EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 22.9.2021
COM(2021) 580 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemgangen af EU's tilsynsrammer for forsikrings- og genforsikringsselskaber i forbindelse med genopretningen af EU efter pandemien

1. SOLVENS II OG BAGGRUNDEN FOR GENNEMGANGEN AF REGLERNE

Forsikringspolicer udgør en integreret del af EU-borgernes dagligdag. I forbindelse med mange sociale og økonomiske aktiviteter er det nødvendigt at have en forsikringspolice som en beskyttelse mod potentielle risici. En forsikringsaftale kan også være et opsparingsprodukt, som er afgørende for indehavernes velfærd på lang sigt, mens forsikringsselskaberne kanaliserer disse opsparinger via finansmarkederne til realøkonomien. Forsikrings- og genforsikringsselskaber spiller også en afgørende rolle i realøkonomien, da de dækker risici for enkeltpersoner og virksomheder til gengæld for betaling af præmier. Ved at samle præmier fra en lang række kunder og diversificere på tværs af et stort antal individuelle risici yder privat forsikring beskyttelse til en overkommelig pris for enkeltpersoner og virksomheder mod potentielt økonomisk ødelæggende hændelser, hvilket bidrager til vores økonomiers og samfunds modstandsdygtighed.

Forsikringsselskabernes investeringskapacitet er gearet til realøkonomien og bidrager til den økonomiske genopretning og den langsigtede finansiering af europæiske virksomheder, herunder SMV'er, og infrastruktur, der skaber arbejdspladser og vækst i Unionen. Ifølge data fra Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) fik forsikringsselskaber i EU i 2020 mere end 1 billion EUR i præmier og erstatningsudgifter på ca. 800 mia. EUR[1].

Ved udgangen af 2020 havde forsikringsselskaber og genforsikringsselskaber i EU samlet set reserveret mere end 7 billioner EUR til at kunne betale for forventede fremtidige fordringer, og de besad aktiver til en værdi af mere end 10 billioner EUR, hvilket gjorde sektoren til en af de største blandt institutionelle investorer. Sektoren forblev velkapitaliseret under covid-19-pandemien med en gennemsnitlig andel af lovpligtig kapital i forhold til kapitalkravene på 235 % ved udgangen af 2020, hvilket ganske vist er 7 procentpoint lavere end ved udgangen af 2019.

I betragtning af deres afgørende rolle er forsikringsselskabernes finansielle modstandsdygtighed af afgørende betydning. Tilsynsreglerne for denne sektor er fastsat i direktiv 2009/138/EF (Solvens II)[2], som har fundet anvendelse siden den 1. januar 2016. De vigtigste mål med Solvens II er at beskytte forsikringstagere og begunstigede samt at bevare den finansielle stabilitet.

Direktivet giver Kommissionen en række mandater til at vurdere, hvordan de centrale elementer i tilsynsreglerne fungerer:

[1] Tallene for præmier og fordringer er angivet uden fradrag af genforsikring og aggregeret for direkte forsikringsvirksomhed i EU27.

[2] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II) (EUT L 335 af 17.12.2009, s. 1).

– Kommissionen skal vurdere, hvordan de foranstaltninger, der dækker den særlige situation for forsikringsselskaber, der tilbyder **langsigtede garantier**, og som er relevante for mange livsforsikringsprodukter, fungerer. Disse foranstaltninger vedrørende langsigtede garantier har til formål at afbøde virkningerne af kortvarige markedsudsving for forsikringsselskabernes solvenssituation. Med mere stabile solvensnøgletal forhindrer man urimelige konkurrencemæssige ulemper for forretningsmodeller baseret på at tilbyde langsigtede garantier og øger i sidste ende den finansielle stabilitet.

– Kommissionen skal gennemgå beregningerne af **kapitalkravene**. Disse beregninger forventes at være følsomme over for de risici, som forsikringsselskaber og genforsikringsselskaber er eksponeret for, og formålet med gennemgangen er at verificere, om denne risikofølsomhed er på et hensigtsmæssigt niveau.

– Det retlige mandat omfatter reglerne vedrørende **kapitalforvaltning** inden for forsikrings- og genforsikringskoncerner.

– Kommissionen skal vurdere, om der er behov for yderligere at tilpasse forsikringsreglerne om **krisestyring** og **forsikringsgarantiordninger**.

Ud over de retlige mandater giver gennemgangen lejlighed til at reflektere mere bredt over de erfaringer, der er gjort, siden reglerne trådte i kraft.

I betragtning af den betydelige mængde investeringer, der forvaltes af forsikringsselskaber og genforsikringsselskaber, vurderedes det ved gennemgangen også, om sektoren kunne bidrage til EU's politiske prioriteter — navnlig kapitalmarkedsunionen[3]og klima- og miljømålene i den europæiske grønne pagt[4].

For eksempel vil EU's klimamål for 2030 kræve yderligere årlige investeringer på 350 mia. EUR til at finansiere omstillingen i energisektoren. Private investeringers rolle er også blevet endnu mere fremtrædende i betragtning af behovet for økonomisk genopretning efter covid-19-pandemien. Forsikringssektoren kan bidrage til disse finansieringsbehov med private investeringer, men den kan også spille en vigtig rolle med hensyn til at beskytte enkeltpersoner og virksomheder mod klimarisici og dermed hjælpe vores samfund med at tilpasse sig klimaændringerne som understreget i strategien for klimatilpasning[5].

Gennemgangen var en lejlighed til at sikre, at de lovgivningsmæssige rammer virker befordrende for forsikringssektorens langsigtede investeringer.

Desuden er der blandt interessenterne enighed om, at proportionalitetsprincippet i Solvens II, dvs. anvendelsen af regler på en måde, der står i rimeligt forhold til arten, omfanget og kompleksiteten af de risici, der er forbundet med et forsikringsselskabs virksomhed, kan

[3] Meddelelse fra Kommissionen: En kapitalmarkedsunion for mennesker og virksomheder — ny handlingsplan (COM(2020) 590).
[4] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Den europæiske grønne pagt (COM(2019) 640).
[5] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget Opbygning af et klimarobust Europa — den nye EU-strategi for tilpasning til klimaændringer (COM(2021) 82).

forbedres. Solvens II opfattes generelt som en succes på grund af den tættere tilpasning af tilsynsreglerne til den nyeste risikostyringspraksis, men dette kan have ført til unødig kompleksitet for nogle forretningsmodeller.

Endelig har Solvens II i modsætning til tilsynsrammen for kreditinstitutter i øjeblikket ingen specifikke makroprudentielle værktøjer til eksplicit at håndtere opbygning af systemiske risici, og der er indtil videre ikke nogen specifik fælles ramme for kriseberedskab og -løsning for nødlidende forsikringsselskaber i forsikringstagernes og den brede offentligheds interesse.

På denne baggrund har denne gennemgang til formål at:

- give forsikringsselskaberne incitamenter til at bidrage til **langsigtet bæredygtig finansiering** af økonomien
- forbedre **risikofølsomheden**
- begrænse overdreven **volatilitet på kort sigt** i forsikringsselskabernes solvenssituation
- forbedre **proportionaliteten**
- styrke kvalitet, konsekvens og koordinering af **forsikringstilsynet** i hele EU og forbedre beskyttelsen af forsikringstagere og begunstigede, herunder når deres forsikringsselskab går konkurs
- forbedre håndteringen af potentiel opbygning af **systemiske risici** i forsikringssektoren
- forbedre **beredskabet over for ekstreme scenarier**, der kan gøre genopretning eller afvikling af et nødlidende forsikringsselskab eller genforsikringsselskab nødvendig.

I forbindelse med sit arbejde med gennemgangen var Kommissionen i stand til at bygge videre på bidrag fra interessenter (hovedsagelig indsendt under den offentlige høring) og EIOPA's udtalelse, der blev offentliggjort den 17. december 2020[6].

Med hensyn til bæredygtighed tog Kommissionen også hensyn til en særskilt udtalelse fra EIOPA, der blev offentliggjort i september 2019[7]. I overensstemmelse med denne udtalelse foreslår Kommissionen at ændre risikostyringskravene for forsikringsselskaber og genforsikringsselskaber ved at tilføje en forpligtelse til at foretage en langsigtet analyse af klimascenariet. På et senere tidspunkt kan Kommissionen overveje at udvide dette krav til andre miljørisici. Dette vil bidrage til den europæiske grønne pagts målsætning om, at klimarisici skal styres og integreres i det finansielle system og de strategiske indsatsområder, der er fastsat i rapporten om strategisk fremsyn fra 2021[8]. Derudover vil der blive iværksat yderligere arbejde for at vurdere egnetheden af de eksisterende Solvens II-kapitalkrav til grønne aktiver.

[6] EIOPA: "Opinion on the 2020 review of Solvency II", december 2020 (EIOPA-BoS-20/749).
[7] EIOPA: "Opinion on Sustainability within Solvency II", september 2019 (EIOPA-BoS-19/241).
[8] COM(2021) 750, se det strategiske indsatsområde 6 ("opbygning af modstandsdygtige og fremtidssikrede økonomiske og finansielle systemer").

Efter afslutningen af gennemgangen fremsætter Kommissionen lovgivningsforslag med henblik på at ændre direktiv 2009/138/EF[9] og skabe en EU-ramme for genopretning og afvikling af forsikringsselskaber og genforsikringsselskaber[10]. Der gøres rede for gennemgangen af Solvens II-direktivet i næste afsnit.

2. GENNEMGANGENS KONSEKVENSER FOR SOLVENS II OG DE TILHØRENDE SUPPLERENDE DELEGEREDE RETSAKTER

Gennemgangen har til formål at nå de mange mål ved at fokusere på specifikke elementer i regelsættet:

- Der vil blive opnået en forbedring af risikofølsomheden og en bedre begrænsning af unødig volatilitet gennem ændringer af foranstaltningerne vedrørende **langsigtede garantier**, som også forklaret i afsnit 4, navnlig ved ekstrapolering af risikofrie rentesatser og volatilitetsjusteringer, som anvendes til værdiansættelse af forsikringsforpligtelser.
- Det vil være muligt at gøre tilsynsreglerne mere **proportionelle** ved at tillade, at flere små forsikringsselskaber undtages fra Solvens II-reglerne, og ved at skabe en mere egnet ramme for forsikringsselskaber, der er identificeret som forsikringsselskaber med en lavrisikoprofil.
- Reglerne om **gennemsigtighed** vil blive forbedret ved at tilpasse de oplysninger, der kræves af forsikringsselskaberne, bedre til de oplysninger, som modtagerne har brug for, idet der skelnes mellem oplysninger til forsikringstagere og til analytikere.
- Der vil ske en forbedring af kvaliteten af **tilsynet** og skabes ensartede spilleregler gennem en række ændringer, navnlig med hensyn til den løbende overholdelse af tilsynsregler, grænseoverskridende forsikringsvirksomhed og forsikringskoncerner.
- Sikring af, at de **klimatiske og systemiske risici** styres bedre og overvåges bedre, vil blive opnået ved at indføre nye krav til en langsigtet analyse af klimaændringsscenariet.

I betragtning af de tætte forbindelser mellem Solvens II og delegeret forordning (EU) 2015/35 vil det være nødvendigt at ændre begge retsakter for at nå alle målene med gennemgangen.

Solvens II-direktivet giver Kommissionen beføjelse til at vedtage visse regler ved hjælp af delegerede retsakter. På en række områder foreslår Kommissionen tilpasninger af disse beføjelser for bedre at nå målene med denne gennemgang. I sådanne tilfælde vil Kommissionen skulle afvente afslutningen af lovgivningsprocessen, inden den kan vedtage de

[9] COM(2021) 581.
[10] COM(2021) 582.

nødvendige ændringer af den delegerede forordning[11]. For at sikre konsekvente resultater af gennemgangen af Solvens II-rammen og i betragtning af det tætte samspil mellem forskellige emner vil Kommissionen derfor ikke på nuværende tidspunkt indføre ændringer af den delegerede forordning.

I betragtning af vigtigheden af de emner, der vil kræve ændringer af den delegerede forordning, er Kommissionen fast besluttet på at samarbejde med medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og andre interessenter for uden ophold at indlede drøftelser om det mulige indhold af disse ændringer. Sådanne drøftelser vil finde sted parallelt med lovgivningsprocessen med henblik på ændring af Solvens II. Kommissionen vil indkalde til møder i Ekspertgruppen om Bankvirksomhed, Betalinger, Forsikring og Afvikling.

3. GENOPRETNING OG AFVIKLING

Forslaget vedrørende genopretning og afvikling har til formål at sikre, at (gen)forsikringsselskaber og relevante myndigheder er bedre rustet til at håndtere tilfælde af betydelige finansielle vanskeligheder i sektoren for at afbøde deres følgevirkninger. Det vil også give de nationale myndigheder de nødvendige værktøjer til at hjælpe med at opretholde forsikringsdækningen for forsikringstagere og beskytte realøkonomien, den finansielle stabilitet og skatteyderne gennem en velordnet afviklingsproces for forsikringsselskaber, der går konkurs.

Trods den solide tilsynsramme, som Solvens II har skabt, kan situationer med alvorlige finansielle vanskeligheder ikke helt udelukkes. (Gen)forsikringsselskabers konkurs under uordnede forhold kan have en betydelig indvirkning på forsikringstagere, begunstigede, skadelidte eller berørte virksomheder, navnlig hvis kritiske forsikringstjenester ikke kan erstattes inden for et rimeligt tidsrum og med rimelige omkostninger. Håndteringen af, at visse (gen)forsikringsselskabers er tæt på at gå konkurs eller går konkurs, navnlig store grænseoverskridende koncerner, eller flere (gen)forsikringsselskabers konkurs på samme tid kan også føre til eller forstærke finansiel ustabilitet.

Forslaget er udarbejdet i fuld overensstemmelse med Solvens II-rammen og står i et rimeligt forhold til de særlige forhold, der gør sig gældende for (gen)forsikringsvirksomhed. Det vil supplere den reviderede Solvens II-ramme og styrke tilliden til EU's forsikringssektor, således at den fuldt ud kan spille sin rolle i den økonomiske genopretning efter covid-19-krisen i overensstemmelse med de politiske mål for kapitalmarkedsunionen og den europæiske grønne pagt.

4. DE KOMMENDE DELEGEREDE RETSAKTER

Fremtidige ændringer af den delegerede forordning vil bidrage væsentligt til at nå målene med Solvens II-gennemgangen. For så vidt angår de emner, der ikke er omfattet af dette afsnit, har

[11] I afsnit 4 findes der eksempler på områder, hvor det er nødvendigt at koordinere ændringer af Solvens II-direktivet og den delegerede forordning: volatilitetsjustering, matchtilpasning og ekstrapolering.

Kommissionen til hensigt at ændre den delegerede forordning i store træk i overensstemmelse med EIOPA's udtalelse.

Egenkapitalinvesteringer

Målsætningen om at forbedre den langsigtede finansiering af økonomien som led i Solvens II-gennemgangen er nævnt i den nye plan for kapitalmarkedsunionen, der blev vedtaget den 24. september 2020[12].

Som bebudet i planen har Kommissionen nærmere bestemt til hensigt at vurdere hensigtsmæssigheden af Solvens II-reglerne vedrørende kriterierne for langsigtede egenkapitalinvesteringer, beregningen af risikomargen og værdiansættelsen af forsikringsselskabernes forpligtelser — med henblik på både at undgå utidig procyklisk adfærd og i højere grand afspejle forsikringsaktiviteternes langsigtede karakter[13].

Kommissionen vil overveje at ændre udvælgelseskriterierne for aktivklasse langsigtede egenkapitalinvesteringer, der blev indført ved delegeret forordning (EU) 2019/931[14] (som ændrede den oprindelige delegerede Solvens II-forordning).

Kommissionen vil navnlig overveje at forenkle betingelserne for, at egenkapitalinvesteringer, herunder via infrastrukturfonde, bliver behandlet som "langsigtede" investeringer. Dette ville udvide anvendelsesområdet for aktier, der kan være omfattet af den gunstigere risikofaktor på 22 % (i stedet for standardfaktoren på 39 % for noterede aktier og 49 % for unoterede aktier).

På nuværende tidspunkt er det vanskeligt at vurdere omfanget af de egenkapitalinvesteringer, der kunne drage fordel af præferencebehandlingen af langsigtede investeringer på grundlag af et revideret sæt kriterier. I et forsigtigt scenario, hvor det antages, at kun 15 % af de yderligere aktier kan betragtes som langsigtede, vil reduktionen af kapitalkravene for aktierisici beløbe sig til ca. 10,5 mia. EUR (et fald på mere end 6 % sammenlignet med det nuværende niveau for forsikringsselskaber, der anvender standardformlen). Disse penge kan investeres yderligere i økonomien.

Ved at lette adgangen til præferencebehandling af langsigtede egenkapitalinvesteringer vil ændringen af udvælgelseskriterierne for aktivklasse langsigtede egenkapitalinvesteringer hjælpe forsikringsselskaberne med at kunne øge deres bidrag til den økonomiske genopretning og den langsigtede finansiering af europæiske virksomheder, herunder SMV'er, og infrastruktur.

[12] Meddelelse fra Kommissionen: En kapitalmarkedsunion for mennesker og virksomheder — ny handlingsplan (COM(2020) 590).

[13] De mål for Solvens II-gennemgangen, der er fastsat i den nye kapitalmarkedsunionsplan, indgår i de to mål "give forsikringsselskaberne incitamenter til at bidrage til langsigtet bæredygtig finansiering af økonomien" og "begrænse overdreven volatilitet på kort sigt i forsikringsselskabernes solvenssituation", der er nævnt i afsnit 2 i denne meddelelse.

[14] Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/981 af 8. marts 2019 om ændring af delegeret forordning (EU) 2015/35 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 161 af 18.6.2019, s. 1).

Samtidig mener Kommissionen, at rammen for langsigtede egenkapitalinvesteringer bør forblive tilsynsmæssigt robust, så ændringen ikke går ud over beskyttelsen af forsikringstagere og den finansielle stabilitet i tråd med den nye handlingsplan for en kapitalmarkedsunion.

Risikomargen

Risikomargenen udgør en del af værdien af forsikringsforpligtelser. Den har til formål at sikre, at deres værdiansættelse stemmer overens med, hvad en anden part ville kræve for at acceptere disse forpligtelser ved en overførsel på markedsvilkår. Den formel, der anvendes til beregning af risikomargenen, udviser for langsigtet forsikringsvirksomhed en tendens til at frembringe mere volatile og højere værdier, end det kunne forventes at se ved transaktioner på markedsvilkår. EIOPA foreslog at ændre risikomargenformlen med to yderligere parametre. For det første overvejede EIOPA en tidsafhængig "lambda"-parameter, som i sig selv ville reducere værdien og volatiliteten af risikomargenen for langsigtet virksomhed. Reduktionen ville være særlig stor for mere langsigtet virksomhed. For det andet påtænkte EIOPA en bundparameter, der ville udgøre en beskyttelse og sikre, at risikomargenen ikke falder under et bestemt niveau sammenlignet med den nuværende beregning, navnlig med hensyn til risikomargenen for særlig langsigtet virksomhed.

Kommissionen vil overveje at bygge videre på den lambdatilgang, som EIOPA har foreslået, men uden en bundparameter, for at muliggøre en mere effektiv begrænsning af volatiliteten end i EIOPA's forslag.

Den vil også overveje at reducere den kapitalomkostningssats, der anvendes i beregningen af risikomarginen, fra 6 % til 5 % i overensstemmelse med reduktionen af kapitalomkostningerne for forsikrings- og genforsikringsselskaber i de seneste år.

Samlet set vil disse planlagte ændringer reducere risikomarginen med mere end 50 mia. EUR i hele sektoren i EU, hvilket vil øge forsikringsbranchens evne til at investere i EU's virksomheder.

Volatilitetsjustering

Mange forsikringsselskaber er villige til at besidde en betydelig del af deres aktiver i en lang periode. Udsving på kort sigt i værdien af disse aktiver afspejles imidlertid i beregningen af deres solvenssituation. Dette sker, til trods for at forsikringsselskabet måske er i stand til at besidde disse aktiver på lang sigt og derfor måske ikke kan realisere tab i mellemtiden. Volatilitetsjusteringen har til formål at mindske volatiliteten på kort sigt i forsikringsselskabernes solvens ved at tage hensyn til forsikringsselskabets langsigtede perspektiv. Det mindsker virkningen af kortvarige ændringer i kreditspændene på værdiansættelsen af forsikringsforpligtelser, hvorved kapitalressourcerne bliver mindre volatile.

Det foreslåede direktiv øger procentdelen af det risikojusterede kreditspænd, som danner grundlag for volatilitetsjusteringen. En højere volatilitetsjustering som følge af denne foreslåede ændring kan mere effektivt kompensere for udsving i aktivpriserne ved værdiansættelsen af forsikringsforpligtelser.

Samtidig har erfaringerne også vist, at virkningen af volatilitetsjusteringen for værdien af forpligtelser kan overstige udviklingen i aktivpriserne. En sådan overskridelse som følge af volatilitetsjusteringen reducerer kunstigt forsikringsselskabernes forsikringsmæssige hensættelser, så det foreslåede direktiv indeholder en beskyttelsesforanstaltning, der skal løse problemstillingen.

Beskyttelsesforanstaltningen udgøres af et virksomhedsspecifikt element i volatilitetsjusteringen, som bør specificeres i delegerede retsakter. For at beregne dette element vil Kommissionen tage EIOPA's råd i betragtning og eventuelt ændre den delegerede forordning for at imødegå overskridelser som følge af forskelle i aktivernes kreditspændsfølsomhed og forpligtelsernes rentefølsomhed.

Matchtilpasning

Kommissionen overvejer også eventuelle ændringer af den delegerede forordning i overensstemmelse med EIOPA's rådgivning for så vidt angår reglerne om diversificeringsfordele og aktivers brugbarhed i forbindelse med matchtilpasningen.

Hvis forsikringsselskaber besidder obligationer eller andre aktiver med samme karakteristika indtil udløb, vil ændringer i spreads på disse aktiver ikke kunne realiseres som tab. Formålet med matchtilpasningen er at tage højde for, at forsikringsselskaber har større sandsynlighed for at være i stand til at besidde aktiver indtil udløb, når de identificerer porteføljer af aktiver og forpligtelser med matchende pengestrømme ("matchtilpasningsportefølje") og forvalter sådanne porteføljer separat fra resten af deres virksomhed. Mere specifikt kompenserer matchtilpasningen en del af de spread-bevægelsesrelaterede ændringer i værdien af aktiver i matchtilpasningsporteføljer med ændringer i værdien af forpligtelserne i disse porteføljer. I det øjemed kan forsikringsselskaber få tilladelse til at tilføje matchtilpasningen til den relevante risikofrie rentekurve med henblik på værdiansættelsen af forsikringsforpligtelser i en matchtilpasningsportefølje.

For at tage højde for den ringe sandsynlighed for, at alle risici vil blive til virkelighed samtidig, og at gevinster på nogle områder kan kompensere for tab på andre, giver Solvens II-kapitalkravene generelt fordele ved diversificering mellem forskellige typer risici. På grund af den særskilte forvaltning af en matchtilpasningsportefølje og resten af virksomheden forbyder reglerne i øjeblikket indregning af diversificeringsfordele mellem de to i standardformelberegningen af kapitalkravene. EIOPA fandt imidlertid, at den særskilte forvaltning ikke i sig selv forhindrer diversificering i praksis, og at det generelle forbud mod diversificeringsfordele i standardformelberegningen kan have resulteret i unødvendigt høje kapitalkrav for selskaber, der anvender matchtilpasningen. Kommissionen vil derfor overveje at ophæve dette generelle forbud i forbindelse med matchtilpasningsporteføljer som anbefalet af EIOPA. De deraf følgende yderligere diversificeringsfordele for selskaber, der anvender matchtilpasningen og beregner kapitalkravene med standardformlen, vil kunne reducere deres kapitalkrav.

Desuden kan der indføres beskyttelsesforanstaltninger for at undgå en overdreven lempelse fra matchtilpasningen, når den modsvarende portefølje indeholder omstrukturerede aktiver, som afhænger af de underliggende aktivers resultater.

Diversificeringsfordele

En anden måde at støtte forsikrings- og genforsikringsselskabers langsigtede finansiering på er ved at forbedre indregningen af diversificeringsfordele mellem forskellige kategorier af markedsrisici via korrelationsparametre. Kommissionen vil overveje at ændre den delegerede forordning i tråd med EIOPA's rådgivning om fastsættelsen af korrelationsparameteren mellem spreadrisiko og renterisiko. Dette vil give mere vished end de nuværende regler, hvor korrelationsparameteren afhænger af, om selskabet er udsat for en rentestigning eller et rentefald. Ændringen vil også i gennemsnit medføre større fordele ved diversificeringen mellem disse to risici.

Ekstrapolering

Renter er en vigtig drivkraft for de beløb, som forsikrings- og genforsikringsselskaber skal hensætte til fremtidige fordringer og ydelser. Forvaltning af rentesatser er derfor af afgørende betydning for forsikrings- og genforsikringsvirksomheden, og tilsynsreglerne bør give passende incitamenter i denne henseende.

Forsikrings- og genforsikringsselskaber har forpligtelser, der kan føre til fordringer eller udbetalinger af ydelser meget langt ud i fremtiden. Dette langsigtede aspekt af forsikringsvirksomheden gør det nødvendigt at ekstrapolere renterne, da renterne kun kan observeres på de finansielle markeder op til visse udløb.

Da forsikringsselskaberne hovedsagelig anvender obligationer, lån eller lignende fastforrentede investeringer til at modsvare deres forpligtelser, er det rimeligt at fastsætte udgangspunktet for ekstrapoleringen på grundlag af obligationsmarkedernes dybde. Oplysninger om renter på lang sigt kan dog observeres fra andre finansielle instrumenter end obligationer. For at sikre et passende beskyttelsesniveau for forsikringstagerne indeholder det foreslåede direktiv ændringer af principperne for ekstrapolering af risikofrie renter. Det foreslåede direktiv vil give Kommissionen beføjelse til at fastsætte formlen for ekstrapolering, således at ekstrapoleringsmetoden tager hensyn til oplysninger om renterne på længere sigt, hvor sådanne foreligger, for at undgå efterladenhed og sikre passende incitamenter.

Med henblik herpå vil Kommissionen overveje at bygge videre på den formel og anvendelse af parametre, som EIOPA har foreslået.

Eftersom den nye ekstrapoleringsmetode vil få en betydelig indvirkning på forsikringsselskabernes kapitalressourcer på flere markeder, indeholder direktivforslaget bestemmelser om en indfasning af metoden indtil udgangen af 2031, hvilket stemmer overens med varigheden af de eksisterende overgangsbestemmelser i Solvens II-direktivet. Med indfasningen undgår man forstyrrelser ved gradvist at lade den nye ekstrapoleringsmetode få virkning.

Beregning af kapitalkravet i forbindelse med renterisiko

Nylige analyser har vist, at Solvens II-reglerne ikke i tilstrækkelig grad afspejler de risici, der er forbundet med rentebevægelser, hvis renterne er lave eller endda negative.

Kapitalkravet i forbindelse med renterisiko beregnet med standardformlen bør derfor ændres for at tage hensyn til de erfaringer, der er gjort i de seneste år i en situation med lave renter.

Endvidere bør standardformlen til beregningen også stemme overens med metoden til bestemmelse af risikofrie renter med henblik på værdiansættelse af forpligtelser, navnlig med hensyn til ekstrapolering.

Kommissionen vil derfor overveje at anvende EIOPA's rådgivning om beregningen af kapitalkravet i forbindelse med renterisiko ved hjælp af standardformlen med undtagelse af en mulighed for ekstrapolering af de langfristede renter.

Med henblik herpå vil de stressbaserede risikofrie renter for løbetider frem til startpunktet for basisekstrapoleringen for hver valuta blive udledt på grundlag af den tilgang og anvendelse af parametre, som EIOPA foreslog i sin udtalelse[15]. De resterende renter kan imidlertid ekstrapoleres på samme måde som baselinens risikofrie renter, men i retning af en stressbaseret endelig forwardrente[16].

I lighed med ændringerne af reglerne for ekstrapolering vil Kommissionen overveje at indfase ændringerne af standardformlen for beregning af renterisiko over en periode på fem år efter vedtagelsen af de ændringer, som EIOPA foreslog i sin udtalelse.

Yderligere indregning af risikoreduktionsteknikker inden for standardformlen

Kommissionen vil overveje at udvide indregningen inden for standardformlen af innovative former for ikkeproportional tabsdeling mellem forsikringsselskaber og deres genforsikringsselskaber i overensstemmelse med EIOPA's udtalelse. I denne forbindelse vil indførelsen af specifikke beskyttelsesforanstaltninger bidrage til at udelukke eventuelle tilfælde af undervurdering af risici.

Virkning af statsgarantier eller genforsikring, der er forenelige med statsstøttereglerne

Kommissionen vil også overveje at skabe klarhed om indregning af den risikoreducerende virkning af garantier eller genforsikring fra medlemsstaterne i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler i forbindelse med forsikringsgarantier og markedsrisici.

For eksempel oprettede flere medlemsstater sådanne ordninger under covid-19-krisen[17] for at sikre, at kreditforsikringsselskaber fortsat var i stand til at yde beskyttelse til virksomheder på trods af de ekstraordinære økonomiske omstændigheder.

Realkreditlån

[15] EIOPA anbefalede i sin udtalelse til Kommissionen at ændre kalibreringen af renterisiko i standardformlen og foreslog en ny metode (dvs. metoden "relative skift") for bedre at modelberegne rentechok i en situation med lave renter.

[16] I overensstemmelse med den etårige tidshorisont til beregning af solvenskapitalkravet og metoden til bestemmelse og ajourføring af den endelige forwardrente vil Kommissionen overveje at understrege den endelige forwardrente på en måde, der ligger 15 basispoint lavere eller — alt efter hvad der er relevant — højere end den "ordinære" endelige forwardrente i stressscenariet.

[17] Belgien (statsstøttesag SA.57188, ændret ved SA.58045, SA.59113 og SA.60548), Danmark (SA.57112, ændret ved SA.59637), Frankrig (SA.56903, ændret ved SA.59571 og SA.63316 og SA.57607), Tyskland (SA.56941, ændret ved SA.60071), Italien (SA.57937 ændret ved SA.59681), Litauen (SA.58540), Luxembourg (SA.57708, ændret ved SA.59682), Nederlandene (SA.57095, ændret ved SA.60287), Polen (SA.59800), Portugal (SA.58082), Rumænien (SA.58531), Spanien (SA.58458, ændret ved SA.63690), alle vedtagne foranstaltninger til støtte for kreditforsikringsforsyningen under covid-19-krisen.

Endelig er der behov for yderligere arbejde med risikovurdering i forbindelse med realkreditlån ydet af forsikringsselskaber for at undgå enhver risiko for regelarbitrage på tværs af sektorer. I den forbindelse vil Kommissionen overveje at ændre de delegerede retsakter for bedre at bringe kalibreringen af standardformlen modpartsrisiko for realkreditlån overens med rammerne for kreditrisiko for banksektoren.

5. IGANGVÆRENDE ARBEJDE UD OVER SOLVENS II-GENNEMGANGEN

Ud over den gennemgang, der er beskrevet i de foregående afsnit, har Kommissionen vurderet behovet for en eventuel tilpasning af reglerne om forsikringsgarantiordninger og har overvåget forsikringens rolle i forbindelse med virksomhedsafbrydelser under pandemier. Kommissionen vil fortsætte dette arbejde med henblik på eventuelle fremtidige initiativer.

5.1. Forsikringsgarantiordninger

Forsikringsgarantiordninger anvender bidrag fra forsikringsbranchen til at yde beskyttelse i sidste instans til forsikringstagere, begunstigede og skadelidte, når deres forsikringsselskaber ikke kan opfylde deres kontraktlige forpligtelser i tilfælde af konkurs.

Der findes i øjeblikket ingen harmoniserede rammer for sådanne ordninger i EU[18]. De fleste medlemsstater har indført en eller flere ordninger, ofte som reaktion på tidligere konkurser blandt forsikringsselskaberne, men de er forskellige med hensyn til omfang, karakteristika og udformning. I sin udtalelse om 2020-gennemgangen af Solvens II anbefalede EIOPA at bringe de nationale garantiordninger i overensstemmelse med hinanden på EU-plan på grundlag af et sæt minimumsprincipper.

Etablering af konsekvente sikkerhedsnet i sidste instans kan fremme tilliden til det indre marked for forsikring.

Indførelsen af en fælles minimumsramme for disse ordninger i Europa kan imidlertid medføre betydelige gennemførelsesomkostninger for forsikringsselskaberne, navnlig for de medlemsstater, der ikke på nuværende tidspunkt har en sådan ordning, eller hvor det vil være nødvendigt at foretage ændringer i eksisterende ordninger for at overholde de nye rammer.

Kommissionen har vurderet alle disse virkninger i sin gennemgang af Solvens II[19] og mener, at det i betragtning af den økonomiske usikkerhed, som covid-19-pandemien har skabt, samt behovet for at fokusere på økonomisk genopretning, på nuværende tidspunkt ikke er hensigtsmæssigt at træffe foranstaltninger til at ensrette reglerne for forsikringsgarantiordninger.

[18] I juni 2021 nåede medlovgiverne til enighed om en ændring af direktivet om motorkøretøjsforsikring (2009/103/EF), som pålægger medlemsstaterne at udpege et administrativt organ til at yde erstatning til ofre for ulykker, der er forsikret hos en insolvent virksomhed. Denne lovgivningsmæssige tekst berøres ikke af beslutningen om at udsætte arbejdet med forsikringsgarantiordninger.
[19] SWD(2021)260.

Da en sådan foranstaltning imidlertid vil udgøre en væsentlig forbedring af beskyttelsen af forsikringstagere i hele EU, er Kommissionen fast besluttet på at revurdere hensigtsmæssigheden af og tidspunktet for ensretning i fremtiden.

5.2. Forsikringens rolle under pandemier og andre vidtrækkende ødelæggende begivenheder

Covid-19-**pandemien** har fremhævet nogle problemstillinger i forbindelse med den rolle, som forsikringsselskaber og genforsikringsselskaber kan spille med hensyn til at yde beskyttelse mod konsekvenserne af systemiske hændelser, der er ødelæggende for økonomien, navnlig når regeringerne beslutter at lukke offentlige aktiviteter og private virksomheder ned.

Disse erfaringer bør gøre det muligt at tage ved lære og finde måder, hvorpå samfundet bedre kan forberede sig på fremtidige vidtrækkende ødelæggende begivenheder.

Pandemien har understreget behovet for klarere og enklere oplysninger om betingelserne for forsikringsdækning og de garantier, der tilbydes forbrugerne, navnlig med hensyn til virksomhedsafbrydelse- og rejseforsikring, og for konstant at kontrollere, at forsikringsprodukterne fortsat er i overensstemmelse med forbrugernes behov. Kommissionen har derfor til hensigt at arbejde tæt sammen med EIOPA om at intensivere tilsynet med forsikringsprodukter og analysere forbrugernes behov og forventninger efter pandemien.

På længere sigt vil Kommissionen overveje eventuelle metoder til at øge såvel vores beredskab som vores modstandsdygtighed over for pandemier og lignende begivenheder, bl.a. ved hjælp af fremsynethed. Med henblik herpå er den involveret i drøftelser med alle interessenter med henblik på at undersøge mekanismer og incitamenter til bedre viden om og dækning af pandemirelaterede risici i forsikringsaftaler, herunder risici for "virksomhedsafbrydelser, der ikke skader", og for at øge økonomiens modstandsdygtighed over for forskellige store begivenheder.

Dette er en kompleks debat, der forudsætter en vurdering af, om forskellige typer systemiske risici kan forsikres. Den skal også tage hensyn til en række udfordringer, herunder en evaluering af tilgængeligheden af finansielle ressourcer i det postpandemiske miljø og i forbindelse med genopretningsfasen generelt for at forbedre modstandsdygtigheden over for fremtidige uvisse begivenheder.

Dette kræver også en vurdering af forsikringssektorens evne til at tilbyde øget forsikringsdækning mod pandemirelaterede risici og bl.a på grundlag af fremsynethed skabe en god forståelse af virksomhedernes behov (af forskellig størrelse) for forsikringsprodukter i tiden efter pandemien.

EIOPA har fået relevant ekspertise på dette område og har allerede indledt en sondering for at vurdere muligheder og foranstaltninger vedrørende forsikring af pandemirelaterede tab, herunder mekanismer til forebyggelse af pandemiske risici og former for forsikringsdækning i tilfælde af virksomhedsafbrydelser under pandemier.

Kommissionen vil fortsat arbejde tæt sammen med EIOPA og alle relevante interessenter om nogle af ovennævnte elementer vedrørende forsikring mod virksomhedsafbrydelser.

Ud over erfaringerne fra covid-19-pandemien viste oversvømmelserne og brandene i Europa i sommermånederne i 2021 endnu en gang klimakrisens forstærkende virkninger og understregede betydningen af at øge viden om fordelene ved **forsikringsdækning over for klimarisici**. Selv om forsikringsselskaberne betalte betydelige erstatninger, var den samlede skade for ejendomsejere meget større, idet mange ejendomme ikke var forsikret mod den lidte skade.

Forsikringsdækningen over for klimarisici varierer fra medlemsstat til medlemsstat, og den gennemsnitlige forsikringskompensation for tab som følge af klimarisici har været helt nede på 5 % eller derunder i visse dele af Europa. Klimaændringerne kan forværre problemet på grund af yderligere farer såsom alvorlig sæsonbetinget vandmangel.

For at analysere problemerne og intensivere indsatsen for at mindske klimabeskyttelseskløften vil Kommissionen senest i 2022 indlede en dialog om modstandsdygtighed over for klimaændringer, der samler forsikringsselskaber, genforsikringsselskaber, offentlige myndigheder og andre relevante interessenter.

6. KONKLUSIONER

Det kan konkluderes, at forsikrings- og genforsikringssektoren spiller en central rolle med hensyn til at nå flere højt prioriterede EU-mål. Gennemgangen af Solvens II er vigtig i denne henseende, da den gør sektoren mere modstandsdygtig og effektiv og øger dens investeringskapacitet.

Kommissionen opfordrer derfor Europa-Parlamentet og Rådet til hurtigt at gå videre med de interinstitutionelle forhandlinger om ændringerne af direktiv 2009/138/EF og oprettelsen af en afviklingsramme for forsikringsselskaber.