EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.6.2019
COM(2019) 292 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af 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 koncerntilsyn og kapitalforvaltning inden for en koncern af forsikrings- eller genforsikringsselskaber

I. Indledning

Siden den 1. januar 2016, hvor Solvens II-direktivet[1] blev bragt i anvendelse, har det været en fornuftig og solid tilsynsmæssig ramme for forsikrings- og genforsikringsselskaber i EU. Direktivet fremmer på baggrund af hver enkelt virksomheds risikoprofil sammenligneligheden, gennemsigtigheden og konkurrenceevnen.

Afsnit III i Solvens II-direktivet vedrører tilsyn med forsikrings- og genforsikringsselskaber i en koncern (i det følgende benævnt "koncerntilsyn"). Direktivet anvender en innovativ tilsynsmodel, hvor den koncerntilsynsførende spiller en nøglerolle, samtidig med at tilsynsmyndighederne for de enkelte forsikringsselskabers vigtige rolle erkendes og bevares.

I denne rapport bedømmes fordelene ved at styrke koncerntilsyn og kapitalforvaltning inden for en koncern af forsikrings- eller genforsikringsselskaber i overensstemmelse med artikel 242, stk. 2, i Solvens II-direktivet.

Kommissionen anmodede den 7. juni 2018 Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) om bidrag til rapporten[2]. EIOPA's bidrag, som blev fremlagt den 19. december 2018[3], indgår i denne rapport.

Rapporten er opdelt i fire dele. I kapitel II analyseres tilsynspraksis og udfordringer i forbindelse med fastlæggelsen af anvendelsesområdet for og udøvelsen af tilsynsbeføjelser over for koncerner. I kapitel III og IV vurderes de udfordringer og den juridiske usikkerhed, der er forbundet med beregning af koncernsolvens, koncernledelse og koncernrapportering[4]. Endelig gives i kapitel V en kort oversigt over udviklingen inden for mægling i tilsynstvister og forsikringsgarantiordninger, som ikke er direkte forbundet med koncerntilsyn.

En række emner behandles ikke i denne rapport. Solvens II-direktivets artikel 242, stk. 2, litra g) og i), vedrører afviklingsrammer. Selv om Kommissionen overvåger den internationale udvikling inden for afvikling og systemiske risici[5], har der ikke været et bredt EU-initiativ på dette område, siden Solvens II trådte i kraft. Artikel 242, stk. 2, litra f), omhandler ligeledes en harmoniseret ramme for aktivers overførbarhed, insolvens og likvidationsprocedurer. Der er i øjeblikket ingen politikudvikling på dette område, hverken på EU-plan eller på internationalt plan.

Medmindre andet er angivet, anvender rapporten data frem til udgangen af 2017 for de 28 EU-medlemsstater.

[1] 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).
[2] Jf. skrivelsen til EIOPA og det detaljerede bilag.
[3] Findes på dette link.
[4] Almindeligvis benævnt henholdsvis "søjle I", "søjle II" og "søjle III".
[5] Jf. f.eks. dette link.

II. Anvendelsesområdet for koncerntilsyn og tilsynsbeføjelser over for forsikrings- og genforsikringskoncerner

I henhold til Solvens II skal der udøves koncerntilsyn i følgende tilfælde[6]:

- Moderselskabet er et forsikrings- eller genforsikringsselskab med hovedsæde i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), og mindst ét af de tilknyttede selskaber er et andet forsikrings- eller genforsikringsselskab med hovedsæde i EØS eller et tredjeland.
- Koncernen omfatter et forsikrings- eller genforsikringsselskab i EØS, der er et datterselskab, og koncernens moderselskab er enten et forsikrings- eller genforsikringsselskab eller et forsikringsholdingselskab eller et blandet finansielt holdingselskab[7] med hovedsæde i EØS eller i et tredjeland.
- Koncernen omfatter et forsikrings- eller genforsikringsselskab i EØS, der er et datterselskab, og koncernens moderselskab er et blandet forsikringsholdingselskab[8]. Koncerntilsynet er i så fald begrænset til tilsyn med koncerninterne transaktioner, der involverer et forsikrings- eller genforsikringsselskab[9].

Ifølge de tilsynsoplysninger, der offentliggøres af nationale tilsynsmyndigheder, overvåges omkring 350 koncerner i EU af en koncerntilsynsførende.

a. Udøvelse af koncerntilsyn, når det endelige moderselskab har sit hovedsæde i et tredjeland

Antallet af europæiske ikke-EØS-investorers erhvervelser af europæiske forsikringsselskaber er steget i de seneste år[10]. I henhold til Solvens II skal forsikringsselskaber tage deres virksomhed op til fornyet overvejelse i lyset af nye kapitalkrav. Dette kan ifølge visse fagfolk have gjort det lettere at identificere selskaber, som det er mere hensigtsmæssigt at afhænde og erhverve, selv om der ikke foreligger endegyldige beviser herfor. EIOPA's tilsynsaktiviteter bidrager til at overvåge denne udvikling.

I øjeblikket har ca. 200 forsikringskoncerner deres endelige moderselskab i et tredjeland. Sådanne koncerner er underlagt koncerntilsyn i henhold til Solvens II[11]. De nationale tilsynsmyndigheder skal forlade sig på det koncerntilsyn, der udøves af tilsynsmyndigheder i ækvivalente tredjelande[12], men de skal udøve direkte verdensomspændende koncerntilsyn, hvis det endelige moderselskab har sit hovedsæde i et tredjeland, der ikke er ækvivalent[13]. Hvis der ikke findes et konsolideret holdingselskab i EØS, skal den koncerntilsynsførende i henhold til Solvens II-direktivet være den tilsynsmyndighed, der har godkendt forsikrings- eller genforsikringsselskabet med den største samlede balancesum[14].

---

[6] Jf. Solvens II-direktivets artikel 213, stk. 2.
[7] Som defineret i artikel 212, stk. 1, litra f) og h), i Solvens II-direktivet.
[8] Som defineret i artikel 212, stk. 1, litra g), i Solvens II-direktivet.
[9] Jf. Solvens II-direktivets artikel 265.
[10] Siden 2017 har forsikringskoncerner og private kapitalinvestorer fra Kina, Japan, USA, Schweiz og Canada f.eks. erhvervet (en del af kapitalen i) forsikringsselskaber, som er etableret i EU.
[11] Jf. Solvens II-direktivets artikel 213, stk. 2, litra c).
[12] Jf. Solvens II-direktivets artikel 261.
[13] Jf. Solvens II-direktivets artikel 262, stk. 1.
[14] Jf. Solvens II-direktivets artikel 247, stk. 2, litra b), nr. v).

Det kan derfor være vanskeligt at udøve fuldt koncerntilsyn for det endelige moderselskab, da det kræver adgang til oplysninger om aktiviteter uden for Unionen. Derfor giver artikel 262, stk. 2, i Solvens II-direktivet i sådanne tilfælde tilsynsmyndighederne mulighed for at anvende "andre metoder", der sikrer passende koncerntilsyn. Disse metoder er ikke udtømmende beskrevet i direktivet, hvor der kun udtrykkeligt henvises til, at den koncerntilsynsførende har mulighed for at kræve, at der etableres et forsikringsholdingselskab i Unionen, som skal opfylde kravene til fuldt koncerntilsyn.

Der er imidlertid meget forskellig praksis for tilsyn med koncerner, hvis moderselskabet har sit hovedsæde i et tredjeland, der ikke er ækvivalent.

På den ene side har Kommissionen i henhold til artikel 262, stk. 2, ved udgangen af 2018 modtaget adskillige anmeldelser om brug af "andre metoder" fra to nationale tilsynsmyndigheder. I de fleste tilfælde vedrørte sådanne anmeldelser både koncerntilsyn på europæisk plan og andre indberetningskrav vedrørende overvågning af risici hidrørende fra forsikrings- eller genforsikringskoncernens ikke-EØS-del.

Ifølge offentliggjorte tilsynsoplysninger fører andre nationale tilsynsmyndigheder på den anden side tilsyn med koncerner, hvis endelige moderselskaber har deres hovedsæde i tredjelande. Ifølge EIOPA er én national tilsynsmyndighed af den opfattelse, at det er tilstrækkeligt at kræve etablering af et holdingselskab i EØS, og at ikke-EØS-delen af tredjelandskoncerner ikke bør indgå i koncerntilsynet. Andre nationale tilsynsmyndigheder, der har besluttet ikke at anvende "andre metoder", anfører, at det kan være vanskeligt at gennemføre artikel 262, stk. 2, og at de bør have mulighed for helt at undlade at udøve verdensomspændende koncerntilsyn[15]. Sådanne tilgange er imidlertid ikke tilstrækkelige til på passende vis at overvåge de risici, der er forbundet med ikke-EØS-delen af tredjelandskoncerner, og det vil være tvivlsomt, om de er forenelige med Solvens II.

b. <u>Anvendelsesområdet for koncerntilsyn og tilsyn på holdingselskabsniveau</u>

Koncerntilsynsførende kan fra sag til sag, og hvis visse kriterier er opfyldt, beslutte ikke at medtage et selskab i koncerntilsynet[16] (herunder koncernens endelige moderselskab). Denne beslutning kan nogle gange føre til et totalt fravær af koncerntilsyn, hvilket kan skade forsikringstagerbeskyttelsen og de lige vilkår.

Der er også risiko for ulige vilkår, selv om udelukkelsen af det endelige moderselskab ikke fører til manglende koncerntilsyn, men til udøvelse af koncerntilsyn i en mellemliggende modervirksomhed. Sådanne afgørelser om udelukkelse kan rent faktisk indebære en betydelig kapitalfrigørelse for koncernen, hvis det endelige moderselskab ikke ejer hele kapitalen i disse datterselskaber.

Hvis moderselskabet i en koncern er et holdingselskab, kan koncerntilsynet desuden begrænses til indberetning af koncerninterne transaktioner, hvis den koncerntilsynsførende finder, at moderselskabets hovederhverv ikke er at have kapitalinteresser i

[15] Koncerntilsynet med koncerner, hvis moderselskaber er registreret i et tredjeland, der ikke er ækvivalent, skal dog udøves i overensstemmelse med artikel 262 i Solvens II-direktivet.
[16] Jf. Solvens II-direktivets artikel 214, stk. 2.

forsikringsdatterselskaber[17]. Derfor vil inkonsekvente tilgange til identifikation af holdingselskaber sandsynligvis føre til ulige vilkår i EU. Mere generelt bemærker EIOPA, at den koncerntilsynsførendes beføjelser til at gribe ind over for holdingselskaber, som er fastlagt i national ret, er begrænsede i visse jurisdiktioner[18].

c. Ramme for tidlig indgriben på koncernniveau[19]

Tidlig indgriben defineres af EIOPA som *"et trin, hvor et forsikringsselskabs solvens begynder at forværres, og hvor det er sandsynligt, at forværringen af selskabets solvens forsætter til et niveau, der ikke opfylder solvenskapitalkravet, hvis der ikke træffes korrigerende foranstaltninger"*.

Tidlig indgriben på koncernniveau forudsætter, at koncerntilsynsførende får rettidige oplysninger om en forværring af de finansielle vilkår. I henhold til Solvens II-direktivet[20] skal det deltagende selskab i en forsikrings- eller genforsikringskoncern underrette den koncerntilsynsførende, så snart koncernens solvenskapitalkrav overtrædes eller sandsynligvis vil blive overtrådt i løbet af de efterfølgende tre måneder. Ifølge EIOPA har der været fire anmeldelser i tre forskellige medlemsstater siden den 1. januar 2016 (en af disse sager vedrører en faktisk overtrædelse af solvenskapitalkravet). Senest to måneder efter at have konstateret, at koncernens solvenskapitalkrav ikke opfyldes, skal der forelægges en genopretningsplan for den koncerntilsynsførende[21]. Dette var tilfældet for koncernen, som overtrådte koncernens solvenskapitalkrav.

Selv om de ikke er udtrykkeligt omfattet, er beføjelser til tidlig indgriben i et vist omfang indarbejdet i Solvens II. Fortsætter forværringen af et forsikringsselskabs solvens, bør de tilsynsførende på soloniveau have beføjelse til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte forsikringstagernes interesser[22]. På koncernniveau pålægger Solvens II alle nationale tilsynsmyndigheder at vedtage de nødvendige foranstaltninger i deres egenskab af koncerntilsynsførende, hvis koncernens solvenssituation er i fare for at blive kritisk (også selv om koncernen opfylder alle forskriftsmæssige krav), eller når de koncerninterne transaktioner eller risikokoncentrationerne udgør en fare for forsikrings- eller genforsikringsselskabernes finansielle situation i koncernen[23].

På trods af disse bestemmelser oplyser EIOPA, at blot 12 nationale tilsynsmyndigheder har udtrykkelige beføjelser til tidlig indgriben på koncernniveau. Det vil være nødvendigt med yderligere undersøgelser for at få afklaret, hvorfor de fleste nationale tilsynsmyndigheder ikke

[17] I dette tilfælde er holdingselskabet et blandet forsikringsholdingselskab (jf. artikel 212, stk. 1, litra g), i Solvens II-direktivet) og ikke et forsikringsholdingselskab (jf. artikel 212, stk. 1, litra f)).
[18] Lignende problemer blev identificeret i banksektoren. Ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/878 af 20. maj 2019 om ændring af direktiv 2013/36/EU indføres der en særlig godkendelsesprocedure og direkte tilsynsbeføjelser over for visse holdingselskaber. Endvidere præciseres det ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/876 af 20. maj 2019 om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013, hvilke kriterier der skal opfyldes for at fastslå, om et finansieringsinstituts (holdingselskab) hovedaktivitet er at besidde bankdatterselskaber.
[19] Jf. Solvens II-direktivets artikel 242, stk. 2, litra a).
[20] Jf. Solvens II-direktivets artikel 218, stk. 5.
[21] Jf. Solvens II-direktivets artikel 218, stk. 4.
[22] Jf. Solvens II-direktivets artikel 141. Denne bestemmelse finder ikke tilsvarende anvendelse på koncernniveau.
[23] Jf. Solvens II-direktivets artikel 258, stk. 1.

har beføjelse til at gribe tidligt ind på koncernniveau på trods af de eksisterende rammebestemmelser.

I de nationale rammer, der giver de nationale tilsynsmyndigheder beføjelser til tidlig indgriben, er de udløsende faktorer meget forskellige, fra rent kvantitative (to nationale tilsynsmyndigheder) til rent kvalitative kriterier (to andre nationale tilsynsmyndigheder) – for otte nationale tilsynsmyndigheders vedkommende er de udløsende faktorer både kvantitative og kvalitative. De værktøjer til tidlig indgriben, der står til rådighed for de nationale tilsynsmyndigheder i deres egenskab af koncerntilsynsførende, er meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat: Nogle af værktøjerne er således generelt tilgængelige (f.eks. i forbindelse med begrænsning af udbyttebetalinger), hvorimod andre kun er tilgængelige for et begrænset antal nationale tilsynsmyndigheder (f.eks. i forbindelse med krav om salg af datterselskaber).

III. Søjle I: beregning af koncernsolvens og tilsyn

Tilsyn med koncernsolvens indebærer overvågning af, at koncernen er i besiddelse af en anerkendt egenkapital, der hele tiden mindst svarer til koncernens solvenskapitalkrav[24]. Beregningen af koncernsolvensen skal som standard foretages i overensstemmelse med metode 1 ("metode baseret på regnskabskonsolidering")[25]. I dette tilfælde beregnes både koncernens kapitalgrundlag og solvenskapitalkravet på koncernniveau på basis af de konsoliderede regnskaber. Mere end 90 % af de europæiske koncerner anvender standardmetoden.

Hvis det ikke vil være hensigtsmæssigt udelukkende at anvende metode 1, kan koncerntilsynsførende efter høring af de øvrige kompetente tilsynsmyndigheder og koncernen beslutte at anvende enten metode 2 ("metoden med fradrag og aggregering") eller en kombination af metode 1 og 2[26]. Inden denne afgørelse træffes, skal den koncerntilsynsførende tage hensyn til et begrænset antal kriterier, der er anført i artikel 328 i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/35 (i det følgende benævnt "den delegerede Solvens II-forordning")[27]. I så fald bidrager de selskaber, der ikke er omfattet af metode 1, til koncernens kapitalgrundlag og solvenskapitalkravet på koncernniveau gennem den forholdsvise andel af deres kapitalgrundlag og kapitalkrav på soloniveau.

I praksis og ifølge de tilsynsoplysninger, der er offentliggjort af de nationale tilsynsmyndigheder, anvendes metoden med "fuldt" fradrag og aggregering næsten aldrig, og de pågældende koncerners kapitalgrundlag udgør mindre end 0,9 % af det samlede koncernkapitalgrundlag på europæisk plan.

a. Koncernens kapitalgrundlag

i. Klassificering af koncernens kapitalgrundlag

[24] Jf. Solvens II-direktivets artikel 218.
[25] Jf. Solvens II-direktivets artikel 220.
[26] Jf. Solvens II-direktivets artikel 220.
[27] 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).

For at blive klassificeret på koncernniveau skal elementer af kapitalgrundlaget, som udstedes af forsikrings- og genforsikringsselskaber, forsikringsholdingselskaber, blandede finansielle holdingselskaber og accessoriske servicevirksomheder, som er datterselskaber af moderselskabet[28], opfylde kravene i artikel 331-333 i den delegerede Solvens II-forordning. For at blive klassificeret på koncernniveau er det således ikke tilstrækkeligt, at elementer af kapitalgrundlaget er klassificeret som elementer af kapitalgrundlaget på soloniveau.

Et udtrykkeligt yderligere krav er, at elementer af kapitalgrundlaget ikke må være behæftet med byrder[29]. I praksis betyder dette, at vurderingen af behæftelsen med byrder på soloniveau muligvis skal suppleres med en yderligere analyse på koncernniveau.

I betragtning 127 i den delegerede Solvens II-forordning anføres navnlig et eksempel på behæftelsen med byrder i forbindelse med elementer af kapitalgrundlaget udstedt af forsikringsholdingselskaber eller blandede finansielle holdingselskaber[30]. EIOPA understreger, at denne betragtning skal følges ved vurderingen af, om der foreligger en behæftelse. Nogle nationale tilsynsmyndigheder vil dog gerne have mere klarhed i en lovbestemmelse for at sikre håndhævelsen af dette krav. EIOPA understreger endvidere, at det ikke er klart, om principperne i betragtningen også bør finde anvendelse på moderforsikrings- eller genforsikringsselskaber, hvis elementer af kapitalgrundlaget heller ikke må være behæftet med byrder[31]. Nogle få nationale tilsynsmyndigheder følger allerede betragtning 127, uanset hvilken type moderselskab der er tale om.

Et yderligere krav til koncernens kapitalgrundlag[32] er, at det skal give mulighed for annullering eller udsættelse af udlodninger[33] samt udsættelse af tilbagebetalingen eller indløsningen[34], såfremt der forekommer en afvigelse (eller hvis udlodningerne ville medføre en afvigelse) fra koncernens solvenskapitalkrav og/eller minimumskapitalkrav. Det er imidlertid uklart, om en afvigelse fra dette krav indebærer, at instrumentet under ingen omstændigheder må anerkendes som koncernens kapitalgrundlag, også selv om det bidrager til at dække de risici, der hidrører fra et tilknyttet forsikringsselskab.

ii. Rådigheden af koncernens kapitalgrundlag

I artikel 330, stk. 1, i den delegerede Solvens II-forordning fastlægges de kriterier, som de nationale tilsynsmyndigheder skal tage hensyn til ved vurderingen af, om koncernens

[28] Som defineret i artikel 1, nr. 53), i den delegerede Solvens II-forordning.
[29] Jf. stk. 1, litra b), i artikel 331, 332 og 333 i den delegerede Solvens II-forordning.
[30] *"[E]lementer af kapitalgrundlaget, som udstedes af forsikringsholdingselskaber og blandede finansielle holdingselskaber i koncernen, [bør] ikke anses for ikke at være behæftet med byrder, medmindre kravene vedrørende sådanne elementer af kapitalgrundlaget efterstilles kravene fra alle forsikringstagere og begunstigede i de forsikrings- og genforsikringsselskaber, som tilhører koncernen"*.
[31] I denne forbindelse er titlen på artikel 331 i den delegerede forordning muligvis ikke i fuld overensstemmelse med indholdet af denne artikel. Selv om titlen antyder, at denne artikel kun finder anvendelse på tilknyttede forsikrings- eller genforsikringsselskaber, anføres det i stk. 3 i denne artikel, at den også finder anvendelse på deltagende selskaber.
[32] Jf. stk. 2, litra a), i artikel 331, 332 og 333 i den delegerede Solvens II-forordning.
[33] Jf. artikel 71, stk. 1, litra i), artikel 73, stk. 1, litra g), og artikel 77, stk. 1, litra g), i den delegerede Solvens II-forordning. Udlodninger er udbytte for egenkapitalinstrumenter og kuponbetalinger for efterstillet gæld. Udlodninger, hvor koncernens solvenskapitalkrav ikke er opfyldt, skal kun annulleres i forbindelse med tier 1-kapitalgrundlag.
[34] Jf. artikel 71, stk. 1, litra j), artikel 73, stk. 1, litra f), og artikel 77, stk. 1, litra f), i den delegerede Solvens II-forordning.

kapitalgrundlag er til rådighed. En vurdering af, om koncernens kapitalgrundlag er til rådighed, kræver indsigt i aftale- og selskabsretten i de forskellige lande, hvor koncernen opererer. Dette skaber udfordringer for den koncerntilsynsførende, navnlig i sager med store grænseoverskridende koncerner.

Nogle gange blandes vurderingen af, om aktiverne er til rådighed, sammen med en simpel vurdering af aktivernes likviditet, da vurderingen af, om aktiverne er til rådighed, både omfatter egenkapitalens evne til at absorbere alle typer tab og muligheden for at overføre aktiver[35]. Tilsynspraksis er vidt forskellig på dette område, hvilket kan have en betydelig indvirkning på beregningerne af koncernsolvens. Denne usikkerhed vedrører:

- de metoder, der kan anvendes til at påvise muligheden for at stille kapitalgrundlaget til rådighed inden for højst ni måneder[36]
- behandlingen af specifikke poster såsom afstemningsreserven[37] (herunder den forventede fortjeneste på fremtidige præmier og fordelen ved overgangsforanstaltningerne vedrørende risikofrie rentekurver eller forsikringsmæssige hensættelser[38]) eller minoritetsinteresser
- fortolkningen af bestemmelsen om, at visse elementer, der ikke er til rådighed, kan indgå i koncernens kapitalgrundlag op til de enkelte tilknyttede forsikringsselskabers bidrag til koncernens solvenskapitalkrav[39].

b. <u>Koncernens kapitalkrav</u>

i. Anvendelse af metode 1 (metode baseret på regnskabskonsolidering)

Når metode 1 anvendes, skal koncernerne i henhold til Solvens II foretage en fuld konsolidering af alle forsikrings- eller -genforsikringsselskaber i og uden for EØS, som er datterselskaber af moderselskabet[40], eller hvor de nødvendige oplysninger ikke er til rådighed, fratrække disse selskabers bogførte værdi fuldt ud[41]. Nogle nationale tilsynsmyndigheder mener imidlertid, at disse krav er upraktiske for store internationale koncerner, og at der bør findes forenklede fremgangsmåder. Mere generelt kan andre forskelle i konsolideringsstrategierne i henhold til Solvens II og IFRS skabe betydelige operationelle vanskeligheder for koncerner[42].

En koncerns konsoliderede solvenskapitalkrav bør tage hensyn til den samlede diversifikation af de risici, som findes i alle forsikrings- og genforsikringsselskaberne i koncernen for behørigt at afspejle koncernens risikoeksponering[43]. I næsten alle tilfælde, hvor metode 1 anvendes, vil koncernens solvenskapitalkrav derfor være mindre end summen af solvenskapitalkravene på soloniveau for alle forsikrings- og genforsikringsselskaber i den

[35] Jf. artikel 330, stk. 1, litra a) og b), i den delegerede Solvens II-forordning.
[36] Jf. artikel 330, stk. 1, litra c), i den delegerede Solvens II-forordning.
[37] Som defineret i artikel 70 i den delegerede Solvens II-forordning.
[38] Jf. Solvens II-direktivets artikel 308c og 308d.
[39] Nogle nationale tilsynsmyndigheder er af den opfattelse, at bidraget ikke udelukkende må dækkes af elementer, der ikke er til rådighed.
[40] Jf. artikel 335, stk. 1, litra a), og artikel 336, litra a), i den delegerede Solvens II-forordning.
[41] Jf. Solvens II-direktivets artikel 229.
[42] I artikel 335 i den delegerede Solvens II-forordning sondres f.eks. ikke klart mellem joint ventures og driftsfællesskaber som defineret i IFRS 11. Dette indebærer, at et forsikringsselskab, selv om det regnskabsmæssigt skal opgøre sin kapitalandel i et joint venture ved anvendelse af den indre værdis metode, muligvis skal anvende pro rata-konsolidering i henhold til Solvens II (dette kræver mere detaljerede og muligvis ikke tilgængelige oplysninger).
[43] Jf. Solvens II-direktivets betragtning 101.

pågældende koncern. Ifølge EIOPA begrænser visse koncerntilsynsførende imidlertid diversificeringsfordelene, når de vurderer, at et forsikrings- eller genforsikringsselskabs solvenskapitalkrav udgør en hindring for overførbarheden af dets kapitalgrundlag. En sådan fortolkning vil have samme indvirkning på koncernsolvensen, som hvis der ikke blev taget højde for diversificeringsfordele mellem selskaber i en bestemt koncern.

Nogle interessenter fremførte desuden, at tilgangen til beregning af koncernens konsoliderede minimumssolvenskapitalkrav kan have utilsigtede virkninger. Selv om minimumskapitalkravet på soloniveau hverken må falde til under 25 % eller overstige 45 % af et selskabs solvenskapitalkrav[44], er der ikke en sådan "korridor" på koncernniveau. Som følge heraf er minimumskapitalkravet for koncernen for visse koncerner tæt på (eller endog lig med) koncernens solvenskapitalkrav, og koncernens minimumskapitalkravprocent kan være lavere end eller meget tæt på koncernens solvenskapitalkrav[45]. Der kan derfor være tilfælde, hvor en koncern overtræder koncernens minimumskapitalkrav før koncernens solvenskapitalkrav. I sådanne situationer begrænser koncernens minimumskapitalkrav de diversificeringsfordele, som koncerner kan indregne i deres kapitalkrav.

Endelig er behandlingen af tredjelandsforsikrings- eller genforsikringsselskaber i koncernens minimumskapitalkrav muligvis ikke tilstrækkelig klar på trods af EIOPA's retningslinjer[46] på dette område.

[44] Jf. Solvens II-direktivets artikel 129, stk. 3. Bemærk, at denne "korridor" ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor minimumskapitalkravet er lig med det absolutte minimum som defineret i direktivets artikel 129, stk. 1, litra d).
[45] Dette kan ske, fordi Solvens II pålægger strengere kriterier for anerkendelse af egenkapital til dækning af koncernens minimumskapitalkrav. Tier 3-kapitalgrundlag og supplerende kapitalgrundlag kan ikke dække koncernens minimumskapitalkrav, men kan dække koncernens solvenskapitalkrav.
[46] Findes på dette link.

ii. Anvendelse af en kombination af metode 1 og 2

Når der anvendes en kombination af metoder, mener nogle få nationale tilsynsmyndigheder, at selskaber, der er omfattet af metode 2, stadig bør bidrage til koncernens konsoliderede solvenskapitalkrav[47]. Andre er ikke enige i denne tilgang, som vil føre til dobbelttælling af de samme risici, da disse selskaber også bidrager til det samlede solvenskapitalkrav på koncernniveau gennem den forholdsvise andel af deres solvenskapitalkrav på soloniveau[48]. Såfremt metode 2 anvendes alene, er koncernens solvenskapitalkrav derimod baseret på solvenskapitalkravet på soloniveau for de enkelte selskaber uden at eliminere koncerninterne transaktioner (og fører således til dobbelttælling af de samme risici).

Det er endvidere usikkert, om metode 2 også kan anvendes på forsikringsholdingselskaber og ikke kun på forsikringsselskaber. Det forudsætter imidlertid, at det sikres, at et teoretisk kapitalkrav for sådanne selskaber beregnes på en ensartet måde i hele Unionen.

Endelig er det uklart, om metode 2 kan anvendes på delkonsolideret niveau[49]. EIOPA mener, at metoden med fradrag og aggregering kun kan anvendes på individuelle selskaber.

iii. Koncerninterne modeller[50]

I overensstemmelse med den risikoorienterede tilgang i Solvens II kan forsikringsselskaber og -koncerner anvende interne modeller til beregning af solvenskapitalkravet i stedet for standardformlen betinget af forudgående tilsynsmæssig godkendelse. I artikel 231 i Solvens II-direktivet defineres koncerninterne modeller, og der fastsættes regler for, hvordan der kan træffes en fælles beslutning om at indgive en ansøgning om anvendelse af en intern model.

Ifølge de tilsynsoplysninger, der er offentliggjort af de nationale tilsynsmyndigheder, er der 45 godkendte interne modeller[51] på koncernniveau i ti forskellige EU-medlemsstater. Generelt er de nationale tilsynsmyndigheder af den opfattelse, at Solvens II indeholder de foranstaltninger og sikrer den fleksibilitet, der er påkrævet for effektivt at kunne vurdere, godkende og overvåge hensigtsmæssigheden af koncerninterne modeller.

Hvis anvendelsesområdet for en koncernintern model ikke omfatter alle tilknyttede forsikrings- og genforsikringsselskaber (partiel koncernintern model), kan koncerner beslutte at anvende følgende metoder på selskaber, der ikke er omfattet af den interne model:

- en af de integrationsteknikker, der er fastsat i bilag XVIII til Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/35 (i det følgende benævnt "den delegerede Solvens II-forordning")
- metoden med fradrag og aggregering (metode 2).

[47] De kan anses for at bidrage til delmodulerne for koncentration af egenkapital-, valuta- og markedsrisiko.
[48] Dette argument kan anfægtes med hensyn til valutarisiko, da der ved metode 2 ikke altid tages højde for valutarisikoen ved et tredjelandsselskabs eller en koncerns anvendelse af en anden valuta.
[49] Det forudsætter, at det er muligt at beregne et konsolideret kapitalkrav på delkoncernniveau (dvs. efter fradrag af koncerninterne transaktioner og ved at tage højde for diversifikationseffekter mellem selskaberne i denne delkoncern) og derefter indregne det i det aggregerede koncernsolvenskapitalkrav.
[50] Jf. artikel 242, stk. 2, litra b).
[51] 11 komplette interne modeller eller 34 partielle interne modeller.

Integrationsteknikkerne blev imidlertid oprindeligt udformet med henblik på at integrere risici og ikke selskaber. Derfor afspejler anvendelsen af disse teknikker på koncernniveau ikke altid i tilstrækkelig grad den indbyrdes afhængighed mellem virksomheder. Der kan også være mulighed for regelarbitrage mellem anvendelsen af en integrationsteknik (som ikke kræver en særlig godkendelsesproces) og metoden med fradrag og aggregering (som kræver forudgående tilsynsmæssig godkendelse). Det kan være mere fordelagtigt at omfatte et selskab ved brug af en integrationsteknik end ved brug af metoden med fradrag og aggregering[52], medmindre den pågældende virksomhed har sit hovedsæde i et ækvivalent tredjeland, hvor koncernen kan have et incitament til at anvende metode 2 for at anvende lokale regler[53].

Endelig anfører EIOPA, at nogle koncerner udelukker visse jurisdiktioner fra anvendelsesområdet for deres interne modeller på grund af forskellig tilsynspraksis. I forbindelse med en fælles beslutningsproces kan den samme interne model desuden gennemføres på forskellige måder på koncernniveau og af tilknyttede selskaber for så vidt angår centrale aspekter såsom gennemførelsen af justeringen af den dynamiske volatilitet eller modelleringen af risici i forbindelse med statslige låntagere. Sådanne forskelle kan påvirke risikostyringen i koncerner.

iv. Behandling af virksomheder fra andre finansielle sektorer

Virksomheder fra andre finansielle sektorer (f.eks. kredit- og finansieringsinstitutter eller arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser) bør medtages i beregningen af koncernsolvensen gennem deres forholdsvise andel af sektorspecifikke kapitalgrundlag og kapitalkrav[54]. Både EIOPA og de nationale tilsynsmyndigheder er af den opfattelse, at de retlige rammer ikke klart præciserer, hvordan sådanne selskaber skal bidrage til dækning af koncernens solvenskapitalkrav.

Det er navnlig en udfordring at vurdere kvaliteten og tilgængeligheden af den sektorspecifikke egenkapital i lyset af Solvens II-principperne. På samme måde præciserer de retlige rammer ikke behandlingen af sektorspecifikke kapitalbuffere og -tillæg.

Endelig fastsættes det i artikel 228 i Solvens II-direktivet, at der ved beregningen af solvensen for en koncern, som omfatter et tilknyttet kredit- eller finansieringsinstitut eller et investeringsselskab, er mulighed for en tilsvarende anvendelse af metode 1 eller 2 som fastsat i bilag I til direktiv 2002/87/EF[55]. I denne artikel fastsættes det også, at metode 1 kan anvendes, hvis den koncerntilsynsførende er "*overbevist om niveauet for integreret ledelse og intern kontrol for så vidt angår de enheder, der vil være omfattet af konsolideringen*". Metoderne i direktiv 2002/87/EF fungerer imidlertid ikke rigtigt i praksis på grund af de forskellige

[52] F.eks. kan minoritetsinteresser være en del af koncernens kapitalgrundlag, når der anvendes en integrationsteknik, hvilket ikke er muligt, når metoden med fradrag og aggregering anvendes.

[53] Hvis et tilknyttet forsikrings- eller genforsikringsselskab, der er omfattet ved brug af metode 2, har sit hovedsæde i et ækvivalent tredjeland i henhold til artikel 227 i Solvens II-direktivet, kan selskabets kapitalgrundlag og kapitalkrav fastsættes i overensstemmelse med lokale regler med henblik på beregning af koncernsolvens.

[54] Jf. artikel 335, stk. 1, litra e), og artikel 336, litra d), i den delegerede Solvens II-forordning.

[55] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/87/EF af 16. december 2002 om supplerende tilsyn med kreditinstitutter, forsikringsselskaber og investeringsselskaber i et finansielt konglomerat og om ændring af Rådets direktiv 73/239/EØF, 79/267/EØF, 92/49/EØF, 92/96/EØF, 93/6/EØF og 93/22/EØF samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/78/EF og 2000/12/EF (EUT L 35 af 11.2.2003, s. 1).

standarder for værdiansættelse og konsolidering i de to rammer og den manglende vejledning i, hvordan man vurderer niveauet for integreret ledelse og intern kontrol.

IV. Søjle 2 og 3: koncernledelse og koncernrapportering[56]

a. Koncernledelse

i. Tilsvarende anvendelse på koncernniveau af bestemmelser, der finder anvendelse på soloniveau

Ledelseskravene på koncernniveau er ikke fuldt ud fastlagt i Solvens II-direktivet. Det fastslås derimod blot i direktivet, at en række bestemmelser, der finder anvendelse på soloniveau, finder tilsvarende anvendelse på koncernniveau. Ifølge EIOPA er det således vanskeligere for den koncerntilsynsførende at gennemføre sådanne bestemmelser. De vigtigste udfordringer er følgende:

- Koncernens ledelsessystem[57]. For det første er andre selskaber end forsikringsselskaber omfattet af koncerner og derfor af koncernens ledelsessystem, hvilket kan være en udfordring. Desuden kan der være retlig usikkerhed vedrørende identificeringen af og det ansvar, der påhviler "administrations-, ledelses- og tilsynsorganet" på koncernniveau[58]. Endelig kan administrations-, ledelses- og tilsynsorganet i et selskab på soloniveau stå over for modsatrettede mål, da det både skal sikre, at det enkelte selskabs ledelsessystem er hensigtsmæssigt, og at det er i overensstemmelse med koncernens ledelsessystem.
- Egnetheds- og hæderlighedskrav[59], der afhænger af de nationale tilsynsmyndigheders beføjelser til at gribe ind på holdingselskabsniveau. Anvendelsesområdet for disse krav er efter EIOPA's opfattelse desuden uklart (administrations-, ledelses- og tilsynsorganet og/eller de personer, der reelt driver forsikringsholdingselskabet, og/eller de personer, der indtager nøgleposter)[60].
- Kapitaltillæg på koncernniveau[61], navnlig i forbindelse med ledelse. Da koncernens ledelsessystem til dels er defineret ved en henvisning til den tilsvarende anvendelse af bestemmelser, der finder anvendelse på soloniveau, som er genstand for fortolkning, er det vanskeligere for en koncerntilsynsførende at vurdere en væsentlig afvigelse fra direktivet.

Disse forskellige eksempler viser, at bestemmelserne om "tilsvarende anvendelse" kan fortolkes meget forskelligt, og at de kan gøre det vanskeligt for tilsynsmyndighederne at håndhæve deres fortolkning af reglerne. EIOPA har udarbejdet retningslinjer for nogle af

[56] Selv om "søjle 3" også dækker koncernens oplysningspligt, behandles dette aspekt ikke i dette kapitel.
[57] Jf. Solvens II-direktivets artikel 246.
[58] Mere præcist er "koncernens administrations-, ledelses- og tilsynsorgan" ikke defineret, og artikel 40 i Solvens II-direktivet om administrations-, ledelses- og tilsynsorganets ansvar finder ikke tilsvarende anvendelse på koncernniveau.
[59] Jf. Solvens II-direktivets artikel 257.
[60] Jf. Solvens II-direktivets artikel 257 (artiklens titel og ordlyd) og artikel 42.
[61] Jf. Solvens II-direktivets artikel 233, stk. 6.

ovennævnte spørgsmål. Nogle nationale tilsynsmyndigheder har i forbindelse med gennemførelsen af Solvens II-direktivet i national ret også udarbejdet deres egne nationale regler eller retningslinjer.

ii. Centraliseret risikostyring på koncernplan[62]

Forsikrings- og genforsikringskoncerner er forpligtet til at indføre effektive risikostyringssystemer og interne kontrolsystemer, der anvendes konsekvent i de enkelte selskaber, der er omfattet af koncerntilsynet[63]. I henhold til Solvens II kan koncerner imidlertid også ansøge om at blive omfattet af en ordning for koncerntilsyn med centraliseret risikostyring (CRM), hvor moderselskabets risikostyringsprocedurer og interne kontrolmekanismer også omfatter dets datterselskaber[64]. CRM-ordningen indebærer derfor overdragelse af risikostyringsopgaver fra et tilknyttet selskab til det deltagende selskab i samme koncern.

Ingen selskaber anvender i øjeblikket bestemmelserne om centraliseret risikostyring. Under alle omstændigheder vil CRM-ordningen sandsynligvis ikke have nogen væsentlig indvirkning på kapitalallokeringen internt i en koncern, da forsikrings- eller genforsikringsselskaber stadig vil skulle opfylde kapitalkravene på soloniveau. Mere generelt er der under de nuværende rammer ingen klar fordel for koncerner, der ansøger om at blive omfattet af CRM-ordningen. Hvis CRM-ordningen anvendes, skal ordningerne mellem moderselskabet og dets datterselskaber om risikostyringsprocedurer og interne outsources. Forsikrings- og genforsikringsselskaber i koncernen vil derfor stadig skulle opfylde alle krav til outsourcing i Solvens II og mere generelt fortsat være ansvarlige for, at deres eget ledelsessystem er hensigtsmæssigt.

b. Rapportering af koncerninterne transaktioner, risikokoncentration og diversifikationseffekter på koncernniveau

i. Koncerninterne transaktioner[65]

En koncernintern transaktion er en transaktion, hvorigennem et forsikrings- eller genforsikringsselskab direkte eller indirekte forlader sig på andre selskaber inden for samme koncern eller på fysiske eller juridiske personer, der er forbundet med selskaberne inden for den pågældende koncern ved hjælp af en "snæver forbindelse", med hensyn til opfyldelse af en forpligtelse, aftalemæssig eller ikke-aftalemæssig og mod betaling eller gratis[66].

Forsikrings- eller genforsikringskoncerner skal aflægge rapport til den koncerntilsynsførende om væsentlige koncerninterne transaktioner mindst én gang årligt og om meget væsentlige koncerninterne transaktioner så hurtigt som praktisk muligt[67]. Den koncerntilsynsførende skal

---

[62] Jf. artikel 242, stk. 2, litra b). Ordningen med centraliseret risikostyring på koncernplan erstatter Kommissionens forslag om en "ordning for koncernstøtte", som ville have gjort det muligt for koncerner at opfylde en del af datterselskabernes solvenskapitalkrav ved at afgive et tilsagn om, at moderselskabet ville tilføre kapital til tilknyttede forsikringsselskaber, når det var nødvendigt. Ordningen for koncernstøtte er ikke omfattet af Kommissionens anmodning til EIOPA om teknisk rådgivning vedrørende revisionen af Solvens II-direktivet.
[63] Jf. Solvens II-direktivets artikel 246, stk. 1.
[64] Jf. Solvens II-direktivets artikel 236-239.
[65] Jf. Solvens II-direktivets artikel 242, stk. 2, litra c).
[66] Jf. Solvens II-direktivets artikel 13, stk. 19.
[67] Jf. Solvens II-direktivets artikel 245, stk. 2.

også fastsætte den type koncerninterne transaktioner, som koncernerne under alle omstændigheder skal rapportere om[68].

Definitionen i direktivet af en koncernintern transaktion er muligvis ikke tilstrækkelig klar og udtømmende. Dette fører til forskellige fortolkninger blandt både tilsynsmyndigheder og markedsdeltagere. Det er navnlig usikkert, om holdingselskaber, accessoriske servicevirksomheder og virksomheder fra andre finansielle sektorer skal aflægge rapport.

Selv om retningslinjer fra EIOPA kunne bidrage til at fremme tilsynskonvergens, kan der stadig være behov for at sikre retssikkerheden ved at ændre definitionen af koncerninterne transaktioner i Solvens II-direktivet. En klar afgrænsning af omfanget af koncerninterne transaktioner kan også have en indvirkning på udløsningen af håndhævelsesforanstaltninger, da tilsynsmyndighederne har beføjelse til at vedtage foranstaltninger, når de koncerninterne transaktioner (eller risikokoncentrationerne) *"udgør en fare for forsikrings- eller genforsikringsselskabernes finansielle situation"*[69]. EIOPA har rapporteret om en sag, hvor sådanne håndhævelsesforanstaltninger blev anvendt både på solo- og koncernniveau.

De koncerntilsynsførende følger forskellige procedurer og anvender forskellige kriterier og tærskler for rapportering af koncerninterne transaktioner. Mens nogle tilsynsførende er af den opfattelse, at der bør anvendes en individuel tilgang på grund af behovet for at tage hensyn til de særlige forhold i hver enkelt koncern, mener andre nationale tilsynsmyndigheder, at der er behov for mere harmonisering, da uhensigtsmæssige tærskler (enten for lave eller for høje) hæmmer tilsynet med koncerninterne transaktioner, der er en integreret del af den overordnede risikovurdering af koncerner.

ii. Risikokoncentration[70]

Deltagende forsikrings- og genforsikringsselskaber, forsikringsholdingselskaber og blandede finansielle holdingselskaber skal mindst én gang årligt aflægge rapport til den koncerntilsynsførende om enhver væsentlig risikokoncentration[71]. Den koncerntilsynsførende skal også fastsætte den type risici, som koncernerne under alle omstændigheder skal rapportere om[72].

Der er imidlertid ingen klar definition af risikokoncentrationer. I artikel 376 i den delegerede Solvens II-forordning defineres en "væsentlig" risikokoncentration indirekte på grundlag af dens potentielle indvirkning på koncernsolvensen eller likviditeten. Denne artikel indeholder også en ikkeudtømmende liste over direkte og indirekte eksponering, som skal overvejes af koncerner i forbindelse med rapporteringen af væsentlige risikokoncentrationer.

I Solvens II-direktivet skelnes der klart mellem væsentlige risikokoncentrationer, for hvilke der skal fastsættes kvantitative tærskelværdier, og risikokoncentrationer, der skal rapporteres om under omstændigheder og fastsættes på grundlag af "type". Mens nogle nationale tilsynsmyndigheder følger denne sondring strengt, kombinerer andre kvantitative tærskelværdier med kvalitative kriterier (f.eks. forskellige tærskelværdier afhængigt af

[68] Jf. Solvens II-direktivets artikel 245, stk. 3.
[69] Jf. Solvens II-direktivets artikel 258, stk. 1.
[70] Jf. Solvens II-direktivets artikel 242, stk. 2, litra c).
[71] Jf. Solvens II-direktivets artikel 244, stk. 2.
[72] Jf. Solvens II-direktivets artikel 244, stk. 3.

instrumentets rating). På nuværende tidspunkt har Kommissionen ingen dokumentation for, at den meget varierende tilsynspraksis på dette område skader de lige vilkår.

Mere generelt identificerer EIOPA de samme udfordringer som for koncerninterne transaktioner vedrørende fastsættelse af tærskelværdier og typer af risikokoncentrationer, der skal rapporteres om. Nogle tilsynsførende går ind for en individuel tilgang, mens andre nationale tilsynsmyndigheder slår til lyd for større harmonisering.

iii. Samspil mellem Solvens II og FICOD

Hvis en forsikringskoncern også er (eller tilhører) et finansielt konglomerat, der er underlagt supplerende tilsyn i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, i direktiv 2002/87/EF (i det følgende benævnt "FICOD"), kan den koncerntilsynsførende i henhold til Solvens II efter konsultation af de øvrige kompetente tilsynsmyndigheder beslutte ikke at udøve tilsyn med koncentrationsrisiko og/eller koncerninterne transaktioner[73]. Dette skyldes tilsvarende indberetningskrav i FICOD[74].

EIOPA har kun rapporteret om to sager vedrørende undladelse af tilsyn[75]. Hvis der ikke er aftalt en tærskel, er det i henhold til FICOD kun koncerninterne transaktioner, der overstiger 5 % af konglomeratets samlede kapitalkrav, som skal indberettes. Hvis konglomeratets forsikringsdel ikke er særlig stor i forhold til bankdelen, vil denne tærskel sandsynligvis være for høj til i tilstrækkelig grad at dække forsikringsrelaterede transaktioner. Hvis der ikke er indgået en aftale med banktilsynsmyndigheden om mere specifikke tærskler, har forsikringskoncernens tilsynsførende ikke noget incitament til ikke at udøve tilsyn.

iv. Diversifikationseffekter i en koncern[76]

Koncerner skal forelægge den koncerntilsynsførende oplysninger, der gør det muligt at forstå forskellen mellem summen af solvenskapitalkravene for alle koncernens forsikrings- eller genforsikringsselskaber og koncernens konsoliderede solvenskapitalkrav[77]. Efter EIOPA's opfattelse indebærer manglen på harmoniserede indberetningsskabeloner vedrørende diversificeringsfordele imidlertid, at kvaliteten og detaljeringsgraden af de oplysninger, der forelægges for den koncerntilsynsførende, er meget varierende.

Der findes imidlertid ingen standardtilgang til vurderingen af diversificeringsfordele, der bør tilpasses den enkelte koncerns risiko, art og kompleksitet. Nogle nationale tilsynsmyndigheder er derfor af den opfattelse, at en fuldstændig standardiseret rapportering og offentliggørelse af diversificeringsfordele ikke gør det muligt at beskrive den enkelte koncerns specifikke situation korrekt.

V. Andre emner i Solvens II-direktivets artikel 242, stk. 2, som ikke vedrører koncerntilsyn

[73] Jf. Solvens II-direktivets artikel 213, stk. 3.
[74] Jf. artikel 8 og 9 i direktiv 2002/87/EF.
[75] Ifølge Joint Committee List of Financial Conglomerates, der blev offentliggjort i 2018, er der 81 finansielle konglomerater, hvoraf 24 er helt eller delvist undtaget bestemmelserne i FICOD.
[76] Jf. Solvens II-direktivets artikel 242, stk. 2, litra d).
[77] Jf. Solvens II-direktivets artikel 246, stk. 4.

a. EIOPA's mægling i tilsynstvister[78]

Ved udgangen af 2018 har der ikke været nogen sager, hvor der er blevet anmodet om bindende mægling. EIOPA har modtaget henvendelser fra en række nationale tilsynsmyndigheder vedrørende ikkebindende mægling i forbindelse med grænseoverskridende spørgsmål. EIOPA offentliggjorde sin første udtalelse i forbindelse med ikkebindende mægling i juni 2018[79].

b. Forsikringsgarantiordninger[80]

Situationen i Europa med hensyn til forsikringsgarantiordninger[81] er opsplittet. Nogle lande har flere forsikringsgarantiordninger, mens andre slet ikke har nogen ordninger. Der er også betydelige forskelle med hensyn til de brancher, der er omfattet, dækningsniveauet, anvendelsesområdet[82], finansieringskilderne, forsikringsgarantiordningens rolle[83], grundlaget for beregning af markedsdeltagernes bidrag og forsikringsgarantiordningens kapacitet til at rejse yderligere midler, hvis der er behov herfor[84].

VI. Konklusion

Overordnet set har tilsynsrammen for koncerntilsyn vist sig at være robust, da der er fokus på kapitalforvaltning og ledelse, og den giver mulighed for en bedre forståelse og overvågning af risici på koncernniveau. På nogle områder sikrer rammen imidlertid muligvis ikke, at koncernerne og de nationale tilsynsmyndigheder gennemfører reglerne på en ensartet måde, hvilket kan have en potentiel indvirkning på de lige vilkår og på kapitalforvaltningsstrategier.

Som det fremgår af kapitel II, kan den divergerende gennemførelse af Solvens II om koncerntilsyn skade forsikringstagerbeskyttelsen, afhængigt af hvordan de nationale tilsynsmyndigheder fastlægger omfanget af tilsynet og udøver tilsyn med moderholdingselskaber. Det understreges ligeledes, at det er vigtigt at sikre et passende tilsyn med koncerner, hvis moderselskab har hovedsæde i et tredjeland. I lyset af de store forskelle mellem de forskellige nationale tilsynsmyndigheders tilsynsbeføjelser er det desuden nødvendigt at vurdere, om fastlagte beføjelser til tidlig indgriben i Solvens II er hensigtsmæssige.

I kapitel III afdækkes den retlige usikkerhed og divergerende tilsynspraksis på forskellige områder, som kan have en betydelig indvirkning på koncernsolvensen. Dette vedrører både koncernens kapitalgrundlag, koncernens solvenskapitalkrav og koncernens minimumskapitalkrav. Brugen af koncerninterne modeller kan rejse yderligere

[78] Jf. Solvens II-direktivets artikel 242, stk. 2, litra e).
[79] Findes på dette link.
[80] Jf. artikel 242, stk. 2, litra h). Dette afsnit omfatter ikke de organer, der er ansvarlige for betaling af erstatning til ofre, jf. artikel 10 i direktiv 2009/103/EF ("motorkøretøjsforsikringsdirektivet").
[81] I henhold til Europa-Kommissionens hvidbog om forsikringsgarantiordninger fra 2010 giver forsikringsgarantiordninger *"forbrugerne beskyttelse i sidste instans, når forsikringsselskaber ikke er i stand til at opfylde deres kontraktlige forpligtelser. De beskytter dem således mod risikoen for misligholdelse af fordringer, i tilfælde af at deres forsikringsselskab bliver insolvent"*.
[82] Kun beskyttelse af forsikringstagere i hjemlandet eller udvidelse til at omfatte de værtsmedlemsstater, hvor forsikringsselskabet er aktivt.
[83] Sikre kontinuiteten i forsikringspolicer eller forsikringstagerens kompensation for tabet.
[84] F.eks. ved at udstede gældsbeviser eller ved at hæve de årlige bidrag.

problemstillinger. For det første kan en anden gennemførelse af den samme interne model på soloniveau og på koncernniveau vedrørende centrale aspekter såsom justeringen af dynamisk volatilitet påvirke risikostyringen i koncernen. Desuden kan en koncerns anvendelse af en partiel intern model give anledning til regelarbitrage i forbindelse med integreringen af de enheder, der ikke er omfattet af modellens anvendelsesområde, i koncernsolvensen.

I kapitel IV illustreres den meget vide margen for fortolkning af bestemmelserne om koncernledelse, der i Solvens II-direktivet er generelt defineret som en tilsvarende anvendelse af krav på soloniveau. I dette kapitel anføres ligeledes nogle af årsagerne til, at CRM-ordningen i øjeblikket ikke anvendes af nogen koncerner. Med hensyn til søjle III-kravene mener EIOPA og de nationale tilsynsmyndigheder ikke, at definitionen og omfanget af koncerninterne transaktioner, der skal rapporteres om, er tilstrækkelig klart afgrænset og udtømmende. De tilsynsførende har imidlertid forskellige holdninger til den passende grad af harmonisering af rapporteringen af koncerninterne transaktioner og risikokoncentrationer samt af kvantificeringen af diversifikationseffekter.

Endelig kan den meget opsplittede situation med hensyn til forsikringsgarantiordninger i Europa, jf. kapitel V, påvirke forsikringstagerbeskyttelsen, hvilket illustreres af flere nylige sager med konkursramte forsikringsselskaber, der opererer på tværs af grænserne. EIOPA er på baggrund af sit debatoplæg, der blev offentliggjort i 2018[85], ved at undersøge, om der er behov for at arbejde hen imod en harmonisering af forsikringsgarantiordninger.

I henhold til artikel 242, stk. 2, i Solvens II-direktivet kan Kommissionens rapport ledsages af lovgivningsforslag. I denne rapport identificeres der en række vigtige spørgsmål, som der muligvis skal tages højde for, eventuelt ved lovgivningsmæssige ændringer. Det er dog nødvendigt at undersøge konsekvenserne af sådanne eventuelle ændringer af bestemmelserne nærmere. Derfor mener Kommissionen, at koncerntilsynet bør medtages i den generelle revision af Solvens II-direktivet i 2020. Kommissionen har opfordret EIOPA til senest den 30. juni 2020 at yde teknisk rådgivning vedrørende de problemstillinger, der er identificeret i denne rapport, og om andre relaterede problemstillinger, som kan skade forsikringstagerbeskyttelsen, som led i revisionen af Solvens II-direktivet i 2020[86].

[85] Findes på dette link.
[86] Jf. Kommissionens anmodning til EIOPA om teknisk rådgivning vedrørende revisionen af Solvens II-direktivet.