



Bruxelles, den 5.4.2018
COM(2018) 169 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af afsnit III i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II) med hensyn til tilsyn med forsikrings- og genforsikringsselskaber i en koncern og vurderingen af overgangsperioden for livsforsikringsselskabers arbejdsmarkedsrelaterede pensionsaktiviteter

a) **Generelle problemer med hensyn til koncerntilsyn**

Hovedemnerne i kapitel I i afsnit III i Solvens II er definitionen af en koncern og anvendelsesområdet for koncerntilsyn. EIOPA indberettede visse problemer med hensyn til definitionen af en koncern i artikel 212, stk. 1:

- vanskeligheder i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt et selskab igennem "en centraliseret samordning" udøver en faktisk bestemmende indflydelse på afgørelserne, herunder de finansielle afgørelser, i de øvrige selskaber, der er en del af koncernen
- med hensyn til tredjelandskoncerner, der opererer i flere forskellige EØS-lande, vanskeligheder med at identificere situationer, der udløser koncerntilsyn og udpegelse af en koncerntilsynsførende og
- med hensyn til forsikringskoncerner, som udøver større virksomhed uden for EØS, begrænsede beføjelser for nationale tilsynsmyndigheder til at pålægge yderligere kapitalkrav, når der identificeres en væsentlig risiko fra andre koncerner uden for EØS, og til at begrænse transaktioner inden for koncernen.

EIOPA indberettede, at der er kommet flere forskellige ikke-EØS-strukturer til EU med tilknyttede investeringsfonde, der investerer i forsikringsselskaber i hele EØS. Disse strukturer kan ikke betegnes som koncerner ifølge definitionen i Solvens II. EIOPA opfordrede derfor til at oprette såkaldte "protokollegier", der skal udveksle oplysninger, som kan bruges til vurderingen af potentielle risici i forbindelse med aktiviteter og usikkerhed med hensyn til strategien hos det endelige moderselskab, der har hovedsæde i et land uden for EØS.

Et andet potentielt problem er den manglende overensstemmelse mellem selskaberne i koncernen og anvendelsesområdet for koncerntilsyn med hensyn til tredjelandsforsikringsselskaber, forsikringsholdingselskabet, det blandede finansielle holdingselskab eller det blandede forsikringsholdingselskab. Selv om disse enheder kan være en del af koncernen, angives det i artikel 214, at "udøvelse af koncerntilsyn i overensstemmelse med artikel 213 [på ingen måde indebærer], at tilsynsmyndighederne har pligt til at udøve en tilsynsfunktion", undtagen med hensyn til kravet til egnethed og hæderlighed i artikel 257. Den potentielle mangel på tilsyn med holdingselskabet kunne blive problematisk, hvis værdiansættelsen af kapitalinteresser anses som utilstrækkelig. Ved afgrænsning af anvendelsesområdet for tilsynet med koncernsolvens påkræves det ydermere ifølge artikel 218, at disse beføjelser udøves i forbindelse med de forsikrings- og genforsikringsselskaber, der angives i artikel 213, stk. 2, litra a) og b), men ifølge artikel 214 har den koncerntilsynsførende mulighed for at indskrænke anvendelsesområdet for koncerntilsynet fra sag til sag.

b) **Samarbejde mellem tilsynsmyndighederne i tilsynskollegiet og dets funktionsdygtighed**

Solvens II styrker samarbejdet mellem tilsynsmyndighederne og fastsætter rettighederne og pligterne for de koncerntilsynsførende og andre tilsynsførende i et tilsynskollegium. Hvert tilsynskollegium består af den koncerntilsynsførende, tilsynsmyndighederne i alle de medlemsstater, hvor datterselskaberne har deres hovedsæde, og EIOPA. Ifølge EIOPA's oplysninger var der i 2016 92 kollegier, hvilket gav de nationale tilsynsførende mulighed for jævnligt at udveksle oplysninger og diskutere og håndtere forskelle i medlemmernes tilgange.

Den overordnede vurdering lyder, at kollegier fungerer godt, og at de største potentielle forskelle omhandler skønsmæssige hensættelser, der beregnes af forsikringsselskaberne. For at fremme samarbejdet giver rammen mulighed for at gennemføre fælles undersøgelser på stedet, som EIOPA ifølge artikel 21 i forordning (EU) nr. 1094/2010⁵ (EIOPA-forordningen) har lov til at deltage i. Denne form for kontrol er ved at blive mere almindelig, og den påviser et godt samarbejde mellem nationale tilsynsmyndigheder med hensyn til planlægning og gennemførelse af fælles kontrolundersøgelser på stedet. EIOPA's rapport påpeger et problem med hensyn til det sprog, der anvendes under kontrollerne: I nogle tilfælde er selskabets ledelse ifølge lokal lov kun forpligtet til at besvare spørgsmål og indgive oplysninger på det lokale sprog.

c) Tilsyn med koncerndel

Artikel 215, stk. 1, i Solvens II fastlægger en generel regel, hvor koncerntilsynssystemet på EU-niveau er baseret på det endelige moderselskab⁶. Men uanset denne regel fastsættes det i artikel 216, stk. 1, at medlemsstater kan tillade deres tilsynsmyndigheder at beslutte, efter konsultation af den koncerntilsynsførende og det endelige moderselskab på unionsniveau, at udøve koncerntilsyn med det endelige moderforsikrings- eller genforsikringsselskab, forsikringsholdingselskab eller blandede finansielle holdingselskab på nationalt niveau. Dette kaldes tilsyn med koncerndel.

Ifølge EIOPA's oplysninger udfører tre tilsynsførende fra EU tilsynet med koncerndele i otte grænseoverskridende koncerner. Dette fører direkte til oprettelsen af et yderligere kollegium for hver koncerndel (herunder en særskilt samordningsordning, nødsituationsplan og dobbelt informationsudveksling) samt overlap i koncernens indberetninger til de tilsynsførende og dens koncerndele. Disse yderligere komplikationer skal vejes op imod det faktum, at tilsyn med koncerndele er enormt vigtigt for de medlemsstater, der udfører det.

d) Koncerninterne modeller

I overensstemmelse med den risikoorienterede tilgang i solvenskapitalkravet giver Solvens II individuelle forsikrings- og genforsikringsselskaber og -koncerner mulighed for at bruge interne modeller til beregning af solvenskapitalkravet i stedet for standardformlen, efter tilsynsmyndighedernes godkendelse. I artikel 231 defineres koncerninterne modeller, og der fastlægges retningslinjer for de relevante tilsynsmyndigheder for, hvordan der træffes en fælles afgørelse om ansøgningen. EIOPA rapporterer, at 11 NSA'er har godkendt (grænseoverskridende og indenlandske) koncerninterne modeller, og interne modeller på solo-niveau anvendes i 17 medlemsstater.

De nationale tilsynsmyndigheder betragter ikke EIOPA som en af "de kompetente tilsynsmyndigheder" (i henhold til betydningen i artikel 347, stk. 3, i Kommissionens

⁵ 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), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/79/EF (EUT L 331 af 15.12.2010, s. 48).

⁶ Når det deltagende forsikrings- eller genforsikringsselskab eller forsikringsholdingselskabet eller det blandede finansielle holdingselskab som omhandlet i artikel 213, stk. 2, litra a) og b), selv er et datterselskab under et andet forsikrings- eller genforsikringsselskab eller et andet forsikringsholdingselskab eller et andet blandet finansielt holdingselskab, der har sit hovedsæde i Unionen, finder artikel 218-258 kun anvendelse på det endelige moderforsikrings- eller genforsikringsselskab, forsikringsholdingselskab eller blandede finansielle holdingselskab, der har sit hovedsæde i Unionen.

delegerede forordning (EU) 2015/35)⁷, hvad angår fælles afgørelser med hensyn til interne modeller i kollegier, hvilket betyder, at EIOPA generelt ikke har modtaget de formelle ansøgningsmaterialer. EIOPA konkluderer, at dens begrænsede rolle i vurderingen og godkendelsen af grænseoverskridende interne modeller til tider har gjort dens arbejde med evaluering og fremme af konvergens vanskeligere. På den anden side er EIOPA medlem af tilsynskollegiet i medfør af artikel 248, stk. 3, i Solvens II, og i artikel 231, stk. 1, angives det, at den "koncerntilsynsførende underretter de øvrige medlemmer af tilsynskollegiet om modtagelsen af ansøgningen og forelægger dem den fuldstændige ansøgning omgående".

Selv om mange af kollegierne har haft svære diskussioner, har de hidtil været i stand til at træffe en fælles afgørelse vedrørende koncerninterne modeller uden at måtte bede EIOPA om at mægle. EIOPA angiver dog adskillige sager, hvor en koncern har valgt at fjerne et eller flere lande fra den koncerninterne models anvendelsesområde i tilfælde, hvor den var bekymret for, at det ellers ikke ville være muligt at træffe en fælles afgørelse og opnå godkendelse før Solvens II's blev bragt i anvendelse den 1. januar 2016.

e) **Kapitaltillæg på koncernniveau**

Hvis der ikke i tilstrækkeligt omfang er taget højde for koncernens risikoprofil, kan der lægges et kapitaltillæg til koncernens konsoliderede solvenskapitalkrav. EIOPA angav, at denne foranstaltning blev anvendt af en tilsynsførende i forbindelse med fire koncerner i 2016⁸. Tre af kapitaltillæggene på koncernniveau havde at gøre med en betydelig afvigelse fra standardformlen i risikoprofilen. I et tilfælde havde kapitaltillægget at gøre med en intern model, der ikke dækkede alle de væsentlige afvigelser i risikoprofilen.

f) **Andre problemer vedrørende koncerntilsyn**

EIOPA har ikke modtaget nogen anmodninger om mægling i et tilsynskollegium i henhold til artikel 19 i EIOPA-forordningen.

Tilsynet med koncernsolvens i forbindelse med koncerner med centraliseret risikostyring er fastsat i artikel 236 til 239 i direktivet. EIOPA angiver, at der i denne henseende indtil videre ikke findes nogen aftaler om centraliseret risikostyring blandt de tilsynsførende.

III. Overgangsperiode for livsforsikringssekskabers arbejdsmarkedsrelaterede pensionsaktiviteter

Ifølge artikel 308b, stk. 15, i Solvens II, som ændret ved artikel 63 i IORP II-direktivet, skal Kommissionen forelægge en rapport om gennemførelsen af den overgangsperiode, der henvises til i indledningen:

"15. Såfremt hjemlande på datoen for nærværende direktivs ikrafttræden anvendte bestemmelser som omhandlet i artikel 4 i direktiv (EU) 2016/2341, kan disse hjemlande frem til den 31. december 2022 fortsat anvende de love og administrative bestemmelser, som de havde vedtaget for at overholde artikel 1-19, 27-30, 32-35 og 37-67 i direktiv 2002/83/EF i den udgave, som var gældende pr. 31. december 2015.

[...]

⁷ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/35 af 10. oktober 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II) (EUT L 12 af 17.1.2015, s. 1).

⁸ https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/EIOPA-BoS-17-336rev2_EIOPA%202017%20report%20on%20the%20use%20of%20Capital%20Add%20Ons.pdf

Senest den 31. december 2017 forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om, hvorvidt perioden omhandlet i første afsnit bør forlænges under hensyn til de ændringer i EU-retten eller national ret, som følger af nærværende direktiv."

Lovgivningen foreskriver indgivelsen af en rapport ved udgangen af 2017, men overgangsperioden udløber først den 31. december 2022, hvilket vil sige, at udgangen af 2017 kan betragtes som et noget tidligt tidspunkt at drage endelige konklusioner om gennemførelsen på. På nuværende tidspunkt er Kommissionen ikke i besiddelse af de nye elementer, der ville kunne berettige en yderligere forlængelse af overgangsperioden, men den vil fortsætte med at overvåge situationen fra IORP II-direktivets anvendelsesdato den 13. januar 2019. Overvågningen vil bidrage til gennemgangen af dette direktiv, som skal foretages senest den 13. januar 2023 (se artikel 62 i IORP II-direktivet).

IV. Konklusion

I artikel 242, stk. 1, i Solvens II fastsættes det, at Kommissionens rapport om anvendelsen af afsnit III (koncerntilsyn) kan ledsages af lovgivningsforslag.

Da Solvens II skal undergå en generel evaluering i år 2020 og grundet vigtigheden af en stabil lovgivningsramme, konstaterer Kommissionen, at der på nuværende tidspunkt kun er behov for lovgivningsmæssig ændring af ét af ovenstående områder, nemlig med hensyn til koncerninterne modeller, hvor der er fundet forskelle mellem medlemsstater, og hvor EIOPA har brug for flere beføjelser til at skabe konvergens.

Der er dog allerede blevet truffet foranstaltninger på dette område grundet sagens hastende karakter og den mulighed, som Kommissionens pakke af forslag (som blev vedtaget den 20. september 2017) har givet, for at revidere europæiske tilsynsmyndigheders funktion og finansiering. Pakken indeholder et lovgivningsforslag om ændring af Solvens II⁹ med henblik på at afhjælpe og forebygge forskelle i tilsynet med og godkendelsen af koncerninterne modeller. Artikel 2 i forslaget omfatter ændringer af Solvens II med henblik på at:

- give EIOPA en større rolle i sikringen af tilsynsmæssig konvergens med hensyn til ansøgninger vedrørende interne modeller (på solo- eller koncernniveau) og informationsdeling om sådanne ansøgninger og
- give EIOPA mulighed for at afgive udtalelser på dette område og bidrage til tvistbilæggelse mellem tilsynsmyndigheder efter deres anmodning, på eget initiativ eller, under visse omstændigheder, efter anmodning fra de berørte selskaber.

I henhold til ændringerne skal EIOPA endvidere udarbejde årsrapporter om disse forhold. Dette vil gøre det muligt nøje at overvåge situationen med hensyn til ansøgninger vedrørende interne modeller, herunder belysning af eventuelle udestående spørgsmål med hensyn til tilsynsmæssig konvergens inden for dette område.

Med hensyn til overgangsperioden for livsforsikringssekskabers arbejdsmarkedsrelaterede pensionsaktiviteter kan Kommissionen træffe en beslutning tættere på slutningen af perioden (slutningen af 2022) vedrørende muligheden for forlængelse heraf. Hvis der træffes beslutning

⁹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2014/65/EU om markeder for finansielle instrumenter og af direktiv 2009/138/EF om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II) (COM(2017) 537 final). Se også COM (2017) 536 final (forslag til en forordning om ændring af forskellige forordninger, herunder forordningen om oprettelse af EIOPA).

om at forlænge perioden, kan lovgivningsforslaget blive fremlagt i god tid før udgangen af 2022.