

Særberetning

EIOPA bidrog væsentligt til tilsynet og stabiliteten i forsikringssektoren, men der er fortsat store udfordringer

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regelofterholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne beretning er udarbejdet af Revisionsafdeling IV - der ledes af Neven Mates, medlem af Revisionsretten - som har fokus på områderne regulering af markeder og konkurrenceøkonomi. Revisionsarbejdet blev udført under ledelse af Rimantas Šadžius, medlem af Revisionsretten. I forbindelse med udarbejdelsen af beretningen fik han støtte af Mindaugas Pakštys, Tomas Mackevičius, Aušra Maziukaitė og Niamh Carey fra sit kabinet samt af direktør Zacharias Kolias og opgaveansvarlig Kamila Lepkowska. Revisionsholdet bestod af Matthias Blaas, Vasileia Kalafati, Marion Kilhoffer, Anna Ludwikowska og Josef Sevcik. Lingvistisk støtte blev ydet af Mark Smith.



Fra venstre til højre: Zacharias Kolias, Kamila Lepkowska, Tomas Mackevičius, Niamh Carey, Mindaugas Pakštys, Rimantas Šadžius, Matthias Blaas, Anna Ludwikowska, Josef Sevcik, Vasileia Kalafati, Aušra Maziukaitė.

INDHOLD

	Punkt
Forkortelser	
Glossar	
Resumé	I-XIII
Indledning	1-8
Forsikringsmarkedet i den europæiske økonomi	1-3
EIOPA som del af Det Europæiske Finanstilsynssystem	4-6
Reformen af de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'erne)	7-8
Revisionens omfang og revisionsmetoden	9-13
Bemærkninger	14-89
Del I - EIOPA har truffet hensigtsmæssige tiltag til at sikre, at NCA'ernes tilsyn er konsekvent, men mangler en systematisk tilgang til opfølgning	14-22
EIOPA identificerede betydelige svagheder i tilsynskvaliteten	16
EIOPA's anbefalinger afspejler de identificerede svagheder, men mangler opfølgning	17-18
Det underliggende arbejde var generelt grundigt og fyldestgørende, men processerne var tidskrævende	19-22
Del II: Der er fortsat systemiske svagheder i det nuværende system til tilsyn med grænseoverskridende virksomhed, men EIOPA har gjort en indsats for at beskytte forsikringstagerne	23-36
Det nuværende system med tilsynskollegier giver forsikringsselskaber og tilsynsmyndigheder forkerte incitamenter	25-29
EIOPA udvikler ad hoc-redskaber til at beskytte forbrugerne, men tilsynsmæssig konvergens forbliver en udfordring	30-32
EIOPA spillede en nyttig rolle i flere tilsynskollegier vedrørende grænseoverskridende koncerner trods begrænset samarbejde med NCA'er	33-36
Del III - Manglende konvergens i tilsynet med interne modeller, selv om EIOPA havde taget de første skridt	37-50
Konvergens på området interne modeller er fortsat meget begrænset	39-42

EIOPA gjorde en indsats for at øge konvergensens ved hjælp af overensstemmelsesprojekter	43-47
EIOPA har ikke tilstrækkelig adgang til data om interne modeller til at føre tilsyn	48-50
Del IV - EIOPA udførte pålideligt arbejde vedrørende stresstesten af forsikringssektoren i 2016, men vi konstaterede mangler i dens udformning og anbefalinger	51-75
Stresstestens omfang var hensigtsmæssigt, og de identificerede risici var relevante, men de anvendte scenariers kalibrering og begrundelse var mangelfuld	52-63
EIOPA validerede og aggregerede dataene korrekt	64-65
EIOPA præsenterede relevante resultater, som viste sektorens sårbarhed	66-68
Nogle af anbefalingerne var for generelle og foreslog ikke specifikke tiltag	69-70
EIOPA gennemførte stresstesten på en struktureret måde, dog med visse vanskeligheder med hensyn til timing og dokumentation	71-75
Del V - EIOPA's ledelsesforhold og begrænsede ressourcer skaber en udfordring med hensyn til at nå målene	76-89
Effektiviteten af EIOPA's arbejde afhænger af NCA'ernes bidrag, og EIOPA's ledelsesforhold skaber udfordringer	77-79
Procedurerne for brug af juridiske instrumenter er baseret på et solidt grundlag, men der mangler i nogle tilfælde gennemsigtighed og en proaktiv tilgang	80-84
EIOPA's ressourcer til at udføre tilsynsarbejde var begrænsede og ikke overført fra det reguleringsmæssige arbejde	85-89
Konklusioner og anbefalinger	90-105
Bilag I - Oversigt over anbefalinger fra EIOPA's peerevalueringer	
Bilag II - Underliggende antagelser for 2016-stresstesten af forsikringssektoren	
Bilag III - Tidslinje for 2016-stresstesten	
Bilag IV - Erfaringerne fra 2014-stresstesten og opfølgningen i 2016	
EIOPA's svar	

FORKORTELSER

EBA	Den Europæiske Banktilsynsmyndighed
EIOPA	Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger
ESA'er	Europæiske tilsynsmyndigheder
ESFS	Det Europæiske Finanstilsynssystem
ESRB	Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici
EØS	Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde
NCA	National kompetent myndighed
ORSA	Vurdering af egen risiko og solvens
SCR	Solvenskapitalkravet
UFR	Endelig forwardrente

GLOSSAR

Det Europæiske Finanstilsynssystem (ESFS)	ESFS er et system for finansielt tilsyn på mikro- og makroplan, der er centreret omkring de tre europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'er) - EBA, EIOPA og ESMA - Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) og de nationale tilsynsmyndigheder.
Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB)	ESRB er ansvarligt for makrotilsyn med EU's finansielle system samt forebyggelse og reduktion af systemiske risici. ESRB overvåger og vurderer systemiske risici og udsteder i relevante tilfælde advarsler og anbefalinger.
Endelig forwardrente (UFR)	UFR er den risikofri rente, som den risikofri rentekurve konvergerer mod efter det såkaldte Last Liquid Point (f.eks. 20 år for euro). UFR anvendes til at finde rentekurven for meget langfristede passiver, fordi der kun er et begrænset antal transaktioner på markedet (ikke tilstrækkelig likviditet).
Intern model	En intern model er en avanceret metode til beregning af risici, der hidrører fra et forsikringsselskabs virksomhed. Forsikringsselskaber kan vælge at bruge en intern model til at beregne deres overordnede risikosituation bedre end ved hjælp af standardformlen; dernæst fastlægges kapitalkravet på grundlag af den beregnede risikosituation. Interne modeller skal opfylde en række betingelser og skal være godkendt af den eller de ansvarlige tilsynsførende.
National kompetent myndighed (NCA)	NCA'er er de nationale myndigheder i de enkelte medlemsstater, som har beføjelse til at føre tilsyn med forsikringsselskaber (derfor også kaldet "nationale tilsynsmyndigheder"). En NCA, som er ansvarlig for at føre tilsyn med et forsikringsselskab, der har fået sin licens i den pågældende NCA's medlemsstat, kaldes "hjemlandets tilsynsmyndighed". Alle øvrige NCA'er er "værtslandenes tilsynsmyndigheder" for det pågældende forsikringsselskab, hvis det udøver virksomhed gennem et datterselskab i deres respektive medlemsstater.
Solvens II	EU's Solvens II-direktiv, der trådte i kraft i 2016, satte solvensrisici i centrum for en harmoniseret lovgivningsramme for forsikringsselskaber. Lovgivningsrammen stiller krav vedrørende nødvendig økonomisk kapital ("søjle 1"), ledelse og risikostyring ("søjle 2") samt indberetningsstandarder ("søjle 3") for alle forsikringsselskaber i Europa. De anførte mål for Solvens II er at forbedre forbrugerbeskyttelsen, modernisere tilsynet, uddybe EU's markedsintegration ved at harmonisere tilsynsordninger og øge EU-forsikringsselskabers internationale konkurrencedygtighed.
Solvenskapitalkravet (SCR)	SCR er det kapitalbeløb, som forsikringsselskaberne i henhold til Solvens II skal være i besiddelse af for at overholde kravene til søjle 1. Det bør sikre, at forsikringsselskaberne med meget stor sandsynlighed (99,5 %) opfylder deres forpligtelser over for forsikringstagere og begunstigede over en 12-måneders periode.

Standardformel	Standardformlen er den standardmetode, der anvendes til at beregne et forsikringsselskabs risikosituation i overensstemmelse med Solvens II. Standardformlen er opdelt i risikomoduler, som aggregeres og fastlægger kapitalkravet.
Tilsynskollegiet	Tilsynskollegiet er en permanent, men fleksibel struktur for koordinering og lettelse af beslutningstagningen vedrørende tilsynet med en forsikringskoncern, der er aktiv i mere end én medlemsstat.
Vurdering af egen risiko og solvens (ORSA)	En ORSA er en årlig intern procedure, som foretages af forsikringsselskaber for at vurdere, om deres risikostyring og solvensstatus er tilstrækkelig både under normale forhold og under forhold med stress. En ORSA er et forsikringsselskabs egen vurdering af dets nuværende og fremtidige risici.

RESUMÉ

I. Forsikringsbranchen udgør en væsentlig del af EU's finanssektor. Den forvalter aktiver til en værdi af ca. to tredjedele af EU's årlige BNP. Hvis forsikringsselskaber går konkurs, kan det potentielt få aktiviteterne i den finansielle sektor til at bryde sammen og derved indvirke negativt på realøkonomien og forbrugerne.

II. Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) blev oprettet i 2011 efter reformen af tilsynet med EU's finanssektor oven på finanskrisen i 2007-2008. EIOPA er et uafhængigt rådgivende organ for Kommissionen, Parlamentet og Rådet.

III. EIOPA's hovedansvar er støtte det finansielle systems stabilitet, sikre markedernes og de finansielle produkters gennemsigtighed samt beskytte forsikringstagere. Desuden overvåger det potentielle risici og sårbarheder i sektoren. Dets ansvarsområder er opdelt i fire brede kategorier: regulering, tilsyn og tilsynsmæssig konvergens, finansiell stabilitet og forbrugerbeskyttelse.

IV. Vi undersøgte, om EIOPA bidrager væsentligt til tilsynet og den finansielle stabilitet i forsikringssektoren. Vi undersøgte navnlig EIOPA's tiltag inden for tilsyn og tilsynsmæssig konvergens (samarbejde med kompetente nationale myndigheder (NCA'er), deres arbejde med interne modeller og grænseoverskridende virksomhed), 2016-stresstesten af forsikringssektoren samt hensigtsmæssigheden af EIOPA's ressourcer og ledelse.

V. Revisionen omfattede primært EIOPA's tilsynsaktiviteter i perioden 2015-2017 og 2016-stresstesten. Revisionsbeviset kommer fra besøg hos EIOPA og en dokumentgennemgang på stedet samt fra møder med de relevante tjenestegrene i Kommissionen, Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici, NCA'er, akademiske eksperter og interessenter. Revisionen bygger også på resultaterne af to spørgeundersøgelser.

VI. Vores overordnede konklusion er, at EIOPA har gjort god brug af en bred vifte af redskaber til at støtte tilsynsmæssig konvergens og finansiell stabilitet. EIOPA, de nationale tilsynsmyndigheder og lovgiverne står imidlertid stadig over for store udfordringer, f.eks. i

forbindelse med reformen af de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'erne) og Solvens II-revisionerne.

VII. EIOPA's tiltag for at sikre ensartethed i NCA'ernes tilsyn var baseret på en grundig analyse og havde for størstedelens vedkommende et fyldestgørende omfang. EIOPA identificerede gennem sit arbejde væsentlige svagheder i den måde, som NCA'erne arbejder på, og overvåger udviklingen regelmæssigt. EIOPA har imidlertid ingen systematisk ordning for at følge op på de anbefalinger, det fremsætter.

VIII. Vi konstaterede, at den nuværende retlige ramme for tilsyn med grænseoverskridende virksomhed i EU har systemiske svagheder og skaber en situation, hvor tilsynet afhænger af virksomhedens retlige form snarere end af dens art. Det resulterer i forkerte incitamenter for både tilsynsmyndigheder og forsikringselskaber, som udnytter den lavere grad af tilsyn i bestemte medlemsstater. EIOPA gjorde en indsats for at tackle de resulterende problemer, men kunne ikke at afhjælpe de systemiske svagheder og opnå tilsynsmæssig konvergens.

IX. Forsikringselskaberne anvender interne modeller, så de kan tilpasse risikovurderingerne bedre til deres virksomhed og lette kapitalkravene. Der er store forskelle på, hvor nøje NCA'erne fører tilsyn med interne modeller. EIOPA forsøgte at forbedre den tilsynsmæssige konvergens på dette område. Dette lykkedes ikke helt, bl.a. fordi NCA'erne begrænsede EIOPA's adgang til oplysninger.

X. I 2016 foretog EIOPA en stresstest for at vurdere, hvordan forsikringssektoren ville reagere på en ugunstig markedsudvikling, især i en længerevarende periode med meget lave renter og kurschok. En række selskaber viste sig at være sårbare under sådanne forhold, da deres solvens ville blive markant forværret. Stresstestens omfang var hensigtsmæssigt, og scenarierne identificerede de primære risici i sektoren. Vi konstaterede imidlertid mangler i kalibreringen af dem. Navnlig kunne EIOPA ikke dokumentere styrken af det ene scenario tilstrækkeligt detaljeret.

XI. Efter en nøje validering af dataene præsenterede EIOPA overvejende resultaterne af stresstesten på en hensigtsmæssig måde. På grund af tilsynsmyndighedens juridiske mandat skete der ingen offentliggørelse på selskabsniveau. De udstedte anbefalinger efter

stresstesten var i nogle tilfælde for generelle, selv om EIOPA gjorde en indsats for at følge op på, i hvilket omfang de blev gennemført af NCA'erne.

XII. I alle sine aktiviteter er EIOPA i vidt omfang afhængig af samarbejde med NCA'erne, men får ikke altid disses fulde støtte. NCA'erne har bestemmende indflydelse i EIOPA's bestyrelse, så de kan bestemme omfanget af EIOPA's undersøgelser af deres effektivitet. Det er endnu ikke lykkedes EIOPA at skifte fra regulering til tilsyn. Med blot 20 medarbejdere, der arbejder med tilsynsmæssige spørgsmål, og yderligere syv, der arbejder med relaterede spørgsmål, er det en reel udfordring for EIOPA at udføre den brede vifte af komplekse opgaver, som det er ansvarligt for.

XIII. Vi anbefaler, at EIOPA med henblik på at forbedre produktiviteten og effektiviteten af sine tiltag:

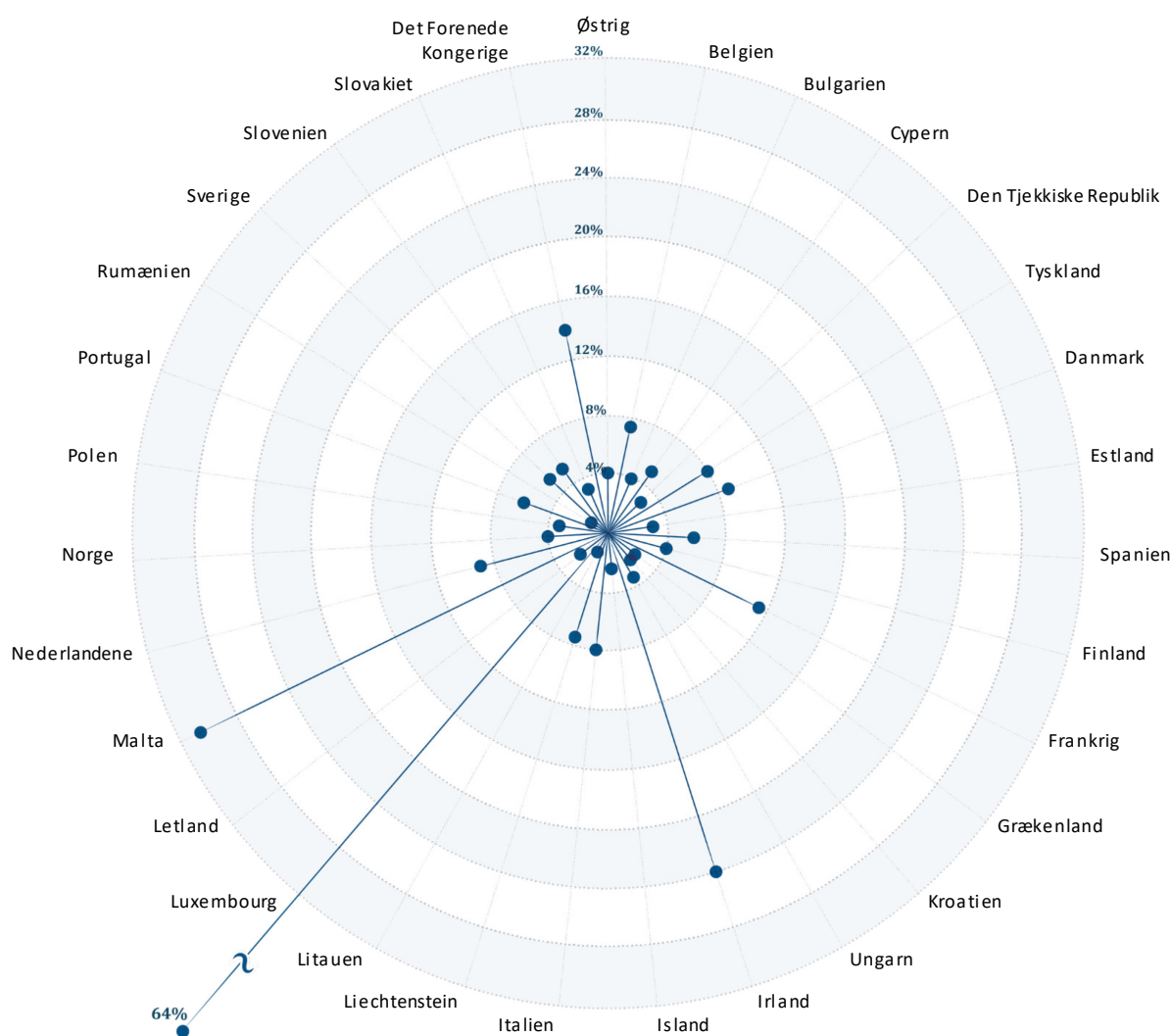
- a) i højere grad fokuserer og følger op på sine tilsynsredskaber på en systematisk måde
- b) samarbejder med Kommissionen og EU-lovgiverne om at tackle systemiske svagheder i tilsynet med grænseoverskridende virksomhed
- c) samarbejder med Kommissionen og EU-lovgiverne om at tackle begrænsninger i adgangen til information om interne modeller og støtter NCA'erne mere med hensyn til, hvordan der skal føres tilsyn med modellerne
- d) forbedrer soliditeten af stresstestscenarierne yderligere
- e) udsteder mere specifikke og relevante anbefalinger til NCA'erne efter stresstesten
- f) fremmer offentliggørelse af stresstestresultater på selskabsniveau
- g) sikrer, at stresstestmetoden bliver mere gennemsigtig
- h) tilføjer flere menneskelige ressourcer til tilsynsopgaverne.

INDLEDNING

Forsikringsmarkedet i den europæiske økonomi

1. Med aktiver til en værdi af mere end to tredjedele af EU's BNP og en varierende markedspenetration i medlemsstaterne (jf. **figur 1**) udgør forsikringsbranchen en væsentlig andel af finanssektoren. Den bidrager til at skabe økonomisk vækst og sikre finansiel stabilitet ved at påtage sig risici og mobilisere opsparede midler. På grund af forsikringsselskabernes vigtige rolle kan konkurser få leveringen af finansielle tjenesteydelser og økonomien generelt til at bryde sammen og derved indvirke negativt på forbrugerne.

Figur 1 - Forsikringsbranchens markedspenetration i Europa (præmiernes andel af BNP)



Kilde: Revisionsretten baseret på EIOPA's 2018-rapport om finansiel stabilitet.

2. En af de største udfordringer for forsikringsmarkedet i dag er de lave renter.

Forsikringsselskaberne - især inden for livsforsikring, som udgør 65 % af forsikringsmarkedet i EU - har store problemer med at indtjene den garanterede rente for de produkter, som de har solgt i tidligere år. Derfor foretages der i øjeblikket vidtgående ændringer i livsforsikringsselskabernes forretningsmodeller, og en af konsekvenserne er øget risikovillighed. Endvidere har digitale teknologier og øget anvendelse af big data ("finansteknologi") i høj grad forandret forsikringsmarkedet og ikke blot skabt forretningsmuligheder, men også en række nye udfordringer og risici for kunderne.

3. Fra et reguleringsmæssigt synspunkt er noget af det væsentligste, der er sket for forsikringsselskaberne, at Solvens II-rammen trådte i kraft i januar 2016. Solvens II er den første harmoniserede EU-lovramme for adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed. Den omfatter også forsikringstilsyn og har som mål at sikre lige vilkår på det indre marked. Den fastsætter, hvor meget kapital selskaber skal have til at dække deres risiko, og opstiller krav vedrørende risikostyring, ledelse og indberetning.

EIOPA som del af Det Europæiske Finanstilsynssystem

4. Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) blev oprettet i 2011¹ som led i reformerne af tilsynet med EU's finanssektor efter finanskrisen i 2007-2008. EIOPA er et uafhængigt rådgivende organ for Kommissionen, Parlamentet og Rådet. Det beskæftiger sig med forsikringsselskaber, genforsikringsselskaber, mæglere og pensionskasser, som udbyder arbejdsmarkedspensioner.

5. EIOPA er en del af Det Europæiske Finanstilsynssystem (ESFS), der består af tre europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'er) - én for banksektoren (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA)), én for værdipapirsektoren (Den Europæiske Værdipapir- og

¹ På grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1094/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger), som fastsætter EIOPA's kommissorium, opgaver og organisation (EUT L 331 af 15.12.2010, s. 48).

Markedstilsynsmyndighed (ESMA)) og én for sektoren for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger - samt Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB). Begrundelsen for at oprette ESA'erne var at sikre tættere samarbejde og udveksling af information mellem de nationale tilsynsmyndigheder (også kaldet nationale kompetente myndigheder - NCA'er), at gøre det lettere at indføre EU-løsninger på grænseoverskridende problemer og at fremme konsekvent anvendelse og fortolkning af regler.

6. EIOPA's centrale ansvarsopgaver er at støtte stabiliteten i det finansielle system, sikre markeders og finansielle produkters gennemsigtighed samt beskytte forsikringstagere, medlemmer af pensionsordninger og begunstigede. EIOPA har som kommissorium at overvåge og identificere udviklingstendenser, potentielle risici og sårbarheder i forbindelse med tilsyn på mikroplan, på tværs af grænser og sektorer. Derfor har EIOPA ansvarsopgaver fordelt på fire brede, indbyrdes relaterede kategorier, nemlig regulering, tilsyn og tilsynsmæssig konvergens, finansiell stabilitet og forbrugerbeskyttelse (jf. **tabel 1**). Efter færdiggørelsen af arbejdet med den overordnede lovramme for forsikringssektoren og sikringen af dens effektive gennemførelse var det EIOPA's hensigt at flytte sit strategiske arbejdsfokus fra regulering til tilsyn. I denne revision fokuserer vi på tilsyn og tilsynsmæssig konvergens, som er afgørende for forbrugerne, og på stresstesten, som hører ind under målsætningen om at sikre finansiell stabilitet.

Tabel 1 - EIOPA's ansvarsopgaver

Ansvarsområde	EIOPA's rolle
Regulering	Udarbejde tekniske standarder, som efterfølgende godkendes af Kommissionen, og drøfte eventuelle ændringer heraf. Rådgive Kommissionen på områder, hvor den har beføjelse til at vedtage delegerede retsakter vedrørende EU-arbejde.
Tilsyn og tilsynsmæssig konvergens	Facilitere og koordinere NCA'ernes tilsynsaktiviteter for at fastlægge konsekvente, produktive og effektive tilsynspraksis inden for ESFS og for at sikre en fælles, ensartet og konsekvent anvendelse af EU-retten.
Finansiell stabilitet og krisestyring	Bidrage til ESRB's makrotilsyn ved at forelægge data og rapporter. Foretage stresstest i forsikrings- og pensionssektoren, sikre koordineret kriseforebyggelse og -styring samt opretholde den finansielle stabilitet i krisetider.
Forbrugerbeskyttelse og finansiell innovation	Beskytte forbrugerne mod uforholdsmæssige risici ved køb af/investering i finansielle produkter ved at udarbejde udkast til forordninger, overvåge markedstendenser, forbedre den tilgængelige information osv. Forbyde finansielle produkter, hvis de udgør en risiko for den finansielle stabilitet i EU samt analysere og rapportere om nye finansielle innovationer/produkter på markedet.

Kilde: Revisionsretten.

Reformen af de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'erne)

7. Da udfordringerne på de finansielle markeder hele tiden ændrer karakter, foreslog Kommissionen i september 2017 en reformpakke for at styrke ESFS. Det overordnede mål var at forbedre de tre ESA'ers mandat, ledelse og finansiering samt funktionen af ESRB. En række af Kommissionens forslag ville finde direkte anvendelse på EIOPA og bl.a. føre til oprettelse af en uafhængig direktion (med ansvar for beslutningstagning fra sag til sag og bestemte tilsynsmæssige anliggender), styrke EIOPA's rolle med hensyn til validering af interne modeller og forbedre EIOPA's tilgængelige redskaber til at fremme tilsynsmæssig konvergens.

8. Kommissionens forslag til ændringer af EIOPA's retsgrundlag følger nu den almindelige lovgivningsproces, som omfatter drøftelser i Rådet og Parlamentet. De ændrede retsakter forventes vedtaget i 2019. Vores revision vil kunne udgøre et nyttigt bidrag til drøftelserne.

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

9. Ved denne revision blev det undersøgt, om EIOPA effektivt bidrog til tilsynet og den finansielle stabilitet i den europæiske forsikringssektor. Revisionens fokus afspejlede det nylige skift i EIOPA's prioriteringer fra regulering til tilsyn. Vi behandlede navnlig følgende områder:

- a) EIOPA's tiltag på områderne tilsyn og tilsynsmæssig konvergens, hvor vores undersøgelse omfattede en stikprøve af de instrumenter, som anvendes af EIOPA (del I, II og III)
- b) stresstesten af forsikringssektoren i 2016 (del IV)
- c) horisontale aspekter, som er afgørende for effektiviteten af alle EIOPA's tiltag (anvendelse af juridiske instrumenter til at sikre overholdelse af EU-retten, tilstrækkelige menneskelige ressourcer og en hensigtsmæssig ledelsesstruktur - del V).

10. EIOPA's aktiviteter vedrørende tilsyn og tilsynsmæssig konvergens omfatter i praksis tre brede områder: i) fremme af tilsyn udført af nationale myndigheder, ii) sikring af fyldestgørende tilsyn med grænseoverskridende enheder og iii) interne modeller. Af hensyn til overskueligheden behandler vi disse emner i tre dele (I, II og III), men de bidrager samlet til vores vurdering af EIOPA's arbejde vedrørende tilsyn og tilsynsmæssig konvergens. På området finansiell stabilitet fokuserede vi på stresstesten for forsikringssektoren på grund af dens betydning med hensyn til at identificere fremtidige risici på markedet.

11. Revisionen omfattede ikke NCA'ernes arbejde (de arbejder tæt sammen med EIOPA i alle dets aktiviteter). ESRB, som har været involveret i opstillingen af et af stresstestens scenarier, blev ikke revideret i vores undersøgelse, da EIOPA har ansvaret for og ejerskabet af begge scenarier. Da revisionen fokuserede på forsikringsmarkedet, omfattede den ikke EIOPA's aktiviteter i arbejdsmarkedspensionssektoren.

12. Revisionen omfattede EIOPA's tilsynsaktiviteter, som primært fandt sted i 2015-2017, og 2016-stresstesten (herunder erfaringerne fra den tidligere stresstest i 2014). For hver enkelt revideret aktivitet valgte vi sager/filer, der blev undersøgt på en sådan måde, at det

sikres, at stikprøven er repræsentativ for EIOPA's arbejde og omfatter et varieret udsnit af typiske problemer.

13. Revisionsarbejdet involverede hovedsagelig besøg hos EIOPA og gennemgang af dokumenter på stedet. Desuden indsamlede vi dokumentation på informationsindsamlingsmøder og videokonferencer med de relevante tjenestegrene i Kommissionen, ESRB, NCA'er, akademiske eksperter og interessenter (forbruger- og erhvervsorganisationer). Resultatet af to spørgeundersøgelser tilvejebragte yderligere oplysninger til revisionen:

- a) Den første blev sendt til alle NCA'er i EU's medlemsstater og omhandlede det overordnede samarbejde med EIOPA (tilsyn og stresstest). 24 af 28 NCA'er svarede på spørgeundersøgelsen.
- b) Den anden blev sendt til en stikprøve af forsikringsselskaber og omhandlede stresstesten. 35 af 66 selskaber svarede på spørgeundersøgelsen.

BEMÆRKNINGER

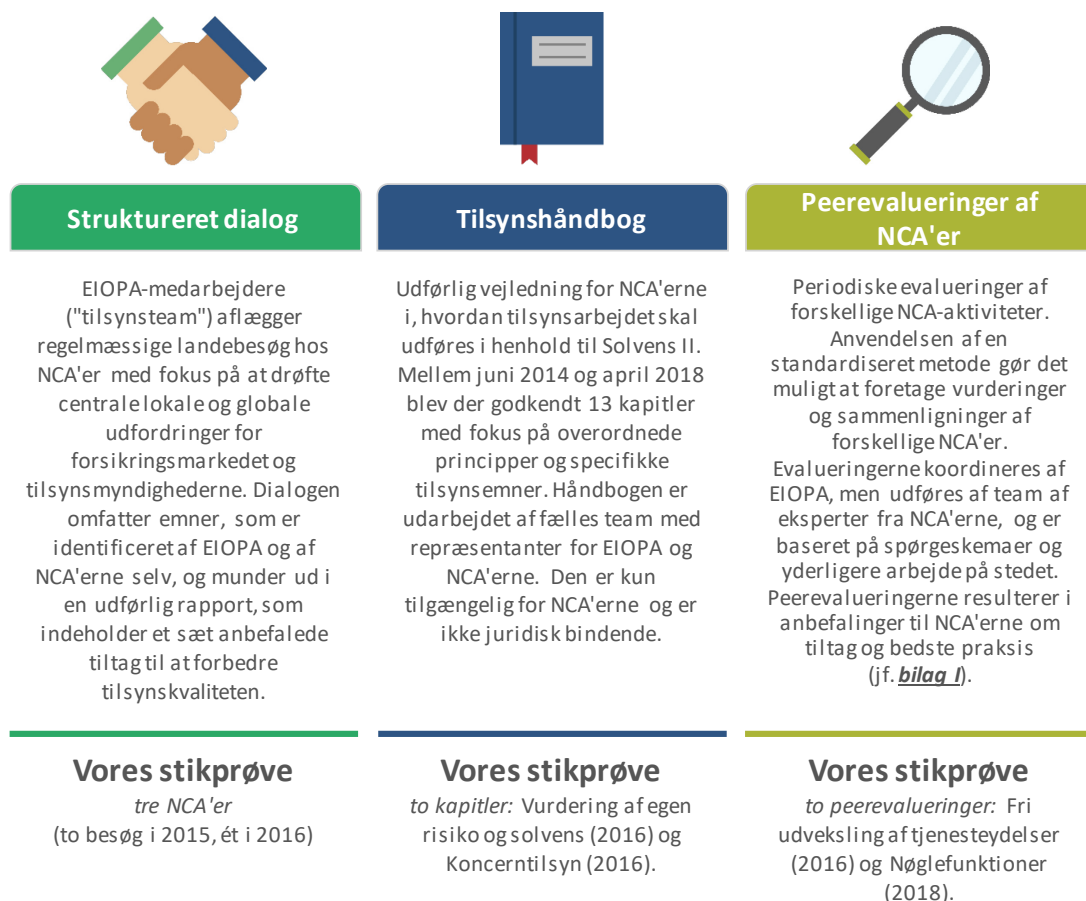
Del I - EIOPA har truffet hensigtsmæssige tiltag til at sikre, at NCA'ernes tilsyn er konsekvent, men mangler en systematisk tilgang til opfølgning

14. EIOPA udfører i henhold til sine målsætninger om at bidrage til bedre og mere konsekvent tilsyn i alle EU-medlemsstaterne en række aktiviteter, der skal fremme og koordinere de nationale tilsynsmyndigheders (NCA'ernes) arbejde. Derved tilstræber EIOPA en europæisk tilsynskultur, dvs. en fælles forståelse af den måde, hvorpå tilsynsmyndighederne tænker, agerer og arbejder i deres samfund. Dette skal sikre lige vilkår for forsikringsselskaber i hele Europa og en lignende grad af tillid fra forbrugernes side til, at deres forsikringsselskaber overholder reguleringskravene.

15. Med hensyn til koordineringen af NCA'ernes arbejde undersøgte vi ved vores revision tre væsentlige instrumenter til at opnå tilsynsmæssig konvergens: en struktureret dialog med NCA'erne (med kontrolbesøg hos myndigheden/i landet som et centralt element), tilsynshåndbogen og peerevalueringer (jf. **figur 2**). Håndbogen og peerevalueringerne blev

koordineret af EIOPA, mens selve arbejdet blev foretaget i tæt samarbejde med NCA'erne. Ekspertyper udpeget af NCA'erne leverede det meste af indholdet og peerevalueringerne. Ud over de reviderede instrumenter anvendte EIOPA en række andre instrumenter², både direkte i henhold til oprettelsesforordningen og på eget initiativ.

Figur 2 - EIOPA's redskaber til at sikre konsekvent tilsyn



Kilde: Revisionsretten.

² Yderligere anvendte redskaber omfatter skriftlig vejledning til NCA'er (f.eks. EIOPA-retningslinjer for tilsyns kontrolprocessen og udtalelser), andre arrangementer med NCA'er (f.eks. kurser og konferencer samt specifikke regnskabsanalyser udført for Bulgarien og Rumænien) og løbende kontakt.

EIOPA identificerede betydelige svagheder i tilsynskvaliteten

16. EIOPA identificerede via en struktureret dialog med NCA'erne en række svagheder i kritiske aspekter af forsikringstilsynet (jf. **figur 3**). Peerevalueringerne afslørede desuden vigtige punkter, hvor NCA'erne burde forbedre deres tilsynspraksis (jf. **bilag I**). EIOPA's vurderinger viser, at NCA'ernes tilgange til tilsyn ofte var forskellige med hensyn til, hvor indgribende, risikobaserede og fremadrettede de var. Det betyder, at et forsikrings-selskabs givne praksis (f.eks. på risikostyringsområdet) muligvis accepteres i én medlemsstat, men bestrides i andre. Som led i processen i forbindelse med den strukturerede dialog reagerede NCA'erne på resultaterne i EIOPA's rapporter. Men EIOPA analyserede ikke svarene systematisk og gav ikke NCA'erne fyldestgørende feedback skriftligt.

Figur 3 - Områder med identificerede svagheder i NCA'ernes tilsyn



Kilde: Revisionsretten, baseret på EIOPA's resultater.

EIOPA's anbefalinger afspejler de identificerede svagheder, men mangler opfølgning

17. I lyset af de identificerede svagheder anbefalede EIOPA tiltag for specifikke NCA'er. EIOPA fremsatte via den strukturerede dialog mere end 30 anbefalinger til hver NCA i vores stikprøve uden nogen form for prioritering. Peerevalueringerne resulterede i langt færre anbefalinger. Selv om anbefalingerne var klare, var de i nogle tilfælde generelle og ikke egnede til NCA'ernes specifikke situation.

18. EIOPA har ikke truffet foranstaltninger til systematisk at følge op på gennemførelsen af anbefalede tiltag, hverken i form af en struktureret dialog eller peerevaluering. Derfor har EIOPA ikke noget overblik over, om NCA'erne har fulgt anbefalingerne. Men EIOPA har gjort en indsats for at følge op på en række specifikke spørgsmål på ad hoc-basis (f.eks. ved efterfølgende besøg hos NCA'er eller via uformel kontakt; desuden har der været én specifik opfølgende peerevaluering) og kan påvise nogle specifikke forbedringer af NCA'ers praksis og ledelse (jf. **tekstboks 1**).

Tekstboks 1 - Eksempel på EIOPA's indvirkning på NCA'ernes arbejde

Efter EIOPA's vurderinger og rådgivning har én NCA i EU:

- ændret sin beslutningsproces ved at slå flere afdelinger sammen og øge dataeffektiviteten med henblik på at styrke sin analytiske kapacitet
- ændret sine interne prioriteter i retning af tilsyn med grænseoverskridende virksomhed.

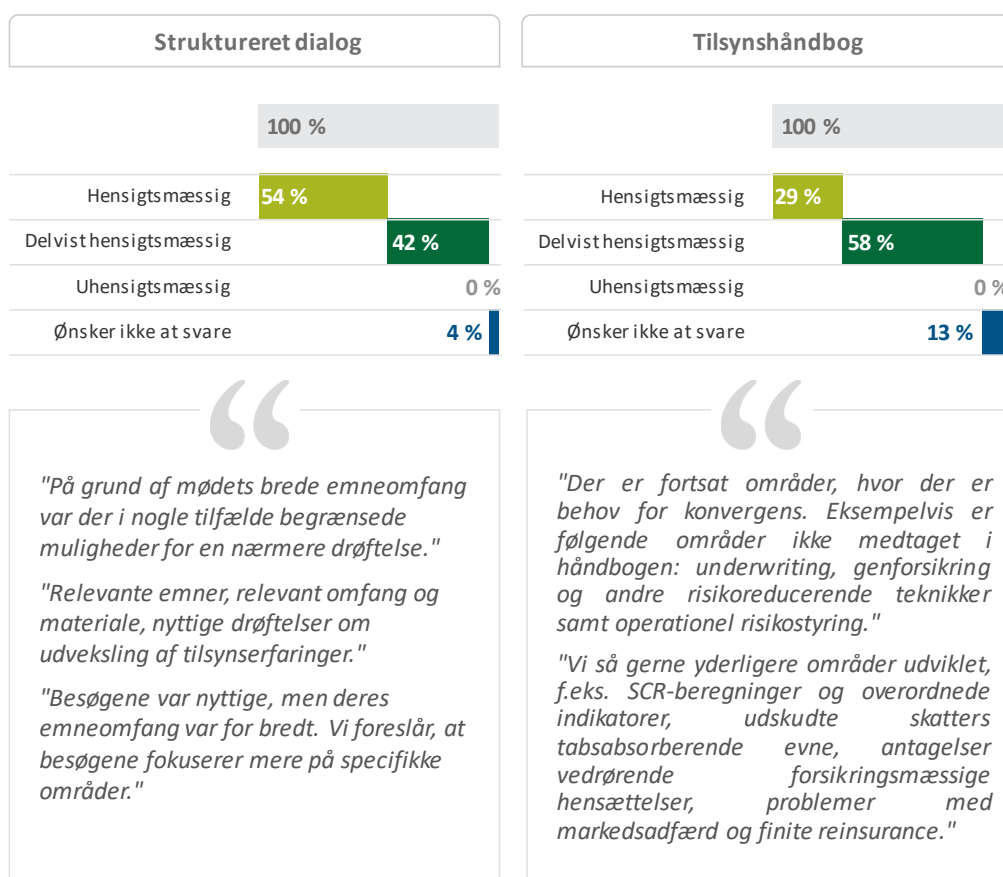
Det underliggende arbejde var generelt grundigt og fyldestgørende, men processerne var tidskrævende

19. Trods kompleksiteten af det omfattede område var strukturen og klarheden i EIOPA's arbejde inden for tilsyn og tilsynsmæssig konvergens generelt god, og det var baseret på en grundig analyse og metode. EIOPA's medarbejdere forberedte deres besøg til de enkelte lande ved at indsamle en bred vifte af dokumenter og oplysninger, herunder et spørgeskema, der skulle udfyldes af NCA'erne. Det gav mulighed for at tilpasse besøgene i lyset af de specifikke problemer, som de enkelte NCA'er støder på. Peerevalueringerne var baseret på en udførlig metode, der specificerede alle de trin, som eksperterne skulle følge.

Men den vejledning, deltagerne fik, manglede i nogle tilfælde en struktureret tilgang og projektrelaterede detaljer.

20. De specifikke emner, som var omfattet af EIOPA's tilsynsarbejde, var brede og relevante. Omfanget af de anvendte redskaber sikrede en fyldestgørende tilgang, men medførte i nogle tilfælde, at de vigtigste spørgsmål ikke blev tilstrækkeligt prioriteret. Omfanget af håndbogen blev besluttet af styrelseskomitéen og omfattede alle væsentlige relevante områder, selv om en række NCA'er identificerede nogle få huller (jf. **figur 4**). De vedrørte vigtige tilsynsaspekter, da reel konvergens ikke kun kræver fælles principper, men også en sammenhængende tilgang på teknisk niveau.

Figur 4 - NCA'ers meninger om omfanget af EIOPA's redskaber



Kilde: Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

21. EIOPA gik glip af muligheden for at opnå yderligere synergi ved at indsamle information om bedste praksis og målrette sin rådgivning på området adfærdstilsyn via struktureret

dialog med NCA'erne og peerevalueringer, fordi disse udelukkende fokuserede på forsigtighedstilsyn³. Vi bemærker dog, at EIOPA har specifikke redskaber til adfærdstilsyn.

22. EIOPA har regelmæssigt udviklet tilsynsredskaber, og de fleste var lanceret i 2014. Men EIOPA færdiggjorde først tilsynshåndbogen i april 2018, altså fire år efter projektets start (fraregnet forberedelsesfasen) og mere end to år efter gennemførelsen af Solvens II, som det er hensigten, at håndbogen skal støtte. Det tog mellem 14,5 måneder og 2 år at gennemføre peerevalueringer, hvilket er lang tid, men afspejler emnernes kompleksitet. NCA'erne anså imidlertid varigheden for at være problematisk, fordi de skulle afsætte de deltagende medarbejdere over lang tid.

Del II: Der er fortsat systemiske svagheder i det nuværende system til tilsyn med grænseoverskridende virksomhed, men EIOPA har gjort en indsats for at beskytte forsikringstagerne

23. Tilsynet med grænseoverskridende forsikringskoncerner i EU er struktureret ved hjælp af tilsynskollegier. Tilsynskollegierne har til formål at sikre behørigt tilsyn gennem informationsudveksling og samarbejde om tilsyn mellem alle involverede NCA'er. Et tilsynskollegium ledes af hjemlandets tilsynsmyndighed, som fører tilsyn med forsikringskoncernens hovedsæde. De øvrige NCA'er betegnes "værtslandenes tilsynsmyndigheder". Der er i øjeblikket 88 tilsynskollegier i EU.

24. EIOPA er medlem af alle tilsynskollegierne og har til opgave at sikre, at EU-retten anvendes konsekvent, og at tilsynskollegierne fungerer konsekvent. Desuden skal EIOPA

³ Forsigtighedstilsyn kræver, at finansielle virksomheder styrer risici og har tilstrækkelig kapital som defineret i kapitalkrav. Dette står i kontrast til adfærdstilsyn, som definerer reglerne for, hvordan selskaber distribuerer deres produkter på markedet.

også fremme en fælles tilsynskultur og forebygge tilsynsarbitrage⁴. I de Larosière-rapporten⁵ identificeres disse mål som afgørende for det indre marked.

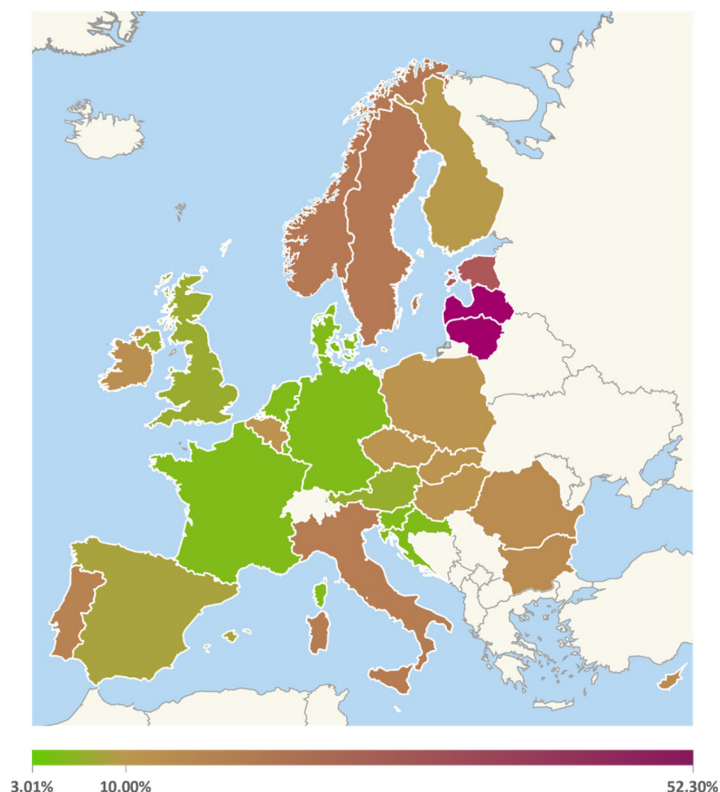
Det nuværende system med tilsynskollegier giver forsikringsselskaber og tilsynsmyndigheder forkerte incitamenter

25. Forsikringstjenesteydelser blev tidligere primært leveret af datterselskaber i det pågældende land, men mange forsikringsselskaber er i dag begyndt at levere flere grænseoverskridende tjenesteydelser via filialer eller direkte (baseret på henholdsvis etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser på det indre marked). I 2016 leverede 750 forsikringsselskaber for 59 milliarder euro til andre medlemsstater i EØS (Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde) uden et lokalt datterselskab (jf. **figur 5**). Grænseoverskridende virksomhed gør det muligt for forsikringsselskaber at mindske deres administrations- og regelbyrde, men det nuværende system giver forsikringsselskaber og tilsynsmyndigheder forkerte incitamenter.

⁴ Virksomheder, der udnytter smuthuller i tilsynssystemerne for at undgå bestemte former for tilsyn (f.eks. ved at levere tjenesteydelser fra steder med mindre tilsyn).

⁵ I november 2008 gav Kommissionen en ekspertgruppe med Jacques de Larosière som formand mandat til at fremsætte anbefalinger til, hvordan de europæiske tilsynsordninger kunne styrkes med henblik på at forbedre beskyttelsen af borgerne og genoprette tilliden til det finansielle system. I februar 2009 offentliggjorde de Larosière-gruppen sin endelige rapport.

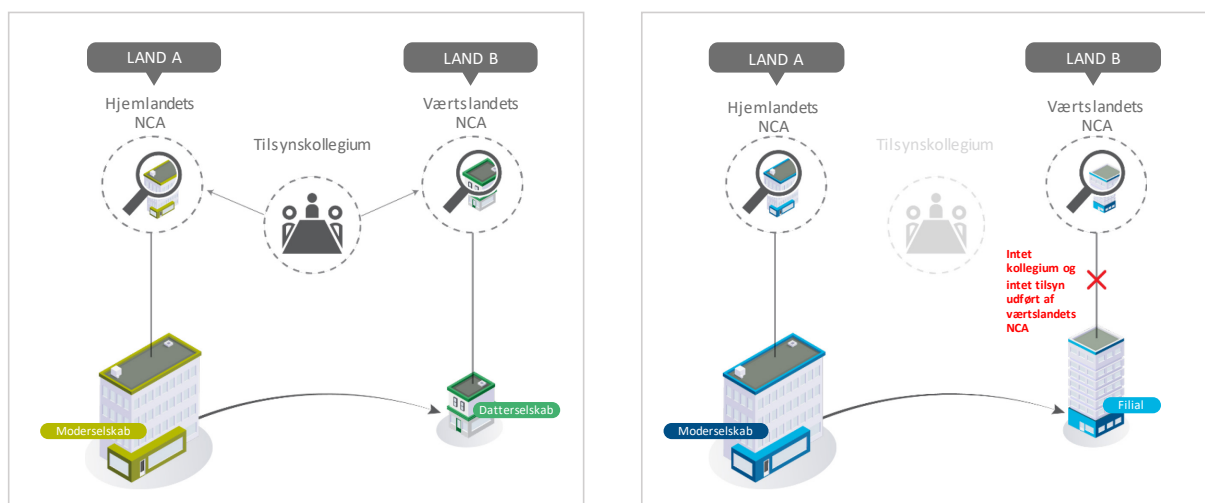
Figur 5 - Andel af modtaget grænseoverskridende virksomhed i procent pr. medlemsstat



Kilde: EIOPA.

26. I det nuværende system med tilsynskollegier afhænger tilsynet snarere af koncernens juridiske form end af virksomhedens art. Derfor skal der etableres et tilsynskollegium selv for et meget lille forsikringsselskab med et datterselskab i en anden medlemsstat, selv om et sådant ressourcekrævende tilsyn via et kollegium ikke er nødvendigt. For store internationale forsikringskoncerner, der leverer grænseoverskridende tjenesteydelser uden datterselskaber, er der derimod ingen tilsynskollegier, selv om det ville være nødvendigt for at sikre behørigt tilsyn og finansiel stabilitet (jf. **figur 6**).

Figur 6 - Tilsynsordningerne varierer afhængigt af forsikringsselskabets struktur



Kilde: Revisionsretten.

27. Det fører til en situation, hvor NCA'er fører tilsyn med virksomhed i andre medlemsstater uden at blive berørt af konsekvenserne ved dårligt tilsyn, fordi det ikke påvirker det indenlandske marked. Desuden har de ofte ikke tilstrækkelig viden om nationale specifikationer og love. Derudover er den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen leveres, helt afhængig af hjemlandets tilsynsmyndigheds tilsyn med forsikringsselskabet uden at have indflydelse på tilsynsprocessen. Dette system er ikke indrettet til at føre tilsyn med et grænseoverskridende europæisk marked på en måde, der er effektiv og baseret på EU-borgernes interesser. Flere NCA'er har bekræftet, at det nuværende tilsyn med grænseoverskridende virksomhed og samarbejde ikke er tilfredsstillende (jf. **tekstboks 2**).

Tekstboks 2 - En NCA's mening om grænseoverskridende tilsyn

"Tilsynet med grænseoverskridende koncerner forbedrer i høj grad forbrugerbeskyttelsen i EU-landene. Men den nuværende struktur sikrer endnu ikke, at der er den samme tilsynskvalitet og det samme samarbejde mellem tilsynsmyndighederne vedrørende koncerner, der driver en stor del af deres virksomhed baseret på etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser, som der er vedrørende koncerner, der driver aktiviteter via datterselskaber."

28. Vi konstaterede, at en række problemer skyldtes systematisk forkerte incitamenter. Eksempelvis prioriterede flere NCA'er deres tilsyn baseret på faktorer som f.eks. *effekten på*

den nationale finansielle stabilitet. Derfor var tilsynet med forsikringsselskaber, der har en stor andel af grænseoverskridende virksomhed, lavt prioriteret. Det betyder, at forsikringsselskaberne havde stærke incitamenter til at bruge tilsynsarbitrage ved at flytte til medlemsstater, som har valgt en sådan tilgang, og dernæst koncentrere sig om grænseoverskridende tjenesteydelser (jf. **tekstboks 3**).

Tekstboks 3 - Faktisk eksempel på tilsynsarbitrage og effekten af EIOPA's indsats

Flere NCA'er henvendte sig til EIOPA om et forsikringsselskab, der drev grænseoverskridende virksomhed på deres markeder, men tilbød usædvanligt lave præmier og viste hurtig vækst. Eftersom hjemlandets tilsynsmyndighed valgte ikke at rette sine tilsynsaktiviteter mod grænseoverskridende virksomhed, anså det ikke forsikringsselskabet som en prioritet. Efter EIOPA's indgreb konstaterede hjemlandets tilsynsmyndighed, at forsikringsselskabet ikke var bæredygtigt, at det var i finansielle vanskeligheder, og at det ikke overholdt sine kapitalkrav. Derfor blev selskabets tilladelse til nye forretningsaktiviteter trukket tilbage.

29. Vi konstaterede endvidere, at den måde, hvorpå der drives virksomhed, også påvirker forbrugerbeskyttelsen direkte, hvis et forsikringsselskab går konkurs. Det europæiske system med forsikringsgarantiordninger er p.t. fragmenteret, hvilket medfører en situation, hvor forbrugerne ikke informeres om, hvilken beskyttelse de har, når de køber grænseoverskridende forsikringstjenesteydelser (jf. **tekstboks 4**). Forbrugerne er ikke nødvendigvis klar over, at de køber et forsikringsprodukt hos et datterselskab, en filial eller et selskab, der ikke er fysisk til stede i deres egen medlemsstat.

Tekstboks 4 - Eksempel på påvirkning af forbrugerbeskyttelsen

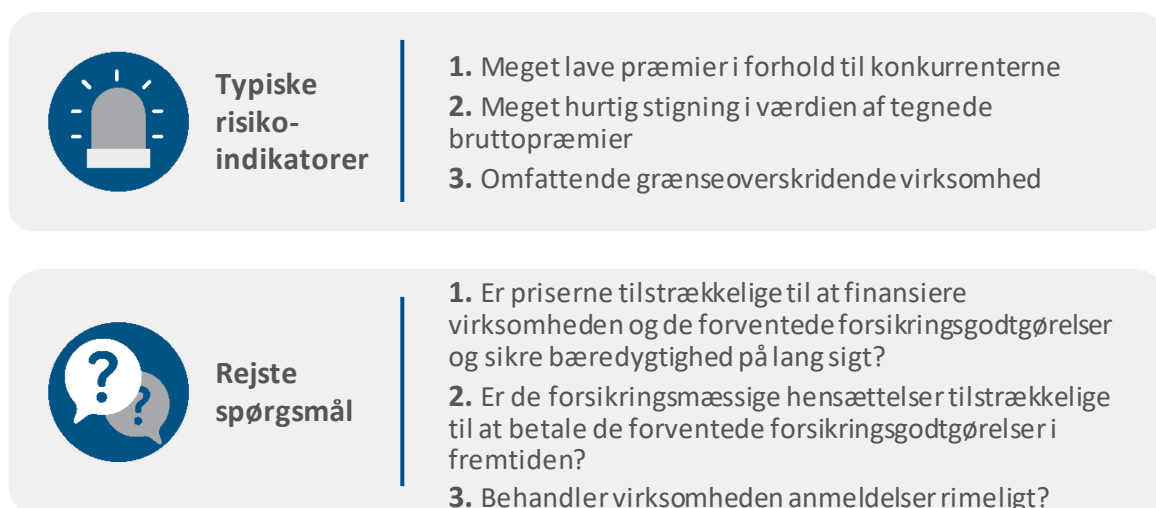
Fordi forsikringsgarantiordninger varierer fra land til land, er en forbruger, som køber livsforsikring hos et europæisk selskabs filial i en anden EU-medlemsstat, beskyttet af den nationale forsikringsgarantiordning, som er obligatorisk i selskabets oprindelsesland. Men den samme forbruger, som køber en identisk forsikring hos det samme selskabs datterselskab i en anden EU-medlemsstat, er ikke beskyttet af oprindelseslandets forsikringsgarantiordning.

EIOPA udvikler ad hoc-redskaber til at beskytte forbrugerne, men tilsynsmæssig konvergens forbliver en udfordring

30. På grund af risiciene og udfordringerne i det nuværende system for tilsyn med grænseoverskridende forsikringsvirksomhed har EIOPA gjort en indsats for at beskytte forbrugerne ved at etablere samarbejdsplatforme. I fraværet af tilsynskollegier har EIOPA oprettet disse platforme i henhold til sit mandat til at fremme effektiv informationsudveksling mellem NCA'er og sikre et effektivt og konsekvent tilsyn. Siden 2016 har EIOPA oprettet 13 samarbejdsplatforme, både på eget initiativ og som reaktion på anmodninger fra NCA'er. De fungerer på tilsvarende måde som tilsynskollegier.

31. Vi konstaterede, at EIOPA's platforme er en nyttig ad hoc-løsning til at tackle problemer i forbindelse med grænseoverskridende tjenesteydelser. I flere tilfælde faciliterede EIOPA samarbejdet mellem NCA'erne og havde held til at fremme løsninger. Eksempelvis bad EIOPA hjemlandets tilsynsmyndighed besvare en række spørgsmål om forsikringsselskaber, som udviste typiske risikoindikatorer (jf. **figur 7**). Dette sikrede, at der foretages en vurdering af forsikringsselskabernes situation.

Figur 7 - Typiske risikoindikatorer og spørgsmål til identificering af ikkebæredygtig virksomhed



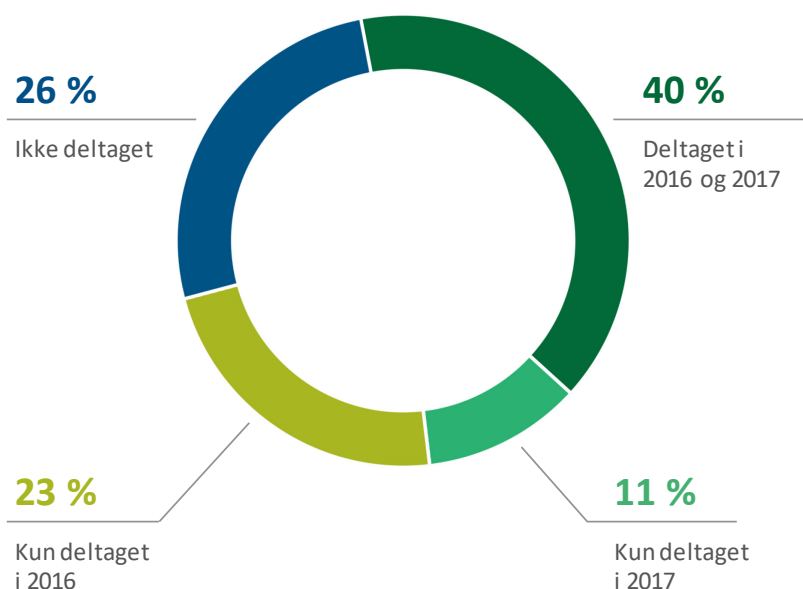
Kilde: Revisionsretten.

32. Platformene lagde derefter kollegialt pres på hjemlandets tilsynsmyndighed, så den følte sig forpligtet til at træffe behørigt tilsynsforanstaltninger på grundlag af den tilgængelige information. Dette sikrede forbrugerbeskyttelsen. I fraværet af et klart juridisk mandat på området grænseoverskridende tjenesteydelser var EIOPA imidlertid afhængig af NCA'ernes faktiske samarbejdsvillighed.

EIOPA spillede en nyttig rolle i flere tilsynskollegier vedrørende grænseoverskridende koncerner trods begrænset samarbejde med NCA'er

33. EIOPA har ansvaret for at sikre, at tilsynskollegierne fungerer konsekvent. Vi konstaterede, at EIOPA prioriterede at deltage i og bidrage til tilsynskollegierne på basis af fyldestgørende, veletablerede kriterier. Ved prioriteringen blev der overvejet forskellige faktorer, herunder forsikringskoncernens størrelse og risiko, de deltagende NCA'ers størrelse og erfaring samt resultatet af den fælles risikovurdering. Siden indførelsen af Solvens II i 2016 har EIOPA deltaget i 100 tilsynskollegiemøder. Men i 23 tilsynskollegier har EIOPA aldrig deltaget i møder (jf. **figur 8**). Knappe ressourcer (jf. **punkt 86**) forklarer også dette resultat.

Figur 8 - EIOPA's deltagelse i tilsynskollegiemøder i 2016 og 2017



Kilde: Revisionsretten.

34. Desuden varierede EIOPA's involvering markant i de forskellige tilsynskollegier, hvis møder den deltog i. Eksempelvis tilførte EIOPA stor værdi til nogle tilsynskollegier ved at give udførlige input til drøftelser og feedbackrapporter. På grund af sine prioriteringer tilførte EIOPA ikke tilsvarende værdi til andre tilsynskollegier, hvor det begrænsede sig til administrativ og horisontal støtte.

35. For at støtte tilsynskollegierne og fremme tilsynsmæssig konvergens har EIOPA bedt NCA'erne om forsikringsselskabernes rapporter om vurdering af egen risiko og solvens (ORSA-rapporter). ORSA-rapporten er et elementært instrument til forsikringstilsyn, idet den definerer forsikringsselskabets risikovillighed, analyserer den tilgængelige risikokapital og afgør tildelingen heraf. Derfor er det et vigtigt fremadskuende redskab, der bør anvendes til proaktivt tilsyn. Vi konstaterede, at selv om EIOPA gjorde en indsats for at indhente ORSA-rapporter, blev de ikke altid modtaget. Nogle ORSA-rapporter blev først tilvejebragt efter en langvarig bureaukratisk proces, som krævede en juridisk begrundelse og indgreb på højt niveau. Den begrænsede og byrdefulde tilvejebringelse af ORSA-rapporter begrænsede EIOPA's instrumenter til at støtte tilsynsmæssig konvergens og var til skade for en produktiv anvendelse af EIOPA's ressourcer.

36. I sit arbejde med tilsynskollegierne identificerede EIOPA en lang række problemer i tilsynskollegier og forsikringskoncerner, f.eks. følgende:

- a) Nogle NCA'er delte ikke vigtige dokumenter, bl.a. ORSA-rapporten, med andre medlemmer af det samme tilsynskollegium. EIOPA støttede disse medlemmer med hensyn til at indhente nyttige dokumenter, men det lykkedes ikke altid. Manglen på vigtig information til medlemmerne af tilsynskollegier indikerede manglende tillid blandt nogle NCA'er, og det hæmmer et effektivt koncerntilsyn
- b) Der blev konstateret store vurderingsfejl og markante mangler ved nogle forsikringskoncerners risikostyring, og det blev anbefalet NCA'erne at tackle dem. EIOPA gjorde en indsats for at støtte tilsynskollegierne og fremme behørigt tilsyn, men fulgte ikke fyldestgørende op på de identificerede problemer.

Del III - Manglende konvergens i tilsynet med interne modeller, selv om EIOPA havde taget de første skridt

37. Baseret på Solvens II-rammen, der har som mål at beskytte forbrugerne og sikre finansiell stabilitet, kræves det, at forsikringsselskaber i Europa skal beregne deres individuelle risici. Vedrørende disse risici skal de have tilstrækkelig risikoabsorberende kapital (jf. **figur 9**) til at sikre, at de kan afholde forsikringsgodtgørelser.

Forsikringsselskaberne kan enten beregne deres kapitalkrav ved hjælp af en standardformel eller bruge en såkaldt intern model. Standardformlen kan anvendes uden videre, mens forsikringsselskaberne skal søge om tilladelse til at bruge en intern model i stedet. NCA'erne må kun godkende interne modeller, som opfylder en række juridisk definerede krav og derfor er egnede til behørig beregning af risici. En overvurdering af risiciene kan resultere i præmier, som ikke er konkurrencedygtige, mens en undervurdering kan kompromittere beskyttelsen af forsikringstagerne og den finansielle stabilitet.

Figur 9 - Grundprincippet bag kapitalkravene til forsikringsselskaberne



Kilde: Revisionsretten.

38. Interne modeller er yderst komplekse og giver forsikringsselskaber stor handlefrihed til at beregne deres risici. De kan bl.a. anvende ekspertbedømmelser og interne historiske data. Derfor kræver tilsyn med interne modeller, at NCA'erne har omfattende ressourcer og ekspertise. På grund af de interne modellers effekt på beskyttelsen af forsikringstagerne og den finansielle stabilitet, og de udfordringer, som de giver tilsynsmyndighederne, er der tale om et vigtigt område, hvor EIOPA skal fremme tilsynsmæssig konvergens i alle

medlemsstaterne. Et uensartet tilsyn, der resulterer i tilsynsarbitrage og dermed konkurrenceforvridning, kan have meget negative konsekvenser.

Konvergens på området interne modeller er fortsat meget begrænset

39. En af EIOPA's primære opgaver er at sikre, at forsikringsselskaber og tilsynsmyndigheder anvender reglerne konsekvent i hele EU, også vedrørende interne modeller. For at udføre denne opgave har EIOPA deltaget i møder med tilsynskollegierne, når der blev drøftet interne modeller, besøgt NCA'er for at vurdere deres tilsyn med interne modeller og ageret som formidler mellem NCA'er. Trods EIOPA's indsats konstaterede vi flere problemer, som viser, at der er en vedvarende lav grad af tilsynsmæssig konvergens på dette område.

40. Godkendelse af og tilsyn med interne modeller er yderst ressourcekrævende⁶. For at opnå et ensartet tilsyn i EU er det vigtigt, at NCA'erne har tilstrækkelige ressourcer til at udføre denne udfordrende opgave. NCA'erne oplyste imidlertid, at deres medarbejderressourcer til tilsynet med interne modeller var meget forskellige, og EIOPA bekræftede dette under sine besøg. EIOPA konstaterede, at flere NCA'er havde utilstrækkelige ressourcer og ekspertise til at føre behørigt tilsyn med interne modeller, hvilket fremhæver vigtigheden af EIOPA's arbejde på dette område.

41. EIOPA konstaterede, at tilsynskulturen og anvendelsen af fælles regler stadig varierer meget i EU. Ved godkendelse af interne modeller varierede strengheden af NCA'ernes bedømmelser meget. Flere NCA'er informerede f.eks. ikke klart forsikringsselskaber om uacceptable modelpraksis. I andre tilfælde anvendte NCA'er meget strenge godkendelseskrav. Vi konstaterede, at nogle tilsynsmyndigheder forsøgte at beskytte lokale forsikringsselskaber ved at sænke kapitalkravene, mens andre krævede strengere tilsyn og højere kapitalkrav.

⁶ Eksempelvis oplyste Østrigs overordnede revisionsorgan i sin rapport nr. 46/2017, at den østrigske NCA havde brugt 51 % af sine menneskelige ressourcer blot til at godkende interne modeller.

42. I et andet tilfælde burde tilsynet med en intern model være overført fra én NCA (land A) til en anden (land B) for at dække hele koncernen. Men tilsynsmyndigheden i land B krævede, at forsikringsselskabet foretog markante forbedringer af sin interne model, inden den kunne godkendes til anvendelse på dette lands marked. Den interne model var imidlertid allerede godkendt af tilsynsmyndigheden, og den blev anvendt i land A. Sagen afspejlede de forskellige standarder og metoder vedrørende godkendelse af interne modeller. EIOPA forsøgte at formidle mellem de to tilsynsmyndigheder, men der kunne ikke opnås en aftale. Det endte med, at den interne model kun blev anvendt i land A.

EIOPA gjorde en indsats for at øge konvergensen ved hjælp af overensstemmelsesprojekter

43. For at følge op på nogle af de tilbagevendende risici og uoverensstemmelser i tilsynsmetoderne gennemførte EIOPA overensstemmelsesprojekter vedrørende fem centrale områder (jf. **tabel 2**). Da alle disse områder kan føre til utilstrækkelig vurdering af forsikringsselskabers risici, mener vi, at EIOPA definerede omfanget af sine projekter korrekt.

Tabel 2 - Centrale uoverensstemmelser, der blev identificeret og fulgt op på

Forskellige metoder identificeret blandt NCA'erne vedrørende ...	Fulgt op af EIOPA ved hjælp af ...
modelberegning af volatilitetsjusteringen*	overensstemmelsesprojekt
behandling af suveræn risiko	overensstemmelsesprojekt
aggregering af risici	endnu ikke fulgt op
ekspertbedømmelser	endnu ikke fulgt op
modelændringer	besøg hos NCA'er

* Reducerer indvirkningen af markedsustabilitet på kapitalkravet.

Kilde: Revisionsretten.

44. I forbindelse med sine overensstemmelsesprojekter konstaterede EIOPA, at NCA'erne fulgte fundamentalt forskellige tilsynstilgange ved godkendelsen af nogle af de metoder, der blev anvendt i forsikringsselskabernes interne modeller. De forskellige metoder havde en væsentlig effekt på den samlede risiko, som blev af beregnet af forsikringsselskabet, men

EIOPA var ikke i stand til at kvantificere den. Generelt har EIOPA ingen oplysninger om effekten af interne modeller sammenlignet med standardformlen, selv om dette ville være afgørende for et behørigt tilsyn.

45. EIOPA rapporterede udførligt om de identificerede problemer. Selv om EIOPA anvendte yderligere redskaber (bl.a. udtalelser) til at sikre overensstemmelse, lykkedes det ikke altid. Eksempelvis tillader EIOPA stadig forskellige metoder til modelberegning af volatilitetsjusteringen. EIOPA krævede imidlertid, at NCA'erne skal sikre, at ingen af metoderne resulterer i lavere kapitalkrav.

46. EIOPA gennemførte også et særligt overensstemmelsesprojekt vedrørende modelberegning af markedsrisikoen. Dette er en af de mange risici, som vurderes ved hjælp af interne modeller. EIOPA bad forsikringsselskaberne om at anvende deres interne modeller til at beregne risiciene for en realistisk virtuel portefølje, som det selv havde defineret. Resultatet gjorde det muligt for første gang at sammenligne forskellige interne modeller direkte. Projektet afslørede fundamentale svagheder i de interne modeller, som anvendes i EU. Eksempelvis blev der anvendt tvivlsomme renteforventninger til at reducere de forventede risici. Den ekstreme variation i de anslåede risici, der blev beregnet ved anvendelse af forskellige interne modeller på de samme aktiver, anså EIOPA desuden som uacceptabel.

47. Vi konstaterede, at EIOPA's projekter gav NCA'erne vigtige indblik i de interne modeller, der føres tilsyn med, og hjalp med at forbedre konvergens. Men de afslørede, at interne modeller i forsikringssektoren indebærer store risici, og at der er utilstrækkelig viden om konsekvenserne ved anvendelse af interne modeller.

EIOPA har ikke tilstrækkelig adgang til data om interne modeller til at føre tilsyn

48. I EØS var der i juni 2018 godkendt 212 interne modeller af 17 forskellige NCA'er (jf. figur 10). På grund af sine begrænsede ressourcer besluttede EIOPA at prioritere ved at fokusere sine direkte vurderinger på de fem største forsikringskoncerner med en intern model. Disse koncerner stod tilsammen for 47 % af alle de aktiver, der er omfattet af interne

modeller i EØS. I 2015 begyndte EIOPA at anmode de respektive NCA'er om fuld information om disse modeller.

Figur 10 - Arbejdssomfanget for EIOPA's team for interne modeller



Kilde: Revisionsretten baseret på data pr. juni 2018.

49. Fordi NCA'erne er tilbageholdende med at udlevere information, valgte EIOPA en proaktiv tilgang baseret på omfattende kommunikationsudveksling over mere end tre år. Navnlig gav EIOPA en skriftlig juridisk begrundelse for, at oplysningerne er nødvendige for dets varetægelse af sine opgaver. Ifølge vores spørgeundersøgelse er en af de underliggende årsager til NCA'ernes afvisning af at udlevere information divergerende fortolkninger af EIOPA's mandat med hensyn til interne modeller. Det fremgik udtrykkeligt af spørgeundersøgelsen, at mindst to NCA'er mener, at EIOPA på nuværende tidspunkt overskrider sit mandat. Deroverfor står, at flere NCA'er gerne vil have EIOPA til at arbejde betydeligt mere på området med interne modeller, og mener, at EIOPA ikke i tilstrækkelig grad opfylder sit mandat på dette vigtige område.

50. Trods en proaktiv tilgang har EIOPA ikke modtaget tilstrækkelig information om de fem største interne modeller, som det prioriterede. Derfor havde EIOPA ikke en fuld forståelse af modellerne og kunne ikke foretage de tilsigtede vurderinger. Den manglende adgang til information har i høj grad forhindret EIOPA i at varetage sine opgaver. På den anden side udliveredede en NCA i 2016 al information om en stor forsikringskoncerns interne model til EIOPA. Selv om dette bød på en første lejlighed til at vurdere en intern model, valgte EIOPA ikke at støtte NCA'en, fordi den pågældende sag ikke indgik i dets prioriteter. EIOPA har således endnu ikke foretaget en udførlig vurdering af en intern model.

Del IV - EIOPA udførte pålideligt arbejde vedrørende stresstesten af forsikringssektoren i 2016, men vi konstaterede mangler i dens udformning og anbefalinger

51. Ifølge sin oprettelsesforordning er EIOPA ansvarlig for at foretage regelmæssige stresstest på EU-plan med det formål at vurdere de finansielle institutioners modstandsdygtighed over for ugunstige markedsudviklinger. EIOPA's stresstest af forsikringssektoren har fokus på den finansielle stabilitet og beskyttelsen af forsikringstagere, og de foretages hvert andet år (skiftevis med stresstesten af pensionskasser). EIOPA's stresstest er ikke en "bestået eller dumpet"-test af de individuelle deltagere, og testresultaterne giver ikke anledning til specifikke reguleringstiltag. Vi fokuserede på 2016-stresstesten, som vurderede sårbarheden af forsikringsselskaber, der var aktive inden for livsforsikringer og andre langsigtede produkter. EIOPA fulgte sin indledende køreplan og påbegyndte testen i maj 2016, og resultaterne blev offentliggjort i aggregeret form, herunder med anbefalinger til NCA'er, i december 2016.

Stresstestens omfang var hensigtsmæssigt, og de identificerede risici var relevante, men de anvendte scenariers kalibrering og begrundelse var mangelfuld

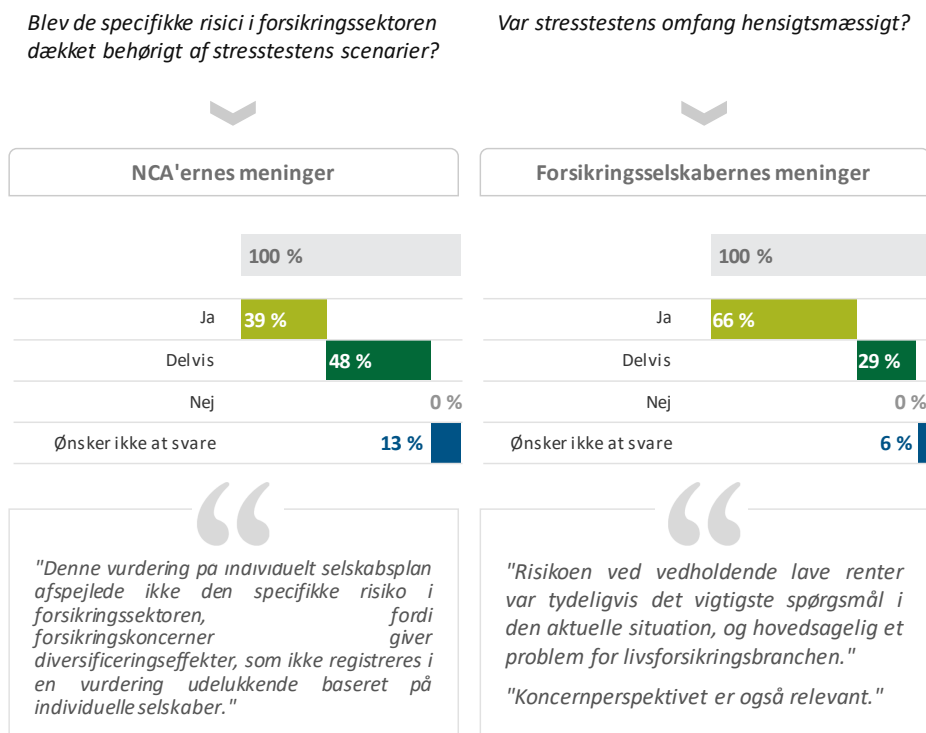
52. I 2016-stresstesten bestod stikprøven af 236 individuelle selskaber fra 30 lande⁷, som tilbød både traditionelle livsforsikringer og sammensatte forsikringer (livs- og skadesforsikringer). NCA'erne udtog selskaber til stikprøven på grundlag af de kriterier,

⁷ Alle EU-medlemsstaterne og to EØS-medlemsstater: Norge og Liechtenstein.

EIOPA havde givet i de tekniske specifikationer. Stikprøven var repræsentativ for hvert af de nationale markeder og omfattede mindst 75 % af den relevante branche i overensstemmelse med stresstestens antagelser. 2016-stresstesten blev foretaget blandt retlige enheder (på individuelt selskabsniveau), og derfor omfattede den ikke potentielle diversificerings- og genforsikringsfordele på koncernniveau.

53. Ved 2016-stresstesten identificerede EIOPA vedholdende lave, risikofri renter og volatilitet på aktiemarkeder som et væsentligt problem for forsikringssektorens bæredygtighed. Vores spørgeundersøgelse bekræftede, at dette var på linje med de regelmæssige risikovurderinger foretaget af EIOPA, ESRB og forsikringsselskaberne (jf. **figur 11**). Fokuseringen på de risici, som indgik i stresstesten, medførte, at andre forsikringsspecifikke faktorer (f.eks. levetidsrisiko, pandemier og naturkatastrofer) blev udeladt, men det var berettiget i lyset af, at det var det første år med gennemførelse af Solvens II, hvilket var en udfordring for forsikringsselskaberne.

Figur 11 - Risici i forsikringssektoren og stresstestens omfang



Kilde: Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

54. I betragtning af fokuseringen på markedsrisici var det hensigtsmæssigt at vælge forsikringsbranchen med langsigtede produkter. Lavrentesituationen rammer livsforsikringsbranchen særligt hårdt, fordi den typisk har langtidsforpligtelser over for forsikringstagerne og kæmper med at indtjene de tidligere garanterede renter. Anvendelsen af et markedschok var relevant på grund af forsikringsselskabernes vigtige rolle som institutionelle investorer og dermed deres betydning for stabiliteten på det finansielle marked som helhed.

55. 2016-stresstesten omfattede to scenarier, "lavrente" og "dobbelstress", der præcist afspejlede de risici, som EIOPA havde identificeret for forsikringssektoren (jf. **bilag II** for overordnede parametre og antagelser). EIOPA udarbejdede selv lavrentescenariet og foretog specifikke, skønsmæssige antagelser, hvorimod dobbelstressscenariet blev udarbejdet i samarbejde med ESRB, som beregnede chokelementerne ved hjælp af en funktion til simulering af finansielle chok, som registrerer historiske sammenhænge i dataene.

Lavrentescenariet

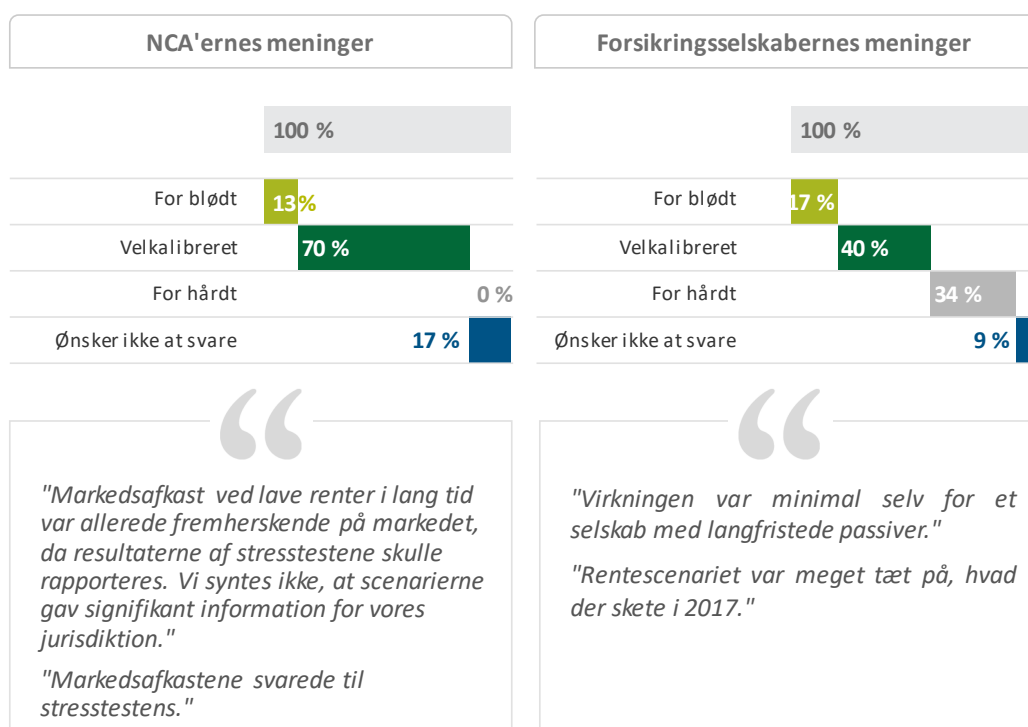
56. Udgangspunktet for dette scenario var en lav risikofri rentekurve for forskellige løbetider (op til 20 år for euroen), som EIOPA udledte ved at identificere de laveste faktisk observerede renter på markedet over en periode på to år. Vi vurderer sandsynligheden for en sådan situation til at være mindst 3 %, dvs. betydeligt højere end den typiske tærskel på 1 %⁸. Denne sandsynlighed er således for høj til, at dette element alene kan betragtes som tilstrækkelig hårdt. Det andet element i dette scenario var en yderligere belastning af rentekurven (et fald på 15 basispoint (bp)). Desuden anvendte EIOPA til beregningen af værdien af forsikringsselskabernes passiver på meget langt sigt den såkaldte "endelige forwardrente" (UFR), som blev fastsat til 2 % for at afspejle antagelsen om vedholdende lave renter. De to sidstnævnte elementer (et fald på 15 basispoint (bp) og UFR) gør scenariet

⁸ Stresstestens scenarier skal være tilstrækkelig hårde til at give mening, men også tilstrækkelig plausible til at blive taget alvorligt (jf. M. Quagliariello, "Stress Testing the Banking System: Methodologies and Applications", januar 2009, Cambridge University Press). Den normale praksis er at vælge en sandsynlighedsprocent, som ikke er højere end 1 % i en periode på ét år.

mindre sandsynligt, men det er ikke muligt at anslå, hvor meget. Styrken af disse to elementer alene var imidlertid begrænset, fordi de var forholdsvis tæt på markedssituationen på dette tidspunkt⁹.

57. De fleste af de NCA'er, der deltog i spørgeundersøgelsen, mente, at scenarierne var velkalibrerede, men nogle af dem delte førnævnte bekymringer med hensyn til hårdheden af lavrentescenariet (jf. **figur 12**). EIOPA forsøgte ikke at kvantificere sandsynligheden for den indledende (likvide) del af kurven, end ikke med henblik på intern analyse. Det gav heller ikke nogen anden tilstrækkeligt detaljeret begrundelse for soliditeten af det overordnende scenario.

Figur 12 - Deltagere i stresstesten om hårdheden af lavrentescenariet



Kilde: Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

⁹ Den amerikanske 50-årige statsobligation lå den 31. december 2015 (dvs. sidst i testudsnittet) på 1,561 % sammenlignet med en UFR på 2 % (kilde: Bloomberg). Faldet på 15 bp på den likvide del af kurven, sammenlignet med den faldende tendens på 9 bp i dataene, kan ikke karakteriseres som et signifikant chok.

58. Stressniveauet for andre valutaer end euroen blev udledt ved hjælp af en anslået multiplikator for eurokurven. Men EIOPA anvendte ikke denne metode helt korrekt, da der ikke blev taget højde for den indbyrdes afhængighed mellem rentesatser for forskellige valutaer i referenceperioden.

Dobbeltstressscenariet

59. Dobbeltstressscenariet var baseret på en antagelse om faldende renter og et markedsskok, der afspejledes som en hurtig stigning i afkastet på stats- og virksomhedsobligationer samt et fald i kurserne på aktier og andre aktivklasser. ESRB vurderede sandsynligheden for de to udløsende hovedhændelser til 0,50 % for et swaprentechok og 0,75 % for et chok til renten på statsobligationer. Scenariet var tilstrækkeligt solidt, fordi det kombinerede et hårdt pres på balancens aktivside med et swaprentechokbaseret element, som lagde pres på passivside.

60. Plausibiliteten af dobbeltstressscenariet afhang i høj grad af de historiske data, der blev anvendt i forbindelse med simuleringen af finansielle chok. I scenariet var der indbyrdes afhængighed mellem de forskellige økonomiske variabler, og det var baseret på historiske data for en periode på 11 år (2005-2015). Men selv om den valgte periode omfattede to nylige kriser, var den for kort til at berettige et tilstrækkeligt stressniveau for alle lande i Europa (jf. **tekstboks 5**).

Tekstboks 5 - Eksempel på NCA'ernes meninger om dobbeltstressscenariet

"For så vidt angår kalibreringen af markedsscenarierne var chokkene til renten på statsobligationer ikke ligeligt fordelt på tværs af landene, idet en række lande næsten ikke var ramt af chok."

61. Eksempelvis var stressniveauet lavere for Bulgariens 10-årige obligationsrente (en stigning på 111 bp sammenlignet med basislinjescenariet) end for Belgiens (116 bp) eller Kroatiens (155 bp). Desuden noterede vi, at stressniveauet var relativt lavt for Slovakiet og Det Forenede Kongerige (med henholdsvis 95 bp og 94 bp for deres 10-årige obligationsrente, sammenlignet med et gennemsnitligt stressniveau på 121 bp). Hvis det historiske udsnit havde været længere (f.eks. 20 år), ville resultaterne have været mere robuste og muligvis resulteret i tilfælde med højere stressniveauer i nogle lande.

62. Dobbeltstressscenariet fastsatte specifikke stressniveauer for en række aktivklasser, der besiddes af forsikringsselskaber uden for EU, men omfattede ikke de aktier, der indehaves i disse lande. Stressscenarier for de aktier, der indehaves uden for EU, er yderst relevant for stresstestens plausibilitet, da en nedgang i EU's aktiemarked ikke er isoleret fra andre aktiemarkeder på verdensplan (i krisetider har den indbyrdes afhængighed mellem aktiemarkederne en korrelation på 90 %). Det er derfor nødvendigt ligeledes at medtage chok til aktier uden for EU, i stedet for kun at begrænse risikoen til EU.

Begrundelse og kommunikation

63. I betragtning af at vigtige elementer i stresstesten var skønsmæssige, gjorde EIOPA ikke en tilstrækkelig indsats for at begrunde dem på en gennemskuelig måde. I de tekniske specifikationer forklarede EIOPA ikke klart, hvordan det udarbejdede scenarierne, eller hvordan det kom frem til de underliggende antagelser. Dette blev bekræftet af nogle NCA'er og brancherepræsentanter (jf. **tekstboks 6**). For nogle brancherepræsentanter var det desuden uklart, om scenarierne repræsenterede et chok svarende til eller værre end det, der var påkrævet i henhold til Solvens II. Det førte til forkerte fortolkninger af stresstestens karakter. EIOPA gjorde det ikke helt klart, f.eks. ved at forklare, hvorfor og hvordan scenarierne afviger fra Solvens II.

Tekstboks 6 - Eksempler på branchens og NCA'ernes vanskeligheder ved at forstå begrundelsen for scenarierne

"EIOPA's kalibrering af stressniveauerne stod ikke klart for os, og derfor kunne vi ikke vurdere hårdhedsgraden af dem."

"De tekniske specifikationer gav mulighed for fortolkning på nogle punkter. Det betød, at resultaterne ikke var helt sammenlignelige."

EIOPA validerede og aggregerede dataene korrekt

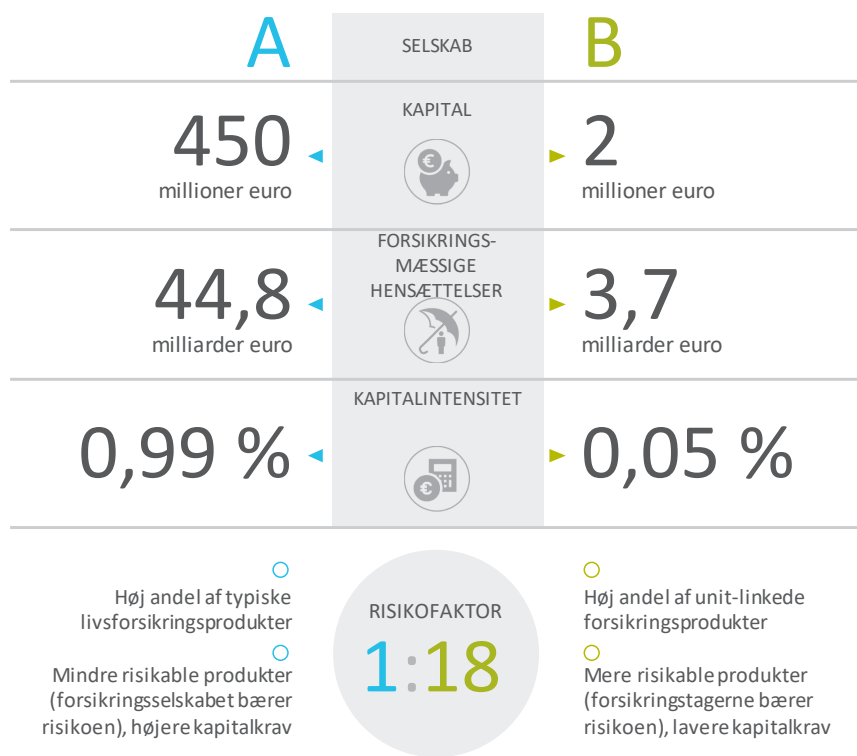
64. Processen for datavalidering til stresstesten foregik i tre runder: én på nationalt plan udført af NCA'erne og to på centralt plan udført af valideringsteamet bestående af medarbejdere fra EIOPA og NCA'erne. EIOPA udviklede en valideringsfunktion i Excel til at analysere og aggregere data. Den viste sig at være nyttig i datavalideringsprocessen, fordi

den hjælp med at harmonisere NCA'ernes forskellige tilgange. Samlet set analyserede EIOPA nøje de data, som forsikringsselskaberne havde stillet til rådighed, og udpegede tydeligt eventuelle uoverensstemmelser, men de endelige beslutningstagere med hensyn til datapålideligheden var NCA'erne.

65. Vores kontrol af dataaggregeringen viste, at EIOPA beregnede de overordnede resultater af stresstesten korrekt. Men aggregeringen omfattede selskaber, hvis produktporteføljer - og dermed risikoprofiler - var stærkt diversificerede (jf. et eksempel i **tekstboks 13**). Dette var et iboende træk ved stikprøven, men EIOPA forsøgte ikke inden aggregeringen at klassificere selskaberne efter deres produkter, hvilket ville tilført værdi til fortolkningen af resultaterne¹⁰. I denne henseende udførte EIOPA kun en efterfølgende analyse med det formål at identificere faktorerne bag de forskellige stressfølsomheder.

¹⁰ De forskellige produkter i stikprøven kunne påvirke balancen på forskellige måder i tilfælde af et markedschok.

Figur 13 - Eksempel på to selskaber i stikprøven med forskellig risikoeksponering



Kilde: Revisionsretten.

EIOPA præsenterede relevante resultater, som viste sektorens sårbarhed

66. Resultaterne af stresstesten bekræftede, at livsforsikringsbranchen var sårbar over for lavrentesituationen og et pludseligt markedschok, der kunne påvirke den finansielle stabilitet som helhed. I lavrentescenariet ville de overskydende aktiver i forhold til passiver på de deltagende selskabers balance falde med 100 milliarder euro (-18 %). I dobbeltstressscenariet ville selskaberne opleve et fald på 160 milliarder euro (-29 %). Det betød, at 44 % af forsikringsselskaberne ville miste mere end en tredjedel af deres overskydende aktiver i forhold til passiver, og 2 % ville miste alt. Virkningen af begge scenarier ville være betydelig hårdere, hvis den såkaldte langtidsgaranti (LTG) og

overgangsforanstaltningerne¹¹ ikke medregnes (i dobbeltstressscenariet ville 31 % af selskaberne miste alle deres overskydende aktiver i forhold til passiver).

67. Samlet set var stresstestrapporten fyldestgørende og underbygget af relevante tal og grafer. Hvad angår indikatorer angav rapporten resultaterne udtrykt som overskydende aktiver i forhold til passiver. Til analyseformål ville det dog have været mere relevant at anvende kapitalkravene som defineret i Solvens II. Dette ville vise den faktiske effekt på selskabernes solvensstatus og fastslå, om kapitalkravene fortsat var opfyldt efter stresstesten. Vi noterer dog, at EIOPA ikke havde til hensigt at foretage en omregning af disse forhold, da det ville være teknisk meget udfordrende og komplekst og ville forudsætte, at forsikringsselskaberne giver meget mere detaljerede oplysningerne end, hvad der var krævet af dem i 2016.

68. Resultaterne af 2016-stresstesten blev kun offentliggjort på et aggregeret grundlag for at kunne tage stilling til, hvorvidt livsforsikringssektoren er robust. I modsætning til EBA har EIOPA ikke et specifikt juridisk mandat til at offentliggøre resultaterne for individuelle selskaber. Det kræver, at EIOPA indhenter skriftligt samtykke fra deltagerne, som det skete i 2018-stresstesten. Dette var et skridt i den rigtige retning i betragtning af stresstestens mål, nemlig at genoprette tilliden. I den henseende er gennemsigtighed afgørende - både med hensyn til den anvendte stresstestmetode og resultaterne. Offentliggørelse af oplysninger om de individuelle selskaber kan bidrage til at øge bevidstheden om risici og dermed styrke markedsdisciplinen.

Nogle af anbefalingerne var for generelle og foreslog ikke specifikke tiltag

69. Efter stresstesten fremsatte EIOPA over for NCA'erne tre brede anbefalinger, der omfattede en række foranstaltninger, de kunne træffe. Mange af disse forslag var imidlertid meget generelle og resulterede ikke i specifikke tiltag rettet mod sikring af finansiel stabilitet. F.eks. er forslaget om at "tilpasse interne risikostyringsprocedurer til den relevante

¹¹ Den såkaldte langtidsgaranti (LTG) og overgangsforanstaltningerne blev indført med Solvens II-direktivet i 2014 for at sikre behandling af forsikringsprodukter med langtidsgarantier og for at gøre det muligt for firmaer at skifte gradvist til fuld gennemførelse af Solvens II.

eksterne risiko" blot et udtryk for et selskabs overordnede mål om forsvarlig risikostyring. Som vores spørgeundersøgelse bekræftede, var det ikke nødvendigt at foretage noget så komplekst som en stresstest for at nå frem til sådanne generelle anbefalinger. Endelig gik nogle af forslagene (bl.a. "gennemgang af garantiklausuler" og "indstilling af udbyttebetalinger") videre end nogle NCA'ers arbejdsområde. Det skyldes, at NCA'ernes tilsynsbeføjelser ikke er fuldt harmoniserede i alle medlemsstater, så i hvilken udstrækning anbefalingerne kan gennemføres, kan variere.

70. Kort efter offentliggørelsen af stresstestens resultater godkendte EIOPA en plan om systematisk opfølgning af anbefalingerne. Da en af anbefalingerne var, at NCA'erne skulle analysere stresstestens potentielle indvirkning på koncernniveau, indledte EIOPA en specifik spørgeundersøgelse, så de relevante NCA'er kunne rapportere om deres analyser og de tiltag, de havde iværksat. Analyser af, i hvilken udstrækning der blev fulgt op på øvrige anbefalinger, var baseret på de oplysninger, EIOPA havde indsamlet under landebesøg, møder i kollegierne og møder med koncerntilsynsførende. I januar 2018 udarbejdede EIOPA en rapport, som viste, at NCA'erne havde truffet en række opfølgende foranstaltninger til at følge op på EIOPA's anbefalinger. Rapporten identificerede også god praksis og analyserede resultaterne af NCA'ernes spørgeundersøgelse vedrørende virkningen af stresstesten på koncernniveau¹².

EIOPA gennemførte stresstesten på en struktureret måde, dog med visse vanskeligheder med hensyn til timing og dokumentation

71. Timingen af 2016-stresstesten for forsikringssektoren faldt sammen med gennemførelsen af Solvens II-direktivet, som trådte i kraft den 1. januar 2016. Frem til udgangen maj 2016 skulle alle forsikringsselskaber i EU for første gang levere en omfattende indberetningspakke. Umiddelbart derefter gik stresstesten i gang (jf. **bilag III**). Den tidsmæssige placering af Solvens II-indberetningen og stresstesten var vanskelig at håndtere

¹² I et begrænset antal tilfælde havde resultatet af stresstesten i individuelle enheder haft en betydelig virkning på koncernniveau. Den ville dog blive begrænset på grund af diversificeringsfordele opnået ved den øvrige skadesforsikringsvirksomhed.

for forsikringsselskaberne på grund af arbejdsbyrden. NCA'erne validerede dataene i løbet af en periode på seks uger mellem medio juli og ultimo august. I vores spørgeundersøgelse gav NCA'erne udtryk for, at der var tilstrækkelig tid, men at de var pressede på grund af deres arbejdsbyrde og begrænsede ressourcer i sommerperioden. Det skal bemærkes, at ikke alle NCA'er kunne stille tilstrækkelig tid og ressourcer til rådighed til at udføre en grundig datavalidering.

72. Under hele stresstestforløbet var EIOPA via forskellige kanaler i kontakt med NCA'erne og forsikringsselskaberne, hvilket vi anser for at være god praksis (jf. **tekstboks 7**). Trods flere dialogredskaber forklarede EIOPA ikke deltagerne tilstrækkelig klart, hvorfor der var brug for bestemte oplysninger. EIOPA var i sidste ende i stand til at begrunde behovet for at modtage disse data til valideringsformål. Men det forhold, at deltagerne manglede en forklaring, gav indtryk af for store og urimelige krav om detaljerede data. EIOPA rådførte sig ikke med deltagerne om udformningen af scenarierne.

Tekstboks 7 - EIOPA's kommunikationskanaler med NCA'er og forsikringsselskaber

- En workshop med repræsentanter for branchen og aktuarerne for at drøfte stresstestforløbet, metoden, den tekniske dokumentation og rammerne for de forskellige scenarier.
- En række webseminarer og videokonferencer for NCA'er med fokus på teknisk dokumentation og procedurer for datavalideringsfasen.
- "Spørgsmål og svar" (Q&A), der offentliggøres hver uge, hvor femte og sidste udgave offentliggøres to uger inden fristen for indsendelse. Q&A-delen bidrog til at give klarhed over datakrav.

73. EIOPA gav de deltagende selskaber en særlig skabelon til stresstesten, som de skulle udfylde inden for syv uger og sende til NCA'erne. Skabelonerne var generelt brugervenlige og benyttede så vidt muligt de samme kategorier af finansielle data, som anvendes til Solvens II-indberetning. Det sikrede en konsekvent tilgang og gjorde det klart for deltagerne, hvilke data de skulle indsende.

74. De komplekse tabeller afspejlede formålet med og omfanget af stresstesten, men det betød samtidig, at nogle af deltagerne havde svært ved at nå beregningerne inden for

tidsfristen (jf. **tekstboks 8**). Talrige ajourføringer af det stresstestrelaterede materiale under forløbet gav desuden deltagerne en ekstra arbejdsbyrde. EIOPA ajourførte de tekniske specifikationer tre gange og skabelonerne fire gange og offentliggjorde den sidste udgave blot to uger inden fristen for indsendelse. For hver af de fire skabelonændringer stillede EIOPA dog et praktisk automatisk "ajourføringsværktøj" til rådighed, som hurtigt indlæste det indhold, deltagerne allerede havde leveret i den foregående skabelonudgave.

Tekstboks 8 - Forsikringsselskabers meninger om datakravene vedrørende stresstesten

"Der skulle leveres en stor mængde oplysninger. Efter vores mening var ikke alle oplysningerne nødvendige, men vi er heller ikke bekendt med den konsolideringsproces, der blev udført."

"Den detaljeringsgrad, der blev anmodet om, var væsentligt højere, end vi havde let adgang til. Vi gjorde i første omgang opmærksom på, at vi ikke ville fremlægge de krævede detaljer på visse områder, men blev bedt om at gøre det, selv om det ville kræve tilnærmelsesværdier. Denne tilgang baseret på tilnærmelsesværdier øgede ressourcebehovet markant og ville have gjort de kombinerede resultater mindre pålidelige end ønskværdigt."

75. EIOPA indførte en række forbedringer i 2016-stresstesten baseret på erfaringerne fra den foregående test i 2014. F.eks. stillede EIOPA et valideringsredskab til rådighed for NCA'erne og reducerede antallet af ajourføringer af stresstestskabelonen (jf. **bilag IV**). EIOPA havde ingen overordnet plan for processen vedrørende "indvundne erfaringer". Der blev hovedsagelig draget konklusioner på baggrund af drøftelserne på to møder med interessenter, og EIOPA foretog ingen spørgeundersøgelse blandt repræsentanter for branchen og NCA'erne, således som det var blevet gjort efter 2014-stresstesten.

Del V - EIOPA's ledelsesforhold og begrænsede ressourcer skaber en udfordring med hensyn til at nå målene

76. I denne del af beretningen analyserer vi de procedure- og organisationsmæssige aspekter af EIOPA's arbejde, som har en horisontal effekt på effektiviteten af EIOPA's tiltag. Vi fokuserede navnlig på de risici, som er relateret til afhængigheden af NCA'ernes arbejde og de nuværende ledelsesrammer, anvendelsen af juridiske instrumenter til at sikre overholdelse af retningslinjer og regler og tilstrækkeligheden af EIOPA's ressourcer.

Effektiviteten af EIOPA's arbejde afhænger af NCA'ernes bidrag, og EIOPA's ledelsesforhold skaber udfordringer

77. EIOPA arbejdede meget tæt sammen med NCA'erne om alle de tiltag, vi undersøgte under vores revision. Selv om dette samarbejde generelt var positivt og afspejlede EIOPA's kommissorium om at støtte og koordinere de nationale tilsynsmyndigheders arbejde, har produktiviteten og effektiviteten af EIOPA's arbejde ofte været afhængig af kvaliteten af NCA'ernes input og deres samarbejdsvillighed. Det tog f.eks. meget lang tid at nå til enighed med nogle NCA'er om blot at tilrettelægge landebesøg. Trods en synlig indsats fra EIOPA's side for at få NCA'ernes støtte, har nogle NCA'er sat spørgsmålstejn ved formålet med og omfanget af disse besøg. Det lykkedes til sidst for EIOPA at besøge alle NCA'erne, men det sidste besøg fandt først sted tre år efter, at besøgsrækken var påbegyndt. Denne forsinkelse hæmmede synligt EIOPA's effektivitet med hensyn til at sikre tilsynsmæssig konvergens. Kvaliteten og rettidigheden af NCA'ernes input havde også stor betydning for, om EIOPA's øvrige produkter, som f.eks. tilsynshåndbogen og peerevalueringerne, kunne færdiggøres til tiden.

78. For så vidt angår landebesøg og arbejde vedrørende grænseoverskridende aktiviteter og interne modeller (jf. **punkt 35-36 og 49**) fandt vi tilfælde, hvor EIOPA ikke modtog alle de oplysninger, det havde anmodet om fra NCA'erne. Derfor var der nogle analysetyper, EIOPA ikke kunne udføre, som det oprindeligt var planlagt. Under nogle landebesøg kunne EIOPA f.eks. ikke drøfte visse selskabers tilgange til tilsyn på risikostyringsområdet med de nationale myndigheder, og det var derfor kun NCA'ernes generelle procedurer i forbindelse hermed, der blev dækket. På grund af arten af stresstestforløbet var afhængigheden af kvaliteten af NCA'ernes input også stor i denne forbindelse (jf. **tekstboks 9**).

Tekstboks 9 - Afhængighed af NCA'erne under stresstestforløbet

Stikprøvetagning: På basis af EIOPA's kriterier udvalgte NCA'erne de selskaber, som skulle deltage i stresstesten. EIOPA havde hverken grundig viden om alle forsikringsmarkeder i EU eller tilstrækkelige oplysninger til at verificere, om NCA'erne anvendte korrekte data ved stikprøvetagningen, og derfor begrænsede EIOPA sig til at kontrollere tærskler for markedsandele.

Datavalidering: NCA'erne er de endelige beslutningstagere med hensyn til nøjagtigheden af de indberettede data. I tilfælde af tvivl om kvaliteten af de data, som NCA'erne indsendte, henvendte EIOPA sig til NCA'erne og bad om yderligere afklaring. Men EIOPA var i sidste instans ikke i stand til at underkende deres beslutning (f.eks. ved at udelade data fra stikprøven). I modsætning til EBA må EIOPA ikke direkte bede deltagere i stresstesten om information.

79. EIOPA's nuværende ledelsesstruktur gør, at NCA'erne kan påvirke, i hvilket omfang deres eget arbejde bliver evalueret, og også påvirke konklusionerne af sådanne evalueringer. Det skyldes, at det øverste beslutningsorgan hos EIOPA er tilsynsrådet, der består af 28 NCA-repræsentanter og EIOPA's formand (samt observatører fra ESRB, EBA, ESMA og Den Europæiske Frihandelssammenslutning). Tilsynsrådet godkender alle EIOPA's centrale dokumenter og produkter, bl.a. tilsynsstrategien (der definerer prioriteterne ved kontrolbesøg hos NCA'erne), emnerne for og de endelige rapporter om peerevalueringer samt antagelserne og scenarierne for stresstesten og rapporten herom. Det skaber udfordringer med hensyn til uafhængighed, da nogle af EIOPA's instrumenter (især landebesøg og peerevalueringer) er beregnet til at levere konstruktiv, men kritisk feedback vedrørende NCA'ernes arbejde. Stresstestene kan desuden indirekte afsløre svagheder ved tilsynet i medlemsstaterne og føre til anbefalinger til NCA'erne.

Procedurerne for brug af juridiske instrumenter er baseret på et solidt grundlag, men der mangler i nogle tilfælde gennemsigtighed og en proaktiv tilgang

80. For at sikre, at NCA'erne og forsikringsselskaberne overholder EIOPA's retningslinjer og bestemmelser, kan EIOPA træffe foranstaltninger i henhold til reglerne om "efterlevelse eller begrundelse" (artikel 16 i EIOPA-forordningen) og "overtrædelse af EU-retten" (artikel 17). Men de tiltag, som EIOPA kan træffe, er reelt begrænset til overvågning og indberetning af sager om manglende efterlevelse snarere end sanktioner.

81. I henhold til proceduren for "efterlevelse eller begrundelse" skal NCA'erne med henvisning til deres egen lovgivning bekræfte, at de følger de ca. 700 retningslinjer, som er udstedt af EIOPA, eller angive en begrundelse for, at de ikke følger dem. I praksis er tilfælde af manglende efterlevelse af retningslinjerne sjældne, fordi NCA'erne er involveret i at udarbejde dem, og EIOPA har en effektiv procedure til registrering og indberetning af

sådanne sager. Vi konstaterede, at proceduren for "efterlevelse eller begrundelse" er et effektivt redskab til at overvåge efterlevelse, men at den ikke helt sikrer gennemsigtighed over for eksterne interessenter og forbrugere. De tabeller vedrørende efterlevelse, som var uploadet på EIOPA's websted, var ikke altid ajourført, og deres oplysningers resumerende karakter, som varierede alt efter kvaliteten og fuldstændigheden af den information, som NCA'erne havde indsendt, betød, at de kun var af begrænset anvendelighed for offentligheden.

82. EIOPA fastlagde proceduren vedrørende "overtrædelse af EU-retten" i 2011 og har siden da registreret 28 klager (hvoraf EIOPA anså de fleste for være uantagelige). EIOPA anvendte sin procedure for efterforskning af overtrædelser af EU-retten konsekvent, og efterforskningerne var grundige. Ved efterforskning af klageres påstande om overtrædelser gav EIOPA kun et begrænset antal løbende meddelelser om proceduren, og der kunne til tider forekomme lange perioder uden kommunikation på grund af de enkelte sagers kompleksitet. Derfor havde klagerne, heriblandt forbrugerorganisationer, ikke et fyldestgørende overblik over EIOPA's ageren, og i nogle tilfælde tolkede de fejlagtigt den manglende kommunikation som udtryk for inaktivitet.

83. Proceduren vedrørende "overtrædelse af EU-retten" omfattede ikke systematisk overvågning af potentielle sager. EIOPA overvågede sådanne sager uformelt, men de sager, som det blev bekendt med på denne måde, blev behandlet på tilsynsrådets lukkede møder. De blev typisk ikke indført i registret over overtrædelser af EU-retten og efterforsket som sådan. EIOPA benyttede denne tilgang for at fremme tilliden blandt NCA'erne, men det gav ikke interessenterne fuld tiltro til, at EIOPA træffer de rette foranstaltninger som følge af deres anmodninger. Denne tilgang manglede desuden gennemsigtighed, fordi eksterne interessenter (f.eks. forbrugerorganisationer) ikke havde mulighed for at overvåge den.

84. På grund af processens karakter kunne vi ikke få verificeret, om EIOPA anvendte proceduren i alle de tilfælde, hvor den blev bekendt med formodede overtrædelser af EU-retten (medmindre de blev formelt indberettet og registreret). Vi fandt én sag, hvor EIOPA identificerede alvorlige mangler i en NCA-beslutning og ikke anvendte proceduren

vedrørende "overtrædelse af EU-retten", men i stedet valgte at optræde som mægler imellem to NCA'er (jf. **tekstboks 10**).

Tekstboks 10 - Proceduren vedrørende overtrædelse af EU-retten ikke anvendt

Solvens II kræver, at ejere og ledere af forsikringsselskaber skal opfylde kravene til egnethed og hæderlighed for at udøve deres hverv. Vedrørende ét forsikringsselskab vurderede NCA'en, at lederen var egnet og hæderlig, selv om der var beviser for, at denne person ikke opfyldte kravene. Forsikringsselskabet ville drive grænseoverskridende virksomhed i en anden medlemsstat, men NCA'en i dette land modsatte sig dette. Selv om EIOPA optrådte som mægler imellem NCA'erne og bestræbte sig på at finde en løsning for at beskytte forbrugerne, lykkedes det ikke. Trods tvivl om berettigelsen af den beslutning, som blev truffet af hjemlandets NCA, anvendte EIOPA ikke proceduren vedrørende "overtrædelse af EU-retten". I juni 2018 var EIOPA fortsat i gang med at evaluere denne sag.

EIOPA's ressourcer til at udføre tilsynsarbejde var begrænsede og ikke overført fra det reguleringsmæssige arbejde

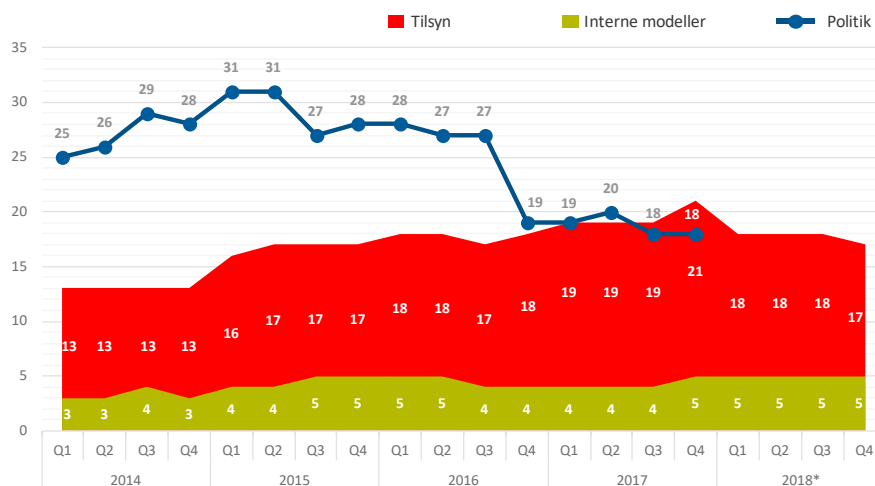
85. I betragtning af omfanget af ansvarsopgaverne og tiltagene på tilsynsområdet arbejdede EIOPA med meget begrænsede ressourcer. I februar 2018 havde tilsynsafdelingen 20 medarbejdere, svarende til kun 14 % af EIOPA's menneskelige ressourcer (142 medarbejdere). EIOPA's tilsynsteam er ansvarligt for besøg hos NCA'er, koordinering af peerevalueringer, støtte og deltagelse ved møder i tilsynskollegier, mægling imellem NCA'er og tilsyn med interne modeller. Andre medarbejdere (svarende til fire fuldtidsækvivalenter) arbejdede med udvikling af initiativer vedrørende tilsynsmæssig konvergens, og tre medarbejdere arbejdede med data- og business intelligence-opgaver til understøttelse af tilsynsaktiviteterne.

86. Ressourcebegrænsningerne blev endnu tydeligere på teamniveau. Eksempelvis havde teamet med ansvar for interne modeller reelt tre fuldtidsansatte (når der tages højde for langvarige fravær og andre arbejdsopgaver), selv om der var angivet 5,25 i arbejdsprogrammet. I betragtning af at teamet samarbejdede med 17 NCA'er, som fører tilsyn med 212 komplekse interne modeller, og havde ansvar for yderligere horisontale opgaver, som f.eks. overensstemmelsesprojekter, var effektiv allokering af ressourcer en

stor udfordring. De fleste NCA'er i vores spørgeundersøgelse gav udtryk for, at EIOPA's personalesituation vedrørende tilsynet med interne modeller kunne forbedres. Dette var særlig vigtigt, fordi NCA'erne selv havde begrænsede ressourcer til at føre tilsyn med interne modeller, navnlig på grund af arbejdets krævende karakter. Ved at yde større støtte på dette område kunne EIOPA lukke et betydeligt ekspertisehul i det europæiske forsikringstilsynssystem.

87. Efter gennemførelsen af Solvens II, og efter at have færdiggjort arbejdet med kernen i den nye lovramme, valgte EIOPA en strategi, der flyttede fokus fra regulering til tilsyn. Dette forventedes også af interessenterne, herunder erhvervslivet og forbrugerne, nemlig at EIOPA skulle fokusere på at sikre, at den nye fælles lovramme for forsikringselskaber anvendes ens i hele EU. Men allokeringen af medarbejderne afspejlede ikke denne omlægning. Politikafdelingen mistede 13 medarbejdere i perioden 2015-2017, men tilsynsafdelingen voksede kun med fem, om end den fik støtte fra et begrænset antal medarbejdere i andre afdelinger (jf. **figur 14**).

Figur 14 - Allokering af medarbejdere til politikafdelingen og tilsynsafdelingen i perioden 2014-2018 (omregnet til fuldtidsbeskæftigede)



* Udviklingen i tilsynsfunktionen for 2018 som kendt til dato. Der er ikke taget højde for potentielle ansættelser.

Kilde: Revisionsretten baseret på dokumenter fra EIOPA.

88. Da stillingerne i tilsynsafdelingen kræver branchespecifik viden og praktisk tilsynserfaring, havde EIOPA i flere rekrutteringskampagner svært ved at finde egnede kandidater. Det skyldtes bl.a. den store efterspørgsel efter finansmedarbejdere på det lokale arbejdsmarked i Frankfurt og de høje leveomkostninger. EIOPA slækkede imidlertid ikke på sine krav og ansatte medarbejdere med den nødvendige erfaring.

89. Ved stresstesten bestod det centrale team af tre behørigt kvalificerede EIOPA-medarbejdere. Allokeringen af medarbejdere var passende i betragtning af den nuværende ansvarsfordeling, som i vidt omfang er afhængig input fra NCA'erne (jf. **punkt 78**). Med disse ressourcer kunne EIOPA imidlertid hverken foretage nærmere kontrol af datanøjagtigheden eller kommunikere direkte med deltagerne i stresstesten, selv om dette ansås for at være nyttigt. Desuden havde EIOPA ikke overblik over de ressourcer, som de involverede parter (herunder NCA'erne) anvendte til at forberede og gennemføre stresstesten. De samlede omkostninger var derfor ikke kendt.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

90. Vores overordnede konklusion er, at EIOPA bidrog godt til at støtte tilsynskvaliteten og stabiliteten i EU's forsikringssektor. EIOPA oplevede imidlertid begrænsninger som følge af tilsynssystemets struktur, de knappe ressourcer og - i nogle tilfælde - utilstrækkelig støtte og samarbejdsvillighed fra NCA'ernes side. Der er derfor stadig meget at gøre for EIOPA, lovgiverne og NCA'erne med hensyn til at opnå tilsynsmæssig konvergens, dvs. skabe lige vilkår for de forsikringsselskaber, som driver virksomhed i EU-medlemsstaterne, og for deres kunder.

Koordinering af NCA'ernes arbejde

91. EIOPA anvendte en bred vifte af redskaber, både som fastsat i dets oprettelsesforordning og på eget initiativ, for at sikre, at NCA'erne følger en fælles tilgang ved tilsyn med forsikringsselskaber. Vi konstaterede, at EIOPA's medarbejdere i den forbindelse udarbejdede grundige, velfunderede analyser, som gjorde det muligt at identificere væsentlige svagheder i NCA'ernes tilsyn. Nogle af disse svagheder angår risici vedrørende NCA'ernes institutionelle uafhængighed, mens andre vedrører tilsynspraksis, der

ikke er strenge nok, fordi de baserer sig på en formalistisk snarere end en risikobaseret tilgang (jf **punkt 14-16 og 19**).

92. Nogle af EIOPA's redskaber, især besøgene hos NCA'erne og peerevalueringerne, tog fyldestgørende højde for tilsynsproblemerne, men var dermed også meget bredt favnende. Derfor tog det også lang tid at afslutte disse aktiviteter, og NCA'erne måtte bruge betydelige ressourcer på forberedelse og deltagelse. Besøgene hos NCA'erne resulterede desuden i et stort antal (i nogle tilfælde over 30) ikkeprioriterede anbefalinger (jf. **punkt 17 og 20-22**).

93. Vi konstaterede også, at EIOPA ikke havde ordninger for systematisk opfølgning på besøgene hos NCA'erne og peerevalueringerne. EIOPA havde derfor ikke overblik over status for den tilsynsmæssige konvergens og de resterende udfordringer. Ikke desto mindre gjorde EIOPA en indsats for at drøfte udvalgte problemer med NCA'erne på ad hoc-basis, og der kan også påvises gradvise forbedringer i de praksis, som nogle af dem har anvendt (jf. **punkt 18**).

Anbefaling 1 - Bedre fokusering og opfølgning af tilsynsredskaberne

EIOPA bør i højere grad fokusere og følge op på sine tilsynsredskaber. Nærmere bestemt:

- a) Kontrolbesøgene bør fokusere på nogle få af de mest presserende problemer, udvalgt på basis af deres indvirkning på den tilsynsmæssige konvergens og forbrugerbeskyttelsen. De bør føre til et mindre antal klart prioriterede anbefalinger med en specifik tidsramme for gennemførelsen.
- b) EIOPA bør definere omfanget af peerevalueringerne, så de fokuserer på ét problem vedrørende tilsynsmæssig konvergens og som regel kan afsluttes i løbet af et år.
- c) EIOPA bør analysere, om NCA'erne effektivt har gennemført hver anbefaling som led i en proces med struktureret dialog og peerevalueringer. EIOPA bør registrere resultaterne af sine analyser for at få et overblik over de fremskridt, der er gjort, og de udfordringer, der har været, med hensyn til at opnå tilsynsmæssig konvergens i medlemsstaterne, og de samlede resultater bør gøres offentligt tilgængelige.

Måldato: 1.1.2020.

Tilsyn med grænseoverskridende selskaber

94. Den nuværende struktur for tilsyn med grænseoverskridende virksomhed har systemiske svagheder og skaber en situation, hvor tilsynsmetoden afhænger af selskabets juridiske form. Tilsyn med forsikringsselskaber, der har aktiviteter i andre lande via datterselskaber, foretages af tilsynskollegier. Men tilsyn med selskaber, der opererer i andre lande via filialer eller direkte, føres udelukkende af hjemlandets tilsynsmyndighed (jf. **punkt 23-26**).

95. Denne tilsynsstruktur for grænseoverskridende selskaber giver tilsynsmyndigheder og forsikringsselskaber forkerte incitamenter. Da nogle forsikringsselskaber ikke er under tilsyn af et tilsynskollegium, vil de udnytte den lavere grad af tilsyn i bestemte medlemsstater. Systemet er ikke indrettet til at føre tilsyn med et grænseoverskridende europæisk marked på en måde, der er effektiv og baseret på EU-borgernes interesser. Det betyder, at det mål, der er fastsat i de Larosièr-rapporten, nemlig at undgå konkurrenceforvridning og tilsynsarbitrage som følge af forskellige tilsynstilgange, endnu ikke er opnået. EIOPA gjorde en indsats for at tackle de resulterende problemer, f.eks. ved at etablere samarbejdsplatforme, men kunne ikke afhjælpe de systemiske svagheder (jf. **punkt 27-32**).

96. EIOPA var i stand til at bidrage til tilsynskollegiernes arbejde trods sine knappe ressourcer og - i nogle tilfælde - NCA'ernes begrænsede samarbejdsvillighed. Der var imidlertid fortsat mange problemer knyttet til sikringen af et konsekvent grænseoverskridende tilsyn, f.eks. forskellige risikostyringsrammer og personalemangel hos NCA'erne (jf. **punkt 33-36**).

Anbefaling 2 - Stærkere tilsyn med grænseoverskridende selskaber

EIOPA bør:

- a) samarbejde med Kommissionen og EU-lovgiverne om at tackle systemiske svagheder i tilsynet med grænseoverskridende virksomhed, f.eks. ved at forbedre de retlige bestemmelser i forbindelse med ESA'ernes reformproces. EIOPA bør især fokusere på at sikre et ensartet tilsyn med selskaber, som driver virksomhed i en anden medlemsstat, uanset den valgte forretningsmodel

- b) sideløbende med disse bestræbelser fortsat beskytte forbrugerne gennem samarbejdsplatforme og overvågning af grænseoverskridende aktiviteter.

Måldato: 1.1.2019.

Tilsyn med interne modeller

97. Tilsyn med interne modeller er en meget kompleks og ressourcekrævende proces, og konvergensniveauet på dette område er stadig ikke tilfredsstillende. Det betyder, at tilsynsmyndighederne ikke har den samme tilgang til at vurdere, hvor nøjagtigt de interne modeller afspejler forsikringsselskabernes faktiske risici. Det kan føre til urimelige konkurrencefordele og indvirke negativt på forbrugerne og den finansielle stabilitet. EIOPA gjorde en indsats for at tackle disse problemer ved hjælp af overensstemmelsesprojekter og opnåede nogle resultater, men sikrede ikke effektiv tilsynsmæssig konvergens. EIOPA's forsøg på at blive involveret i gennemgangen af udvalgte selskabers interne modeller mislykkedes stort set, fordi adgangen til oplysninger var begrænset. I et andet tilfælde blev EIOPA derimod bedt om at støtte en NCA's arbejde med interne modeller, men valgte ikke at gøre det, fordi anmodningen ikke afspejlede EIOPA's prioriteter (jf. **punkt 37-50**).

Anbefaling 3 - Bedre ordninger for tilsyn med interne modeller

EIOPA bør:

- a) samarbejde med Kommissionen og EU-lovgiverne om at tackle begrænsninger i adgangen til information om interne modeller for sine egne medarbejdere og værtslandenes tilsynsmyndigheder. EIOPA bør give tilsynsmyndighederne mere information og støtte med hensyn til, hvordan de skal vurdere og/eller anfægte disse modeller
- b) bistå tilsynsmyndighederne i forbindelse med godkendelse af og tilsyn med komplekse interne modeller, både når den anmodes herom og på eget initiativ.

Måldato: 1.1.2019.

Stresstesten af forsikringssektoren

98. EIOPA foretog sin 2016-stresstest af forsikringssektoren for at vurdere, hvordan den ville reagere på en ugunstig markedsudvikling, især i en længerevarende periode med meget lave renter og kurschok. En række selskaber viste sig at være sårbare i en sådan situation, da deres solvens ville blive markant forværret. Stresstestens omfang og fokus på livsforsikringer og andre langsigtede produkter var i det store og hele hensigtsmæssig i betragtning af testens mål (jf. **punkt 50-54 og 66**).

99. Stresstestens scenarier var effektive med hensyn til at imødegå de største risici, som var identificeret for sektoren, men vi konstaterede mangler i den måde, hvorpå de blev kalibreret og begrundet. Selv om målet med stresstesten er at simulere en ekstrem begivenhed, var EIOPA for så vidt angår det ene af scenarierne ikke i stand til at påvise, at det var tilstrækkelig hårdt. Nogle af parametrene, som var baseret på faglige vurderinger, viste sig at være forholdsvis tæt på markedsrealiteterne. Med hensyn til det andet scenario konstaterede vi uoverensstemmelser med hensyn til chokbelastningens grad medlemsstaterne imellem. Der er derfor en risiko for, at stresstestens resultater ikke gav et fuldstændigt billede af udviklingen i forsikringssektoren i tilfælde af ekstremt ugunstige omstændigheder. Dette er af afgørende betydning ud fra et perspektiv om finansiell stabilitet og for forsikringstagerne i betragtning af, at sektoren, selv på grundlag af EIOPA's antagelser, viste sig at være meget sårbar (jf. **punkt 55-63**).

Anbefaling 4 - Bedre udformning af stresstestscenarierne

EIOPA kan forbedre sine stresstestscenarier yderligere med henblik på at gøre dem mere robuste og hensigtsmæssige hvad angår hårdhedsgrad, plausibilitet og konsekvens. Det kan opnås ved hjælp af følgende:

- a) analyse og vurdering af de udarbejdede scenariers hårdhedsgrad og plausibilitet, f.eks. ved at kvantificere sandsynligheden for de relevante udløsende hændelser eller ved at bruge andre tilgængelige metoder og/eller redskaber, og dokumentering af denne analyse til at begrunde hensigtsmæssigheden af scenarierne

- b) større anvendelse af ESRB-ekspertise vedrørende markedsscenarierne (f.eks. ved øget brug af funktionen til simulering af finansielle chok) og/eller anden ekspertrådgivning (f.eks. ved at sammensætte et eksternt ekspertpanel til at vurdere scenarierne).

Måldato: Fra og med 2020-stresstesten.

100. Vi konstaterede, at EIOPA samlet set validerede og præsenterede stresstestens resultater korrekt. På baggrund af sektorens påviste sårbarhed resulterede stresstesten i fremsættelse af anbefalinger til NCA'erne. Men nogle af anbefalingerne var for generelle og foreslog ikke tiltag, som var tilstrækkeligt specifikke. Desuden rakte nogle af anbefalingerne ud over visse NCA'ers arbejdsområde, så de ikke var i stand til at gennemføre dem. EIOPA gjorde en indsats for at følge op på anbefalingerne og analysere fremskridtene (jf. **punkt 64-65, 67 og 69-70**).

Anbefaling 5 - Mere relevante anbefalinger til NCA'erne

Efter stresstesten bør EIOPA om nødvendigt give NCA'erne anbefalinger til iværksættelse af tiltag, som både er mere specifikke og relevante for alle berørte parter. EIOPA bør vurdere gennemførligheden af de anbefalede tiltag på forhånd ved at se på, om NCA'erne råder over de midler, der er nødvendige for at gennemføre dem effektivt og rettidigt.

Måldato: Fra og med 2020-stresstesten.

101. EIOPA offentliggjorde kun resultaterne af 2016-stresstesten på et aggregeret grundlag, da det - i modsætning til EBA - ikke har et specifikt juridisk mandat til at offentliggøre resultaterne for individuelle selskaber. Det kræver, at EIOPA indhenter skriftligt samtykke fra deltagerne, hvilket det ikke var parat til at gøre i 2016, men som det gjorde i forbindelse med 2018-stresstesten. Vi anser dette for at være et skridt i den rigtige retning, da offentliggørelse af de individuelle selskabers resultater kunne hjælpe med til at øge gennemsigtigheden og risikoommærksomheden og dermed styrke markedsdisciplinen (jf. **punkt 68**).

Anbefaling 6 - Offentliggørelse af individuelle stresstestresultater

EIOPA bør fremme offentliggørelsen af stresstestresultater på individuel basis. For at øge deltagernes tillid til processen kunne EIOPA henvise til stresstestmetodens større gennemsigtighed (anbefaling 7) og scenariernes bedre udformning (anbefaling 4). EIOPA bør desuden sikre, at den måde, hvorpå de individuelle resultater forelægges, ikke giver mulighed for fortolkning.

Måldato: Fra og med 2020-stresstesten.

102. Generelt gennemførte EIOPA stresstesten problemfrit, selv om timingen var meget udfordrende for deltagerne. EIOPA brugte forskellige kanaler til at kommunikere med NCA'erne og de deltagende selskaber. Trods adskillige ajourføringer i indberetningsperioden udgjorde skabelonerne et praktisk redskab, der satte selskaberne i stand til at levere data. EIOPA begrundede imidlertid ikke i tilstrækkeligt grad behovet for bestemte data og heller ikke udformningen af scenarierne og de underliggende antagelser. Det var ikke hensigtsmæssigt med hensyn til at skabe tillid til processen hos NCA'erne og deltagerne, hvis bidrag var afgørende for stresstestresultaternes pålidelighed. EIOPA brugte erfaringerne fra 2014-stresstesten til at forbedre gennemførelsen i 2016, men tilgangen var ikke systematisk (jf. **punkt 71-75**).

Anbefaling 7 - Større gennemsigtighed i stresstestmetoden

Stresstestmetoden bør være mere gennemsigtig, og EIOPA bør gøre mere for at hjælpe interessenter og deltagere med at forstå den, f.eks. ved at:

- a) afholde workshopper for deltagere og brancherepræsentanter inden selve gennemførelsen af stresstesten med det formål at forklare testen og scenarierne tydeligere og indhente uforpligtende feedback, så stresstesten bygger på et mere velkvalificeret grundlag
- b) anvende den tekniske dokumentation til at give deltagerne en bedre og mere udførlig redegørelse for den måde, hvorpå scenarierne (de underliggende antagelser) er kalibreret, og for omfanget af de oplysninger, der kræves til dette formål

- c) holde møder med interessenter efter stresstesten med det formål at modtage feedback og bruge erfaringerne fra tidligere stresstest på en systematisk måde (f.eks. med specifikke tidslinjer, kommunikationskanaler og deltagere).

Måldato: Fra og med 2020-stresstesten.

Ledelse og ressourcer

103. EIOPA gennemførte de fleste af sine aktiviteter i tæt samarbejde med NCA'erne. Med hensyn til navnlig landebesøg og arbejdet med interne modeller fik EIOPA dog i nogle tilfælde ikke tilstrækkelig støtte fra de nationale tilsynsmyndigheder. Den begrænsede adgang til oplysninger og dokumenter betød, at EIOPA ikke kunne foretage en række af de kontroller og analyser, det havde planlagt. Da NCA'erne også har bestemmende indflydelse i EIOPA's bestyrelse, kan de bestemme omfanget af EIOPA's undersøgelser af deres effektivitet. Dette var en udfordring for så vidt angår uafhængigheden af sådanne undersøgelser.

104. Vi konstaterede, at EIOPA havde en veletableret procedure til at følge op på tilfælde af manglende overholdelse af EU-retten trods nogle svagheder vedrørende gennemsigtigheden over for eksterne interessenter (jf. **punkt 76-84**).

105. Som følge af kompleksiteten af EIOPA's opgaver, navnlig på tilsynsområdet, har dets ressourcer været meget begrænsede. Teamet, der er ansvarligt for tilsynet med 212 interne modeller, har kun bestået af tre heltidsansatte. Generelt arbejder kun 20 medarbejdere (14 % af alle EIOPA's medarbejdere) direkte i tilsynsafdelingen, og kun et begrænset antal medarbejdere tager sig af tilsynsmæssige spørgsmål i andre afdelinger. Derfor har EIOPA's planlagte strategiske skift fra at fokusere på regulering til at fokusere på tilsyn endnu ikke fundet sted (jf. **punkt 85-89**).

Anbefaling 8 - Yderligere menneskelige ressourcer til tilsynsopgaverne

- a) EIOPA bør gradvist sikre en betydelig stigning i antallet af medarbejdere til tilsynsopgaver og fastsætte et specifikt og berettiget mål for dette i sin årlige arbejdsplan.
- b) Efter en udførlig behovsanalyse bør EIOPA desuden overveje at anmode om yderligere menneskelige ressourcer, idet det tydeligt præciserer de opgaver, hvor der er brug for dem, og den deraf følgende indvirkning på tilsynskvaliteten, den tilsynsmæssige konvergens og den finansielle stabilitet.
- c) De yderligere menneskelige ressourcer bør anvendes specifikt til at styrke EIOPA's arbejde med interne modeller, grænseoverskridende tilsyn og identificering af overtrædelser af EU-retten.

Måldato: 1.1.2020

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Neven Mates, medlem af Revisionsretten, på mødet den 2. oktober 2018 i Luxembourg.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne

Formand

OVERSIGT OVER ANBEFALINGER FRA EIOPA'S PEEREVALUERINGER

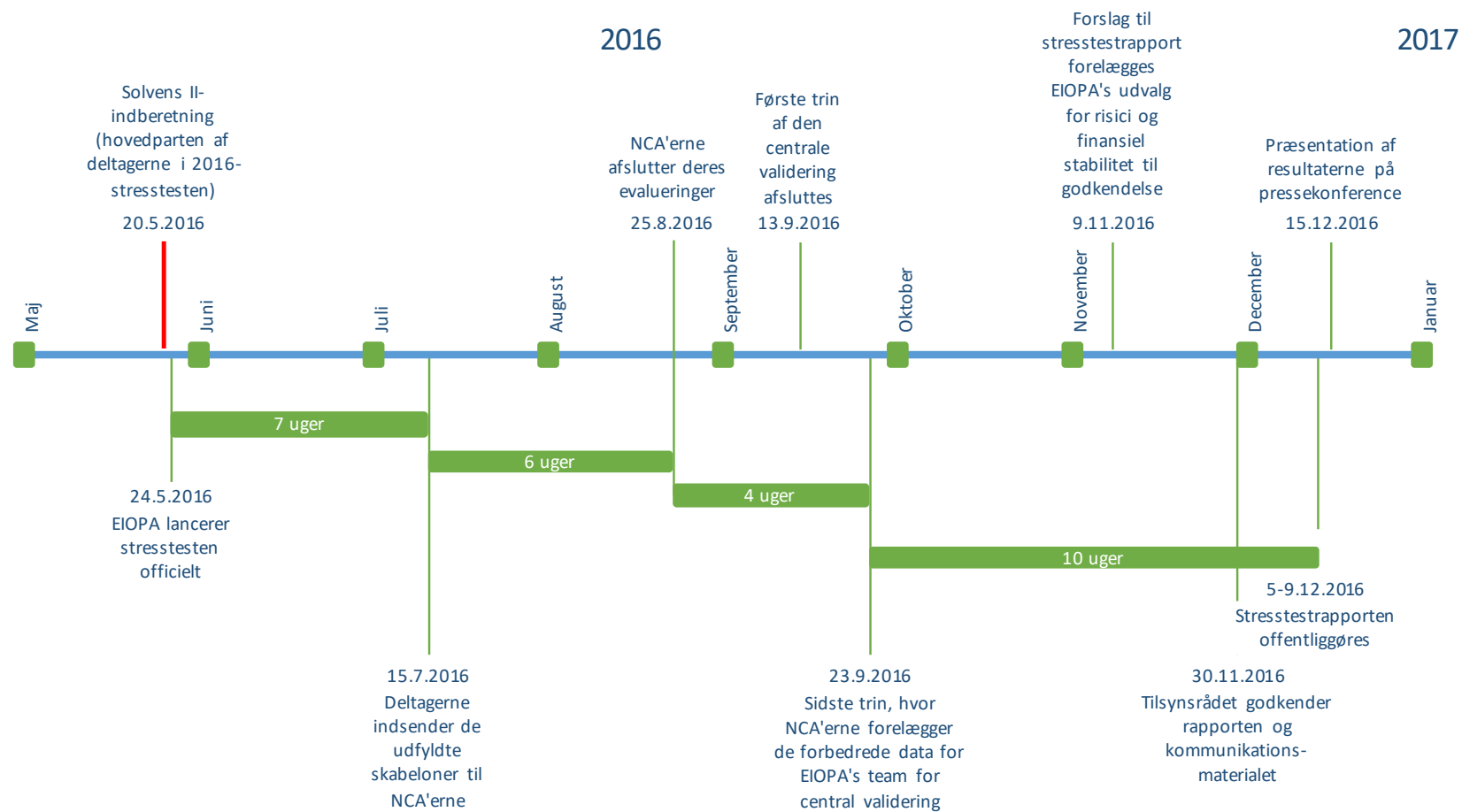
Evaluerings emne	Vedtagelse af den endelige rapport	Udført arbejde	Tiltag anbefalet efter peerevalueringer
Nøglefunktioner	Endelig vedtagelse forventet i 2018.	Formålet med denne peerevaluering er at få indblik i, hvordan NCA'er anvender proportionalitetsprincippet i forbindelse med tilsyn af selskabers nøglefunktioner, idet der tages højde for gennemførelsen af de krav vedrørende nøglefunktioner, som blev indført ved Solvens II-direktivet. Omfang: alle NCA'er i EØS-medlemsstater Spørgeskema til selvbedømmelse sendt til EIOPA-medlemmer og evalueret. Besøg arrangeret til 8 medlemsstater og	EIOPA: - bør tage hensyn til resultatet af denne peerevaluering i en revision af retningslinjerne for ledelsessystemet, navnlig med hensyn til retningslinje 14 om outsourcing - bør i sit arbejde med tilsynskontrolprocessen tage hensyn til denne peerevalueringens praktiske resultater, bedste praksis og anbefalede tiltag NCA'er (udvalgt): - bør udarbejde og gennemføre passende tilsynsprocedurer og kriterier til vurdering af ledelseskrav vedrørende nøglefunktioner i en risikobaseret tilsynsramme i henhold til artikel 29 i Solvens II-direktivet - bør kræve, at alle (gen)forsikringsselskaber indfører et effektivt ledelsessystem, der sikrer virksomhedens forsvarlige og forsigtige ledelse - bør tage hensyn til arten, omfanget og kompleksiteten i forbindelse med anvendelsen af proportionalitetsprincippet generelt - bør udvide processen vedrørende overvågning af kombinationer af personer på nøgleposter og kendskabet til situationen på det nationale marked samt vurdere, om kombinationerne af nøglefunktioner opfylder de nødvendige betingelser for egnethed og uafhængighed i selskabets organisationsstruktur - bør i tilfælde, hvor aktuarfunktionen udfører opgaver på risikostyringsområdet, vurdere interessekonflikter - bør specifikt være opmærksom på risikostyringsfunktionen (...)

Evaluerings emne	Vedtagelse af den endelige rapport	Udført arbejde	Tiltag anbefalet efter peerevalueringer
		konferenceopkald afholdt med 22 NCA'er.	- bør udvide processen vedrørende overvågning af kombinationer af personer på nøgleposter og operationelle opgaver (...) - bør også udføre egnethedsvurderinger for andre personer på nøgleposter end personer med aktuarfunktion - bør desuden vurdere egnetheden af personer på nøgleposter efter underretning om udnævnelsen af en person til en nøglepost, hvor der kan anvendes en risikobaseret tilgang - bør gennemføre egnethedsvurderinger (og forsvarlighedsvurderinger) for alle personer på nøgleposter - bør udarbejde og gennemføre passende tilsynsprocedurer og kriterier til vurdering af ledelseskrav vedrørende nøglefunktioner (...)
Fri udveksling af tjenesteydelser	29.1.2015	Analyse af praktisk erfaring med fri udveksling af tjenesteydelser. Vedrørte alle 31 EØS-medlemsstater	Hovedkonklusionen er, at der er behov for at forbedre samarbejdet mellem NCA'er i forskellige faser af tilsynsprocessen, navnlig med hensyn til datalagring og dataregistrering, udveksling af information på godkendelsestidspunktet, identificering af risici og klagebehandling. - EIOPA bør gøre det obligatorisk at indsamle oplysninger om forsikringstegning baseret på fri udveksling af tjenesteydelser igennem filialer i en anden medlemsstat. - NCA'er bør have et datalagringsystem, der gør det muligt at uddrage information om indenlandske foretagender, som har tilkendegivet, at de agter at udføre aktiviteter baseret på fri udveksling af tjenesteydelser i andre EØS-medlemsstater. - NCA'er bør have et system, som specifikt giver adgang til ajourførte oplysninger om det antal foretagender pr. land, som har tilkendegivet, at de agter at levere tjenesteydelser på deres område. - Forbedring af lagringen af data vedrørende underretninger om fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfrihed, samtidig med at overbelastninger af registre med inaktive underretninger undgås.

Evaluerings emne	Vedtagelse af den endelige rapport	Udført arbejde	Tiltag anbefalet efter peerevalueringer
			- NCA'er bør identificere de potentielle risici i relation til aktiviteter baseret på fri udveksling af tjenesteydelser og definere en tilsynstilgang, som er tilpasset sådanne risici. - NCA'er bør undersøge, hvorfor der er søgt godkendelse i én medlemsstat, når den planlagte aktivitet udelukkende eller hovedsagelig skal foregå i en anden medlemsstat. - Håndtering af problemet med klagebehandling i tilfælde af fri udveksling af tjenesteydelser.

BILAG II**UNDERLIGGENDE ANTAGELSER FOR 2016-STRESSTESTEN AF FORSIKRINGSSEKTOREN**

	Lavrentescenariet	Dobbeltstressscenariet
Metode	Der er ikke anvendt særlige redskaber	Funktion til simulering af finansielle chok
Risikodækning	Markedsrisiko: 1) Længerevarende lavrenteperiode.	Markedsrisiko: 1) Lavrentesituation simuleret ved et fald i EUR-swapsatserne og den endelige forwardrente (UFR) på 4,2 %. 2) En hurtig stigning i afkastet på stats- og virksomhedsobligationer (både finansielle og ikkefinansielle) samt markedschok (kursfald) for aktier og andre aktivklasser (f.eks. hedgefonde, råvarer) og fald i priser på erhvervs- og boligejendomme.
Input til scenarie - passivside	- Lavrentekurve (fald i EUR-swapsatserne) genereret på basis af den lavest observerede rente den 20.4.2015 (over en periode på to år fra 2014 til 2015) for forskellige løbetider (2, 5, 10 og 20 år) i euroområdet. - Et yderligere fald på 15 basispoint. - Faktorer udledt på basis af EUR-swapsatserne for andre valutaer. - UFR på 2 % (værdi tæt på markedssatsen, dvs. 1,561 % for den 50-årige EUR-swap den 31.12.2015).	- Lavrentekurve (fald i EUR-swapsatserne) udledt fra simuleringsfunktionen. - UFR på 4,2 % (anvendt til at udlede den risikofri rentekurve).
Input til scenarie - aktivside	Ingen direkte påvirkning.	- Hurtig stigning i afkastet på stats- og virksomhedsobligationer (både finansielle og ikkefinansielle). - Markedschok (kursfald) for aktier og andre aktivklasser i EU (f.eks. hedgefonde, råvarer, ejendomme).
Choktype	Scenarierne blev opstillet ved at antage en samtidig og øjeblikkelig forekomst af de antagne markedschok.	
Historiske data/horisont	Det laveste punkt på EUR-swapsatskurven i mere end to år i perioden 2014-15.	2005-2015, fastlagt til kvartalshorisont.
Sandsynlighed	Mindst 3 % årlig sandsynlighed for kurvens likvide del. Ikke muligt nøjagtigt at anslå sandsynligheden for hele scenariet på grund af tilføjelsen af UFR (som var tæt på markedssatsen og derfor ret sandsynlig).	Da swapsatser og statsobligationsrenter (tæt forbundet tidligere) går i hver sin retning, er scenariets fælles sandsynlighed betydeligt lavere end den anslåede marginale sandsynlighed for de to udløsende hændelser (0,75 % for chokket til renten på statsobligationer, 0,5 % for swaprentechokket, målt over en etårig horisont).

BILAG III**TIDSLINJE FOR 2016-STRESSTESTEN**

Kilde: Revisionsretten på grundlag af EIOPA.

BILAG IV**ERFARINGERNE FRA 2014-STRESSTESTEN OG OPFØLGNINGEN I 2016**

	Problemer identificeret i 2014-stresstesten	Opfølgning fra 2016-stresstesten
Tidslinje	- Antal og kompleksitet af scenarier samt forsinket levering af endelige forberedelseskabeloner - For mange korrektioner af skabelonerne i beregningsfasen	- Tidsforbruget til brancheberegninger blev nedsat, fordi stresstesten omfattede færre scenarier, og de var markant enklere end i 2014 - Færre korrektioner af de tekniske specifikationer (tre i stedet for syv revisioner af 2014-stresstesten)
Kvalitetssikring	- Overvejelse af at involvere mere ekspertise i tilsyn på stedet ved validering - Gennemførelsen af valideringskontroller tog for lang tid - NCA'erne vil gerne have EIOPA's redskaber til egne valideringsformål	- Tilsyn på stedet af NCA'erne blev ikke udført på grund af den tid, der var påkrævet for, at tilsynsmyndighederne kunne tage til EIOPA - EIOPA stillede valideringsredskabet til rådighed for NCA'erne den 30. juni 2016
Tekniske specifikationer og indberetningsskabeloner	- Overvejelse af at investere mere tid til udarbejdelse af tekniske specifikationer - Konkretisering af nøgleinput i sidste øjeblik (f.eks. risikofri renter) - Adskillige ajourføringer og nye udgaver af skabelonerne og specifikationerne - Mere tid til oprettelse og test af skabeloner inden lancering - Sikring af klarhed	- Tekniske specifikationer stillet til rådighed for brancheaktører på forhånd - Adskillige ajourføringer (tre udgaver af de tekniske specifikationer, fem for skabelonerne) - Solvens II indført, skabeloner mere stabile
Kommunikation - Q&A	- Ingen klar kommunikation med branchen og NCA'er - Q&A-delen: Deltagerne fik vigtige svar tæt på tidsfristen for indsendelse af oplysninger, så de reelt ikke kunne nå at reagere - Ingen kommunikation med medierne og andre analytikere	- Webinarer og telekonferencer afholdt inden offentliggørelse - Sidste ajourføring af Q&A-delen blev offentliggjort to uger inden tidsfristen for indsendelse af oplysninger - FAQ-delen udarbejdet og tilgængelig på EIOPA's websted

Kilde: Revisionsretten på grundlag af EIOPA.



EIOPA ALMINDELIG BRUG

EIOPA-18-620

21.9.2018

Svar på Revisionsrettens udkast til særberetning (post-kontradiktorisk)

I. Résumé

V.

EIOPA takker Revisionsretten for det gode samarbejde under revisionen. Revisionsrettens arbejde er af meget stor betydning for det europæiske system som helhed for yderligere at forbedre dets funktion.

VI.

EIOPA værdsætter generelt den anerkendelse, som Revisionsretten i sin vurdering af det effektive bidrag tillægger EIOPA, som EIOPA yder til tilsyn og den finansielle stabilitet i forsikringssektoren. Vi glæder os også over, at medlovgiverne opfordres til yderligere at styrke de retlige rammer med henblik på at støtte EIOPA's afgørende opgave i forbindelse med grænseoverskridende virksomhed inden for rammerne af FoS/FoE. For yderligere at sikre, at det ved de svagheder i det indre marked, der er identificeret i forbindelse med tilsynet med grænseoverskridende virksomheder, fungerer godt, kræves der en passende og rettidig reaktion fra alle de parter, der er involveret, da der stadig er behov for at gøre en indsats.

De igangværende forhandlinger om revision af ESA'erne og de kommende forhandlinger om Solvens II-revisionen giver medlovgiverne mulighed for at drøfte, hvordan lovgivningsrammen kan styrkes for at sikre, at der kan gives en forsvarlig tilsynsmæssig reaktion på såvel et nationalt som på europæisk plan.

VII. & VIII. [Fælles svar på punkt VII og VIII.]

For at sikre at det indre marked fortsat fungerer godt og for at sikre lige vilkår og forbrugerbeskyttelse i hele EU, støtter EIOPA yderligere lovgivningsmæssige ændringer til forbedring af det indre markeds funktion. I det indre marked er kvaliteten af det nationale tilsyn ikke længere kun et nationalt eller regionalt spørgsmål, men et EU-spørgsmål. Der er derfor behov for værktøjer til at sikre, at alle tilsynsmyndigheder lever op til den krævede standard.

X.

EIOPA hilser anerkendelsen af hensigtsmæssigheden af omfanget og scenarierne med hensyn til at identificere de vigtigste risici i sektoren velkommen. Fremover vil EIOPA også fokusere på områder, hvor der kan ske forbedringer med hensyn til en forklaring af scenarier, uanset at det ikke er teknisk muligt at estimere sandsynligheden for eller alvoren af specifikke udløsende begivenheder (f.eks. ændring af UFR), eller komplette scenarier, der kombinerer forskellige udløsende begivenheder.

XI.

EIOPA foretog en hensigtsmæssig og nøjagtig validering af stressdataene. EIOPA anerkender dog, hvad angår den generelle karakter af nogle af henstillingerne, at der er plads til forbedring. Men det skal bemærkes, at der vil være mulighed for mere specifikke henstillinger efter offentliggørelsen af individuelle, ikke-anonymiserede resultater. EIOPA kan kun udstede henstillinger på grundlag af resultaterne af stresstest, der stemmer overens med offentliggørelsesniveauet af resultaterne og EIOPAs retlige beføjelser.

XII.

EIOPA støtter Revisionsrettens synspunkt om, at der er behov for flere ressourcer for at styrke tilsynsmæssig konvergens. Indtil videre er tildelingen af fuldtidsansatte til EIOPA hvert år sket i overensstemmelse med den nuværende flerårige finansielle ramme, som er udarbejdet inden 2013. På trods af EIOPA's anmodninger om flere ressourcer til støtte for at nå målet om tilsynsmæssig konvergens, afspejlede den nuværende finansielle ramme ikke disse behov.

XIII.

EIOPA accepterer alle henstillinger. Der er nærmere redegjort for de enkelte henstillinger længere nede.

II. Bemærkninger

EIOPA's henstillinger afspejler de konstaterede svagheder, men mangler opfølgning

17.

EIOPA's strategi for dets uafhængige tilsyn har indarbejdet forslaget om et lavere antal mere målrettede henstillinger til de nationale kompetente myndigheder og at ledsage disse med en struktureret opfølgningsproces.

21.

EIOPA's første strategi for tilsyn med god skik (offentliggjort i 2016) omfattede en gradvis udvikling af de tilgængelige værktøjer — tematiske evalueringer, forbrugerudviklingsrapporten, indikatorer for detailrisici og forbedret markedsovervågning.

De retlige rammer for forsigtighedstilsyn og tilsyn har udviklet sig med forskellige hastigheder i hele Europa og i EU-lovgivningen. De retlige rammer på godskikområdet udviklede sig først efter gennemførelsen af direktivet om forsikringsdistribution (IDD) (anvendelse af 1. oktober 2018) og forordningen om pakke- og forsikringsbaserede investeringsprodukter (PRIIP'er) (anvendelse af 1. januar 2018). Som fastsat i et yderligere strategipapir er det EIOPA's mål at begynde at anvende de samme tilsynsmæssige konvergens- og tilsynsværktøjer i stigende grad, som EIOPA har udviklet i sine erfaringer med Solvens II, i forbindelse med gennemførelsen af tilsynet med godskikområdet og i stigende grad at integrere aspekter vedrørende god skik i sit forsigtighedstilsynsarbejde. Tilsynsarbejdet starter ved forskellige hastigheder, men bør i sidste ende nærme sig hinanden, således at der kan opnås flere og flere synergier.

22.

Udarbejdelsen af tilsynshåndbogen var en iterativ proces, hvor mange kapitler blev godkendt i 2016 og 2017, og de sidste fire kapitler i april 2018. Inden for mange af de nye områder inden for Solvens II var der behov for erfaring inden udarbejdelsen af henstillinger om god skik. Til støtte for dette svarede 17 kompetente nationale myndigheder "ja" og kun 4 kompetente nationale myndigheder "nej" på spørgsmålet: "Passede tidslinjen for offentliggørelse af håndbogen til formålet?".

27.

EIOPA er enig i, at tilsynet med grænseoverskridende virksomheder skal styrkes yderligere. For at afhjælpe denne situation har EIOPA allerede inden for de nuværende rammer udstedt beslutningen om samarbejde mellem forsikringstilsynsmyndighederne, som omhandler samarbejdet mellem tilsynsmyndighederne for grænseoverskridende aktiviteter gennem filialer og den frie udveksling af tjenesteydelser, når aktiviteten og tilsynet paabegyndes paa kontinuerlig basis.

44.

En yderligere forbedring af de data, der er til rådighed til sammenligning af modeller og overvågning af modeludvikling, er en central prioritering for EIOPA og vil blive et af de elementer, der skal undersøges nøje i den kommende Solvens II-revision.

50.

EIOPA er enig med Revisionsretten i, at muligheden for at vurdere en intern model mere detaljeret kunne give EIOPA yderligere værdifuld indsigt. Men som også anført af Revisionsretten har EIOPA imidlertid begrænsede ressourcer på dette område. På baggrund af eksperternes igangværende arbejde og den lave risikoprofil i den specifikke forsikringskoncern måtte EIOPA desværre foretage en nedprioritering af denne anmodning til fordel for andre igangværende aktiviteter.

52.

I det første år af gennemførelsen af Solvens II lykkedes det EIOPA at gennemføre en stresstest, der som anerkendt identificerede de største risici for sektoren inden for en ny ramme.

EIOPA er sikker på hensigtsmæssigheden af kalibreringen af scenarierne, men er dog fast besluttet på fortsat at udvikle sine metodemaessige rammer og forbedre en redegørelse for scenarierne.

56.

EIOPA anser ikke den delvise vurdering af sandsynligheden for dette scenario som en passende metode til at begrunde scenariets alvor, navnlig hvis den udelukker virkningen af ændringen af UFR fra 4,2 % til 2 %. Et delvist skøn, der kun vedrører den likvide del af kurven kan give fejlfortolkninger, da antagelsen om en anden UFR er det centrale element i dette scenarie.

EIOPA mener, at scenariet bliver tilstrækkeligt haard ved at indarbejde ændringen i UFR.

EIOPA mener, at sammenligningen mellem UFR og markedssatser, der er fundet i fodnote 9, ikke er hensigtsmæssig i forbindelse med vurderingen af scenariets haardhed. I Solvens II er der indført en UFR på 4,20 % (for 2016) for den europæiske forsikringssektor. Derfor boer en passende estimation af scenariet haarehed vare mellem mellem UFR på 4,2 % (på daværende tidspunkt) og scenarie-UFR på 2 %, og ikke markedssatserne på det pågældende tidspunkt, som ikke nødvendigvis er dybe, likvide og gennemsigtige i de lange løbetider.

57.

Der findes ingen generelt anerkendt metode til at udlede sandsynligheden af et scenarie, der kombinerer en ændring i markedssatser med en ændring i en lovgivningsmæssig parameter såsom UFR. EIOPA kvantificerede ikke sandsynligheden for den oprindelige (likvide) del af kurven, da det ikke ville være teknisk forsvarligt at anslå en delvis sandsynlighed for scenariet.

58.

Omfanget af øvelsen i 2016 var baseret på soloenheder med størstedelen af de forsikringer, der var tegnet i et enkelt land. I lyset heraf og de forudsætninger, som scenariet indebærer, anser EIOPA den metode, der anvendes til at nå målet, for at være hensigtsmæssig. EIOPA prioriterede målet om at opnå en forholdsmæssig virkning for alle deltagerne i hele EØS og ikke at skabe et yderligere fuldt ud markedsmæssigt konsistent scenarie.

59-62. Punkt 59-62 og tekstboks 5

EIOPA udviklede et dobbelt scenarie i samarbejde med ESRB. I overensstemmelse med den tekniske uenighed i ESRB er EIOPA af den opfattelse, at:

- En længere prøveperiode på f.eks. 20 år i stedet for den 11-årige prøveperiode, der blev anvendt, ikke ville have ført til mere robuste resultater. Vi tvivler på, at dette i betydelig grad ville have styrket scenariets generelle kvalitet eller sikret en mere jævn fordeling af chok. Navnlig ville en forlængelse af prøvetagningsperioden til 20 år have medført, at der blev taget højde for observationer vedrørende en økonomisk fase i uholdbar finansiel situation og usædvanlig lav volatilitet.
- EIOPA's stresstest er i sagens natur en øvelse i 28 medlemsstater. Der vil derfor altid være en spænding mellem scenariets økonomiske konsekvens og den antagede "lige fordeling af chok" på aktivpriser, f.eks. statsobligationer.

EIOPA mener, at tekstboks 5 og 6 tillægger nogle synspunkter for stor vægt. Det skal bemærkes, at sådanne synspunkter kan være i modstrid med princippet om markedssammenhæng i scenarierne.

63.

EIOPAs tekniske specifikationer blev suppleret af den opdaterede offentlige Q&A og fokuserede på anvendelsen af og klarheden af chok og instrukser til at udfylde skemaerne effektivt snarere end på de teoretiske forhold. Dette var også baseret på feedback og erfaringer fra tidligere øvelser, hvor deltagerne anmoder om konkrete eksempler og forklaringer på den ene side og i andre tilfælde om fleksibilitet og begrænsede anvisninger for deres aktiviteter.

EIOPA tager ikke stilling til, hvor haarde scenarierne er, hvilket også er i overensstemmelse med, at ikke er bestået/ikke bestået øvelse. Redegørelsen for scenarierne er offentligt tilgængelig i relevant dokumentation fra [ESRB](#)¹ og [EIOPA](#)².

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

65.

I en øvelse dækkende hele EU præsenteres resultaterne, i modsætning til hvad der er tilfældet i en national øvelse, på landeniveau snarere end for homogene produkter. Denne særlige egenskab er en af de vigtigste fordele ved sådanne rapporter.

EIOPA's stresstestrapport indeholder resultaterne af den i punkt 88 omhandlede efterfølgende analyse, som også omfatter en adskillelse mellem de vigtigste produktkategorier/karakteristika. Dette metodevalg giver i vid udstrækning lignende indblik som ved en forudgående opdeling.

Figur 13

EIOPA er opmærksom på forskelligheden blandt deltagerne i stikprøven, som blev præsenteret på en gennemsnitlig måde i EIOPA's stresstestrapport. Der blev også taget hensyn til den ved analysen af resultaterne.

Især afsnit 3.1.4 i EIOPA's stresstestrapport, og punkt 90 (et eksempel på konklusioner) forklarer, hvordan resultaterne synes at vise, at de lovpligtige kapitalkrav er højere for virksomheder, der er eksponeret for risikoen ved et sådant scenarie. Denne konklusion er vigtig, da den illustrerer, at virksomheder, der er relativt mere følsomme over for ændringer i markedsvilkårene (som testes i stresstesten), ikke nødvendigvis er dårligere placeret eller mere risikofyldte end virksomheder i de andre grupper på grund af en relativt højere kapitalisering.

67.

Allerede i forbindelse med øvelsen i 2018 har EIOPA anmodet om et skøn over deltageres kapitalposition efter stress uanset de tekniske vanskeligheder, der var forbundet med anmodningen, og som giver mulighed for fleksibilitet.

68.

EIOPA har allerede anmodet om skriftligt samtykke fra deltagerne i forbindelse med 2018-stresstesten for individuel visning af resultater.

69.

Henstillingerne i 2016-stresstesten var af generel karakter og i overensstemmelse med konteksten for en ikke-individuel fremlæggelse af resultater og det forhold, at 2016 var det første år efter gennemførelsen af Solvens II, en periode, der også var en udfordring for de kompetente nationale myndigheder.

Henstillingen om at fremme en forsvarlig risikostyring, som ganske vist er af bred karakter, er afgørende for en periode, hvor kravet om at sikre korrekt risikohåndteringspraksis i virksomhederne netop er blevet fastsat.

72.

Uanset at EIOPA er enig i behovet for yderligere at forbedre kommunikationen med interessenter, er der altid nogle elementer, som kun behandles i tilsynssamfundet. Kommunikation, der detaljeret beskriver den specifikke brug af valideringsskemær, kan bringe valideringsprocessen i fare.

Hertil kommer, at høring af deltagerne i udformningen af scenarierne, selv om det kan være berettiget i en national øvelse, virker mod hensigten i EU-sammenhæng.

74

Det er vanskeligt at undgå kompleksiteten i forbindelse med en sådan øvelse, og der er derfor behov for en ajourføring. Som anført forsøger EIOPA altid at minimere virkningen af sådanne ajourføringer ved at stille støtteværktøjer til rådighed.

83.

EIOPA indsamler oplysninger på mange måder i forbindelse med tilfælde af potentiel brud af EU-retten. EIOPA indsamler oplysninger ved peer reviews, tilsynsbesøg, College arbejde eller uformelle møder med interessenter for at identificere potentielle tilfælde af "brud af af EU-retten". EIOPA er også rede til at modtage oplysninger fra sine interessentgrupper eller eksterne parter.

I tilfælde, hvor det potentielle brud paa EU-retten er knyttet til en tilsynsmæssig indsats over for en bestemt virksomhed, finder de forberedende drøftelser sted på det lukkede møde for EIOPA's BoS mellem tilsynsmyndigheder for at sikre den fortrolighed, der er nødvendig for udvekslingen af fortrolige oplysninger.

Tekstboks 10 — Proceduren for misligholdelse af EU-retten ikke anvendt

EIOPA gennemgik stadig denne sag i lyset af den underliggende kompleksitet, hvad angår grænseoverskridende virkninger, og de underliggende divergerende tilsynsmæssige vurderinger fra de kompetente nationale myndigheder, som krævede en korrekt og grundig vurdering.

87.

For at støtte overgangen fra regulering til tilsyn udførte EIOPA en intern omstrukturering i 2016, hvilket førte til oprettelse af særlige hold i "the Supervisory Process Department", der fokuserede på tilsynsmæssig konvergens i tilsynsprocessafdelingen, i "the Oversight Department" og i "Conduct of Business Oversight Team". Alle disse områder har oplevet en betydelig vækst siden 2016 og skal efter planen udvikle sig yderligere i de kommende år.

Det skal desuden bemærkes, at EIOPA spiller en vigtig rolle med hensyn til at bidrage til de retlige rammer for både forsikrings- og pensionssektoren. Det er derfor også nødvendigt at opretholde et tilstrækkeligt omfang af personale og ekspertise på politikområdet. Der er en række vigtige initiativer i gang, f.eks. InsurTech og Sustainable Finance, og revurderingen af Solvens II vil blive taget op i de kommende år.

Henstilling 1 — Forbedre fokus og opfølgning på tilsynsværktøjer

EIOPA accepterer henstillingen om yderligere at styrke sine processer inden for sit uafhængige tilsyn og peer reviews.

95.

Det indre marked giver gennem konkurrencemekanismen et bredere udvalg af varer og bedre priser for EU's borgere. Forbrugerbeskyttelse gennem et konsekvent og konvergerende tilsyn af høj kvalitet både på tilsynssiden og på forretningsadfærdssiden er kernen i EIOPA's mission og mandat.

For yderligere at sikre, at de svagheder i det indre marked, der er identificeret i forbindelse med tilsynet med grænseoverskridende aktivitetvirksomheder, håndteres godt, kræves der en passende og rettidig reaktion fra alle de parter, der er involveret, da der stadig er behov for at gøre en indsats for at sikre, at det indre marked kan give sit fulde potentiale til gavn for borgerne.

De igangværende forhandlinger om ESA'ernes revurdering og de kommende forhandlinger om Solvens II's revurdering giver medlovgiverne mulighed for at drøfte, hvordan lovgivningsrammen kan styrkes for at sikre, at der kan gives en forsvarlig tilsynsmæssig reaktion på såvel et nationalt som på europæisk plan.

Henstilling 2 — Styrke tilsynet med grænseoverskridende virksomheder

EIOPA accepterer henstillingen og vil fortsætte med at overveje alle bestræbelser og samarbejdet med medlovgiverne for yderligere at styrke de retlige rammer med henblik på at støtte EIOPA's afgørende opgave i forbindelse med grænseoverskridende virksomhed inden for rammerne af FoS/FoE.

De systemiske svagheder, der er identificeret i forbindelse med tilsynet med grænseoverskridende virksomheder, er det vigtigste resultat, der kræver en passende og rettidig reaktion fra alle de parter, der er involveret, da der stadig er behov for at tage fat på betydelige udfordringer.

EIOPA er rede til at dele sine erfaringer med medlovgiverne og Kommissionen for at give indsigt i de udfordringer, EIOPA står over for, og forslag til, hvordan de nuværende retlige rammer kan forbedres for at tackle dem.

Henstilling 3 — Bedre ordninger for tilsyn med interne modeller

EIOPA accepterer henstillingen og er enig i, at det konsekvente og konvergerende tilsyn med interne modeller på tværs af det indre marked kræver en yderligere indsats fra alle involverede parter og glæder sig over Revisionsrettens støtte.

99.

EIOPA vil gerne understrege betydningen af Revisionsrettens anerkendelse af følgende:

- De scenarier, der er lagt til grund for håndteringen af de største risici i sektoren, er effektive
- Formålstjenligheden af anvendelsesområdet og metoden til vurdering af det første år for gennemførelsen af Solvens II
- Manglende validering eller datafejl

EIOPA har i overensstemmelse med ESRB fastholdt den tekniske uenighed med bemærkningerne om kalibreringen af scenarierne.

Ikke desto mindre erkender EIOPA, at der er plads til forbedringer med hensyn til, hvordan scenarier skal forklares for interessenterne, og planer om at fortsætte med at arbejde i den retning.

Henstilling 4 — Forbedre udformningen af stresstestscenarierne

EIOPA accepterer henstillingen om yderligere forbedringer af sine scenarier. Allerede i forbindelse med 2017-stresstesten for arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser, men også i forbindelse med 2018-forsikringsstresstesten, baserer EIOPA sig på ESRB's og ECB's stødsimulator til markedsscenarierne. De forsikringsspecifikke scenarier (f.eks. hændelser i forbindelse med naturkatastrofer) kræver forskellig ekspertise og behandles af EIOPA, de kompetente nationale myndigheder og eksterne forsikringseksperter.

Ikke desto mindre, saa har sandsynligheden af komplette scenarier kan dog ikke vurderes. Når det er muligt at kvantificere, vil EIOPA i forbindelse med den interne analyse og godkendelsesforløbet dokumentere sandsynligheden for de forskellige udløsende begivenheder.

EIOPA har desuden planer om fortsat at samarbejde med ESRB/ECB og gøre brug af eksterne eksperter, såsom eksperter fra EIOPA's medlemmer, til at analysere og evaluere scenarierne.

Henstilling 5 — Udstede mere relevante henstillinger til de kompetente nationale myndigheder

EIOPA accepterer henstillingen.

Baseret på resultaterne af stresstestene har EIOPA planer om at udstede henstillinger, der er i overensstemmelse med omfanget af offentliggørelse af resultaterne og de retlige beføjelser. Det vil være muligt at fremsætte mere specifikke henstillinger efter offentliggørelsen af individuelle, ikke-anonymiserede resultater.

Henstilling 6 — Fremme offentliggørelsen af individuelle stresstestresultater

EIOPA accepterer henstillingen.

EIOPA vil fremme offentliggørelsen af stresstestresultater på individuelt niveau, især når det er relevant af hensyn til finansiell stabilitet. Allerede for øvelsen i 2018 og i overensstemmelse med sine nuværende retlige beføjelser har EIOPA anmodet deltagerne om at give deres samtykke til fremlæggelse af individuelle resultater. De tekniske specifikationer og datamodellerne nævner allerede de specifikke data og indikatorer, som er genstand for individuel fremlæggelse.

Henstilling 7 — Øge gennemsigtigheden af stresstestmetoden

EIOPA accepterer henstillingen.

EIOPA planlægger yderligere at forbedre og formalisere kommunikationen og høringen af interessenter og deltagere i overensstemmelse med Revisionsrettens henstillinger.

105.

Se EIOPA's svar på punkt XII i resuméet.

Henstilling 8 — Styrke de menneskelige ressourcer, der skal anvendes til tilsynsopgaver

EIOPA accepterer henstillingen og hilser støtten til yderligere ressourcer til EIOPA velkommen, så den kan udføre de opgaver, der er nødvendige for at øge kvaliteten og konvergensen af tilsynet og den finansielle stabilitet.

Begivenhed	Dato
Revisionsplanen vedtaget/Revisionen påbegyndt	5.12.2017
Udkastet til beretning officielt sendt til EIOPA	19.7.2018
Den endelige beretning vedtaget efter den kontradiktoriske procedure	2.10.2018
EIOPA's officielle svar modtaget på alle sprog	26.10.2018

EIOPA har som en af de tre europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'er) til opgave at støtte stabiliteten i det finansielle system og beskytte forbrugerne på forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsområdet. Forsikringsmarkedet udgør med aktiver til en værdi af mere end to tredjedele af EU's BNP en vigtig del af finansmarkedet i Europa. Hvis forsikringsmarkedet klarer sig dårligt, kan det indvirke negativt på realøkonomien og forbrugerne. Vi undersøgte, om EIOPA bidrog effektivt til tilsynet, den tilsynsmæssige konvergens og den finansielle stabilitet. For så vidt angår den finansielle stabilitet fokuserede vi på 2016-stresstesten af forsikringssektoren. Vi konkluderede, at EIOPA har gjort god brug af en bred vifte af redskaber, men at udformningen og opfølgningen af dem bør forbedres. Vi konstaterede, at der er en række systematiske udfordringer vedrørende tilsynet med grænseoverskridende virksomhed og interne modeller. De skal tackles af EIOPA, de nationale tilsynsmyndigheder og lovgiverne, navnlig som led i den igangværende reform af ESA'erne.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Den Europæiske Union, 2018.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.