiaan vain 20 henkilöstön jäsentä (14 prosenttia EIOPAn koko henkilöstöstä) työskentelee suoraan valvontaosastolla, minkä lisäksi pieni määrä henkilöstöä käsittelee valvontakysymyksiä muilla osastoilla. Siten EIOPAn suunnittelema strateginen painopisteen muutos sääntelystä valvontaan ei ole vielä toteutunut (ks. **kohdat 85–89**).

**Suositus 8 – Valvontatehtäviin suunnattavia henkilöstöresursseja on lisättävä**

- a) EIOPAn olisi asteittain lisättävä huomattavasti valvontatehtävissä työskentelevän henkilöstön määrää ja asetettava itselleen vuotuisessa työohjelmassaan tältä osin erityinen ja perusteltu tavoite.
- b) Yksityiskohtaisen tarveanalyysin mukaisesti EIOPAn pitäisi myös harkita lisäresurssien pyytämistä määrittämällä selvästi tehtävät, joihin niitä tarvitaan sekä niiden vaikutus laatuun, valvontakäytäntöjen lähentymiseen ja rahoitusvakauteen.
- c) Lisäresursseja pitäisi käyttää erityisesti sisäisiä malleja, rajat ylittävää valvontaa ja EU:n oikeuden noudattamatta jättämissä koskevan EIOPAn työn tehostamiseen.

Tavoiteajankohta: 1.1.2020.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Neven Matesin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 2. lokakuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Klaus-Heiner LEHNE

*presidentti*

**KATSAUS EIOPAN VERTAISARVIOINTEJA KOSKEVIIN SUOSITUKSIIN**

Arvioinnin aihe	Loppuraportin hyväksyminen	Suoritettu työ	Vertaisarviointien perusteella suositellut toimet
Keskeiset toiminnot	Lopullisen hyväksynnän määrä tapahtua vuonna 2018.	Tämän vertaisarvioinnin tavoitteena on saada selville, miten kansalliset toimivaltaiset viranomaiset soveltavat suhteellisuusperiaatetta valvoessaan yritysten keskeisiä toimintoja, kun otetaan huomioon keskeisiä toimintoja koskevien vaatimusten, jotka on otettu käyttöön Solvenssi II -direktiivillä, täytäntöönpano.  Laajuus: kaikki Euroopan talousalueen jäsenvaltioiden kansalliset toimivaltaiset viranomaiset  EIOPAn jäsenille lähetetty	EIOPAn <ul style="list-style-type: none"> <li>- pitäisi ottaa tämän vertaisarvioinnin tulos huomioon hallintojärjestelmiä koskevien ohjeiden tarkistuksessa, erityisesti ulkoistamista koskevan ohjeen 14 osalta</li> <li>- pitäisi ottaa valvojan tarkastusprosessia koskevassa työssään huomioon käytännön havainnot, parhaat käytännöt ja tässä vertaisarvioinnissa suositellut toimet</li> </ul> Valikoitujen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten <ul style="list-style-type: none"> <li>- pitäisi kehittää ja panna täytäntöön riittäviä valvontamenettelyjä ja perusteita keskeisiä toimintoja koskevien hallintovaatimusten arviointia varten riskiperusteisessa valvontakehyksessä Solvenssi II -direktiivin 29 artiklan mukaisesti</li> <li>- pitäisi vaatia, että kaikilla (jälleen)vakuutusyrityksillä on käytössä vaikuttava hallintojärjestelmä, joka tarjoaa liiketoiminnan tarkoituksenmukaisen ja vakaan hallinnan</li> <li>- pitäisi ottaa huomioon luonne, laajuus ja monimutkaisuus sovellettaessa suhteellisuusperiaatetta yleisesti</li> <li>- pitäisi lisätä keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden ja kansallisten markkinoiden tilannetta koskevan tietämyksen välisten yhdistelmien valvontaa ja arvioida, täyttävätkö keskeisten toimintojen yhdistelmät yrityksen organisaatorakenteen toimivuuden ja riippumattomuuden kannalta tarpeelliset ehdot</li> <li>- tilanteessa, jossa vakuutusmatemaattisena toimintona on täyttää tehtävät, jotka liittyvät riskinhallintatoimintoon, kansallisten toimivaltaisten viranomaisten pitäisi arvioida eturistiriitoja</li> <li>- pitäisi erityisesti kiinnittää huomiota riskinhallintatoimintoon (...)</li> <li>- pitäisi lisätä keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden ja operatiivisten tehtävien yhdistelmien valvontaa (...)</li> </ul>



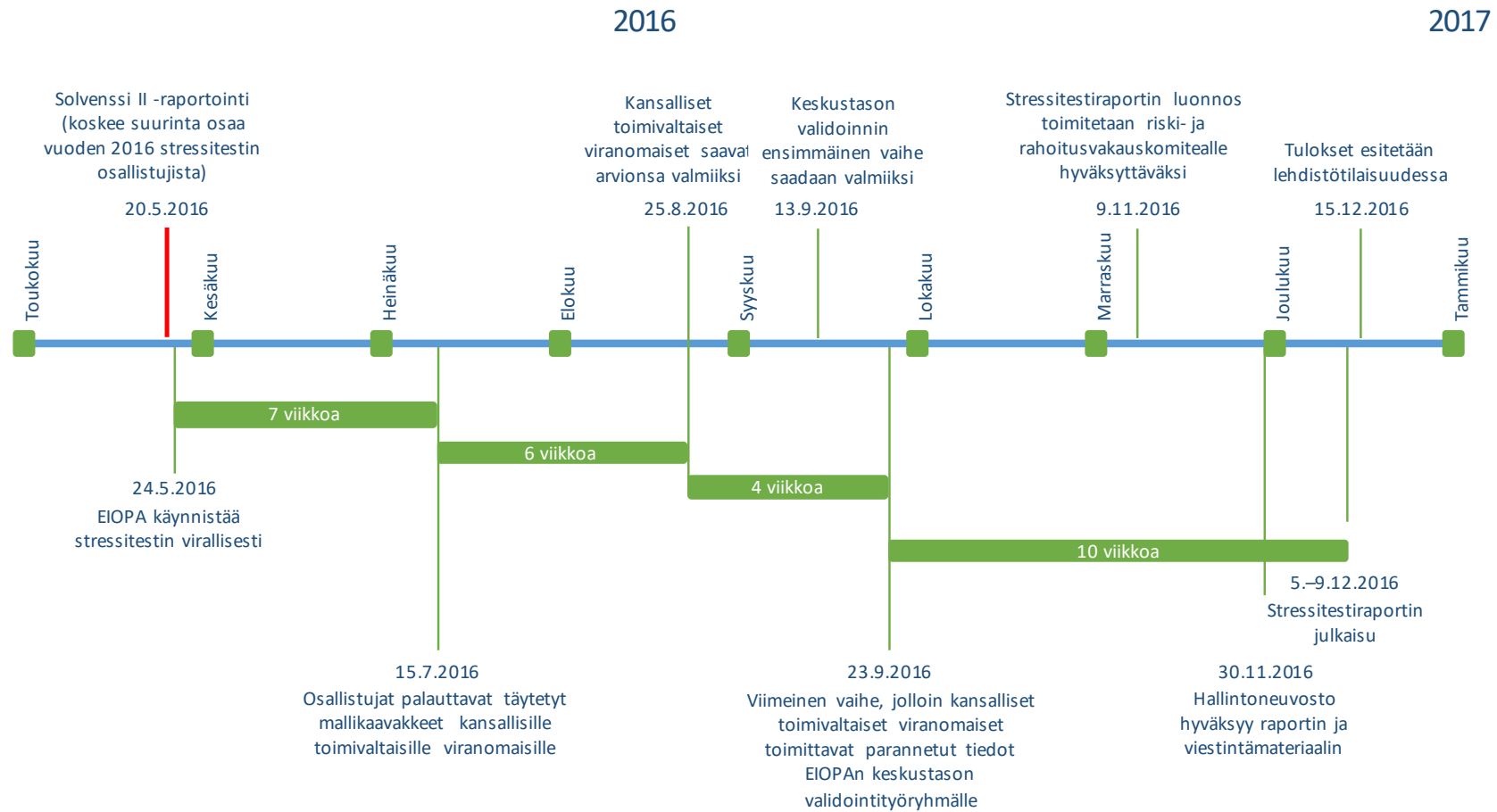
Arvioinnin aihe	Loppuraportin hyväksyminen	Suoritettu työ	Vertaisarviointien perusteella suositellut toimet
		<p>itsearviointikysely, joka on tarkistettu.</p> <p>Järjestetty käynnit kahdeksaan jäsenvaltioon ja toteutettu konferenssipuhelut 22 kansallisen toimivaltaisen viranomaisen kanssa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pitäisi toteuttaa toimivuusarviointeja myös muiden keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden kuin vakuutusmatemaattisesta toiminnosta vastaavien henkilöiden osalta</li> <li>- pitäisi myös arvioida keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden kyvykkyyttä sen jälkeen, kun on vastaanotettu ilmoitus keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden nimittämisestä, jonka yhteydessä voidaan käyttää riskiperusteista lähestymistapaa</li> <li>- pitäisi täyttää kyvykkyyden (ja sopivuuden) arviot kaikkien keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden osalta</li> <li>- pitäisi kehittää ja panna täytäntöön riittäviä valvontamenettelyjä ja perusteita keskeisiä toimintoja koskevien hallintovaatimusten arviointia varten (...)</li> </ul>
Palvelujen tarjoamisen vapaus	29.1.2015	<p>Analyysi palvelujen tarjoamisen vapautta koskevasta käytännön kokemuksesta</p> <p>Kyseessä olivat kaikki Euroopan talousalueen 31 jäsenvaltiota</p>	<p>Tärkein johtopäätös on tarve parantaa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä valvontaprosessin eri vaiheissa erityisesti tietojen tallennuksen ja kirjaamisen, hyväksymisen aikana käytävän tiedonvaihdon, riskien tunnistamisen ja kanteiden käsittelyn osalta.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- EIOPAn pitäisi tehdä tietojen keruusta muissa jäsenvaltioissa olevien sivuliikkeiden liiketoiminnan osalta pakollista palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla.</li> <li>- Kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla pitäisi olla tietojentallennusjärjestelmä, joka mahdollistaa tietojen poiminnan kotimaan yrityksistä, jotka ovat ilmoittaneet aikovansa harjoittaa toimintaa muissa Euroopan talousalueen jäsenvaltioissa palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla.</li> <li>- Kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla pitäisi olla käytössä järjestelmä, joka tarjoaa erityisesti maakohtaista ajantasaisia tietoja sellaisten yritysten lukumäärästä, jotka ovat ilmoittaneet aikovansa tarjota palveluja niiden alueella.</li> <li>- Pitäisi parantaa palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevien ilmoitustietojen tallennusta ja välttää samalla rekisterien ylikuormittamista ilmoituksilla, jotka eivät ole voimassa.</li> <li>- Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten pitäisi tunnistaa mahdolliset riskit, jotka liittyvät palvelujen tarjoamisen vapautta koskeviin toimiin, ja määrittää valvontaan liittyvä lähestymistapa, joka on mukautettu kyseisiin riskeihin.</li> </ul>

Arvioinnin aihe	Loppuraportin hyväksyminen	Suoritettu työ	Vertaisarviointien perusteella suositellut toimet
			<ul style="list-style-type: none"><li>- Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten pitäisi tutkia, miksi hyväksyntää vaaditaan yhdessä jäsenvaltiossa, kun toimintaa aiotaan harjoittaa yksinomaan tai pääasiassa toisessa jäsenvaltiossa.</li><li>- Pitäisi käsitellä ongelmia, jotka liittyvät palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien kanteiden käsittelyyn.</li></ul>

**LIITE II****VUODEN 2016 VAKUUTUSSTRESSITESTIÄ KOSKEVAT OLETUKSET**

	<b>Matalatuottoisuuskenaario</b>	<b>Kaksoisiskuskenaario</b>
<b>Menetelmä</b>	Erityisvälinettä ei käytetty	Rahoitusmarkkinahäiriöiden simulointiväline
<b>Katetut riskit</b>	Markkinariski: (1) pitkittynyt matalien korkojen kausi	Markkinariski: (1) matalatuottoisuus, jota simuloitiin EUR-SWAP-korkojen ja korkokäyrän päätekoron laskulla 4,2 prosenttiin (2) valtioiden ja yritysten joukkovelkakirjojen nopea tuottojen lisääntyminen (sekä rahoituslalla että muilla aloilla) ja häiriö (hintojen lasku) osakkeissa ja muissa omaisuusluokissa (esimerkiksi hedge-rahastot, hyödykkeet); kaupallisten ja asuinkiinteistöjen hintojen lasku
<b>Skenaarion tiedot – vastattavat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- matala tuottokäyrä (EUR-SWAP-korkojen lasku), joka luotiin 20.4.2015 havaitun matalimman koron perusteella (kahden vuoden aikana 2014–2015) eri erääntymisajoille (2, 5, 10 ja 20 vuotta) euroalueella</li> <li>- lisämuutos alaspäin 15 korkopistettä</li> <li>- muiden valuuttojen osalta EUR-SWAP-koroista vähennetyt tekijät</li> <li>- korkokäyrän päätekorko kaksi prosenttia (arvo lähellä markkinakorkoa, joka oli 1,561 prosenttia 50 vuoden EUR-SWAP-koron osalta 31.12.2015)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- simulointivälineellä johdettu matalatuottoisuusikäyrä (EUR-SWAP-korkojen lasku)</li> <li>- korkokäyrän päätekorko 4,2 prosenttia (käytetty riskittömän korkokäyrän johtamiseen).</li> </ul>
<b>Skenaarion tiedot – vastaavat</b>	ei suoraa vaikutusta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- valtioiden ja yritysten joukkovelkakirjojen nopea tuottojen lisääntyminen (sekä rahoituslalla että muilla aloilla)</li> <li>- häiriö (hintojen lasku) EU:n osakkeiden hinnoissa ja muissa omaisuusluokissa (esimerkiksi hedge-rahastot, hyödykkeet ja kiinteistöt)</li> </ul>
<b>Häiriön luonne</b>	Skenaariot johdettiin olettamalla häiriöiden esiintyvän samanaikaisesti ja äkillisesti.	
<b>Aiemmat tiedot / aikajänne</b>	EUR-SWAP-käyrän matalin piste kahden vuoden aikana (2014–2015)	2005–2015, aikajänne neljännesvuosi.
<b>Todennäköisyys</b>	Vähintään kolmen prosentin vuotuinen todennäköisyys käyrän likvidille osalle. Koko skenaarion todennäköisyyttä ei ole mahdollista arvioida tarkasti, koska siihen lisättiin korkokäyrän päätekorko (joka on lähellä markkina-arvoa ja siksi melko todennäköinen).	Koska swap-korot ja valtion joukkovelkakirjojen tuotot (jotka liittyivät aikaisemmin tiiviisti yhteen) liikkuvat eri suuntiin, skenaarion yhteinen todennäköisyys on paljon matalampi kuin kahden laukaisevan tekijän arvioitu marginaalinen todennäköisyys (0,75 prosenttia valtion joukkovelkakirjan tuottohäiriön osalta ja 0,5 prosenttia swap-korkosopimuksia koskevien

		häiriöiden osalta, mitattu yhden vuoden aikajänteellä).
--	--	---

**VUODEN 2016 STRESSITESTIN AIKAJANA**

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuinin, mukautettujen EIOPan tietojen perusteella.

**VUODEN 2014 STRESSITESTISTÄ SAADUT KOKEMUKSET JA SEURANTA VUONNA 2016**

	<b>Vuoden 2014 stressitestissä havaitut ongelmat</b>	<b>Vuoden 2016 stressitestin seuranta</b>
<b>Aikajana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skenaarioiden määrä ja monimutkaisuus ja lopullisten valmistelumallien myöhäinen toimitus</li> <li>- Liian paljon korjauksia mallikaavioihin laskentavaiheessa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alan laskelmien vaatimaa aikaa oli lyhennetty, koska stressitestissä oli vähemmän skenaarioita ja ne olivat huomattavasti yksinkertaisempia vuoteen 2014 verrattuna</li> <li>- Vähemmän korjauksia teknisiin eritelmiin (kolme korjausta vuoden 2014 stressitestin seitsemän korjauksen sijaan)</li> </ul>
<b>Laadunvarmistus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Harkittiin paikan päällä suoritettavaan valvontaan perustuvan validointiasiantuntemuksen lisäämistä</li> <li>- Validointitarkastusten täytäntöönpano kesti liian kauan</li> <li>- Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset halusivat EIOPAn välineitä omiin validointitarkoituksiin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paikan päällä suoritettavaa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvontaa ei lopulta toteutettu, koska valvontaviranomaisten matkustaminen EIOPAn tiloihin olisi vaatinut liikaa aikaa</li> <li>- EIOPA jakoi validointivälineen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa 30. kesäkuuta 2016</li> </ul>
<b>Tekniset eritelmät ja raportointimallit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teknisten eritelmien laatimiseen käytettävän ajan lisäämispyrkimykset</li> <li>- Tärkeiden tietojen (esimerkiksi riskittömät korot) konkretisoituminen viime hetkellä</li> <li>- Mallikaavioiden ja eritelmien useita päivityksiä ja uusia versioita</li> <li>- Enemmän aikaa mallikaavioiden kehittämiseen ja testaamiseen ennen testin käynnistystä</li> <li>- Selvyyden varmistaminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tekniset eritelmät jaettu alan sidosryhmien kanssa etukäteen</li> <li>- Useita päivityksiä (kolme teknisten eritelmien versiota ja viisi mallikaavioiden versiota)</li> <li>- Solvenssi II -järjestelmä käytössä, mallikaaviot vakaampia</li> </ul>
<b>Viestintä sekä kysymyksiä ja vastauksia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ei selkeää viestintää alan edustajien ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa</li> <li>- Kysymyksiä ja vastauksia: tärkeitä kysymyksiä esitettiin lähellä määräaikaa, joten osallistujilla ei ollut aikaa reagoida niihin</li> <li>- Ei viestintää lehdistön tai muiden analyytikoiden kanssa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verkko-seminaareja ja puhelinneuvotteluja ennen julkaisua</li> <li>- Viimeisin kysymysten ja vastausten päivitys julkaistiin kaksi viikkoa ennen määräaikaa</li> <li>- Usein kysytyjä kysymyksiä -osio laadittu ja saatavilla EIOPAn verkkosivustolla</li> </ul>

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin, mukautettujen EIOPAn tietojen perusteella.



**EIOPA – NORMAALIIN KÄYTTÖÖN**  
EIOPA-18-620  
21. syyskuuta 2018

## **Vastaus Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (ETT) alustavaan erityiskertomukseen**

### **(laadittu kuulemisen jälkeen)**

#### *I. Tiivistelmä*

V.

EIOPA haluaa kiittää Euroopan tilintarkastustuomioistuinta hyvästä yhteistyöstä tarkastuksen aikana. ETT:n työ on huomattavan arvokasta koko unionin järjestelmälle sen parantamisen kannalta.

VI.

Kaiken kaikkiaan EIOPA arvostaa tunnustusta, jonka ETT antaa EIOPA:lle arviossaan sen tehokkaasta vaikutuksesta vakuutussektorin valvontaan ja rahoitusvakauteen. Olemme myös tyytyväisiä lainsäätäjille esitettyihin kehoituksiin vahvistaa entisestään oikeudellista kehystä, jotta se tukisi EIOPA:n tärkeää tehtävää rajat ylittävien yritysten parissa palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden puitteissa. Jotta pystyttäisiin edelleen takaamaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, rajat ylittävien yritysten valvonnassa havaittuihin heikkouksiin on reagoitava riittävästi ja ajoissa kaikkien osapuolten taholta, koska merkittäviä haasteita on vielä käsiteltävänä.

Meneillään olevat neuvottelut Euroopan valvontaviranomaisia koskevasta tarkistuksesta sekä tulevat Solvenssi II - tarkistusta koskevat neuvottelut tarjoavat lainsäätäjille tilaisuuden keskustella siitä, kuinka lainsäädäntökehystä voitaisiin vahvistaa sen varmistamiseksi, että kunnollisia valvontatoimia voidaan tarjota sekä kansallisella että unionin tasolla.

*VII. & VIII.* [Yhteinen vastaus kohtiin VII ja VIII.]

EIOPA kannattaa sisämarkkinoiden toimintaa tehostavia lainsäädännöllisiä muutoksia, jotta sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, tasapuoliset toimintaedellytykset ja samantasoinen kuluttajansuoja kaikille EU:ssa voitaisiin varmistaa jatkossakin. Sisämarkkinoilla kansallisen valvonnan laatu ei ole enää ainoastaan kansallinen tai alueellinen kysymys, vaan Euroopan unionin sisäinen kysymys. Tämän vuoksi tarvitaan välineitä sen varmistamiseen, että kaikki valvontaviranomaiset täyttävät vaaditun tason.

X.

EIOPA on tyytyväinen siihen, että soveltamisalan ja skenaarioiden asianmukaisuus alan suurimpien riskien tunnistamiseksi on saanut tunnustusta. EIOPA aikoo keskittyä skenaarioiden selitysten parannuksiin vaativiin alueisiin siitäkin huolimatta, että ei ole mahdollista arvioida teknisesti tiettyjen laukaisevien tekijöiden (esim. korkokäyrän päätekoron muutosten) todennäköisyyttä tai vakavuutta, eikä myöskään skenaarioiden, joissa yhdistyy useita laukaisevia tekijöitä.

XI.

EIOPA on todellakin suorittanut asianmukaisen ja tarkan stressitietojen vahvistamisen. Joidenkin suositusten yleisluontoisuuden osalta EIOPA katsoo, että parannuksia on syytä tehdä, joskin on syytä huomauttaa, että yksityiskohtaisempia suosituksia voitaisiin antaa yksilöllisten, anonymisoimattomien tulosten julkaisemisen jälkeen. EIOPA voi antaa ainoastaan sellaisia stressitestien tuloksiin perustuvia suosituksia, jotka ovat tulosten julkistamisen tason ja sen oikeudellisten valtuuksien mukaisia.

XII.

EIOPA kannattaa ETT:n näkemystä, että tarvitaan lisää resursseja valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamisen vahvistamiseksi. Toistaiseksi EIOPA:lle on joka vuosi annettu kokoaikaisia toimia vastaavat määrärahat yhdenmukaisesti nykyisen ennen vuotta 2013 kehitetyn monivuotisen rahoituskehyn kanssa. Huolimatta EIOPA:n pyynnöistä saada lisää resursseja, joilla tuettaisiin valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamisen tavoitetta, nykyinen monivuotinen rahoituskehys ei ole heijastanut näitä tarpeita.

XIII.

EIOPA hyväksyy kaikki suositukset. Erityiset kommentit yksittäisistä suosituksista ovat jäljempänä.

## II. Havainnot

*EIOPA:n suositukset liittyvät havaittuihin heikkouksiin, mutta seuranta puuttuu*

17.

EIOPA:n strategia, joka koskee sen itsenäistä valvontaa, sisältää ehdotuksen pienemmästä määrästä keskittyneempiä suosituksia kansallisille toimivaltaisille viranomaisille sekä säännöllisen seurantaprosessin liittämistä niihin.

21.

EIOPA:n ensimmäinen liiketoiminnan valvontaa käsittelevä strategia ”*Strategy on conduct of business supervision*” (julkaistu 2016) kaavailee käytettävissä olevien työkalujen lisäkehittämistä – tällaisia työkaluja ovat aihekohtaiset arvioinnit, kulutuksen kehityssuuntia käsittelevät raportit, vähittäismyynnin riski-indikaattorit ja tehostettu markkinaseuranta.

Vakavaraisuusvalvontaa ja menettelytapojen valvontaa koskeva sääntelykehys kehittyi eri tahdissa eri puolilla Eurooppaa ja EU:n lainsäädännössä. Menettelytapoja koskeva sääntelykehys kehittyi vasta sen jälkeen, kun vakuutusalan tarjoamista koskeva direktiivi (IDD-direktiivi) (sovelletaan 1. lokakuuta 2018 lähtien) ja vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskeva asetus (sovelletaan 1. tammikuuta 2018 lähtien) oli pantu täytäntöön. Kuten myöhemmässä strategia-asiakirjassa on esitetty, EIOPA:n tavoitteena on alkaa soveltaa samoja valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamiseen ja valvonnan suorittamiseen laadittuja välineitä, jotka on kehitetty EIOPA:n Solvenssi II:n parissa ja liiketoiminnan menettelytapojen valvonnassa saamien kokemusten pohjalta, sekä sisällyttää enenevässä määrin menettelytapojen valvonnan näkökohtia vakavaraisuuteen liittyvään työhönsä. Vakavaraisuuden ja menettelytapojen valvontatyö alkaa eri vauhdilla, mutta niiden tulisi lopulta yhdistyä, jolloin synergiaa saadaan yhä enemmän.

22.

Valvontakäsikirjan kehittäminen oli toistuva prosessi, jonka aikana monet luvut hyväksyttiin vuosina 2016 ja 2017 ja viimeiset neljä lukua huhtikuussa 2018. Monilla uusilla Solvenssi II:n alueilla tarvittiin kokemusta ennen suositusten laatimista hyvistä käytännöistä. Tätä toteamusta tukee se, että 17 kansallista toimivaltaista viranomaista vastasi ”kyllä” ja vain 4 kansallista toimivaltaista viranomaista vastasi ”ei” kysymykseen ”Oliko käsikirjan julkaisuaikataulu sopiva tarkoituksiisi?”.



27.

EIOPA on samaa mieltä siitä, että rajat ylittävän liiketoiminnan valvontaa on syytä vahvistaa lisää sääntelyn avulla. EIOPA on puuttunut tilanteeseen jo nykyisen lainsäädännön puitteissa ja julkaissut vakuutusvalvontaviranomaisten yhteistyötä koskevan päätöksen, joka käsittelee sivukonttoreiden kautta toteutettavan rajat ylittävän toiminnan valvojien välistä yhteistyötä, vapautta tarjota palveluja toimintaa aloitettaessa sekä jatkuvaluonteista valvontaa.

44.

Mallien vertailuun ja mallien kehityksen seurantaan saatavissa olevien tietojen edelleen parantaminen on EIOPA:n ensisijainen tavoite tulevaisuutta ajatellen, ja tämä tulee olemaan yksi niistä elementeistä, joita tarkastellaan huolellisesti tulevassa Solvenssi II:n tarkistuksessa.

50.

EIOPA on samaa mieltä ETT:n kanssa siitä, että mahdollisuus arvioida sisäinen malli yksityiskohtaisemmin voisi tarjota EIOPA:lle lisää arvokkaita tietoja. Tosin, kuten myös ETT on huomauttanut, EIOPA:n resurssit tällä alueella ovat vähäiset. Ottaen huomioon asiantuntijoiden parhaillaan tekemän työn ja kyseisen vakuutus konsernin matalan riskiprofiilin EIOPA:n täytyi valitettavasti alentaa pyynnön tärkeysjärjestystä muiden käynnissä olevien toimien hyväksi.

52.

Solvenssi II:n ensimmäisen soveltamisvuoden aikana EIOPA onnistui suorittamaan stressitestiharjoituksen, joka todetusti tunnisti sektorin suurimmat riskit uuden lainsäädäntökehityksen puitteissa.

EIOPA on luottavainen skenaarioiden kalibroinnin asianmukaisuuden suhteen mutta on kuitenkin sitoutunut jatkamaan sen metodologisen kehityksen kehittämistä ja skenaarioiden selitysten parantamista.

56.

EIOPA ei pidä tämän skenaarion todennäköisyyden osittaista arviointia sopivana menetelmänä skenaarion vakavuuden perustelemiseksi, varsinkin jos siitä jätetään ulkopuolelle vaikutus, joka johtuu korkokäyrän päätekoron muutoksesta 4,2 prosentista 2 prosenttiin. Osittainen arvio, joka koskee vain käyrän likvidiä osaa, voi johtaa vääriin tulkintoihin, koska oletus eri korkokäyrän päätekorosta on tämän skenaarion keskeinen tekijä.

EIOPA uskoo, että sisällyttämällä korkokäyrän päätekoron muutoksen skenaarioon siitä tulee riittävän vakava.

EIOPA on sitä mieltä, että alaviitteessä 9 oleva vertailu sääntelyn mukaisen korkokäyrän päätekoron ja markkinakorkojen välillä ei sovellu skenaarion vakavuuden arviointiin. Solvenssi II asettaa korkokäyrän päätekoron soveltamisen 4,2 prosenttiin (vuodelle 2016) Euroopan vakuutuslalle. Täten skenaarion vakavuuden asianmukaisen arvion tulisi olla korkokäyrän päätekoron 4,2 prosentin (määrätty kyseisenä ajankohtana) ja skenaarion korkokäyrän päätekoron 2 prosentin välillä. Arvion ei tule sisältää markkinakorkoja, jotka eivät välttämättä ole syviä, likvidejä ja läpinäkyviä pitkillä aikaväleillä.

57.

Ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyä menetelmää, joilla voitaisiin määrittää sellaisen skenaarion todennäköisyys, jossa markkinakorkojen muutos yhdistetään säänneltyjen parametrien kuten korkokäyrän päätekoron muutoksiin. EIOPA ei ole määrittänyt käyrän alkuosan (likvidin) todennäköisyyttä, koska ei olisi teknisesti asianmukaista arvioida skenaarion osittaista todennäköisyyttä.

58.

Vuoden 2016 stressitestin laajuus perustui yksittäisiin yrityksiin, joiden liiketoiminnasta suurin osa on vakuutettu yhdessä maassa. Ottaen huomioon tämän ja skenaariosta johtuvat oletukset EIOPA pitää käytettyä menetelmää sopivana päämäärää ajatellen. EIOPA priorisoi tavoitteen, joka merkitsee oikeasuhteista vaikutusta kaikille osallistujille Euroopan talousalueen laajuudessa testissä, täysin markkinoiden kanssa yhdenmukaisen lisäskenaarion kehittämisen sijaan.

## 59-62. Kappaleet 59–62 ja laatikko 5

EIOPA kehitti double-hit-skenaarioiden yhteistyössä EJRK:n kanssa. EJRK:n teknisen erimielisyyden mukaisesti EIOPA uskoo, että

- pidempi tietojenkeräysjakso, esim. 20 vuotta toteutetun 11 vuoden keräysjakson sijaan, ei olisi johtanut luotettavampiin tuloksiin. Epäilemme, ettei tämä olisi vahvistanut merkittävästi skenaarion kokonaislaatua tai taannut tasaisempaa häiriöiden jakautumista. Erityisesti tietojenkeräysjakson jatkaminen 20 vuoteen olisi johtanut sellaisten havaintojen sisällyttämiseen, jotka liittyvät kestävämmän taloudellisen yltäkylläisyyden ja poikkeuksellisen alhaisen volatilitietin taloudelliseen vaiheeseen.
- EIOPA:n stressitesti on luonteeltaan 28 EU-jäsenvaltion laajuinen. Tästä syystä skenaarion taloudellisen johdonmukaisuuden ja havaitun häiriöiden tasaisen jakautumisen sellaisiin varallisuushintoihin kuin valtion joukkovelkakirjat välillä on aina olemassa jännite.

EIOPA on sitä mieltä, että laatikot 5 ja 6 painottavat liikaa joitakin näkemyksiä. On syytä huomata, että tällaiset näkemykset voivat olla skenaarioiden markkinajohdonmukaisuuden periaatteen vastaisia.

### 63.

EIOPA:n teknisiä eritelmiä täydennettiin julkisilla kysymysten ja vastausten päivityksillä, ja niissä keskityttiin pikemminkin häiriöiden soveltamiseen ja ohjeisiin mallien täyttämistä selkeyttä ja resurssitehokkuutta ajatellen kuin teknisiin perusteisiin. Myös tämä perustui palautteeseen ja kokemuksiin, jotka oli saatu aikaisemmista testeistä. Niissä osallistujat vaativat yhtäältä konkreettisia esimerkkejä ja selityksiä ja toisaalta joustavuutta ja rakennettaan koskevien määräysten vähäisyyttä.

EIOPA ei neuvottele skenaarioiden vakavuudesta, mikä on myös linjassa harjoituksen luonteen kanssa, jonka mukaan harjoituksessa voi epäonnistua. Skenaarioiden kertomukset ovat julkisesti saatavilla niihin liittyvissä [EJRK<sup>1</sup>](#) ja [EIOPA<sup>2</sup>](#) -asiakirjoissa.

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

### 65.

Päinvastoin kuin kansallisissa testeissä EU:n laajuudessa harjoituksessa tulokset on esitetty valtioiden tasolla homogeenisten tuotteiden sijaan. Tämä erottava ominaisuus on yksi tällaisten raporttien keskeisistä hyödyistä.

EIOPA:n stressitestin raportti sisältää tulokset jälkikäteen tehtävästä analyysistä, johon viitataan kappaleesta 88 eteenpäin ja joka sisältää myös erottelun keskeisten tuoteryhmien ja tuoteominaisuuksien välillä. Tämä menetelmävalinta tarjoaa suuressa määrin samanlaisia havaintoja kuin ennakoerottelu tarjoaisi.

### Kuva 13

EIOPA on tietoinen otokseen osallistuneiden heterogeenisyydestä, joka oli läpinäkyvästi esitetty EIOPA:n stressitestin raportissa ja otettiin myös huomioon tuloksia analysoidessa.

Katso erityisesti EIOPA:n stressitestiraportin kohta 3.1.4 ja kappale 90 (esimerkki päätelmistä), jossa selitetään, kuinka tulokset näyttävät viittaavan selkeästi siihen, että lakisääteiset vakavaraisuusvaatimukset ovat korkeammat yrityksille, jotka ovat alttiita tällaisen skenaarion riskille. Tämä huomio on tärkeä, sillä se osoittaa, että yritykset, jotka ovat suhteellisesti herkempiä markkinaolosuhteiden muutoksille (kuten stressitestissä havaittiin), eivät ole välttämättä yhtään sen huonompia tai riskialttiimmassa asemassa kuin muiden ryhmien yritykset suhteellisesti korkeamman pääomanmuodostuksen tason vuoksi.

67.

Jo vuoden 2018 testissä EIOPA pyysi teknisistä vaikeuksista huolimatta ja joustavuuden sallien arviota osallistujien stressin jälkeisestä pääomatilanteesta.

68.

Vuoden 2018 stressitestiä varten EIOPA on jo pyytänyt osallistujien kirjallisen suostumuksen tulosten yksilölliseen paljastamiseen.

69.

Vuoden 2016 stressitestin suositukset olivat yleisluonteisia, koska tuloksia ei julkaistu yksilöllisesti ja koska 2016 oli ensimmäinen Solvenssi II:n täytäntöönpanovuosi, joka oli myös haasteellinen kausi kansallisille toimivaltaisille viranomaisille.

Vaikka kunnollista riskinhallintaa koskeva suositus on luonteeltaan laava, se on tärkeä aikana, jolloin vaatimuksesta yritysten kunnollisten riskinhallintakäytäntöjen varmistamisesta on juuri määrätty.

72.

Vaikka EIOPA myöntääkin tarpeen parantaa kommunikointia sidosryhmien kanssa, on aina olemassa joitakin asioita, joita käsitellään ainoastaan valvontayhteisössä. Yksityiskohtainen kommunikointi erityisestä validointimallien käytöstä voi vaarantaa validointimenetelmän.

Lisäksi osallistujien konsultointi skenaarioiden suunnittelussa on haitallinen tekijä EU-kontekstissa, vaikka siitä voi olla hyötyä kansallisen tason testeissä.

74

Monimutkaisuutta on vaikea välttää tällaisessa testissä, minkä seurauksena tarvitaan päivityksiä. Kuten sanottu, EIOPA pyrkii aina minimoimaan tällaisten päivitysten vaikutukset tarjoamalla tukivälineitä.

83.

EIOPA käyttää monia tapoja tietojen keräämiseen tapauksista, joissa on mahdollisesti rikottu unionin lainsäädäntöä. EIOPA kerää tietoa mahdollisista unionin lainsäädännön rikkomistapauksista vertaisarviointien, tarkastuskäyntien, kollegioiden työn tai sidosryhmien kanssa pidettävien epävirallisten kokousten aikana. EIOPA on myös valmis vastaanottamaan tietoa osallisryhmiltään tai ulkoisilta osapuolilta.

Tapauksissa, joissa mahdollinen unionin oikeuden rikkominen liittyy tiettyyn yritykseen kohdistuviin valvontatoimiin, pidetään valmistavat keskustelut suljetuin ovin EIOPA:n hallintoneuvoston istunnossa valvontaviranomaisten kesken. Näin voidaan varmistaa luottamuksellisen tiedon vaihtamiseen tarvittava luottamuksellisuus.

#### *Laatikko 10 – Unionin lainsäädännön rikkomista koskevaa menettelyä ei sovellettu*

EIOPA oli yhä arvioimassa tätä tapausta ottaen huomioon tapauksen monimutkaisuuden, joka liittyi rajat ylittäviin toimiin ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten eriäviin arvioihin valvonnan yhteydessä, mikä vaati tapauksen perusteellista arvioimista.

87.

Tukeakseen siirtymistä sääntelystä valvontaan EIOPA suoritti sisäisen uudelleenjärjestelyn vuonna 2016. Se johti valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamiseen keskittyvien tiimien perustamiseen valvontaprosessien osastoon, valvontaosastoon ja liiketoiminnan menettelytapojen valvontatyöryhmään. Kaikki nämä osa-alueet ovat kasvaneet huomattavasti vuodesta 2016, ja niitä aiotaan kehittää edelleen tulevina vuosina.

Lisäksi on syytä todeta, että EIOPA:lla on edelleen tärkeä rooli sääntelykehikseen vaikuttamisessa sekä vakuutus- että eläkesektorilla. Tästä syystä on välttämätöntä säilyttää riittävä määrä henkilöstöä ja asiantuntijuutta myös toimintalinjojen alueella. Monia tärkeitä hankkeita on meneillään, kuten InsurTech ja Sustainable finance sekä Solvenssi II:n tarkistus tulevina vuosina.

### *Suositus 1 – Valvontavälineiden kohdistumisen ja seurannan parantaminen*

EIOPA hyväksyy suosituksen vahvistaa entisestään prosessejaan itsenäisten valvonta- ja vertaisarviointiensa saralla.

95.

Sisämarkkinat tarjoavat kilpailumekanismin kautta laajemman valikoiman tuotteita ja parempia hintoja Euroopan unionin kansalaisille. Sekä vakavaraisuutta että liiketoiminnan menettelytapoja koskeva korkealaatuinen, johdonmukainen ja yhtenäinen valvonta tarjoaa kuluttajansuojan, joka on EIOPA:n tehtävän ja valtuutuksen ytimenä.

Jotta voitaisiin taata jatkossakin hyvin toimivat sisämarkkinat, kaikkien asiaankuuluvien osapuolten on reagoitava riittävästi ja ajoissa rajat ylittävien liiketoimien valvonnassa havaittuihin heikkouksiin, sillä on vielä käsiteltävä merkittäviä haasteita sen varmistamiseksi, että sisämarkkinat voivat hyödyntää kaikkia mahdollisuuksiaan kansalaisten hyödyksi.

Meneillään olevat neuvottelut Euroopan valvontaviranomaisia koskevasta tarkistuksesta sekä tulevat Solvenssi II -tarkistusta koskevat neuvottelut tarjoavat lainsäätäjille tilaisuuden keskustella siitä, kuinka lainsäädäntökehystä voitaisiin vahvistaa sen varmistamiseksi, että kunnollisia valvontatoimia voidaan tarjota sekä kansallisella että unionin tasolla.

### *Suositus 2 – Rajat ylittävien yritysten valvonnan vahvistaminen*

EIOPA hyväksyy suositukset ja pyrkii edelleen kaikin tavoin yhteistyössä lainsäätäjien kanssa vahvistamaan lainsäädäntökehystä entisestään tukeakseen EIOPA:n tärkeää tehtävää rajat ylittävien yritysten valvonnassa palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden puitteissa.

Järjestelmän heikkouksien havaitseminen rajat ylittävien yritysten valvonnassa on keskeinen tulos, johon kaikkien asiaankuuluvien osapuolten on reagoitava riittävästi ja ajoissa, sillä merkittäviä haasteita on vielä kohdattavana.

EIOPA on valmis jakamaan kokemuksiaan lainsäätäjien ja komission kanssa tarjotakseen tietoa kohdatuista haasteista ja ehdotuksia siitä, millä tavoin nykyistä lainsäädäntökehystä voitaisiin parantaa haasteiden käsittelemiseksi.

### *Suositus 3 – Sisäisten mallien valvonnan järjestelyjen vahvistaminen*

EIOPA hyväksyy suosituksen ja myöntää, että johdonmukainen ja yhdenmukainen sisäisten mallien valvonta sisämarkkinoilla vaatii lisäponnistuksia kaikilta asiaankuuluvilta osapuolilta, sekä ottaa mielellään vastaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tuen.

99.

EIOPA haluaa korostaa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen yleisesti myönteistä arviota seuraavista:

- skenaarioiden tehokkuus alan suurimpien riskien käsittelyssä
- soveltamisalan ja menetelmien asianmukaisuus ottaen huomioon Solvenssi II:n ensimmäisen täytäntöönpanovuoden
- varmennus- ja tietovirheiden puuttuminen.

EJRK:n mukaisesti EIOPA säilyttää teknisen erimielisyyden huomautusten kanssa skenaarioiden kalibroinnista.

EIOPA myöntää kuitenkin, että vielä on parannettavaa skenaarion selittämisessä sidosryhmille, ja aikoo jatkaa siihen liittyvää työtä.

#### *Suositus 4 – Stressitestiskenaarioiden suunnittelun parantaminen*

EIOPA hyväksyy suosituksen skenaarioidensa parantamisesta. Jo vuonna 2017 lisäeläkelaitoksen stressitestissä mutta myös vuoden 2018 vakuutusstressitestissä EIOPA on luottanut EJRK:n ja EKP:n häiriöiden simulointivälineeseen markkinaskenaarioissa. Tiettyihin vakuutuksiin liittyvät skenaariot (esim. luonnonkatastrofit) vaativat erilaista asiantuntijuutta, ja niitä käsittelevät EIOPA, kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja ulkoiset vakuutusasiantuntijat.

Siitä huolimatta täyden skenaarion todennäköisyyttä ei voida arvioida. Kun kvantifiointi on mahdollista, EIOPA dokumentoi erilaisten laukaisevien tapahtumien todennäköisyyden sisäisen analyysin tarkoituksiin skenaarion hyväksymismenetelmän aikana.

Lisäksi EIOPA aikoo jatkaa yhteistyötä EJRK:n ja EKP:n kanssa ja käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita, kuten EIOPAn jäsenistön asiantuntijoita, analysoidakseen ja arvioidakseen skenaarioita.

#### *Suositus 5 – Asianmukaisempien suositusten jakaminen kansallisille toimivaltaisille viranomaisille*

EIOPA hyväksyy suosituksen.

Stressitestien tulosten perusteella EIOPA aikoo jakaa suosituksia, jotka ovat yhdenmukaisia tulosten julkistamistason ja sen oikeudellisten valtuuksien kanssa. Täsmällisemmät suositukset olisivat mahdollisia, jos julkaistaisiin yksilölliset, anonymisoimattomat tulokset.

#### *Suositus 6 – Yksilöllisten stressitestien tulosten julkaisemisen edistäminen*

EIOPA hyväksyy suosituksen.

EIOPA tulee edistämään stressitestien tulosten julkaisemista yksilötasolla varsinkin silloin, kun se on asianmukaista rahoitusvakauden kannalta. Jo vuoden 2018 stressitestiä varten EIOPA on nykyisten oikeudellisten valtuuksiensa mukaisesti pyytänyt osallistujien suostumusta yksilöllisten tulosten julkaisemiseen. Teknisissä eritelmissä ja tietolomakkeissa mainitaan jo tiedot ja indikaattorit, jotka julkistettaisiin yksilöllisellä tasolla.

#### *Suositus 7 – Stressitestin menetelmien läpinäkyvyyden lisääminen*

EIOPA hyväksyy suosituksen.

EIOPA aikoo tehostaa edelleen ja virallistaa kommunikointia ja konsultointia sidosryhmien ja osallistujien kanssa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisesti.

105.

Katso EIOPA:n vastaus kappaleeseen XII tiivistelmästä.

#### *Suositus 8 – Valvontatehtäviin suunnattujen henkilöstöressurssien vahvistaminen*

EIOPA hyväksyy suosituksen ja ottaa mielellään vastaan tuen lisäressurssien saamiseksi EIOPA:lle tarvittavien tehtävien suorittamiseksi, jotta voitaisiin parantaa valvonnan laatua ja yhdenmukaistamista sekä taloudellista vakautta.

<b>Tapahtuma</b>	<b>Päivämäärä</b>
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	5.12.2017
Kertomusluonnos lähetetty EIOPAlle	19.7.2018
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	2.10.2018
EIOPAn viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	26.10.2018

**EIOPA on yksi kolmesta Euroopan valvontaviranomaisesta. Sen tehtävänä on tukea rahoitusjärjestelmän vakautta sekä suojella kuluttajia vakuutusten ja lisäeläkkeiden aloilla. Vakuutusmarkkinat vastaavat arvoltaan noin kahta kolmasosaa EU:n BKT:stä ja muodostavat merkittävän osuuden rahoitusalaista Euroopassa. Vakuutusmarkkinoiden toimimattomuus voisi vaikuttaa haitallisesti reaalitalouteen ja kuluttajien hyvinvointiin. Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko EIOPAn toiminta ollut valvonnan, valvontakäytäntöjen lähentymisen ja rahoitusvakauden näkökulmasta vaikuttavaa. Viimeksi mainitulla osa-alueella tilintarkastustuomioistuin keskittyi vuoden 2016 vakuutusstressitestiin. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EIOPA on käyttänyt lukuisia erilaisia välineitä hyvin, joskin niiden suunnittelua ja seuranta on parannettava. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lukuisia systemaattisia ongelmia, jotka liittyvät rajat ylittävän liiketoiminnan valvontaan ja sisäisiin malleihin. EIOPAn, kansallisten valvojien sekä lainsäätäjien on pyrittävä ratkaisemaan nämä haasteet esimerkiksi kesken olevan Euroopan valvontaviranomaisten tarkastusprosessin yhteydessä.**



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

**EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: [eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx)  
Verkkosivut: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2018.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.