EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 22.9.2021
COM(2021) 580 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de herziening van het prudentieel kader voor verzekeraars en herverzekeraars van de EU tegen de achtergrond van het Europees herstel na de pandemie

1. SOLVABILITEIT II EN DE CONTEXT VAN DE HERZIENING

Verzekeringspolissen maken integraal deel uit van het dagelijks leven van de Europese burgers. Voor veel sociale en economische activiteiten is het noodzakelijk een verzekeringspolis af te sluiten als bescherming tegen potentiële risico's. Een verzekeringscontract kan ook een spaarproduct zijn dat de welvaart van de verzekeringnemer op lange termijn bepaalt, terwijl verzekeraars deze spaargelden via de financiële markten doorsluizen naar de reële economie. Verzekerings- en herverzekeringsondernemingen spelen ook een essentiële rol in de reële economie aangezien zij in ruil voor de betaling van premies risico's dekken voor particulieren en bedrijven. Door de premies van een groot aantal cliënten te bundelen en te spreiden over een groot aantal individuele risico's, biedt het particuliere verzekeringsbedrijf personen en bedrijven voor een betaalbare prijs bescherming tegen gebeurtenissen die anders financieel verwoestende gevolgen zouden kunnen hebben. Daarmee draagt het bij tot de veerkracht van onze economieën en samenlevingen.

De beleggingscapaciteit van verzekeraars is gericht op de reële economie en draagt bij tot het economisch herstel en de langetermijnfinanciering van Europese bedrijven, waaronder kmo's, en infrastructuur, waardoor banen en groei in de Unie tot stand komen. Volgens gegevens van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa) hebben verzekeraars in de EU in 2020 voor meer dan 1 biljoen EUR aan premies opgehaald en voor ongeveer 800 miljard EUR aan claims uitbetaald[1].

Eind 2020 hadden verzekeraars en herverzekeraars in de EU in totaal meer dan 7 biljoen EUR in reserve om te kunnen betalen voor verwachte toekomstige schadevorderingen en hielden zij activa aan ter waarde van meer dan 10 biljoen EUR. Daarmee behoorde de sector tot de grootste institutionele beleggers. Hij bleef dan ook goed gekapitaliseerd tijdens de COVID-19-pandemie, met een gemiddelde verhouding tussen toetsingsvermogen en kapitaalvereisten van 235 % eind 2020, zij het 7 procentpunt lager dan eind 2019.

Omdat verzekeraars een cruciale rol spelen, is hun financiële veerkracht van het allergrootste belang. Prudentiële regels voor deze sector zijn vastgelegd in Richtlijn 2009/138/EG (Solvabiliteit II)[2], die sinds 1 januari 2016 van toepassing is. De voornaamste doelstellingen van Solvabiliteit II zijn de bescherming van verzekeringnemers en begunstigden alsmede het behoud van de financiële stabiliteit.

In de richtlijn krijgt de Commissie een aantal keren de opdracht om de werking van de belangrijkste onderdelen van de prudentiële regels te evalueren:

[1] De cijfers voor premies en schadeclaims zijn exclusief herverzekering en geaggregeerd voor directe verzekering in de EU-27.

[2] Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (PB L 335 van 17.12.2009, blz. 1).

– De Commissie moet de werking beoordelen van maatregelen betreffende de bijzondere situatie van verzekeraars die – voor vele levensverzekeringsproducten relevante – **langetermijngaranties** verstrekken. Deze "langetermijngarantiemaatregelen" zijn bedoeld om de gevolgen te verzachten die marktfluctuaties op de korte termijn kunnen hebben voor de solvabiliteitspositie van verzekeraars. Door stabielere solvabiliteitsratio's worden onterechte concurrentienadelen vermeden voor bedrijfsmodellen die gebaseerd zijn op langetermijngaranties, hetgeen uiteindelijk de financiële stabiliteit verhoogt.

– De Commissie moet de berekeningen van de **kapitaalvereisten** evalueren. Deze berekeningen zullen naar verwachting gevoelig zijn voor de risico's waaraan verzekeraars en herverzekeraars worden blootgesteld, en de herziening heeft tot doel na te gaan of deze risicogevoeligheid adequaat is.

– De regels inzake **kapitaalbeheer** binnen verzekerings- en herverzekeringsgroepen vallen binnen de in de wetgeving vastgelegde opdracht.

– De Commissie moet nagaan of het wenselijk is de verzekeringsregels inzake **crisisbeheer** en **verzekeringsgarantiestelsels** verder op elkaar af te stemmen.

Naast de wettelijke mandaten is de herziening een gelegenheid om meer in het algemeen na te denken over de lessen die sinds de inwerkingtreding van de regels zijn getrokken.

Gelet op de grote omvang van de door verzekeraars en herverzekeraars beheerde beleggingen werd in de evaluatie ook beoordeeld of de sector kan bijdragen aan de politieke prioriteiten van de EU, met name de kapitaalmarktenunie[3] en de klimaat- en milieudoelstellingen in het kader van de Europese Green Deal[4].

Voor de klimaatdoelstellingen van de EU voor 2030 zal bijvoorbeeld jaarlijks 350 miljard EUR aan extra investeringen vereist zijn om alleen nog maar de transitie in de energiesector te financieren. De rol van particuliere investeringen is zelfs nog belangrijker geworden nu de economie zich moet herstellen na de COVID-19-pandemie. Niet alleen kan de verzekeringssector met particuliere beleggingen aan deze financieringsbehoeften bijdragen, hij kan ook een belangrijke rol spelen om burgers en bedrijven tegen klimaatrisico's te beschermen en, zoals vermeld in de strategie inzake aanpassing aan de klimaatverandering[5], onze samenleving te helpen zich aan te passen.

De herziening was een gelegenheid om te werken aan een regelgevingskader dat bevorderlijk is voor langetermijnbeleggingen door de verzekeringssector.

Daarnaast zijn belanghebbenden het eens over een mogelijke verbetering van het in Solvabiliteit II verankerde evenredigheidsbeginsel, waardoor de regels zodanig zouden

[3] Mededeling van de Commissie: Een kapitaalmarktenunie voor mensen en ondernemingen – nieuw actieplan (COM(2020) 590).
[4] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: De Europese Green Deal (COM(2019) 640 final).
[5] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen – de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering (COM(2021) 82 final).

worden toegepast dat zij in verhouding staan tot de aard, de omvang en de complexiteit van de risico's die inherent zijn aan het verzekeringsbedrijf. Hoewel Solvabiliteit II over het algemeen als een succes wordt aangezien vanwege de nauwere afstemming van de prudentiële regels op de meest geavanceerde risicobeheerpraktijken, kan dit in sommige bedrijfsmodellen voor onnodige complexiteit hebben gezorgd.

Ten slotte beschikt Solvabiliteit II, anders dan het prudentiële kader voor kredietinstellingen, momenteel niet over specifieke macroprudentiële instrumenten om de opbouw van systeemrisico's expliciet aan te pakken. Tot dusver bestaat er geen specifiek gemeenschappelijk kader voor crisisparaatheid en -afwikkeling voor falende verzekeraars dat de belangen van verzekeringnemers en van het grote publiek dient.

Tegen deze achtergrond heeft de huidige herziening tot doel:

- verzekeraars te stimuleren om bij te dragen tot **duurzame langetermijnfinanciering van de economie**;
- de **risicogevoeligheid** te verbeteren;
- **buitensporige volatiliteit op korte termijn** in de solvabiliteitsposities van verzekeraars te beperken;
- de **evenredigheid** te verbeteren;
- de kwaliteit, consistentie en coördinatie van het **verzekeringstoezicht** in de hele EU te verbeteren en de bescherming van verzekeringnemers en begunstigden te verbeteren, ook wanneer hun verzekeraar faalt
- de potentiële toename van **systeemrisico's** in de verzekeringssector beter aan te pakken;
- te komen tot een betere **paraatheid ten aanzien van extreme scenario's** die herstel of afwikkeling van een falende verzekeraar of herverzekeraar noodzakelijk maken.

Voor haar werkzaamheden op het gebied van van de herziening kon de Commissie voortbouwen op bijdragen van belanghebbenden (voornamelijk ingediend tijdens de openbare raadpleging) en het advies van 17 december 2020 van de Eiopa[6].

Wat duurzaamheid betreft, heeft de Commissie ook rekening gehouden met een afzonderlijk advies van de Eiopa, dat in september 2019 werd gepubliceerd[7]. Overeenkomstig dat advies stelt de Commissie voor om de risicobeheervereisten voor verzekeraars en herverzekeraars te wijzigen door een verplichting in te voeren tot het verrichten van klimaatscenarioanalyses op lange termijn. In een later stadium kan de Commissie overwegen deze verplichting uit te breiden tot andere milieurisico's. Dit past in de doelstelling van de Europese Green Deal om klimaatrisico's te beheren en op te nemen in het financiële stelsel en in de strategische

[6] Eiopa; "Opinion on the 2020 review of Solvency II", december 2020 (EIOPA-BoS-20/749).
[7] Eiopa; "Opinion on Sustainability within Solvency II", september 2019 (EIOPA-BoS-19/241).

actiegebieden die in het strategisch prognoseverslag 2021[8] zijn afgebakend. Daarnaast zal verder werk worden gemaakt van een beoordeling of de bestaande kapitaalvereisten van Solvabiliteit II geschikt zijn voor groene activa.

Nu de herziening is afgerond, komt de Commissie met wetgevingsvoorstellen om Richtlijn 2009/138/EG[9] te wijzigen en een EU-kader te creëren voor herstel en afwikkeling van verzekeraars en herverzekeraars[10]. De herziening van de Solvabiliteit II-richtlijn wordt in het volgende deel toegelicht.

2. GEVOLGEN VAN DE HERZIENING VOOR SOLVABILITEIT II EN DE AANVULLENDE GEDELEGEERDE HANDELINGEN

De herziening is gericht op de vele doelstellingen van Solvabiliteit II en behandelt specifieke elementen van het regelgevingskader:

- Een betere risicogevoeligheid en een betere beperking van ongepaste volatiliteit zullen worden bereikt door wijzigingen in de **langetermijngarantiemaatregelen**, zoals ook uiteengezet in deel 4, met name de extrapolatie van risicovrije rentevoeten en volatiliteitsaanpassingen die bij de waardering van verzekeringsverplichtingen worden gebruikt.
- Een grotere **evenredigheid** in de prudentiële regels zal mogelijk worden door meer kleine verzekeraars vrijstelling van de Solvabiliteit II-regels te verlenen en door een geschikter kader op te zetten voor verzekeraars die als verzekeraars met een laag risicoprofiel kwalificeren.
- Een verfijning van de **transparantieregels** zal worden bereikt door de van verzekeraars verlangde informatie beter af te stemmen op de informatie die de ontvangers nodig hebben; hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen informatie voor verzekeringnemers en voor analisten.
- De kwaliteit van het **toezicht** zal worden verbeterd en het speelveld zal worden gelijkgetrokken door verschillende wijzigingen, met name met betrekking tot de doorlopende naleving van de prudentiële regels, grensoverschrijdende verzekeringsactiviteiten en verzekeringsgroepen.
- Een beter beheer van en een beter toezicht op **klimaat- en systeemrisico's** zal worden bereikt door nieuwe eisen in te voeren voor de analyse van langetermijnscenario's voor klimaatverandering.

[8] COM (2021) 750, zie strategisch actiegebied 6 ("Veerkrachtige en toekomstbestendige economische en financiële systemen bouwen").
[9] COM(2021)581.
[10] COM(2021)582.

Gelet op de nauwe verbanden tussen Solvabiliteit II en de bijbehorende Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/35 moeten beide handelingen worden gewijzigd om alle doelstellingen van de herziening te verwezenlijken.

De richtlijn Solvabiliteit II verleent de Commissie de bevoegdheid om bepaalde regels vast te stellen door middel van gedelegeerde handelingen. Op een aantal gebieden stelt de Commissie voor die bevoegdheidsdelegaties aan te passen om de doelstellingen die zij zich bij deze evaluatie stelt, beter te verwezenlijken. In dergelijke gevallen moet de Commissie wachten totdat het wetgevingsproces is afgerond voordat zij de nodige wijzigingen kan aanbrengen in de gedelegeerde verordening[11]. Om de herziening van het Solvabiliteit II-kader op consistente wijze te laten verlopen en gelet op de nauwe interactie tussen de verschillende onderwerpen zal de Commissie in dit stadium dan ook geen wijzigingen aanbrengen in de gedelegeerde verordening.

Gezien het belang van de onderwerpen die wijzigingen in de gedelegeerde verordening vereisen, verbindt de Commissie zich ertoe samen te werken met de lidstaten, het Europees Parlement en andere belanghebbenden. Zij zal dan ook onverwijld besprekingen aanvatten over de mogelijke inhoud van deze wijzigingen. Deze besprekingen zullen parallel verlopen met het wetgevingsproces tot wijziging van Solvabiliteit II. De Commissie zal vergaderingen beleggen met de deskundigengroep inzake bankieren, betalingen, verzekeringen en afwikkeling.

3. HERSTEL EN AFWIKKELING

Het voorstel inzake herstel en afwikkeling moet ervoor zorgen dat (her)verzekeraars en de desbetreffende autoriteiten beter voorbereid zijn om gevallen van grote financiële moeilijkheden in de sector aan te pakken en de gevolgen daarvan te verzachten. Ook zullen de nationale autoriteiten de nodige instrumenten krijgen om de verzekeringsdekking voor verzekeringnemers in stand te helpen houden en de reële economie, de financiële stabiliteit en de belastingbetalers te beschermen via een gecontroleerd afwikkelingsproces voor falende verzekeraars.

Ondanks het robuuste prudentiële kader dat door Solvabiliteit II is gecreëerd, zijn situaties van financiële moeilijkheden niet volledig uit te sluiten. Wanneer het falen van (her)verzekeraars op ongeorganiseerde wijze verloopt, kan dit aanzienlijke gevolgen hebben voor verzekeringnemers, begunstigden, benadeelde partijen of getroffen bedrijven, met name wanneer kritieke verzekeringsdiensten niet binnen een redelijke termijn en tegen redelijke kosten kunnen worden vervangen. Het beheer van een bijna-faling of faling van bepaalde (her)verzekeraars, met name van grote grensoverschrijdende groepen, of van het gelijktijdig falen van meerdere (her)verzekeraars kan ook leiden tot financiële instabiliteit of deze nog versterken.

Het voorstel is ontwikkeld in volledige overeenstemming met het Solvabiliteit II-kader en staat in verhouding tot de specifieke kenmerken van het (her)verzekeringsbedrijf. Het zal een

[11] Voorbeelden van gebieden in deel 4 waar coördinatie van wijzigingen in de Solvabiliteit II-richtlijn en de gedelegeerde verordening noodzakelijk is: volatiliteitsaanpassing, matchingopslag en extrapolatie.

aanvulling vormen op het herziene Solvabiliteit II-kader en het vertrouwen in de verzekeringssector van de EU versterken. Deze sector kan zo zijn rol in het economisch herstel na de COVID-19-crisis ten volle spelen, in overeenstemming met de beleidsdoelstellingen van de kapitaalmarktenunie en de Europese Green Deal.

4. DE KOMENDE GEDELEGEERDE HANDELINGEN

Een aanzienlijke bijdrage tot de doelstellingen van de herziening van Solvabiliteit II zal worden geleverd door de toekomstige wijzigingen van de gedelegeerde verordening. Met betrekking tot de onderwerpen die niet in dit deel aan bod komen, heeft de Commissie het voornemen de gedelegeerde verordening grotendeels te wijzigen in overeenstemming met het advies van de Eiopa.

Investeringen in aandelen

In het nieuwe plan voor de kapitaalmarktenunie, dat op 24 september 2020 werd goedgekeurd[12], wordt vermeld dat het de bedoeling is de langetermijnfinanciering van de economie te verbeteren in het kader van de herziening van Solvabiliteit II.

Meer in het bijzonder wil de Commissie, zoals aangekondigd in het plan, nagaan of de Solvabiliteit II-regels met betrekking tot de criteria voor langetermijnbeleggingen in aandelen, de berekening van de risicomarge en de waardering van de verplichtingen van verzekeraars passend zijn. Het doel is ongewenste procyclische gedragingen te vermijden en het langetermijnkarakter van de verzekeringsactiviteit beter tot uiting te laten komen[13].

De Commissie zal nagaan of de voor de activaklasse langetermijnbeleggingen in aandelen geldende criteria, die zijn ingevoerd bij Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2019/931[14] (de verordening tot wijziging van de oorspronkelijke gedelegeerde verordening van Solvabiliteit II), moeten worden herzien.

Met name zal zij een vereenvoudiging overwegen van de voorwaarden waaronder investeringen in aandelen, ook via infrastructuurfondsen, als “langetermijnbeleggingen” zouden worden behandeld. Daarmee zou het toepassingsgebied worden uitgebreid van aandeleninvesteringen die aan de gunstigere risicofactor van 22 % kunnen worden onderworpen (in plaats van de referentiefactor van 39 % voor beursgenoteerde aandelen en 49 % voor niet-beursgenoteerde aandelen).

[12] Mededeling van de Commissie: Een kapitaalmarktenunie voor mensen en ondernemingen – nieuw actieplan (COM(2020) 590).

[13] De doelstellingen van de Solvabiliteit II-herziening die in het nieuwe KMU-plan zijn uiteengezet, vallen onder de twee doelstellingen die in deel 2 van deze mededeling zijn genoemd, namelijk “verzekeraars stimuleren om bij te dragen tot duurzame financiering van de economie op lange termijn” en “buitensporige volatiliteit op korte termijn in de solvabiliteitspositie van verzekeraars beperken”.

[14] Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/981 van de Commissie van 8 maart 2019 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/35 van de Commissie tot aanvulling van Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (PB L 161 van 18.6.2019, blz. 1).

In dit stadium is het moeilijk te beoordelen welk bedrag aan beleggingen in aandelen op basis van de herziene reeks criteria de preferentiële behandeling voor langetermijnbeleggingen zou kunnen genieten. In een voorzichtig scenario, waarbij ervan wordt uitgegaan dat slechts 15 % van de extra aandelen als langetermijnbelegging zou kwalificeren, zou de vermindering van de kapitaalvereisten voor aandelenrisico ongeveer 10,5 miljard EUR bedragen (een daling met meer dan 6 % ten opzichte van de huidige niveaus voor verzekeraars die de standaardformule gebruiken). Dit geld kan verder in de economie worden geïnvesteerd.

Doordat de toegang tot de preferentiële behandeling voor langetermijnbeleggingen in aandelen gemakkelijker wordt gemaakt, zouden verzekeraars, dankzij de herziening van de voor de activaklasse langetermijnbeleggingen in aandelen geldende criteria, ertoe worden aangezet een hogere bijdrage te leveren aan het economisch herstel en de langetermijnfinanciering van Europese bedrijven, waaronder kmo's, en infrastructuur.

Tegelijkertijd moet naar het oordeel van de Commissie het kader voor langetermijnbeleggingen in aandelen uit prudentieel oogpunt robuust blijven, zodat de bescherming van verzekeringnemers en de financiële stabiliteit niet geschaad wordt door de herziening, hetgeen strookt met het nieuwe actieplan voor een kapitaalmarktenunie.

Risicomarge

De risicomarge maakt deel uit van de waarde van verzekeringsverplichtingen. Zij probeert ervoor te zorgen dat de waardering van die verplichtingen in overeenstemming is met hetgeen een andere partij zou verlangen om deze verplichtingen in een zakelijke overdracht te aanvaarden. De formule die voor de berekening van de risicomarge wordt gebruikt, toont dat er voor langlopende verzekeringsactiviteiten een tendens bestaat om meer volatiele en hogere waarden te produceren dan verwacht kan worden bij zakelijke transacties. De Eiopa heeft voorgesteld de formule voor de risicomarge te wijzigen met twee aanvullende parameters. Ten eerste nam de Eiopa een tijdafhankelijke "lambda-parameter" in aanmerking die op zichzelf de waarde en volatiliteit van de risicomarge voor langetermijnactiviteiten zou verminderen. De vermindering zou van bijzonder belang zijn voor langlopende bedrijfsactiviteiten. Ten tweede heeft de Eiopa een bodemparameter overwogen die een beveiliging zou bieden en ervoor zou zorgen dat de risicomarge niet onder een bepaald niveau daalt ten opzichte van de huidige berekening, met name wat de risicomarge voor activiteiten op zeer lange termijn betreft.

De Commissie zal overwegen voort te bouwen op de door de Eiopa voorgestelde lambda-benadering, maar zonder een bodemparameter, zodat een effectievere beperking van de volatiliteit mogelijk wordt dan in het voorstel van de Eiopa.

Zij zal ook overwegen het bij de berekening van de risicomarge gehanteerde kapitaalkostenpercentage te verlagen van 6 % naar 5 %, in overeenstemming met de verlaging van de kapitaalkosten voor verzekerings- en herverzekeringsondernemingen in de afgelopen jaren.

Al met al zou volgens deze geplande wijzigingen de omvang van de risicomarge in de hele sector in de EU met meer dan 50 miljard EUR verminderen, waardoor de verzekeringssector meer capaciteit krijgt om in EU-ondernemingen te investeren.

Volatiliteitsaanpassing

Veel verzekeringsondernemingen zijn bereid een aanzienlijk deel van hun activa aan te houden over een lange periode. Bij de berekening van hun solvabiliteitspositie wordt echter rekening gehouden met kortetermijnschommelingen in de waarde van die activa. Desalniettemin kan de verzekeringsonderneming in staat zijn die activa op lange termijn aan te houden waardoor zij in de tussentijd mogelijk geen verliezen boekt. De volatiliteitsaanpassing beoogt de kortetermijnvolatiliteit van de solvabiliteit van verzekeraars te beperken door rekening te houden met het langetermijnperspectief van de verzekeringsonderneming. Daardoor vermindert het effect van kortetermijnveranderingen in creditspreads op de waardering van verzekeringsverplichtingenen, waardoor de kapitaalmiddelen minder volatiel worden.

De voorgestelde richtlijn verhoogt het percentage van de voor risico gecorrigeerde creditspread dat de basis vormt voor de volatiliteitsaanpassing. Een hogere volatiliteitsaanpassing als gevolg van deze voorgestelde wijziging kan de schommelingen in de activaprijzen bij de waardering van verzekeringsverplichtingen doeltreffender compenseren.

Tegelijkertijd heeft de ervaring ook geleerd dat het effect van de volatiliteitsaanpassing op de waarde van de verplichtingen groter kan zijn dan de ontwikkeling van de activaprijzen. Een dergelijke overschrijding bij de volatiliteitsaanpassing verlaagt de technische voorzieningen van verzekeraars op kunstmatige wijze, en de voorgestelde richtlijn bevat dan ook een beveiliging om dit probleem aan te pakken.

De beveiliging neemt de vorm aan van een ondernemingsspecifiek element in de volatiliteitsaanpassing, dat in gedelegeerde handelingen moet worden gespecificeerd. Om dat element te berekenen zal de Commissie rekening houden met het advies van de Eiopa en mogelijk de gedelegeerde verordening wijzigen om overschrijdingen ten gevolge van verschillen in de kredietspreadgevoeligheid van activa en rentegevoeligheid van verplichtingen aan te pakken.

Matchingopslag

De Commissie overweegt ook mogelijke wijzigingen van de gedelegeerde verordening in overeenstemming met het advies van de Eiopa met betrekking tot de regels inzake diversificatievoordelen en de activa die in aanmerking komen voor de matchingopslag.

Wanneer verzekeringsondernemingen obligaties of andere activa met vergelijkbare kenmerken aanhouden tot de vervaldag, zullen veranderingen in spreads op die activa niet in verliezen resulteren. De matchingopslag is bedoeld om rekening te houden met het feit dat verzekeringsondernemingen activa vermoedelijk gemakkelijker tot het einde van de looptijd kunnen aanhouden wanneer zij portefeuilles van activa en verplichtingen met matchende kasstromen identificeren (“matchingopslagportefeuille”) en deze portefeuilles gescheiden beheren van de rest van hun bedrijf. Meer in het bijzonder compenseert de matchingopslag een deel van de aan de bewegingen van de spread gerelateerde veranderingen in de waarde van activa in matchingopslagportefeuilles met veranderingen in de waarde van de verplichtingen in die portefeuilles. Daartoe kunnen verzekeringsondernemingen toestemming

krijgen om de matchingopslag toe te voegen aan de relevante risicovrije-rentetermijnstructuur voor de waardering van verzekeringsverplichtingen in een matchingopslagportefeuille.

Om rekening te houden met de geringe waarschijnlijkheid dat alle risico's zich tegelijkertijd zullen voordoen en dat winsten op sommige gebieden verliezen op andere gebieden kunnen compenseren, voorzien de kapitaalvereisten van Solvabiliteit II over het algemeen in voordelen met betrekking tot de diversificatie tussen verschillende soorten risico's. Vanwege het afzonderlijke beheer van een matchingopslagportefeuille en de rest van de onderneming verbieden de regels momenteel dat in de berekening van de standaardformule voor de kapitaalvereisten diversificatievoordelen tussen beide in aanmerking worden genomen. De Eiopa heeft echter vastgesteld dat het gescheiden beheer op zich geen belemmering vormt voor diversificatie in de praktijk en dat het algemene verbod op diversificatievoordelen in de berekening van de standaardformule kan hebben geleid tot onnodig hoge kapitaalvereisten voor ondernemingen die de matchingopslag toepassen. De Commissie zal daarom overwegen om dit algemene verbod af te schaffen in het kader van matchingopslagportefeuilles, zoals aanbevolen is door de Eiopa. De daaruit voortvloeiende extra diversificatievoordelen voor ondernemingen die de matchingopslag gebruiken en de kapitaalvereisten berekenen aan de hand van de standaardformule, zouden hun kapitaalvereisten verminderen.

Voorts kunnen er beveiligingsmechanismen worden ingevoerd om een buitensporige vrijstelling van de matchingopslag te vermijden wanneer de overeenkomstige portefeuille geherstructureerde activa bevat die afhankelijk zijn van de prestaties van de onderliggende activa.

Diversificatievoordelen

Een andere manier om de verstrekking van langetermijnfinanciering door verzekerings- en herverzekeringsondernemingen te ondersteunen, is het verbeteren van de erkenning van diversificatievoordelen tussen verschillende categorieën marktrisico's via correlatieparameters. De Commissie zal overwegen de gedelegeerde verordening te wijzigen in overeenstemming met het advies van de Eiopa over de vaststelling van de correlatieparameter tussen spreadrisico en renterisico. Dit zal meer zekerheid bieden dan de huidige regels wanneer de correlatieparameter afhankelijk is van de vraag of de onderneming aan een stijging dan wel aan een daling van de rentevoeten wordt blootgesteld. De verandering zal door de band ook leiden tot grotere voordelen voor diversificatie tussen deze twee risico's.

Extrapolatie

Rentevoeten vormen een belangrijke factor in de bedragen die verzekerings- en herverzekeringsondernemingen moeten reserveren voor toekomstige schadevorderingen en uitkeringen. Het is voor het verzekerings- en herverzekeringsbedrijf dan ook van belang dat de rentevoeten beheerd worden, en prudentiële regels moeten in dit verband passende stimulansen bieden.

Verzekerings- en herverzekeringsondernemingen hebben verplichtingen die tot ver in de toekomst kunnen leiden tot schadeclaims of betaling van uitkeringen. Dit langetermijnaspect van het verzekeringsbedrijf maakt extrapolatie van de rentevoeten noodzakelijk, aangezien de

rentetarieven op de financiële markten maar tot bepaalde looptijden kunnen worden waargenomen.

Aangezien verzekeraars meestal afhankelijk zijn van obligaties, leningen of soortgelijke vastrentende beleggingen om hun verplichtingen na te komen, is het redelijk om het startpunt voor de extrapolatie vast te stellen op basis van de diepte van de obligatiemarkten. Informatie over rentevoeten op langere termijnen kan echter opgemaakt worden uit andere financiële instrumenten dan obligaties. Om verzekeringnemers een passend niveau van bescherming te waarborgen, bevat de voorgestelde richtlijn wijzigingen in de beginselen voor de extrapolatie van risicovrije rentevoeten. De voorgestelde richtlijn zou de Commissie de bevoegdheid verlenen om de formule voor extrapolatie vast te stellen, zodat de extrapolatiemethode rekening houdt met informatie over lange rentetarieven, indien beschikbaar, om te voorkomen dat ondernemingen achterover gaan leunen en om passende stimulansen te waarborgen.

Met dat doel zal de Commissie overwegen voort te bouwen op de door de Eiopa voorgestelde formule en parametrisatie.

Aangezien de nieuwe extrapolatiemethode aanzienlijke gevolgen zal hebben voor de kapitaalmiddelen van verzekeraars op verschillende markten, voorziet de voorgestelde richtlijn in een gefaseerde invoering van de methode tot eind 2031, hetgeen overeenstemt met de duur van bestaande overgangsbepalingen in de Solvabiliteit II-richtlijn. Met de gefaseerde invoering zullen verstoringen worden voorkomen doordat het effect van de nieuwe extrapolatiemethode geleidelijk wordt geïntroduceerd.

Berekening van het kapitaalvereiste voor renterisico

Uit recente analyses is gebleken dat de regels van Solvabiliteit II de risico's met betrekking tot rentebewegingen, wanneer de rentevoeten laag of zelfs negatief zijn, niet adequaat weerspiegelen.

Het kapitaalvereiste voor renterisico volgens de standaardformule moet daarom worden herzien om rekening te houden met de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan in een klimaat van lage rentevoeten.

Voorts moet de berekening van de standaardformule ook consistent zijn met de methodologie voor het bepalen van risicovrije rentevoeten voor de waardering van verplichtingen, met name wat de extrapolatie betreft.

De Commissie zal daarom overwegen uitdrukking te geven aan het advies van de Eiopa over de berekening van het kapitaalvereiste voor renterisico met de standaardformule, met uitzondering van de mogelijkheid van een extrapolatie voor langetermijnrente.

Daartoe zullen voor elke valuta de aan een stressscenario onderworpen risicovrije rentevoeten voor looptijden tot aan het startpunt van de extrapolatie in het basisscenario worden afgeleid op basis van de aanpak en de parametrisatie die in het advies van de Eiopa[15] worden

[15] In haar advies aan de Commissie adviseerde de Eiopa om de kalibratie van het renterisico in de standaardformule te herzien en stelde zij een nieuwe methode voor (namelijk de "relative shift approach") om renteschokken beter te modelleren in een omgeving met lage rentevoeten.

voorgesteld. De resterende rentepercentages kunnen op dezelfde wijze worden geëxtrapoleerd als de risicovrije rentevoeten van het basisscenario maar dan gericht op een aan stress onderworpen ultimate forward rate[16].

Net als bij de wijzigingen van de extrapolatieregels zal de Commissie overwegen de wijzigingen in de berekening van de standaardformule voor het renterisico geleidelijk in te voeren over een periode van vijf jaar na de goedkeuring van de wijzigingen, zoals voorgesteld in het advies van de Eiopa.

Verdere erkenning van risicolimiteringstechnieken binnen de standaardformule

De Commissie zal overwegen om te komen tot een uitgebreidere erkenning, binnen de standaardformule, van innovatieve vormen van niet-proportionele verliesdeling tussen verzekeraars en hun herverzekeraars, in overeenstemming met het advies van de Eiopa. In dit verband zou de invoering van specifieke beveiligingsmechanismen helpen om mogelijke gevallen van onderschatting van risico's uit te sluiten.

Effect van uit het oogpunt van staatssteun verenigbare garanties of herverzekeringen

De Commissie zal ook overwegen in de context van verzekeringstechnische en marktrisico's duidelijkheid te verschaffen over de erkenning van het risicobeperkende effect van door de lidstaten verstrekte garanties of herverzekeringen, in overeenstemming met de EU-staatssteunregels.

Zo hebben verschillende lidstaten tijdens de COVID-19-crisis dergelijke regelingen aangenomen[17] om ervoor te zorgen dat kredietverzekeraars ondanks de uitzonderlijke economische omstandigheden bescherming konden blijven bieden aan bedrijven.

Hypotheekleningen

Ten slotte moet verder worden gewerkt aan de risicobeoordeling met betrekking tot door verzekeraars verstrekte hypothecaire leningen, om elk risico op sectoroverschrijdende regelgevingsarbitrage te voorkomen. In dit verband zal de Commissie overwegen de gedelegeerde handelingen te wijzigen om de kalibratie van de standaardformule voor tegenpartijkredietrisico bij hypothecaire leningen beter af te stemmen op het kader voor kredietrisico van de banksector.

[16] Volgens de tijdshorizon van één jaar voor de berekening van het solvabiliteitskapitaalvereiste en de methode voor het bepalen en actualiseren van de ultimate forward rate zal de Commissie overwegen de ultimate forward rate zodanig aan een stressscenario te onderwerpen dat deze 15 basispunten lager of – naargelang van het geval – hoger is dan de "gewone" ultimate forward rate in het stressscenario.

[17] België (staatssteunzaak SA.57188, zoals gewijzigd bij SA.58045, SA.59113 en SA.60548), Denemarken (SA.57112, zoals gewijzigd bij SA.59637), Frankrijk (SA.56903, zoals gewijzigd bij SA.59571 en SA.63316; en SA.57607), Duitsland (SA.56941, zoals gewijzigd bij SA.60071), Italië (SA.57937 zoals gewijzigd bij SA.59681), Litouwen (SA.58540), Luxemburg (SA.57708, zoals gewijzigd bij SA.59682), Nederland (SA.57095, zoals gewijzigd bij SA.60287), Polen (SA.59800), Portugal (SA.58082), Roemenië (SA.58531), Spanje (SA.58458, zoals gewijzigd bij SA.63690). Het gaat in alle gevallen om maatregelen ter ondersteuning van het aanbod van kredietverzekering tijdens de COVID-19-crisis.

5. LOPENDE WERKZAAMHEDEN BUITEN DE HERZIENING VAN SOLVABILITEIT II

Naast de in de vorige delen beschreven herzieningswerkzaamheden heeft de Commissie onderzocht of het wenselijk is de regels inzake verzekeringsgarantiestelsels op elkaar af te stemmen, en heeft zij de rol van bedrijfsschadeverzekeringen tijdens pandemieën gemonitord . De Commissie zal deze werkzaamheden voortzetten met het oog op mogelijke initiatieven in de toekomst.

5.1. Verzekeringsgarantiestelsels

Verzekeringsgarantiestelsels (VGS) maken gebruik van door de verzekeringssector geïnde bijdragen om last-resortbescherming te bieden aan verzekeringnemers, begunstigden en benadeelde partijen wanneer falende verzekeraars hun contractuele verplichtingen niet kunnen nakomen.

Er bestaat momenteel geen geharmoniseerd kader voor deze regelingen in de EU[18]. De meeste lidstaten hebben een of meer regelingen opgezet, vaak als reactie op falen van verzekeraars in het verleden, maar deze verschillen qua reikwijdte, kenmerken en opzet. In haar advies over de herziening van Solvabiliteit II in 2020 heeft de Eiopa aanbevolen de nationale garantiestelsels op EU-niveau op elkaar af te stemmen, op basis van een reeks minimumbeginselen.

Het opzetten van consistente last-resortvangnetten zou het vertrouwen in de eengemaakte markt voor verzekeringen kunnen bevorderen.

De invoering van een minimaal gemeenschappelijk kader voor deze regelingen in Europa kan echter aanzienlijke implementatiekosten voor verzekeraars meebrengen, met name voor lidstaten die momenteel niet over een dergelijke regeling beschikken of waar wijzigingen in bestaande regelingen nodig zijn om aan het nieuwe kader te voldoen.

De Commissie heeft al deze effecten beoordeeld in haar herziening van Solvabiliteit II[19]. Gezien de onzekere economische omstandigheden ten gevolge van de COVID-19-pandemie en de noodzaak om de aandacht te richten op het economisch herstel, hoeven volgens de Commissie in de huidige context geen maatregelen te worden genomen om de regels voor verzekeringsgarantiestelsels onderling af te stemmen.

Aangezien dergelijke maatregelen een aanzienlijke verbetering van de bescherming van verzekeringnemers in de hele EU zouden opleveren, is de Commissie echter vastbesloten de geschiktheid en de timing van onderlinge aanpassingen in de toekomst opnieuw te beoordelen.

[18] In juni 2021 hebben de medewetgevers overeenstemming bereikt over een herziening van de richtlijn motorrijtuigenverzekering (2009/103/EG), die de lidstaten verplicht een bestuursorgaan aan te wijzen voor de schadeloosstelling van slachtoffers van ongevallen die verzekerd zijn bij een insolvente onderneming. Aan deze wetgevingstekst wordt geen afbreuk gedaan door het besluit om de werkzaamheden met betrekking tot VGS uit te stellen.

[19] SWD(2021) 260.

5.2. Rol van verzekeringen tijdens pandemieën en andere grootschalige verstorende gebeurtenissen

De COVID-19-**pandemie** heeft een aantal problemen aan het licht gebracht in verband met de rol die verzekeraars en herverzekeraars kunnen spelen in de bescherming tegen de gevolgen van systemische gebeurtenissen die de economie verstoren, met name wanneer overheden het besluit nemen om openbare activiteiten en particuliere ondernemingen stil te leggen.

Op basis van deze ervaring moeten lessen kunnen worden getrokken en manieren gevonden om de samenleving beter voor te bereiden op grootschalige ontwrichtende gebeurtenissen in de toekomst.

Uit de pandemie is naar voren 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. Ook moet voortdurend worden nagegaan of verzekeringsproducten nog steeds beantwoorden aan de behoeften van de consument. Daarom is de Commissie voornemens nauw met de Eiopa samen te werken om intensiever toezicht op verzekeringsproducten te houden en de behoeften en de verwachtingen van consumenten in de omstandigheden na de pandemie te analyseren.

Op langere termijn zal de Commissie onderzoeken hoe onze paraatheid en veerkracht ten aanzien van pandemieën en soortgelijke gebeurtenissen op een haalbare manier kan worden vergroot, onder meer door het gebruik van prognosecapaciteit. Met dat doel voor ogen zal zij met alle belanghebbenden besprekingen aangaan en mechanismen en stimulansen verkennen om te komen tot een groter bewustzijn en een betere dekking van pandemiegerelateerde risico's in verzekeringscontracten, met inbegrip van risico's van "niet-materiële bedrijfsschade", en om de economie beter bestand te maken tegen een aantal grootschalige gebeurtenissen.

Dit is een complex debat dat een beoordeling van de verzekerbaarheid van verschillende soorten systeemrisico's vereist. Ook moet aandacht worden besteed aan verschillende discussiepunten, waaronder een evaluatie van de beschikbaarheid van financiële middelen in de context van na de pandemie, en in de algemene context van de herstelfase, met het oog op een grotere weerbaarheid ten aanzien van onzekere gebeurtenissen in de toekomst.

Dit vereist ook dat onderzocht wordt of de verzekeringssector een betere verzekeringsdekking tegen pandemierisico's kan bieden. Ook is, mede op basis van prognosecapaciteiten, een goed inzicht vereist in de behoeften van ondernemingen (van uiteenlopende omvang) aan verzekeringsproducten in de context na de pandemie.

De Eiopa heeft op dit gebied relevante deskundigheid verworven en is reeds begonnen met verkennende werkzaamheden om opties en maatregelen met betrekking tot de verzekerbaarheid van verliezen ten gevolge van een pandemie te beoordelen, met inbegrip van mechanismen voor het voorkomen van pandemierisico en vormen van verzekeringsdekking voor bedrijfsschaderisico's tijdens pandemieën.

De Commissie zal nauw met de Eiopa en alle relevante belanghebbenden blijven samenwerken over een aantal van de hierboven genoemde elementen met betrekking tot bedrijfsschadeverzekeringen tijdens pandemieën.

Afgezien van de ervaring die tijdens de COVID-19-pandemie is opgedaan, hebben de overstromingen en branden in Europa in de zomermaanden van 2021 eens te meer de prangende gevolgen van de klimaatcrisis aangetoond. Het is ook belangrijk zich ervan bewust te worden dat een **verzekeringsdekking voor klimaatrisico's** voordelen heeft. Hoewel verzekeraars aanzienlijke vergoedingen hebben betaald, was de totale schade voor vastgoedeigenaren veel hoger omdat veel eigendommen niet tegen de geleden schade waren verzekerd.

De verzekeringsdekking voor klimaatrisico's verschilt van lidstaat tot lidstaat en de gemiddelde vergoeding door verzekeringen van verliezen als gevolg van klimaatrisico's bedroeg in sommige delen van Europa slechts 5 % of minder. Klimaatverandering kan het probleem nog erger maken omdat er zich bijkomende gevaren voordoen zoals ernstige seizoensgebonden watertekorten.

Om de problemen te analyseren en ernstiger inspanningen te leveren die de kloof op het gebied van klimaatbescherming kunnen dichten, zal de Commissie tegen 2022 een dialoog over klimaatveerkracht opzetten waarin verzekeraars, herverzekeraars, overheidsinstanties en andere relevante belanghebbenden worden samengebracht.

6. CONCLUSIE

De conclusie is dat de verzekerings- en herverzekeringssector een belangrijke rol moet spelen bij de verwezenlijking van een aantal EU-doelstellingen met hoge prioriteit. Een herziening van Solvabiliteit II is in dat opzicht van groot belang aangezien de sector hieruit veerkrachtiger en efficiënter naar voren komt en zijn beleggingscapaciteit impulsen krijgt.

De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad op om snel vooruitgang te boeken bij de interinstitutionele onderhandelingen over de wijzigingen van Richtlijn 2009/138/EG en de totstandbrenging van een afwikkelingskader voor verzekeraars.