

Fiche 1: Richtlijn levensverzekeringen (Solvabiliteit II)

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake levensverzekeringen betreffende de opnemings- en uitoefening van het verzekerings- en herverzekeringsbedrijf - SOLVABILITEIT II

Datum Commissiedocument: 10 juli 2007

Nr. Commissiedocument: COM (2007) 361 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=195996

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2007_en.htm: SEC (2007) 871

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep financiële diensten, ECOFIN-Raad (4 december 2007)
Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën

Rechtsbasis: art. 47 lid 2 EG-Verdrag en art. 55 EG-Verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Gekwalificeerde meerderheids-besluitvorming in de Raad, medebeslissingsprocedure

Comitologie: Het richtlijnvoorstel komt tot stand via de Lamfalussy procedure. Het Lamfalussy-proces gaat uit van een benadering op 4 niveaus. Daarbij wordt in de kaderrichtlijn (niveau I) aan de Commissie voor bepaalde onderwerpen de bevoegdheid gegeven om bij richtlijn uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het bestaande comitologiecomité voor verzekeraars en bedrijfspensioenen (EIOPC, niveau II). De Europese Commissie wordt daarbij bijgestaan door het comité van toezichthouders (CEIOPS, niveau III). Er wordt geen nieuw comitologiecomité ingesteld. Het voorliggende voorstel wordt op niveau I aangenomen.

2. Samenvatting BNC-fiche:

Het voorstel bestaat uit een volledige herziening van het tot nu toe geldende verouderde Europese financiële toezichtskader voor verzekeraars en herverzekeraars, Solvency I. Het nieuwe voorstel is genaamd Solvency II. Het betreft een zogeheten 're-cast'. Dat wil zeggen dat alle 13 bestaande verzekerings- en herverzekeringsrichtlijnen tot één geheel worden gesmeed, aangevuld met bepalingen inzake het groepstoezicht.

Nederland is voorstander van het voorstel en heeft daarvoor 5 belangrijke redenen:

1. De op risico gebaseerde benadering.
2. De waardevaststelling en de definities van activa en aansprakelijkheden zijn meer in overeenstemming met de economische werkelijkheid.
3. De zogeheten ladder van interventie door middel van een zogenaamde Hoofdvereiste van de Solventie (SCR) - het hogere niveau - en een Minimumvereiste van de Solventie (MCR) - het lagere niveau.
4. De solventievereisten zijn evenredig omdat de kleinere verzekeringsmaatschappijen recht hebben op een minder complexe berekening van hun solventievereisten dan de grote(re) maatschappijen.
5. Nieuwe bepalingen inzake groepstoezicht.

Nederland verwelkomt dit voorstel en zal slechts op minieme punten commentaar leveren.

3. Samenvatting voorstel:

a) Inhoud voorstel:

Verzekeraars en herverzekeraars moeten aan bepaalde solvabiliteitsvereisten voldoen om ervoor te zorgen dat zij hun plichten jegens verzekeringnemers kunnen waarmaken. De huidige solvabiliteitsregels zijn inmiddels verouderd; ze zijn niet risicogevoelig, geven de lidstaten te veel ruimte voor nationale varianten, bevatten geen

behoorlijke regeling van het groepstoezicht en zijn ondertussen voorbijgestreefd door de ontwikkelingen in de sector, zowel op internationaal niveau als op sectoroverschrijdend niveau. Daarom is een nieuwe solvabiliteits-regeling, Solvency II genaamd, noodzakelijk waarin de meest recente ontwikkelingen op het gebied van prudentieel toezicht, actuariële wetenschappen en risicobeheer volledig in aanmerking worden genomen en die in de toekomst kan worden bijgewerkt.

Het Solvency II-project is een van de belangrijkste onderdelen van het Actieplan voor Financiële Diensten (1999-2005) dat nog niet is afgerond. Het Solvency I-project van 2002 voorzag in een verhoging van het minimumgarantiefonds, doch vormde slechts een noodoplossing om de bescherming van de verzekeringnemers te verbeteren terwijl een ingrijpender hervormingsproject op touw werd gezet. Solvency II is het resultaat van dit proces en voorziet in een meer omvattende herziening van de financiële positie van (her)verzekeringsondernemingen.

Het voorstel is een zogeheten 're-cast'. Dat wil zeggen dat alle 13 bestaande verzekerings- en herverzekeringsrichtlijnen tot één geheel worden gesmeed, aangevuld met bepalingen inzake het groepstoezicht.

De wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend op (her)verzekeringsgroepen is van doorslaggevend belang voor het succes van de interne markt en de Solvency II-regelgeving. Het voorstel beoogt derhalve het toezicht op (her)verzekeringsgroepen in de EU op passende wijze te stroomlijnen. De voornaamste verbeteringen die op alle (her)verzekeringsgroepen van toepassing zijn, laten zich als volgt samenvatten:

- Groepstoezichthouder – aanwijzing en benoeming: het voorstel voert het begrip 'groepstoezichthouder' in. Voor elke groep wordt één enkele autoriteit aangewezen die over concrete bevoegdheden beschikt op het gebied van coördinatie en besluitvorming. Bij de vaststelling van de criteria is gebruikgemaakt van de richtlijn inzake financiële conglomeraten, maar het voorstel biedt, waar nodig, een grotere flexibiliteit.
- Groepstoezichthouder – rechten en plichten: de groepstoezichthouder is in eerste instantie verantwoordelijk voor alle belangrijkste aspecten van het groepstoezicht (solvabiliteit van de groep, intragroeptransacties, risicoconcentratie, risicobeheer en interne controle). Deze verantwoordelijkheid moet in samenwerking en onderling overleg met de plaatselijke toezichthouders worden uitgeoefend. Bovendien moeten voor elke groep coördinatieregelingen tussen alle betrokken toezichthoudende autoriteiten worden getroffen.
- Andere belangrijke maatregelen om een doeltreffend groepstoezicht tot stand te brengen: in navolging van de richtlijn inzake financiële conglomeraten bevat het voorstel een hele reeks bepalingen die alle betrokken toezichthoudende autoriteiten verplichten uit eigen beweging informatie te verstrekken (essentiële informatie) of desgevraagd informatie te verstrekken (relevante informatie), bij belangrijke besluiten vooraf overleg te plegen en verzoeken om verificatie van informatie naar behoren af te handelen.
- Groepssolvabiliteit – methodekeuze: opdat groepen zoveel mogelijk van diversificatie-effecten kunnen profiteren, geeft het voorstel blijk van een sterke voorkeur voor de consolidatiemethode.
- Groepssolvabiliteit – intern model van een groep: volgens het voorstel mag een groep een aanvraag indienen om voor de berekening van het solvabiliteitskapitaalvereiste van de groep en het solvabiliteitskapitaalvereiste van de afzonderlijke verbonden entiteiten een intern model te gebruiken. De procedure is grotendeels overgenomen van de Richtlijn Kapitaalvereisten (Richtlijn 2006/48/EG/artikel 129). Op verzoek van de moederonderneming of van een van de betrokken toezichthoudende autoriteiten kan het CETVB worden geraadpleegd.
- Toezicht op subgroepen: om groepen niet te zwaar te belasten, bepaalt het voorstel in wezen dat a) het groepstoezicht normaal gesproken enkel op het hoogste Gemeenschapsniveau mag worden uitgeoefend, en b) dat de lidstaten hun toezichthoudende autoriteiten kunnen toestaan groepstoezicht uit te oefenen op het hoogste niveau in een lidstaat. In de praktijk zou het aantal toezichtniveaus hierdoor moeten worden beperkt tot maximaal 3 (EU-groep, nationale subgroepen, afzonderlijke entiteiten), hetgeen strookt met de Richtlijn Kapitaalvereisten.
- Uitvoeringsmaatregelen: om de convergentie van de besluiten en praktijken van groepstoezichthouders zoveel mogelijk te bevorderen, bevat het voorstel met betrekking tot verscheidene belangrijke bepalingen een referentie naar verdere uitvoeringsmaatregelen.

b) Impact-assessment Commissie:

De afstemming van de wettelijke vereisten op de economische realiteit zal niet alleen resulteren in een verbetering van het internationale concurrentievermogen van de verzekeraars, maar ook leiden tot een betere kapitaalallocatie op ondernemingsniveau, sectoraal niveau en in de EU-economie. Dit zal bijdragen tot een daling van de kosten voor het aantrekken van kapitaal voor de verzekeringssector, en mogelijk ook, via de rol van de verzekeringssector als institutionele belegger, voor de EU economie als geheel. Een efficiëntere allocatie van risico en kapitaal binnen de economie zal tevens de financiële stabiliteit op middellange à lange termijn in de hand werken.

Ondanks het feit dat in dit geval een groot deel van de kosten en baten pas in een latere fase adequaat gekwantificeerd kan worden (implementatievoorstellen niveau 2), zou de *impactanalyse* van de Commissie een orde van grootte kunnen aangeven; dit bij voorkeur op een netto-basis, rekening houdend met de kosten en baten van de huidige nationale arrangementen die zullen komen te vervallen. Dit is m.n. van toepassing op de inschatting van de administratieve lasten. Ook zouden de gevolgen voor MKB-bedrijven wat transparanter kunnen worden aangegeven.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

Op grond van art. 47 lid 2 EG-Verdrag en art. 55 EG-Verdrag is de EG bevoegd tot het vaststellen van richtlijnen met betrekking tot de voltooiing van de interne markt voor diensten.

b) Functionele toets

Subsidiariteit: Positief. Het richtlijnvoorstel draagt bij aan de voltooiing van een interne markt voor financiële diensten in Europa. Dit kan – uiteraard – slechts door uniform EU-optreden worden gerealiseerd. Opgemerkt moet worden dat de subsidiariteitstoets niet van toepassing is op het gecodificeerde deel van Solvency II. Immers, deze 13 (her)verzekeringsrichtlijnen zijn al tot stand gekomen.

Proportionaliteit: Positief. Zoals gezegd, het betreft een kaderrichtlijn volgens de Lamfalussy-methode. Dat betekent dat slechts de essentiële elementen bij kaderrichtlijn worden geregeld. Mede gelet hierop is een kader-richtlijn een doeltreffend middel. Het niveau II niveau zal in nauwe samenwerking met de lidstaten worden vastgesteld. Hoe deze regelgeving eruit komt te zien is nog onduidelijk. Zodra meer duidelijkheid ontstaat over de reikwijdte van de richtlijn niveau II kan de proportionaliteit nader worden beoordeeld.

c) Nederlands oordeel:

Nederland onderschrijft de lezing dat uit de praktijk blijkt dat interne financiële markt niet voldoende van de grond komt. In theorie beschikken de lidstaten weliswaar over de mogelijkheid op elkaar lijkende regelgevingskaders in te voeren om de zwakke punten van het bestaande kader weg te werken en de toezichthoudende autoriteiten hun toezichtactiviteiten beter zouden kunnen coördineren, waardoor de belemmeringen voor de goede werking van de interne markt uit de weg zouden worden geruimd, maar dit gebeurt te weinig. De huidige ervaring leert dat het tegendeel eerder waar is. Er dient dan ook actie te worden ondernomen om een verandering in bovenbeschreven zin teweeg te brengen. Een dergelijke actie dient op EU-niveau te worden ondernomen om een hoger niveau van harmonisatie te bewerkstelligen. Dit voorstel draagt bij aan de integratie van de financiële markten in Europa en de internationale financiële stabiliteit. De harmonisatie van de solvabiliteits-eisen en het toezicht op herverzekeraars in Europees verband zal voor alle partijen (herverzekeraars, verzekeraars en polishouders) positieve gevolgen hebben.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting:

geen

b) Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden:

Het voorstel zal tot aanpassing van de Wet op het Financieel toezicht (Wft) en de daarbij behorende lagere regelgeving leiden en daarmee tot kosten voor de Rijksoverheid. De omvang van deze kosten kunnen op dit moment nog niet worden ingeschat. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

c) Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:

De implementatie van de wijzigingen in de Wet op het Financieel toezicht (Wft) en de daarbij behorende lagere regelgeving leiden tot kosten voor het bedrijfsleven in de financiële sector. De omvang van deze kosten kunnen op dit moment nog niet worden ingeschat. Deze kosten worden door de betreffende instellingen en bedrijven zelf gedragen.

d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger:

De voorliggende richtlijn is een 'principle based' richtlijn. Hierdoor kunnen de administratieve lasten op dit moment onvoldoende adequaat worden berekend. In algemene termen kan worden gezegd dat de regelgeving voortvloeiend uit de richtlijn beter aansluit op de economische werkelijkheid van een verzekeraar. Ook wordt er bij de vereisten die voortvloeien uit de richtlijn nadrukkelijk rekening gehouden met de omvang van de verzekeraar (proportionaliteitsgedachte).

De *impactanalyse* van de Commissie zou echter een orde van grootte kunnen aangeven: bij voorkeur op een netto-basis, rekening houdend met de kosten en baten van de huidige nationale arrangementen die zullen komen te vervallen.

6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sancti-
oning beleid:*

DNB is met het prudentieel toezicht op verzekeraars en herverzekeraars belast. Het voorstel zal tot aanpassing van de Wet op het Financieel toezicht (Wft) en de daarbij behorende lagere regelgeving leiden.

*b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten),
dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en
beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:*

De niveau I richtlijn zal oktober 2008 aangenomen moeten worden. Vervolgens moet de niveau II richtlijn tot stand komen. Deze bepalingen moeten 31 oktober 2012 zijn geïmplementeerd. Dit lijkt een reëel traject te zijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.

a) Uitvoerbaarheid: nvt.

b) Handhaafbaarheid: nvt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

a) Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:

Nederland is een groot voorstander van het Solvency II kader om vijf redenen. Ten eerste vanwege de op risico gebaseerde benadering. Deze waarborgt dat verzekeringsmaatschappijen met een adequaat risicobeheer beloond worden. Ten tweede, de waardevaststelling en de definities van activa en aansprakelijkheden zijn meer in overeenstemming met de economische werkelijkheid en het IFRS. Zulks zullen de administratieve lasten voor verzekeringsmaatschappijen verminderen. Als derde punt is als positief te beschouwen de zogeheten ladder van interventie. Solvency II kent twee solventie eisen: een zogenaamd Hoofdvereiste van de Solventie (SCR) - het hogere niveau - en een Minimumvereiste van de Solventie (MCR) - het lagere niveau. Indien een verzekeringsmaatschappij de SCR overtreedt, zal de toezichthouder niet onmiddellijk de vergunning intrekken, maar in plaats daarvan zal de (her)verzekeringsmaatschappij een concreet en realiseerbaar herstelprogramma moeten voorleggen waarin wordt aangegeven hoe de SCR nageleefd zal worden. Ten vierde, zijn de solventievereisten in Solvency II evenredig, dat wil zeggen dat de kleinere verzekeringsmaatschappijen recht hebben op een minder complexe berekening van hun solventievereisten dan de grote(re) maatschappijen. Dit waarborgt dat Solvency II niet nadelig uitpakt voor de kleine en middelgrote actoren. Ten vijfde, en als belangrijkste, is Nederland groot voorstander van de nieuwe bepalingen inzake groepstoezicht. Er heerst consensus bij de industrie dat de huidige richtlijn betreffende het aanvullend toezicht op verzekeringsondernemingen in een verzekeringsgroep (IGD), te belastend is en niet in staat is te erkennen in welke mate groepsbedrijven zich in praktijk als groep manifesteren. Evenmin erkent deze richtlijn de positieve diversificatiegevolgen die de

groepsbedrijven creëren. Voorts wordt erkend dat de mogelijkheid van verzekeraars om EU-breed en in derde landen werkzaam te zijn vergemakkelijkt wordt door een groepsstructuur. Daarom hangt het succes van Solvency II – een dynamischere financiële dienstensector – af van de kwaliteit van het groepstoezicht. Tot slot, veel belangrijke verzekeringsmaatschappijen van de EU zijn groepen. Zij lopen voorop bij ontwikkelen van innovatieve producten en bij het bedenken van nieuwe technieken van risicometing en risico diversificatie. Groepen zullen ook eerder in derde landen concurreren. Dientengevolge leveren groepen een belangrijke bijdrage aan het internationale concurrentievermogen van de EU en Nederlandse verzekeringsindustrie. Overigens, Nederland onderschrijft het standpunt van de Commissie – zoals neergelegd in punt 4 van de toelichting bij het richtlijnvoorstel – dat het Solvency II richtlijnvoorstel niet van toepassing is op pensioenfondsen die vallen onder Richtlijn 2003/41/EG (de IORP-richtlijn). Nederland heeft vastgesteld dat de concordantietabel die is opgenomen in bijlage VI daarmee niet in overeenstemming is aangezien artikel 17 lid 2 van de IORP richtlijn verwijst naar artikel 27 en 28 van de te komen vervallen richtlijn 2002/83. Het gevolg hiervan is dat het richtlijnvoorstel betreffende Solvabiliteit II wel leidt tot wijzigingen van de EU regelgeving voor pensioenfondsen. Het richtlijnvoorstel en de concordantietabel zullen moeten worden aangepast.