EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 27.6.2019
COM(2019) 292 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de toepassing van 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 (Solvabiliteit II) met betrekking tot groepstoezicht en kapitaalbeheer binnen een groep van verzekerings- of herverzekeringsondernemingen

I. Inleiding

De Solvabiliteit II-richtlijn[1] biedt sinds haar inwerkingtreding op 1 januari 2016 een deugdelijk en solide prudentieel kader voor verzekerings- en herverzekeringsondernemingen in de EU. Op basis van het risicoprofiel van individuele ondernemingen bevordert zij de vergelijkbaarheid, de transparantie en het concurrentievermogen.

Titel III van de Solvabiliteit II-richtlijn betreft het toezicht op verzekerings- en herverzekeringsondernemingen in een groep (hierna "groepstoezicht" genoemd). De richtlijn gaat daarvoor uit van een innovatief model waarin een sleutelrol is weggelegd voor een groepstoezichthouder en de belangrijke rol van toezichthouders van individuele verzekeringsondernemingen wordt erkend en gehandhaafd.

In dit verslag worden de baten van een versterking van het groepstoezicht en het kapitaalbeheer binnen een groep van verzekerings- en herverzekeringsondernemingen geëvalueerd, zoals vereist in artikel 242, lid 2, van de Solvabiliteit II-richtlijn.

Op 7 juni 2018 heeft de Commissie de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (hierna "de EIOPA" genoemd) om input voor het verslag verzocht[2]. In dit verslag is rekening gehouden met de bijdrage van de EIOPA, zoals die op 19 december 2018 is geleverd[3].

Dit verslag bestaat uit vier delen: in hoofdstuk II worden toezichtpraktijken en uitdagingen in verband met het bepalen van de reikwijdte en het uitoefenen van bevoegdheden voor groepstoezicht geanalyseerd. In de hoofdstukken III en IV worden uitdagingen en rechtsonzekerheden in verband met de berekening van de groepssolvabiliteit, groepsgovernance en groepsrapportage beoordeeld[4]. Tot slot bevat hoofdstuk V een beknopt overzicht van ontwikkelingen op het gebied van bemiddeling in geschillen in verband met het toezicht en verzekeringsgarantieregelingen (VGR), die niet rechtstreeks verband houden met groepstoezicht.

Sommige onderwerpen komen niet aan de orde in dit verslag. Artikel 242, lid 2, onder g) en i), van de Solvabiliteit II-richtlijn heeft betrekking op kaders voor geschillenbeslechting. De Commissie volgt weliswaar de internationale ontwikkelingen op het gebied van geschillenbeslechting en systeemrisico[5], maar er is sinds de inwerkingtreding van Solvabiliteit II op dit punt geen algemeen EU-breed initiatief geweest. Evenzo gaat artikel 242, lid 2, onder f), over een geharmoniseerd kader van procedures voor de overdraagbaarheid van activa, insolventie en liquidatie. Er wordt thans noch op EU-niveau noch op internationaal niveau beleid ontwikkeld op dit gebied.

Tenzij anders is vermeld, wordt in dit verslag gebruikgemaakt van gegevens tot eind 2017 die de 28 lidstaten van de Europese Unie bestrijken.

---

[1] 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 (Solvabiliteit II), PB L 335 van 17.12.2009, blz. 1.
[2] Zie de brief aan de EIOPA en de uitvoerige bijlage.
[3] In te zien via deze link.
[4] Algemeen bekend als vereisten onder "Pijler I", "Pijler II" respectievelijk "Pijler III".
[5] Zie bijvoorbeeld deze link.

II. Reikwijdte van het groepstoezicht en de bevoegdheden voor toezicht op verzekerings- en herverzekeringsgroepen

Krachtens Solvabiliteit II is groepstoezicht van toepassing in de volgende situaties[6]:

- aan het hoofd van de groep staat een in de Europese Economische Ruimte (EER) gevestigde verzekerings- of herverzekeringsonderneming en ten minste één van haar verbonden ondernemingen is een verzekerings- of herverzekeringsonderneming met hoofdkantoor in de EER of in een derde land;
- tot de groep behoort een verzekerings- of herverzekeringsdochteronderneming in de EER en de moederonderneming van de groep is een verzekerings- of herverzekeringsonderneming of een verzekeringsholding of een gemengde financiële holding[7] met hoofdkantoor in de EER of in een derde land;
- tot de groep behoort een verzekerings- of herverzekeringsdochteronderneming in de EER en de moederonderneming van de groep is een gemengde verzekeringsholding[8]; in dat specifieke geval is groepstoezicht beperkt tot het toezicht op intragroepstransacties met een verzekerings- of herverzekeringsonderneming[9].

Uit de gepubliceerde informatie van nationale toezichthoudende autoriteiten blijkt dat ongeveer driehonderdvijftig groepen onder toezicht staan van een groepstoezichthouder in de EU.

a. Uitoefening van groepstoezicht wanneer de uiteindelijke moederonderneming haar hoofdkantoor in een derde land heeft

Het aantal verwervingen van Europese verzekeraars door beleggers buiten de EER is de laatste jaren toegenomen[10]. Als gevolg van de invoering van Solvabiliteit II waren verzekeraars verplicht hun activiteiten te herzien in het licht van nieuwe kapitaalvereisten. Volgens sommige deskundigen uit de sector kan die exercitie ertoe hebben geleid dat gemakkelijker kon worden vastgesteld welke activiteiten geschikter zijn voor afstotingen en nieuwe verwervingen, hoewel er hiervoor geen sluitend bewijs bestaat. Het door de EIOPA uitgeoefende toezicht helpt die trend te volgen.

Op dit moment bevindt zich van ongeveer tweehonderd verzekeringsgroepen de uiteindelijke moederonderneming in een derde land. Die groepen zijn aan groepstoezicht onderworpen op grond van Solvabiliteit II[11]. Terwijl nationale toezichthoudende autoriteiten zijn aangewezen op het groepstoezicht door toezichthoudende autoriteiten van gelijkwaardige derde landen[12], worden zij geacht wereldwijd groepstoezicht uit te oefenen als de uiteindelijke moederonderneming haar hoofdkantoor in een niet-gelijkwaardig derde land heeft[13]. Als er

[6] Zie artikel 213, lid 2, van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[7] Zoals respectievelijk is bepaald in artikel 212, lid 1, onder f) en h), van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[8] Zoals is bepaald in artikel 212, lid 1, onder g), van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[9] Zie artikel 265 van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[10] Sinds 2017 verwierven bijvoorbeeld verzekeringsgroepen en particuliere beleggers uit China, Japan, de Verenigde Staten, Zwitserland en Canada (een percentage van het kapitaal van) in de EU gevestigde verzekeringsondernemingen.
[11] Zie artikel 213, lid 2, onder c), van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[12] Zie artikel 261 van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[13] Zie artikel 262, lid 1, van de Solvabiliteit II-richtlijn.

geen consoliderende holding is in de EER, wordt op grond van de Solvabiliteit II-richtlijn groepstoezicht uitgeoefend door de toezichthoudende autoriteit die vergunning heeft verleend aan de verzekerings- of herverzekeringsonderneming met het hoogste balanstotaal[14].

Bijgevolg kan uitoefening van volledig groepstoezicht op het niveau van de uiteindelijke moederonderneming lastig zijn, aangezien daarvoor toegang tot informatie over activiteiten buiten de Unie nodig is. Daarom is het op grond van artikel 262, lid 2, van de Solvabiliteit II-richtlijn mogelijk "andere methoden" toe te passen waarmee passend groepstoezicht is gewaarborgd. De richtlijn bevat geen limitatieve beschrijving van deze methoden maar vermeldt alleen uitdrukkelijk dat de groepstoezichthouder kan verlangen dat in de Unie een verzekeringsholding wordt opgericht waarop de vereisten van volledig groepstoezicht van toepassing zijn.

In de praktijk zijn er evenwel sterk uiteenlopende praktijken ten aanzien van het toezicht op groepen waarvan de moederonderneming het hoofdkantoor in een niet-gelijkwaardig derde land heeft.

Enerzijds heeft de Commissie overeenkomstig artikel 262, lid 2, van de Solvabiliteit II-richtlijn eind 2018 van twee nationale toezichthoudende autoriteiten kennisgevingen ontvangen van het gebruik van "andere methoden". In de meeste gevallen gaat het daarbij om zowel groepstoezicht op Europees niveau als gerichte andere rapportagevereisten voor de bewaking van risico's die voortkomen uit het deel buiten de EER van de verzekerings- of herverzekeringsgroep.

Anderzijds houden andere nationale toezichthoudende autoriteiten blijkens gepubliceerde informatie toezicht op groepen waarvan de uiteindelijke moederonderneming het hoofdkantoor in een derde land heeft. Volgens de EIOPA is één nationale toezichthoudende autoriteit van oordeel dat het voldoende is de oprichting van een holding in de EER te verlangen en dat het deel buiten de EER van groepen in derde landen niet zou moeten worden opgenomen in het groepstoezicht. Andere nationale toezichthoudende autoriteiten die geen gebruik hebben gemaakt van "andere methoden", merken op dat de uitvoering van artikel 262, lid 2, lastig kan zijn en dat zij volledig zouden moeten kunnen afzien van wereldwijd groepstoezicht[15]. Zulke benaderingen volstaan echter niet voor een passende bewaking van de risico's die voortkomen uit de delen buiten de EER van groepen in derde landen, en de vraag is of zij zouden beantwoorden aan Solvabiliteit II.

b. <u>Reikwijdte van het groepstoezicht en toezicht op holdingniveau</u>

Als aan bepaalde criteria wordt voldaan, kunnen groepstoezichthouders per geval beslissen een onderneming niet in aanmerking te nemen voor het groepstoezicht[16] (met inbegrip van de uiteindelijke moederonderneming van de groep). Die beslissing kan soms tot gevolg hebben dat er in het geheel geen groepstoezicht is, hetgeen ten koste kan gaan van de bescherming van de verzekeringnemer en het gelijke speelveld.

[14] Zie artikel 247, lid 2, onder b), punt v), van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[15] Groepstoezicht op groepen waarvan de moederonderneming is ingeschreven in een niet-gelijkwaardig derde land, is onderworpen aan artikel 262 van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[16] Zie artikel 214, lid 2, van de Solvabiliteit II-richtlijn.

Ook als het niet in aanmerking nemen van de uiteindelijke moederonderneming niet tot gevolg heeft dat er geen sprake is van groepstoezicht maar van uitoefening van groepstoezicht op het niveau van een tussenmoederonderneming, zijn er risico's op een ongelijk speelveld. Als de uiteindelijke moederonderneming niet het gehele kapitaal van haar dochterondernemingen bezit, kunnen dergelijke beslissingen tot het niet in aanmerking nemen van een onderneming zelfs een significante vermindering van de kapitaalvereisten voor de groep met zich meebrengen.

Daarnaast kan het groepstoezicht beperkt blijven tot rapportage over intragroepstransacties, als de moederonderneming van een groep een holding is en de groepstoezichthouder oordeelt dat de hoofdactiviteit van de moederonderneming niet het houden van deelnemingen in verzekeringsdochterondernemingen is[17]. Het is dan ook waarschijnlijk dat er in de Europese Unie een ongelijk speelveld zal ontstaan als de vaststelling van holdings inconsequent wordt benaderd. Meer in het algemeen merkt de EIOPA op dat de interventiebevoegdheden van groepstoezichthouders op holdingniveau, die in het nationale recht zijn bepaald, in sommige rechtsgebieden beperkt zijn[18].

c. Kader voor tijdig ingrijpen op groepsniveau[19]

De EIOPA definieert tijdig ingrijpen als een stadium waarin de solvabiliteitspositie van een verzekeraar begint te verslechteren en waarin het waarschijnlijk is dat, als corrigerende maatregelen uitblijven, die positie verder verslechtert tot onder de solvabiliteitskapitaalvereiste.

Om tijdig te kunnen ingrijpen op groepsniveau, moeten groepstoezichthouders op tijd beschikken over informatie over verslechterende financiële omstandigheden. Daartoe stelt de Solvabiliteit II-richtlijn[20] de eis dat de deelnemende onderneming van een verzekerings- of herverzekeringsgroep de groepstoezichthouder in kennis stelt zodra niet meer wordt voldaan aan het solvabiliteitskapitaalvereiste van de groep (hierna "SKV" genoemd) of daaraan waarschijnlijk binnen de komende drie maanden niet meer wordt voldaan. De EIOPA meldt vier gevallen van kennisgevingen in drie lidstaten sinds 1 januari 2016 (een daarvan betreft een feitelijke schending van het SKV). Binnen twee maanden nadat schending van het SKV van de groep is geconstateerd, moet een saneringsplan worden ingediend bij de groepstoezichthouder[21]. Dat was het geval voor de groep die niet meer voldeed aan zijn SKV.

Hoewel niet uitdrukkelijk behandeld, zijn bevoegdheden voor tijdig ingrijpen in zekere zin ingebouwd in Solvabiliteit II. Op individueel niveau hebben toezichthouders de bevoegdheid om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om bij aanhoudende verslechtering van de

[17] In dat geval is de holding een gemengde verzekeringsholding (in de zin van artikel 212, lid 1, onder g), van de Solvabiliteit II-richtlijn) en geen verzekeringsholding (in de zin van artikel 212, lid 1, onder f)).
[18] In de banksector zijn soortgelijke kwesties vastgesteld. Bij Richtlijn (EU) 2019/878 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU zijn een specifieke goedkeuringsprocedure en bevoegdheden tot direct toezicht op bepaalde holdings ingevoerd. Verder worden bij Verordening (EU) 2019/876 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 de criteria verduidelijkt om vast te stellen of de hoofdactiviteit van een financiële instelling (holding) het houden van dochterbanken is.
[19] Zie artikel 242, lid 2, onder a), van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[20] Zie artikel 218, lid 5, van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[21] Zie artikel 218, lid 4, van de Solvabiliteit II-richtlijn.

solvabiliteitspositie van een verzekeraar de belangen van verzekeringnemers te beschermen[22]. Op groepsniveau verplicht Solvabiliteit II alle nationale toezichthoudende autoriteiten om als groepstoezichthouder de nodige maatregelen te treffen als de groepssolvabiliteit in het gedrang dreigt te komen (ook als de groep aan alle wettelijke eisen voldoet) of als de intragroepstransacties of de risicoconcentraties een dreiging vormen voor de financiële positie van de verzekerings- of herverzekeringsondernemingen in de groep[23].

Ondanks het bestaan van die bepalingen meldt de EIOPA dat slechts twaalf nationale toezichthoudende autoriteiten uitdrukkelijke bevoegdheden hebben om op groepsniveau tijdig in te grijpen. Nader onderzoek zou nodig zijn om inzicht te krijgen in de vraag waarom de meeste nationale toezichthoudende autoriteiten volgens de rapportage niet bevoegd zijn om tijdig in te grijpen op groepsniveau, ondanks de bestaande bepalingen in het kader.

De nationale kaders waarin nationale toezichthoudende autoriteiten wel bevoegd zijn tot tijdig ingrijpen, hanteren sterk verschillende criteria, uiteenlopend van alleen kwantitatieve (voor twee nationale toezichthoudende autoriteiten) tot alleen kwalitatieve criteria (voor twee andere nationale toezichthoudende autoriteiten), terwijl acht nationale toezichthoudende autoriteiten zowel kwantitatieve als kwalitatieve criteria hanteren. De instrumenten die nationale toezichthoudende autoriteiten als groepstoezichthouders ter beschikking staan om tijdig te kunnen ingrijpen, verschillen substantieel per lidstaat: terwijl sommige algemeen beschikbaar zijn (bv. om uitkeringen van dividenden te beperken), staan andere alleen aan een beperkt aantal nationale toezichthoudende autoriteiten ter beschikking (bv. om de verkoop van dochterondernemingen te verlangen).

III. Pijler I: berekening van en toezicht op groepssolvabiliteit

Toezicht op groepssolvabiliteit houdt in dat wordt geverifieerd dat er in de groep in aanmerking komend eigen vermogen is en dat de hoogte daarvan steeds minstens gelijk is aan het SKV van de groep [24]. De standaardmethode voor het berekenen van de groepssolvabiliteit is methode 1 ("methode op basis van consolidatie van jaarrekeningen")[25]. In dat geval wordt zowel het eigen vermogen van de groep als het SKV van de groep berekend op basis van de geconsolideerde jaarrekening. Meer dan 90 % van de Europese groepen volgt de standaardmethode.

Als het niet passend is alleen methode 1 toe te passen, kunnen groepstoezichthouders na overleg met de overige betrokken toezichthoudende autoriteiten en de groep zelf ertoe besluiten hetzij methode 2 ("methode van aftrek en aggregatie") hetzij een combinatie van de methoden 1 en 2 toe te passen op een groep[26]. Alvorens daartoe te besluiten, neemt de groepstoezichthouder een beperkt aantal elementen in aanmerking als bedoeld in artikel 328 van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/35 van de Commissie (hierna "Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II" genoemd)[27]. In dat geval dragen de ondernemingen die niet onder

[22] Zie artikel 141 van de Solvabiliteit II-richtlijn. Deze is niet van overeenkomstige toepassing op groepsniveau.
[23] Zie artikel 258, lid 1, van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[24] Zie artikel 218 van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[25] Zie artikel 220 van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[26] Zie artikel 220 van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[27] Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/35 van de Commissie van 10 oktober 2014 tot aanvulling van Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot en de uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II), PB L 12 van 17.1.2015, blz. 1.

methode 1 vallen, bij aan het eigen vermogen van de groep en het SKV van de groep via het proportionele deel van hun individuele eigen vermogen en kapitaalvereisten.

Uit de gepubliceerde informatie van nationale toezichthoudende autoriteiten blijkt dat de methode van aftrek en aggregatie vrijwel nooit "volledig" wordt toegepast, en dat de betrokken groepen minder dan 0,9 % van het geaggregeerde bedrag aan eigen vermogen van de groep op Europees niveau vertegenwoordigen.

a. Eigen vermogen van de groep

i. Indeling van het eigen vermogen van de groep

Voor indeling op groepsniveau moeten eigenvermogensbestanddelen die zijn uitgegeven door verzekerings- en herverzekeringsdochterondernemingen, verzekeringsholdings, gemengde financiële holdings en ondernemingen die nevendiensten verrichten[28], beantwoorden aan de artikelen 331 tot en met 333 van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II. Dat betekent dat indeling als eigenvermogensbestanddeel op individueel niveau niet volstaat om in aanmerking te komen voor indeling op groepsniveau.

Zo is een van de uitdrukkelijke aanvullende vereisten dat een eigenvermogensbestanddeel van de groep niet is bezwaard[29]. Dat betekent in de praktijk dat de op individueel niveau uitgevoerde beoordeling van bezwaren mogelijk moet worden aangevuld met een onderzoek op groepsniveau.

In het bijzonder wordt in overweging 127 van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II een voorbeeld van bezwaring gegeven in het kader van door verzekeringsholdings of gemengde financiële holdings uitgegeven eigenvermogensbestanddelen[30]. De EIOPA benadrukt dat deze overweging moet worden gevolgd bij het beoordelen of er sprake is van een bezwaring. Sommige nationale toezichthoudende autoriteiten pleiten echter voor meer duidelijkheid door die eis afdwingbaar te maken middels een wettelijke bepaling. Daarnaast onderstreept de EIOPA dat het niet duidelijk is of de in de overwegingen beschreven beginselen ook van toepassing moeten zijn op verzekerings- of herverzekeringsmoederondernemingen waarvan de eigenvermogensbestanddelen eveneens vrij van bezwaringen moeten zijn[31]. Enkele nationale toezichthoudende autoriteiten volgen overweging 127 al, ongeacht de aard van de moederonderneming.

Een aanvullende vereiste voor het eigen vermogen van de groep[32] is dat het op grond ervan mogelijk moet zijn uitkeringen te schrappen of uit te stellen[33], en terugbetaling of aflossing

[28] Zoals gedefinieerd in artikel 1, punt 53, van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II.
[29] Zie lid 1, onder b), van de artikelen 331, 332 en 333 van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II.
[30] "*[...], eigenvermogensbestanddelen die door verzekeringsholdings en gemengde financiële holdings van de groep worden uitgegeven, [mogen] niet als niet bezwaard worden beschouwd, tenzij de met die eigenvermogensbestanddelen samenhangende vorderingen van een lagere rang zijn dan de vorderingen van alle verzekeringnemers en begunstigden van de verzekerings- en herverzekeringsondernemingen die deel uitmaken van de groep.*"
[31] In dit verband lijkt de titel van artikel 331 van de gedelegeerde verordening de inhoud ervan niet volledig te dekken. De titel suggereert namelijk dat dit artikel alleen van toepassing is op eigenvermogensbestanddelen van verbonden verzekerings- en herverzekeringsondernemingen, terwijl in lid 3 staat dat het ook van toepassing is op deelnemende ondernemingen.
[32] Zie lid 2, onder a), van de artikelen 331, 332 en 333 van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II.

ervan op te schorten[34], als niet wordt voldaan aan het SKV van de groep en/of aan het minimumkapitaalvereiste van de groep (hierna "MKV van de groep" genoemd) (of als de uitkeringen daartoe zouden leiden). De verordening is echter niet duidelijk over de vraag of, als er niet wordt voldaan aan dit vereiste, het instrument in geen enkel geval kan worden erkend als eigen vermogen van de groep, dus ook niet als het bijdraagt aan het afdekken van de risico's die voortkomen uit een verbonden verzekeringsonderneming.

ii. Beschikbaarheid van het eigen vermogen van de groep

In artikel 330, lid 1, van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II wordt beschreven welke criteria nationale toezichthoudende autoriteiten in aanmerking moeten nemen bij het beoordelen van de beschikbaarheid van het eigen vermogen op groepsniveau. Om de beschikbaarheid van het eigen vermogen van de groep te kunnen beoordelen, is inzicht nodig in het verbintenissenrecht en het vennootschapsrecht van de lidstaten waarin de groep actief is. Dat brengt uitdagingen voor groepstoezichthouders met zich mee, vooral in het geval van grote grensoverschrijdende groepen.

Soms wordt de beoordeling van de beschikbaarheid verward met een beoordeling van alleen de liquiditeit van de activa, aangezien het bij een beoordeling van de beschikbaarheid gaat om de mogelijkheid om zowel alle verliezen op te vangen met het eigen vermogen, als activa over te dragen[35]. Voor de beoordeling bestaan sterk uiteenlopende toezichtpraktijken, met mogelijk grote gevolgen voor de berekening van de groepssolvabiliteit. Die onzekerheden betreffen:

- de methoden die kunnen worden gebruikt om aan te tonen dat het mogelijk is binnen negen maanden eigen vermogen beschikbaar te stellen[36];
- de behandeling van bepaalde bestanddelen, zoals de reconciliatiereserve[37] (met inbegrip van de onder toekomstige premies opgenomen verwachte winst en het voordeel van de overgangsmaatregelen voor de risicovrije renten of technische voorzieningen[38]), of minderheidsbelangen;
- de uitlegging van de bepaling waarbij bepaalde niet-beschikbare bestanddelen kunnen worden opgenomen onder het eigen vermogen van de groep tot maximaal de bijdrage van elke verbonden verzekeraar aan het SKV van de groep[39].

b. <u>Kapitaalvereisten voor groepen</u>

i. Gebruik van methode 1 (op basis van boekhoudkundige consolidatie)

[33] Zie artikel 71, lid 1, onder l), artikel 73, lid 1, onder g), en artikel 77, lid 1, onder g), van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II. Uitkeringen betreffen dividenden voor eigenvermogensinstrumenten en couponbetalingen voor achtergestelde schuld. Schrapping van uitkeringen als niet wordt voldaan aan het SKV van de groep, is alleen vereist voor Tier 1-vermogen.

[34] Zie artikel 71, lid 1, onder j), artikel 73, lid 1, onder f), en artikel 77, lid 1, onder f), van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II.

[35] Zie artikel 330, lid 1, onder a) en b), van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II.

[36] Zie artikel 330, lid 1, onder c), van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II.

[37] Zoals gedefinieerd in artikel 70 van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II.

[38] Zie artikel 308 quater respectievelijk artikel 308 quinquies van de Solvabiliteit II-richtlijn.

[39] Sommige nationale toezichthoudende autoriteiten oordelen dat de bijdrage niet kan worden gedekt met uitsluitend niet-beschikbare bestanddelen.

Bij gebruik van methode 1 worden groepen op grond van Solvabiliteit II geacht alle verzekerings- of herverzekeringsdochterondernemingen in de EER en buiten de EER volledig te consolideren[40] of, als de benodigde informatie niet beschikbaar is, de boekwaarde van die ondernemingen volledig in mindering te brengen[41]. Sommige nationale toezichthoudende autoriteiten vinden die vereisten echter onpraktisch voor grote internationale groepen en zien mogelijkheden voor vereenvoudigde benaderingen. Meer in het algemeen kunnen er vanwege andere verschillen in de consolidatiebenaderingen volgens Solvabiliteit II en IFRS belangrijke operationele problemen ontstaan voor groepen[42].

In het geconsolideerde SKV van een groep moet rekening worden gehouden met de totale diversificatie van de risico's van alle verzekerings- en herverzekeringsondernemingen, zodat de risicoblootstelling van de groep er goed in tot uiting komt[43]. Bij gebruik van methode 1 zal het SKV van de groep dan ook in bijna alle gevallen lager zijn dan de som van de individuele SKV's van alle verzekerings- en herverzekeringsondernemingen binnen die groep. Volgens de EIOPA worden diversificatievoordelen echter beperkt door sommige groepstoezichthouders, omdat zij oordelen dat het SKV van een verzekerings- of herverzekeringsonderneming de overdraagbaarheid van haar eigen vermogen in de weg staat. Een dergelijke uitlegging zou op de groepssolvabiliteit hetzelfde effect hebben als het niet toestaan van diversificatievoordelen tussen de ondernemingen van een bepaalde groep.

Verder wordt door sommige belanghebbenden aangevoerd dat de benadering om het MKV van de groep te berekenen, onbedoelde gevolgen zou kunnen hebben. Terwijl op het niveau van individuele ondernemingen het MKV nooit lager dan 25 % of hoger dan 45 % van het SKV van een onderneming mag zijn[44], is er op groepsniveau immers geen sprake van een dergelijke "corridor". Bijgevolg ligt voor sommige groepen het MKV van de groep in de buurt van (of zelfs op hetzelfde niveau als) het SKV van de groep, en kan de ratio van het MKV van de groep onder of dicht in de buurt van de ratio van het SKV van de groep liggen[45]. Er kunnen derhalve gevallen zijn waarin een groep eerder niet voldoet aan het MKV van de groep dan aan het SKV van de groep. In zulke situaties beperkt het MKV van de groep de diversificatievoordelen die groepen in hun kapitaalvereisten kunnen opnemen.

Tot slot is de behandeling van verzekerings- of herverzekeringsondernemingen uit derde landen in het MKV van de groep mogelijk niet voldoende duidelijk, ondanks de richtsnoeren van de EIOPA[46] over dat onderwerp.

---

[40] Zie artikel 335, lid 1, onder a), en artikel 336, onder a), van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II.
[41] Zie artikel 229 van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[42] Zo wordt in artikel 335 van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen joint ventures en joint operations zoals die zijn gedefinieerd in IFRS 11. Dat betekent dat een verzekeraar zijn belang in een joint venture voor verslagleggingsdoeleinden moet verantwoorden volgens de vermogensmutatiemethode, terwijl hij volgens Solvabiliteit II mogelijk proportionele consolidatie moet toepassen (waarvoor gedetailleerdere en mogelijk niet-beschikbare informatie nodig is).
[43] Zie overweging 101 van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[44] Zie artikel 129, lid 3, van de Solvabiliteit II-richtlijn. Opgemerkt zij dat deze "corridor" niet van toepassing is in gevallen waarin het MKV gelijk is aan de absolute ondergrens zoals omschreven in artikel 129, lid 1, onder d), van de richtlijn.
[45] Dat kan gebeuren, omdat Solvabiliteit II strengere criteria hanteert voor eigen vermogen dat in aanmerking komt om het MKV van de groep te dekken. In Tier 3 ingedeeld eigen vermogen en aanvullend eigen vermogen komen niet in aanmerking om het MKV van de groep te dekken, maar komen wel in aanmerking voor dekking van het SKV van de groep.
[46] In te zien via deze link.

ii. Gebruik van een combinatie van de methoden 1 en 2

Bij gebruik van een combinatie van beide methoden stellen enkele nationale toezichthoudende autoriteiten zich op het standpunt dat via methode 2 opgenomen ondernemingen toch zouden moeten bijdragen aan het geconsolideerde deel van het SKV van de groep[47]. Andere zijn het niet eens met die benadering, omdat dezelfde risico's dan dubbel zouden worden geteld, aangezien die ondernemingen via het proportionele deel van hun individuele SKV's ook aan het totale SKV van de groep bijdragen[48]. Anderzijds is het SKV van de groep, als uitsluitend methode 2 wordt gebruikt, gebaseerd op het individuele SKV van elke onderneming, zonder dat intragroepstransacties worden geëlimineerd (zodat dezelfde risico's dan dubbel worden geteld).

Een andere onzekerheid betreft de vraag of methode 2 ook van toepassing is op verzekeringsholdings, en niet alleen op verzekeraars. Dat zou echter betekenen dat voor zulke ondernemingen in heel de Unie moet worden gezorgd voor een consequente berekening van een theoretische kapitaalvereiste.

Tot slot is het onduidelijk of toepassing van methode 2 op een geconsolideerde ondergroep is toegestaan[49]. De EIOPA is van oordeel dat de methode van aftrek en aggregatie alleen op individuele ondernemingen van toepassing kan zijn.

iii. Interne modellen van een groep[50]

In overeenstemming met de risicogeoriënteerde benadering van Solvabiliteit II kunnen verzekeringsondernemingen en groepen, na goedkeuring door de toezichthouder, het SKV berekenen met interne modellen in plaats van de standaardformule. Artikel 231 van de Solvabiliteit II-richtlijn definieert interne modellen van een groep en bevat regels voor het nemen van een gezamenlijk besluit over de aanvraag om een intern model te gebruiken.

Uit de gepubliceerde informatie van nationale toezichthoudende autoriteiten blijkt dat er 45 goedgekeurde interne modellen[51] op groepsniveau zijn in tien EU-lidstaten. In het algemeen vinden nationale toezichthoudende autoriteiten dat Solvabiliteit II de maatregelen en flexibiliteit biedt om interne modellen van een groep doeltreffend te beoordelen op geschiktheid, goed te keuren en te bewaken.

Als een intern model van een groep onvoldoende ver reikt om alle verbonden verzekerings- en herverzekeringsondernemingen te dekken (gedeeltelijk intern model van een groep), kan de groep voor de niet door het interne model gedekte ondernemingen het volgende gebruiken:

---

[47] Zij kunnen namelijk worden geacht bij te dragen aan de ondermodulen aandelenrisico, valutarisico en marktrisicoconcentraties.

[48] Dit argument is betwistbaar voor het valutarisico: met methode 2 wordt het valutarisico dat voortkomt uit het gebruik van een andere valuta op het niveau van ondernemingen in een derde land en op groepsniveau, mogelijk niet goed bepaald.

[49] Dat zou betekenen dat het mogelijk is een geconsolideerde kapitaalvereiste te berekenen op het niveau van de ondergroep (d.w.z. onder aftrek van intragroepstransacties en met inachtneming van diversificatie-effecten tussen de ondernemingen van die ondergroep), en vervolgens dat kapitaalvereiste te aggregeren bij de rest van de groep.

[50] Zie artikel 242, lid 2, onder b).

[51] Elf volledige interne modellen en 34 gedeeltelijke interne modellen.

- een van de integratietechnieken beschreven in bijlage XVIII bij Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II;
- de methode van aftrek en aggregatie (methode 2).

Integratietechnieken zijn oorspronkelijk echter bedoeld voor het integreren van risico's, niet van ondernemingen. Bij toepassing van die technieken op groepsniveau komen sommige onderlinge afhankelijkheden tussen ondernemingen mogelijk niet goed tot uiting. Verder zou er aanleiding kunnen zijn voor toezichtarbitrage tussen het gebruik van een integratietechniek (waarvoor geen specifieke goedkeuringsprocedure nodig is) en het gebruik van de methode van aftrek en aggregatie (dat eerst moet worden goedgekeurd door de toezichthoudende autoriteit). Opneming van een onderneming kan immers voordeliger zijn met behulp van een integratietechniek dan met de methode van aftrek en aggregatie[52], tenzij de betrokken onderneming haar hoofdkantoor heeft in een gelijkwaardig derde land, in welk geval de groep kan worden gestimuleerd een aanvraag in te dienen voor methode 2 teneinde plaatselijke regels toe te passen[53].

Tot slot merkt de EIOPA op dat sommige groepen bepaalde rechtsgebieden buiten de reikwijdte van hun interne modellen laten vanwege andere toezichtpraktijken. Daarnaast kan hetzelfde interne model in het kader van een gezamenlijk besluitvormingsproces op groepsniveau en op het niveau van verbonden ondernemingen op verschillende manieren worden vormgegeven voor belangrijke aspecten, zoals de uitvoering van de dynamische volatiliteitsaanpassing of de modellering van het landenrisico. Die verschillen kunnen van invloed zijn op het risicobeheer in een groep.

iv. Behandeling van ondernemingen uit andere financiële sectoren

Ondernemingen uit andere financiële sectoren (bv. krediet- en financiële instellingen of instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening) worden opgenomen in de berekening van de groepssolvabiliteit op grond van hun overeenkomstig de sectorale voorschriften berekende proportionele deel van het eigen vermogen[54]. De EIOPA is evenals de nationale toezichthoudende autoriteiten van oordeel dat het rechtskader niet duidelijk is over hoe zulke ondernemingen moeten bijdragen aan de dekking van het SKV van de groep.

Het blijkt met name lastig de kwaliteit en beschikbaarheid van het sectorale eigen vermogen te beoordelen in het licht van de beginselen van Solvabiliteit II. Evenmin is het rechtskader duidelijk over de behandeling van sectorale kapitaalbuffers en -opslagfactoren.

Tot slot is bij artikel 228 van de Solvabiliteit II-richtlijn bepaald dat een groep die een verbonden krediet- of financiële instelling of een beleggingsonderneming opneemt, in de berekening van zijn solvabiliteit de in bijlage I bij Richtlijn 2002/87/EG[55] beschreven

[52] Zo kunnen bij gebruik van een integratietechniek minderheidsbelangen wel deel uitmaken van het eigen vermogen van de groep, terwijl dat bij toepassing van de methode van aftrek en aggregatie niet het geval kan zijn.

[53] Als een via methode 2 opgenomen verbonden verzekerings- of herverzekeringsonderneming haar hoofdkantoor in een gelijkwaardig derde land in de zin van artikel 227 van de Solvabiliteit II-richtlijn heeft, kunnen haar eigen vermogen en de kapitaalvereisten worden bepaald overeenkomstig plaatselijke regels voor de berekening van de groepssolvabiliteit.

[54] Zie artikel 335, lid 1, onder e), en artikel 336, onder d), van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II.

[55] Richtlijn 2002/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een

methode 1 of 2 mutatis mutandis kan toepassen. Bij dat artikel is tevens bepaald dat methode 1 alleen mag worden toegepast als de groepstoezichthouder "*tevreden [is] met het niveau van geïntegreerd beheer en interne controle van de entiteiten die onder de consolidatie [...] vallen*". In de praktijk zijn de in Richtlijn 2002/87/EG beschreven methoden echter amper bruikbaar, vanwege de verschillen in grondslagen voor waardering en consolidatie tussen de twee kaders en het gebrek aan leidraad voor de wijze van beoordeling van het niveau van geïntegreerd beheer en interne controle.

IV. Pijler 2 en Pijler 3: groepsgovernance en groepsrapportage[56]

a. Groepsgovernance

i. Toepassing mutatis mutandis op groepsniveau van bepalingen die van toepassing zijn op individueel niveau

In de Solvabiliteit II-richtlijn worden governancevereisten op groepsniveau niet volledig gespecificeerd. Integendeel, in de richtlijn staat slechts dat enkele bepalingen die van toepassing zijn op individueel niveau mutatis mutandis ook van toepassing zijn op groepsniveau. Volgens de EIOPA wordt het groepstoezichthouders daardoor lastiger gemaakt om zulke bepalingen uit te voeren. De belangrijkste uitdagingen betreffen:

- het governancesysteem van de groep[57]. In de eerste plaats vallen niet-verzekeringsondernemingen binnen de reikwijdte van groepen, zodat zij worden gedekt door het governancesysteem van de groep, hetgeen een uitdaging kan zijn. In de tweede plaats kunnen er rechtsonzekerheden zijn ten aanzien van de vaststelling en verantwoordelijkheid van het bestuurlijk, beleidsbepalend of toezichthoudend orgaan op groepsniveau[58]. Tot slot kan het bestuurlijk, beleidsbepalend of toezichthoudend orgaan van een individuele onderneming worden geconfronteerd met tegenstrijdige doelstellingen, aangezien het er niet alleen voor moet zorgen dat het individuele governancesysteem geschikt is maar ook dat het overeenstemt met dat van de groep;
- deskundigheids- en betrouwbaarheidsvereisten[59], die afhankelijk zijn van de bevoegdheden van de nationale toezichthouders om in te grijpen op holdingniveau. Bovendien is het volgens de EIOPA onduidelijk hoever de toepassing van die vereisten reikt (het bestuurlijk, beleidsbepalend of toezichthoudend orgaan en/of de personen die de verzekeringsholding feitelijk leiden en/of personen die de belangrijkste posities bekleden)[60];
- groepsopslagfactoren van het kapitaalvereiste[61], in het bijzonder voor governance. Aangezien het governancesysteem van de groep deels wordt gedefinieerd onder

---

financieel conglomeraat en tot wijziging van de Richtlijnen 73/239/EEG, 79/267/EEG, 92/49/EEG, 92/96/EEG, 93/6/EEG en 93/22/EEG van de Raad en van de Richtlijnen 98/78/EG en 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad, PB L 35 van 11.2.2003, blz. 1.

[56] Hoewel Pijler 3 ook betrekking heeft op informatieverstrekking door groepen, valt dit aspect niet binnen de reikwijdte van dit hoofdstuk.

[57] Zie artikel 246 van de Solvabiliteit II-richtlijn.

[58] Meer specifiek is er geen definitie van het bestuurlijk, beleidsbepalend of toezichthoudend orgaan van een groep, en artikel 40 van de Solvabiliteit II-richtlijn over de verantwoordelijkheid van het bestuurlijk, beleidsbepalend of toezichthoudend orgaan is niet mutatis mutandis van toepassing op groepsniveau.

[59] Zie artikel 257 van de Solvabiliteit II-richtlijn.

[60] Zie artikel 257 (titel en tekst) en artikel 42 van de Solvabiliteit II-richtlijn.

[61] Zie artikel 233, lid 6, van de Solvabiliteit II-richtlijn.

verwijzing naar de toepassing mutatis mutandis van bepalingen voor individuele ondernemingen, die voor meerderlei uitleg vatbaar zijn, is het voor een groepstoezichthouder lastiger na te gaan of er sprake is van een significante afwijking van de richtlijn.

Uit deze verschillende voorbeelden blijkt dat de bepalingen op basis van toepassing mutatis mutandis een zeer ruime marge laten voor uitlegging en dat toezichthouders bijgevolg problemen kunnen ondervinden bij het handhaven van hun uitlegging van de regels. De EIOPA heeft voor enkele van voornoemde kwesties richtsnoeren geboden. Daarnaast zijn door sommige nationale toezichthoudende autoriteiten bij het omzetten van de Solvabiliteit II-richtlijn in nationale wetgeving eigen nationale regels of richtsnoeren opgesteld.

ii. Risicobeheer in een gecentraliseerde groep[62]

Verzekerings- en herverzekeringsgroepen moeten doeltreffende systemen voor risicobeheer en interne controle opzetten en die consequent toepassen in alle individuele ondernemingen binnen de reikwijdte van het groepstoezicht[63]. Verder is bij Solvabiliteit II bepaald dat groepen een aanvraag kunnen indienen voor een groepstoezichtregeling met een gecentraliseerd risicobeheer (hierna "GRB" genoemd) waarbij de risicobeheerprocessen en internecontrolemechanismen van de moederonderneming ook de dochterondernemingen bestrijken[64]. De GRB-regeling houdt daarom in dat risicobeheertaken worden overgedragen van een verbonden onderneming naar de deelnemende onderneming van dezelfde groep.

Op dit moment is er geen geval van toepassing van GRB-bepalingen. De GRB-regeling zou sowieso waarschijnlijk geen significante gevolgen hebben voor de kapitaalallocatie binnen een groep, omdat verbonden verzekerings- of herverzekeringsondernemingen nog altijd zouden moeten voldoen aan hun individuele kapitaalvereisten. Meer in het algemeen is er binnen het huidige kader voor groepen geen duidelijk voordeel om een aanvraag in te dienen voor de GRB-regeling. Bij toepassing van de GRB-regeling vallen de regelingen tussen de moederonderneming en haar dochterondernemingen voor risicobeheerprocessen en internecontrolemechanismen binnen het toepassingsbereik van uitbesteding. Verzekerings- of herverzekeringsondernemingen binnen de groep zouden dan ook nog altijd moeten voldoen aan alle uitbestedingsvereisten van Solvabiliteit II en meer in algemene zin verantwoordelijk blijven voor de geschiktheid van hun eigen governancesysteem.

b. Rapportage van intragroepstransacties, risicoconcentratie en diversificatie-effecten op groepsniveau

i. Intragroepstransacties[65]

[62] Zie artikel 242, lid 2, onder b); het stelsel van risicobeheer in een gecentraliseerde groep vervangt de door de Commissie voorgestelde regeling voor groepsondersteuning, waarmee groepen het SKV van de dochterondernemingen deels zouden hebben kunnen dekken met een belofte dat de moederonderneming zo nodig kapitaal zou verstrekken aan verbonden verzekeraars. De regeling voor groepsondersteuning valt buiten de reikwijdte van het verzoek van de Commissie aan de EIOPA om technisch advies over de herziening van de Solvabiliteit II-richtlijn.

[63] Zie artikel 246, lid 1, van de Solvabiliteit II-richtlijn.

[64] Zie de artikelen 236 tot en met 239 van de Solvabiliteit II-richtlijn.

[65] Zie artikel 242, lid 2, onder c), van de Solvabiliteit II-richtlijn.

Een intragroepstransactie is een transactie waarbij een verzekeraar of herverzekeraar direct of indirect steunt op andere ondernemingen in dezelfde groep of op een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die door nauwe banden verbonden is met de ondernemingen binnen die groep, om te voldoen aan een verplichting, al dan niet contractueel en al dan niet inzake betaling[66].

Verzekerings- of herverzekeringsgroepen moeten significante intragroepstransacties ten minste eenmaal per jaar, en zeer significante intragroepstransacties zo spoedig als praktisch mogelijk, aan de groepstoezichthouder rapporteren[67]. Daarnaast bepalen de groepstoezichthouders de categorieën intragroepstransacties die in elk geval moeten worden gerapporteerd door groepen[68].

De in de richtlijn opgenomen definitie van een intragroepstransactie is mogelijk niet voldoende duidelijk en volledig. Dat leidt ertoe dat zowel toezichthouders als marktdeelnemers de definitie verschillend uitleggen. Er is met name onzekerheid over de opname van holdings, ondernemingen die nevendiensten verrichten en ondernemingen uit andere financiële sectoren in de reikwijdte van de verslaglegging.

Hoewel richtsnoeren van de EIOPA zouden kunnen bijdragen tot convergentie van het toezicht, kan het toch nodig zijn te zorgen voor rechtszekerheid door de definitie van intragroepstransacties in de Solvabiliteit II-richtlijn te wijzigen. Een duidelijke afbakening van de reikwijdte van intragroepstransacties kan ook gevolgen hebben voor de inwerkingstelling van handhavingsmaatregelen, aangezien toezichthouders bevoegd zijn maatregelen te nemen als intragroepstransacties (of risicoconcentraties) "*de financiële positie van de verzekerings- of herverzekeringsondernemingen bedreigen*"[69]. De EIOPA meldt één geval waarin zulke handhavingsmaatregelen zijn gebruikt op zowel individueel als groepsniveau.

Groepstoezichthouders volgen verschillende procedures en hanteren verschillende criteria en drempels bij het stellen van eisen aan de rapportage van intragroepstransacties. Waar sommige toezichthouders oordelen dat elk geval op zich moet worden benaderd omdat er rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken van elke groep, pleiten andere nationale toezichthoudende autoriteiten voor meer harmonisatie, aangezien ongeschikte (te lage of te hoge) drempels een belemmering zijn voor het toezicht op intragroepstransacties, dat integraal deel uitmaakt van de algemene risicobeoordeling van groepen.

ii. Risicoconcentratie[70]

Deelnemende verzekerings- en herverzekeringsondernemingen, verzekeringsholdings en gemengde financiële holdings moeten elke significante risicoconcentratie ten minste eenmaal per jaar rapporteren aan de groepstoezichthouder[71]. Daarnaast bepalen de

[66] Zie artikel 13, lid 19, van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[67] Zie artikel 245, lid 2, van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[68] Zie artikel 245, lid 3, van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[69] Zie artikel 258, lid 1, van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[70] Zie artikel 242, lid 2, onder c), van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[71] Zie artikel 244, lid 2, van de Solvabiliteit II-richtlijn.

groepstoezichthouders de categorieën risico's die in elk geval moeten worden gerapporteerd door groepen[72].

Er is echter geen duidelijke definitie van risicoconcentraties. Artikel 376 van de Gedelegeerde Verordening Solvabiliteit II definieert een "significante" risicoconcentratie indirect aan de hand van de mogelijke gevolgen ervan voor de solvabiliteits- of liquiditeitspositie van de groep. In dat artikel staat ook een niet-limitatieve lijst van directe en indirecte blootstellingen die groepen in aanmerking moeten nemen in hun rapportage van significante risicoconcentraties.

In de Solvabiliteit II-richtlijn wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen significante risicoconcentraties, waarvoor kwantitatieve drempels moeten worden gedefinieerd, en risicoconcentraties die moeten worden gerapporteerd onder alle, naar "categorie" te definiëren omstandigheden. Waar sommige nationale toezichthoudende autoriteiten zich strikt houden aan dit onderscheid, zijn er ook die kwantitatieve drempels combineren met kwalitatieve criteria (bv. verschillende drempels naargelang de rating van het instrument). Op dit moment beschikt de Commissie niet over aanwijzingen dat de verscheidenheid aan toezichtpraktijken nadelig is voor het gelijke speelveld.

Meer in het algemeen zijn door de EIOPA dezelfde soort uitdagingen vastgesteld als voor intragroepstransacties voor wat betreft de bepaling van drempels en te rapporteren risicoconcentraties: terwijl sommige toezichthouders er voorstander van zijn om elk geval op zich te beschouwen, pleiten andere nationale toezichthoudende autoriteiten voor meer harmonisatie.

iii. Interactie tussen Solvabiliteit II en RFC

Als een verzekeringsgroep tevens een financieel conglomeraat is (of ervan deel uitmaakt) dat overeenkomstig artikel 5, lid 2, van Richtlijn 2002/87/EG (hierna "RFC" genoemd) aan aanvullend toezicht is onderworpen, kan de groepstoezichthouder op grond van Solvabiliteit II, na overleg met de andere betrokken toezichthouders, besluiten het toezicht op risicoconcentratie en/of intragroepstransacties niet uit te oefenen[73]. Die mogelijkheid wordt gerechtvaardigd door het bestaan van vergelijkbare rapportagevereisten in het kader van RFC[74].

De EIOPA meldt slechts twee gevallen waarin gebruik is gemaakt van de ontheffing[75]. Bij RFC is bepaald dat, als er geen drempel is overeengekomen, alleen intragroepstransacties boven 5 % van het totale bedrag van de kapitaaltoereikendheidsvereisten van het conglomeraat moeten worden gerapporteerd. Als het verzekeringsbedrijf van het conglomeraat niet heel groot is in vergelijking met het bankbedrijf, is die drempel waarschijnlijk te hoog om transacties in verband met verzekeringen voldoende te dekken. Als er met de bankentoezichthouder geen afspraken zijn over gedetailleerde drempels, is er voor de groepstoezichthouder op verzekeraars bijgevolg geen prikkel om de ontheffing te verlenen.

[72] Zie artikel 244, lid 3, van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[73] Zie artikel 213, lid 3, van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[74] Zie de artikelen 8 en 9 van Richtlijn 2002/87/EG.
[75] Volgens de in 2018 gepubliceerde lijst van financiële conglomeraten van het Gemengd Comité zijn er 81 financiële conglomeraten en is aan 24 daarvan volledige of gedeeltelijke ontheffing van toepassing van de RFC verleend.

iv. Diversificatie-effecten in een groep[76]

Groepen moeten groepstoezichthouders een duidelijke verklaring geven voor het verschil tussen de som van de SKV's van alle verbonden verzekerings- of herverzekeringsondernemingen van de groep en het geconsolideerde SKV van de groep[77]. Volgens de EIOPA leidt het gebrek aan geharmoniseerde templates voor de rapportage van diversificatievoordelen tot grote verschillen in kwaliteit en gedetailleerdheid van de aan groepstoezichthouders verstrekte informatie.

Er is echter geen uniforme benadering voor de beoordeling van diversificatievoordelen, omdat die moet worden afgestemd op het risico, de aard en de complexiteit van elke groep. Sommige nationale toezichthoudende autoriteiten zijn dan ook van oordeel dat het met volledig gestandaardiseerde rapportage en informatie over diversificatievoordelen niet mogelijk is de specifieke situatie van elke groep vast te leggen.

V. Andere niet met groepstoezicht samenhangende onderwerpen in artikel 242, lid 2, van de Solvabiliteit II-richtlijn

a. Bemiddeling door de EIOPA in geschillen in verband met het toezicht[78]

Eind 2018 is er geen geval van een verzoek om bindende bemiddeling geweest. De EIOPA is door sommige nationale toezichthoudende autoriteiten benaderd voor niet-bindende bemiddeling in verband met grensoverschrijdende kwesties. In juni 2018 heeft de EIOPA haar eerste advies inzake niet-bindende bemiddeling uitgebracht[79].

b. Verzekeringsgarantieregelingen (hierna "VGR" genoemd)[80]

De situatie in Europa ten aanzien van VGR's[81] is versnipperd. Terwijl sommige landen meer dan één VGR hebben, kennen andere landen geen enkele VGR. Er zijn ook aanmerkelijke verschillen ten aanzien van de gedekte verzekeringsbranches, de mate van dekking, de werkingssfeer[82], de financieringsbronnen, de rol van de VGR[83], de grondslag voor het berekenen van de bijdragen van marktdeelnemers en het vermogen van de VGR om bij tekorten extra financiering te verkrijgen[84].

---

[76] Zie artikel 242, lid 2, onder d), van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[77] Zie artikel 246, lid 4, van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[78] Zie artikel 242, lid 2, onder e), van de Solvabiliteit II-richtlijn.
[79] In te zien via link.
[80] Zie artikel 242, lid 2, onder h). Deze afdeling heeft geen betrekking op organen die tot taak hebben een vergoeding te geven aan slachtoffers als bedoeld in artikel 10, Richtlijn 2009/103/EG *("richtlijn motorrijtuigenverzekering").*
[81] Volgens het WITBOEK over verzekeringsgarantiestelsels van de Europese Commissie van 2010 "*[biedt] een verzekeringsgarantiestelsel (VGS) de consument een ultieme bescherming wanneer zijn verzekeringsonderneming haar contractuele verplichtingen niet meer kan nakomen. Een dergelijk stelsel beschermt hem met andere woorden tegen het risico dat zijn vorderingen niet worden uitgekeerd als de verzekeringsonderneming insolvent wordt*".
[82] Bescherming voor verzekeringnemers alleen in de lidstaat van herkomst of ook in de lidstaten van ontvangst waar de verzekeraar actief is.
[83] Met als doel de verzekeringspolissen voort te zetten of verzekeringnemers schadevergoeding te bieden.
[84] Bv. door schuldbewijzen uit te geven of door het bedrag van de jaarlijkse bijdragen te verhogen.

VI. Conclusie

In het algemeen blijkt het prudentiële kader van groepstoezicht solide te zijn, door de nadruk te leggen op kapitaalbeheer en governance en door een beter inzicht in, en een betere bewaking van de risico's op groepsniveau mogelijk te maken. Op sommige punten van het kader is een geharmoniseerde uitvoering van de regels door groepen en nationale toezichthoudende autoriteiten mogelijk niet gewaarborgd, met potentiële gevolgen voor het gelijke speelveld en strategieën voor kapitaalbeheer.

Hoofdstuk II laat zien dat de verschillen in uitvoering van Solvabiliteit II voor groepstoezicht nadelig kunnen zijn voor de bescherming van verzekeringnemers, afhankelijk van hoe nationale toezichthoudende autoriteiten de reikwijdte van het toezicht bepalen en toezicht uitoefenen op het niveau van moederondernemingen. Verder onderstreept het dat het belangrijk is te zorgen voor passend toezicht op groepen waarvan de moederonderneming haar hoofdkantoor heeft in een derde land. Daarnaast is het, gezien de grote verschillen tussen de bevoegdheden van de diverse nationale toezichthoudende autoriteiten, noodzakelijk te beoordelen of de in Solvabiliteit II ingebouwde bevoegdheden om tijdig in te grijpen, geschikt zijn.

Hoofdstuk III noemt een aantal rechtsonzekerheden en uiteenlopende toezichtpraktijken die significante gevolgen kunnen hebben voor de groepssolvabiliteit. Die betreffen zowel het eigen vermogen als het SKV en MKV van de groep. Het gebruik van interne modellen van een groep kan aanvullende kwesties opwerpen. Als hetzelfde interne model op individueel niveau en groepsniveau anders wordt uitgevoerd voor belangrijke aspecten zoals de dynamische volatiliteitsaanpassing, kan dat gevolgen hebben voor het risicobeheer in een groep. Verder zou er bij toepassing van een gedeeltelijk intern model door een groep aanleiding kunnen zijn voor toezichtarbitrage in verband met de wijze waarop de entiteiten die niet binnen het model vallen, worden geïntegreerd in de groepssolvabiliteit.

Hoofdstuk IV illustreert de ruime marge voor uitlegging van de bepalingen over groepsgovernance, die in de Solvabiliteit II-richtlijn in algemene zin worden gedefinieerd als een toepassing mutatis mutandis van vereisten op individueel niveau. In dat hoofdstuk worden ook redenen aangevoerd waarom de GRB-regeling op dit moment door geen enkele groep wordt gevolgd. Ten aanzien van de vereisten onder Pijler III beoordelen de EIOPA en de nationale toezichthoudende autoriteiten de definitie en de reikwijdte van te rapporteren intragroepstransacties als onvoldoende duidelijk en volledig. De toezichthouders verschillen echter van mening over een passende mate van harmonisatie voor de rapportage van intragroepstransacties en risicoconcentraties, evenals voor de kwantificering van diversificatie-effecten.

Tot slot kan het in hoofdstuk V besproken, sterk versnipperde VGR-landschap in Europa gevolgen hebben voor de bescherming van de verzekeringnemer, zoals diverse recente gevallen van verzuim van grensoverschrijdend actieve verzekeraars laten zien. In vervolg op haar in 2018 gepubliceerde discussienota[85] doet de EIOPA momenteel nader onderzoek naar de behoefte aan mogelijke stappen om VGR te harmoniseren.

[85] In te zien via deze link.

Bij artikel 242, lid 2, van de Solvabiliteit II-richtlijn is bepaald dat het verslag van de Commissie vergezeld kan gaan van wetgevingsvoorstellen. In dit verslag zijn een aantal belangrijke kwesties aan bod gekomen die misschien moeten worden aangepakt, mogelijk via wijzigingen van de wetgeving. Er is echter nog verdere analyse nodig van het effect van die mogelijke wijzigingen in de regels. De Commissie acht het daarom passend om groepstoezicht aan de orde te stellen in de algemene herziening van de Solvabiliteit II-richtlijn in 2020. Met het oog daarop heeft de Commissie de EIOPA verzocht om, in het kader van de herziening van de Solvabiliteit II-richtlijn in 2020, uiterlijk 30 juni 2020 technisch advies uit te brengen over de in dit verslag genoemde kwesties en over andere daarmee samenhangende kwesties die nadelig kunnen zijn voor de bescherming van de verzekeringnemer[86].

[86] Zie het verzoek van de Commissie aan de EIOPA om technisch advies over de herziening van de Solvabiliteit II-richtlijn.