Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2009/138/EG wat betreft evenredigheid, kwaliteit van het toezicht, rapportage, langetermijngarantiemaatregelen, macroprudentiële instrumenten, duurzaamheidsrisico's, groepstoezicht en grensoverschrijdend toezicht

(COM(2021) 581 final — 2021/0295 (COD))

en over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van verzekerings- en herverzekeringsondernemingen en tot wijziging van de Richtlijnen 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2009/138/EG, (EU) 2017/1132 en de Verordeningen (EU) nr. 1094/2010 en (EU) nr. 648/2012

(COM(2021) 582 final — 2021/0296 (COD))

(2022/C 275/08)

Rapporteur: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Corapporteur: **Christophe LEFÈVRE**

Raadpleging	Europees Parlement, 22.11.2021
	Raad van de Europese Unie, 26.11.2021
Rechtsgrondslag	Artikelen 114 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	8.2.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.2.2022
Zitting nr.	567
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	169/0/2

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) onderschrijft het oordeel van de Europese Commissie dat het Solvabiliteit II-kader, gebaseerd op drie pijlers (kwantitatieve eisen m.b.t. het eigen vermogen; bedrijfsvoering en toezicht; rapportage en transparantie), zijn waarde heeft bewezen. Dit neemt echter niet weg dat de ervaringen met de staatsschuldencrisis, het lagerentebeleid, de eerste gevolgen van de COVID-19-pandemie, die nog lang niet achter ons ligt, en het besef dat er nog andere crises zullen volgen, leren dat aanpassingen van het regelgevingskader geboden zijn.

1.2. Het EESC is uitermate ingenomen met het feit dat de Europese Commissie zich toelegt op de systeemrisico's in de verzekeringssector. Het risicoprofiel van verzekeraars is aan het veranderen. In het licht van de klimaatcrisis staat de verzekeringssector met name bij de verzekering tegen de gevolgen van klimaatverandering en nieuwe milieurisico's (denke men aan bijv. biodiversiteit) voor enorme opgaven. Verzekeraars worden ook met hogere risico's geconfronteerd in hun rol van beleggers. Met name materiële, aansprakelijkheids- en overgangsrisico's in verband met de klimaatverandering worden niet adequaat beoordeeld.

1.3. Het EESC steunt de Europese Commissie in haar streven om een regelgevingskader tot stand te brengen waarin een (nog) grotere investeringsrol is weggelegd voor de verzekeringssector bij de financiering van de transitie naar een duurzame economie en de bestrijding van de COVID-19-gevolgen en de klimaatverandering. Tegelijkertijd wijst het EESC erop dat het maatschappelijk middenveld groot belang hecht aan de stabiliteit van de financiële sector en dringt het aan op solide kapitaalvereisten en risicoparaatheid in de verzekeringssector. Instabiliteit in de verzekeringssector zou een grote weerslag hebben op de inspanningen om de klimaatcrisis aan te pakken en de pandemie te boven te komen.

2. **Algemene opmerkingen**

2.1. *De benadering van de Commissie*

2.1.1. Het EESC onderschrijft het oordeel van de Europese Commissie dat het Solvabiliteit II-kader, gebaseerd op drie pijlers (kwantitatieve eisen m.b.t. het eigen vermogen; bedrijfsvoering en toezicht; rapportage en transparantie), zijn waarde heeft bewezen. Dankzij het kader heeft de Europese verzekeringssector goed het hoofd weten te bieden aan woelige gebeurtenissen tijdens de staatsschuldencrisis, aan het aanhoudende lagerentebeleid en aan de eerste gevolgen van de COVID-19-pandemie, die nog geenszins achter ons ligt. Het EESC acht het nuttig en noodzakelijk om in het licht van de ervaringen die met de toepassing van de regels zijn opgedaan de nodige conclusies te trekken. Dit geldt vooral voor evenredigheidskwesties en de voorschriften inzake kapitaaltoereikendheid en risicoparaatheid. Juist deze laatste factoren zijn doorslaggevend voor de kapitaalbehoefte van de ondernemingen en daarmee voor de rol die verzekeraars als productaanbieders en beleggers op zich kunnen nemen voor de economie.

2.2. *Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie*

2.2.1. De implementatie van de Europese Green Deal en het overwinnen van de gevolgen van de COVID-19-pandemie zijn veruit de belangrijkste beleidsprioriteiten, die grote hoeveelheden publiek en particulier kapitaal zullen vergen. Als langetermijnbelegger met meer dan 10 biljoen EUR aan activa in 2020 zou de Europese verzekeringssector een aanmerkelijk grotere bijdrage kunnen gaan leveren aan de financiering van de transitie naar een klimaatneutrale economie, van infrastructuurprojecten en van betaalbare huisvesting. In hoeverre de verzekeraars dat kunnen, wordt grotendeels bepaald door de Solvabiliteit II-regels inzake kapitaaltoereikendheid en risicoparaatheid.

2.2.2. Het EESC steunt de Europese Commissie in haar streven om een regelgevingskader tot stand te brengen waarin een (nog) grotere investeringsrol is weggelegd voor de verzekeringssector bij de financiering van de transitie naar een duurzame economie en de bestrijding van de COVID-19-gevolgen. Tegelijkertijd benadrukt het EESC dat de beschermingsdoelstellingen van het Solvabiliteit II-systeem, namelijk de bescherming van de verzekeringsnemers en de begunstigden en het waarborgen van de financiële stabiliteit, niet in gevaar mogen worden gebracht. Dat zou echter wel kunnen gebeuren als er ter ondersteuning van de Europese Green Deal wordt afgeweken van de strikte risicobeoordeling waaraan de beleggingen van verzekeraars worden onderworpen. De Solvabiliteit II-voorschriften ter bescherming van de consument moeten ook van toepassing zijn op beleggingen en activiteiten van de verzekeringssector in die sectoren waarin verzekeraars op basis van eisen van de overheid of regering investeren. Deze investeringen kunnen dan dienovereenkomstig beloond of bestraft worden. Hoe dan ook moet elke investering in het kader van de Europese Green Deal of bijvoorbeeld NextGenerationEU aan dezelfde risicobeoordeling worden onderworpen als iedere andere investering. Een duurzaam verzekeringstoezicht vergt een op feiten gebaseerde risicobeoordeling en een daaruit afgeleide kapitaalbepaling. Het EESC is zonder meer ingenomen met de aanpak van de Europese Commissie om de bestaande regels inzake kapitaalvereisten tegen het licht te houden om na te gaan waar zij tot niet-adequate (buitensporige of ontoereikende) kapitaalvereisten hebben geleid. Uit de voorstellen van de Europese Commissie blijkt welke speelruimte alleen dit al kan opleveren. Wanneer de kapitaalvereisten echter te laag zijn (bijvoorbeeld voor risico's in verband met de klimaatverandering), moeten zij worden verhoogd om de stabiliteit van de sector te waarborgen.

2.2.3. Het EESC steunt de inspanningen van de Europese Commissie om een verdere wezenlijke bijdrage aan de totstandbrenging van de kapitaalmarktenunie te leveren. Die totstandbrenging van de interne markt zou zowel de financiering van de uitweg uit de COVID-19-pandemie als de financiering van de Europese Green Deal vergemakkelijken, alleen al doordat de consumenten zouden zien dat er verdere stappen worden gezet in de richting van een echte integratie van de financiële markten, al moeten daarbij nog veel juridische en feitelijke hindernissen bij de verwezenlijking van de kapitaalmarktenunie worden weggenomen.

2.2.4. Het EESC is ingenomen met het uitgangspunt dat de verzekeringssector een grotere rol moet spelen bij de financiering van de groene transitie. De verzekeringssector moet er ook naar streven alle negatieve milieu- en sociale gevolgen van zijn beleggingen en verzekeringsactiviteiten te verzachten. Een koppeling met de EU-taxonomie is zinvol. Het EESC pleit ervoor dat ook systematisch wordt gekeken naar doelstellingen op het gebied van sociale duurzaamheid. Worden de rechten van werknemers en de mensenrechten niet geëerbiedigd, dan kan dat immers ook een verhoogd risico opleveren.

2.2.5. De voorstellen voorzien op meerdere plaatsen in vereenvoudiging van het complexe Solvabiliteit II-systeem. Het EESC juicht dit toe. Het is onbegrijpelijk dat gebruikers van interne modellen voortaan ook verslagen moeten overleggen, alsof zij de standaardformule gebruiken. Dit moet dan ook van de hand worden gewezen. Dubbele rapportage moet worden uitgesloten.

2.3. *Gedelegeerde handelingen*

2.3.1. Het EESC is zich ervan bewust dat de Europese Commissie de bevoegdheid heeft om door middel van gedelegeerde handelingen bepaalde, met name technische, voorschriften vast te stellen. Zij kondigt een groot aantal voorstellen aan die zij door middel van gedelegeerde handelingen wil uitvoeren. Deze voorstellen zijn van groot belang en van grote economische betekenis. Voorbeelden zijn de volatiliteitsaanpassing, de matchingopslag en de extrapolatie, alsook het uiterst politieke besluit over de vraag in hoeverre de financiering van de Green Deal vergemakkelijkt zou moeten worden en welke beperkingen dan zouden moeten gelden voor de risicobeoordeling waaraan de beleggingen worden onderworpen. Het EESC pleit er eens te meer voor dat er over belangrijke economische beleidskwesties wordt besloten via de gewone wetgevingsprocedure waarbij het Parlement wordt betrokken en het maatschappelijk middenveld wordt geraadpleegd, en niet via gedelegeerde handelingen. Voordat het pakket Solvabiliteit II wordt goedgekeurd, moeten het Europees Parlement, de Europese Commissie en het EESC een duidelijk beeld hebben van de inhoud en de impact van de gedelegeerde handelingen.

2.4. *Evaluatie van de herkalibraties — Effectbeoordelingen: concurrentievermogen*

2.4.1. Het EESC stelt voor om de logica van het Solvabiliteit II-kader in de komende jaren volledig te evalueren. De omstandigheden zijn ondertussen op veel punten veranderd en zullen blijven veranderen, zodat een evaluatie absoluut noodzakelijk is. In dit verband zou een concurrentiecheck nuttig kunnen zijn om te bepalen welke gevolgen de gewijzigde regels hebben voor het concurrentievermogen van de Europese verzekeringssector op de wereldmarkt.

3. **Specifieke opmerkingen**

3.1. *Evenredigheid en drempels*

3.1.1. Het EESC is ingenomen met de aanpak die de Commissie voor ogen heeft om het evenredigheidsbeginsel te versterken. Vereenvoudiging van het zeer complexe en belastende regelgevingskader is met name belangrijk voor kleinere en aan minder risico's blootgestelde verzekeraars, die een belangrijk onderdeel vormen van de regionale diversiteit. De Solvabiliteit II-vereisten op het gebied van risicobeheer en rapportage moeten inderdaad op basis van regels tegen het licht worden gehouden en worden aangepast. Het valt echter te betreuren dat net als voorheen alleen naar de omvang van de onderneming wordt gekeken en de reikwijdte van de prudentiële vereisten niet wordt afgestemd op de werkelijke risico's van de verzekeraar op basis van zijn bedrijfsmodel.

3.1.2. De verscheidenheid aan grote en kleine verzekeraars is een belangrijke troef van de Europese verzekeringsmarkt. Het scala varieert van verzekeraars die internationaal actief zijn tot verzekeraars die een sterke positie in de regio innemen. Verzekeraars komen ook in allerlei rechtsvormen voor, zoals naamloze vennootschappen of coöperaties. Het mag niet zo zijn dat deze verscheidenheid in gevaar wordt gebracht doordat verzekeraars met te veel bureaucratische rompslomp worden opgezadeld.

3.2. *Langetermijngarantiemaatregelen*

3.2.1. Het EESC steunt het streven van de Europese Commissie om de verzekeringssector in staat te stellen door middel van een passender kapitaalvereiste meer deel te nemen aan de financiering van de uitvoering van de Europese Green Deal, de bestrijding van de (gevolgen van de) klimaatverandering en de bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-pandemie. De uitvoering van de Europese Green Deal mag niet stuklopen op de financiering van de transitie naar een duurzame economie, en duurzaamheidsdoelstellingen mogen niet in gevaar worden gebracht door ontoereikende kapitaalvereisten die zeer vervuilende activiteiten kunstmatig rendabel maken als investeringen. Om deze kwesties aan te pakken is het van cruciaal belang dat de regels inzake het vereiste eigen vermogen worden herzien. Het EESC acht het absoluut zaak dat de Solvabiliteit II-regels slechts in die mate worden gewijzigd dat de prudentiële doelstellingen met betrekking tot de bescherming van de verzekeringsnemers en de begunstigden alsook de doelstelling inzake financiële stabiliteit niet in gevaar komen. Doel moet zijn een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds de prikkels voor verzekeraars om te investeren in activiteiten die gericht zijn op sociale en milieudoelstellingen en anderzijds de prudentiële vereisten. Dit is nog niet gewaarborgd.

3.2.2. Het EESC steunt de voorstellen van de Commissie om de volatiliteit van langetermijnbeleggingen door middel van de voorgestelde volatiliteitsaanpassing te verminderen. Tegelijkertijd laat de Commissie de volatiliteit echter toenemen door over te schakelen op een relatieve risicocorrectie (procentuele aftrek van de spreads). Dit is contraproductief. Het is niet duidelijk waarom het niet bij de huidige risicocorrectie gelaten kan worden.

3.2.3. De voorstellen van de Europese Commissie betreffende de wijziging van de risicomarge (denke men bijvoorbeeld aan het kapitaalkostenpercentage van 5 % en de uitsluiting van de liquiditeitsfactor), het renterisico en de correlatie tussen spread- en renterisico zijn effectief zonder de beschermingsdoelstellingen van Solvabiliteit II in gevaar te brengen. Wel moet bijzondere aandacht worden besteed aan de teksten van niveau 2, omdat de voorstellen die tot een algemene verbetering leiden, ook nadelige gevolgen kunnen hebben voor de beleggingsportefeuilles van kleine en middelgrote verzekeraars.

3.2.4. Het EESC is in principe ingenomen met de voorstellen van de Europese Commissie inzake de herziening van de criteria voor de activaklasse langetermijnbeleggingen in aandelen terwijl tegelijkertijd de financiële stabiliteit wordt gewaarborgd. Dit zal het de verzekeraars gemakkelijker maken om in aanmerking te komen voor een preferentiële kapitaalbehandeling wanneer zij de economie langetermijnmiddelen beschikbaar stellen, mits dit kapitaal wordt geïnvesteerd overeenkomstig de sociale en milieudoelstellingen. Te gecompliceerde regels moeten worden voorkomen. Ook hier is een definitieve beoordeling alleen mogelijk als de niveau 2-voorstellen bekend zijn.

3.2.5. De Europese Commissie kondigt aan dat zij voornemens is een nieuwe extrapolatiemethode voor te stellen. Extrapolatie is een berekeningsmethode die het mogelijk maakt voorzieningen te vormen voor verzekeringsovereenkomsten waarvan de looptijd zich verder in de toekomst uitstrekt dan betrouwbare kapitaalmarktinformatie over risicovrije rentevoeten reikt. Deze methode is van wezenlijk belang voor de vaststelling van de voorzieningen en daarmee van de behoefte aan eigen middelen. Extrapolatie is bijzonder belangrijk voor levensverzekeringen, maar niet alleen daar. De Europese Commissie geeft in haar mededeling COM(2021) 580 final zelf toe dat het voorstel, dat zij in een latere gedelegeerde handeling zal uitwerken, "aanzienlijke gevolgen zal hebben voor de kapitaalmiddelen van verzekeraars op verschillende markten". Deze aanzienlijke gevolgen zullen vermoedelijk neerkomen op een aanvullend kapitaalvereiste van meer dan 10 % voor het schadeverzekeringsbedrijf, waarmee de potentiële effecten van het vrijmaken van kapitaal van verzekeraars volledig teniet worden gedaan. Het EESC is van mening dat dergelijke vergaande ingrepen een besluit in het kader van de gewone wetgevingsprocedure vereisen.

3.3. *Klimaatscenario-analyses en mandaat voor de Eiopa* ([1]) *met betrekking tot duurzaamheidsrisico's*

3.3.1. Het EESC is het er volledig mee eens dat verzekeraars elke materiële blootstelling aan klimaatveranderingsrisico's in kaart moeten brengen en de middellange- en langetermijngevolgen voor hun bedrijf moeten beoordelen. Het EESC beveelt aan om deze scenario-analyse uit te breiden tot alle milieurisico's en om het concept van dubbele materialiteit op deze vereisten toe te passen. Verzekeraars moeten er ook toe worden verplicht het effect van hun activiteiten op de klimaatverandering en het milieu in ruimere zin te evalueren en zo nodig te verminderen.

3.3.2. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Europese Commissie om de Eiopa opdracht te geven, na raadpleging van het Europees Comité voor systeemrisico's, uiterlijk op 28 juni 2023 een verslag over mogelijke aanpassingen van de kapitaalvereisten in verband met duurzaamheidsrisico's in te dienen. Het is een goede zaak om dergelijke verstrekkende kwesties op empirische basis te bespreken. Het EESC is echter van mening dat de termijn voor de indiening van het verslag niet ambitieus genoeg is. Om de gevolgen van de klimaatverandering te kunnen beperken, moet er snel actie worden ondernomen. Het EESC wijst er nu al op dat de conclusies die uit deze voorstellen worden getrokken betrekking zullen hebben op fundamentele kwesties rond de financiering van de Europese Green Deal. Ze zullen dus niet van technische maar politieke aard zijn en moeten naar mening van het EESC worden behandeld in het kader van de gewone wetgevingsprocedure, met deelname van het Europees Parlement.

3.4. *Groepstoezicht*

3.4.1. In de praktijk is duidelijk geworden dat de regels inzake groepstoezicht tekortkomingen vertonen. Het EESC steunt de voorstellen van de Europese Commissie om verzekeringsholdings en gemengde financiële holdings rechtstreeks binnen het toepassingsgebied van het prudentiële kader van de EU te brengen. Vanuit het oogpunt van de consument moet ervoor worden gezorgd dat een groep zich naar buiten toe op transparante wijze presenteert waar het gaat om haar aansprakelijkheid.

3.5. *Rol van verzekeringen tijdens pandemieën en andere grootschalige verstorende gebeurtenissen*

3.5.1. Het EESC is het met de Europese Commissie eens dat uit de pandemie naar voren is gekomen dat er behoefte bestaat aan duidelijkere en eenvoudigere informatie over de voorwaarden van de verzekeringsdekking en de aan consumenten geboden garanties, met name wat betreft bedrijfsschadeverzekeringen en reisverzekeringen, en dat voortdurend moet worden nagegaan of verzekeringsproducten nog steeds beantwoorden aan de behoeften van de consument. Even belangrijk is het dat consumenten hun rechten kunnen laten gelden. Het lijkt erop dat de huidige praktijk met betrekking tot het toezicht op verzekeringsproducten onvoldoende functioneert. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan de Eiopa te vragen om concreet aan te geven hoe het beschreven probleem, dat al lang bekend is, beter aangepakt kan worden.

3.5.2. De pandemie, de gevolgen van de klimaatverandering — die we in Europa op ongekende schaal ondervinden met bosbranden, droogte, aantasting van bossen, zware regenval en overstromingen — en nieuwe grote risico's, zoals cyberrisico's: het is de vraag of dergelijke gebeurtenissen, die niet sporadisch zullen blijven, verzekerd kunnen worden. Het EESC staat volledig achter het plan van de Europese Commissie om tegen 2022 een dialoog over klimaatbestendigheid op te zetten waarin verzekeraars, herverzekeraars, overheidsinstanties en andere relevante belanghebbenden worden samengebracht. Het EESC stelt voor om vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld van meet af aan bij deze dialoog te betrekken.

([1]) Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa).

3.6. *Verzekeringsgarantiestelsels, herstel en afwikkeling en nieuwe toezichtmaatregelen*

3.6.1. De Europese Commissie komt niet met een voorstel om de bonte lappendeken van de verzekeringsgarantiestelsels (VGS) in Europa te harmoniseren. Zij laat dit na ondanks het feit dat de VGS de verzekeringsnemers en begunstigden een belangrijke last-resortbescherming bieden. Een Europabreed verzekeringsgarantiestelsel dat rekening houdt met de aard van de producten en dus met de bescherming die de consument moet krijgen, zou het vertrouwen in een interne Europese verzekeringsmarkt aanzienlijk vergroten. Het EESC acht het dringend noodzakelijk dat ten minste een reeks minimumbeginselen van de VGS wordt geharmoniseerd, zoals ook de Eiopa heeft voorgesteld. Anderzijds merkt de Europese Commissie terecht op dat dit een aanzienlijke financiële last zou inhouden voor de verzekeringsmarkten in sommige lidstaten die nog geen VGS hebben, een last die zij in dit stadium van het herstel na de COVID-19-crisis niet billijk acht. Het EESC roept de Europese Commissie op om, als eerste stap, snel met een voorstel voor een minimumkader voor de VGS te komen en daarbij te voorzien in een overgangsperiode, zodat deze kwestie wordt aangepakt zonder de markten te overbelasten.

3.6.2. Met het voorstel inzake herstel en afwikkeling ([2]) breidt de Europese Commissie de prudentiële instrumenten uit om toezichthouders in staat te stellen in geval van een bedrijfscrisis en met name in het geval van een dreigende crisis sneller en efficiënter op te treden. Deze instrumenten omvatten ook maatregelen zoals preventief herstel en een afwikkelingsplan, waarbij ook altijd het groepsniveau wordt betrokken. De afwikkelingsinstrumenten en -bevoegdheden worden gedefinieerd. Daarbij is echter geen sprake van een duidelijke afbakening ten aanzien van de bestaande toezichtmaatregelen in het kader van Solvabiliteit II. Over het geheel genomen wordt de zgn. interventieladder, die zijn waarde zonder meer heeft bewezen, op veel plaatsen in twijfel getrokken, aangezien het de bedoeling is dat de nieuwe interventiebevoegdheden al vroeg ingezet gaan worden, nog voordat niet meer aan het solvabiliteitskapitaalvereiste wordt voldaan. Het EESC acht het van essentieel belang dat de voorgestelde maatregelen volledig in overeenstemming zijn met de regels van de interventieladder. De afwikkelingsregels moeten een geharmoniseerde aanpak op groepsniveau faciliteren, met name voor gemengde financiële groepen.

3.6.3. Een argument tegen de voorstellen is dat de COVID-19-pandemie en met name het lagerentebeleid hebben aangetoond dat het Solvabiliteit II-instrumentarium toereikend is geweest om de moeilijke situaties het hoofd te bieden. Hoewel dit grotendeels klopt, kan het EESC zich niet vinden in dit argument. In het licht van de ervaringen met eerdere financiële crises acht het EESC het dringend noodzakelijk om op ondernemingsniveau ook al met gefaseerde crisisinterventiemaatregelen te beginnen voordat het kapitaal onder de minimumvereisten uitkomt, als er duidelijke tekenen zijn dat de situatie verslechtert. Het EESC wijst erop dat het bij de concrete opzet en uitvoering van de regels van groot belang zal zijn dat de taken van de Eiopa en nationale toezichthouders duidelijk worden omschreven en afgebakend.

Brussel, 23 februari 2022.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

([2]) COM(2021) 582 final.