

II

(Vorbereidende besluiten)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

412e PLENAIRE ZITTING VAN 27 EN 28 OKTOBER 2004

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende herverzekering en houdende wijziging van Richtlijnen 73/239/EEG en 92/49/EEG van de Raad en van Richtlijnen 98/78/EG en 2002/83/EG van het Europees Parlement en de Raad”

(COM(2004) 273 def. – 2004/0097 (COD))

(2005/C 120/01)

De Raad besloot op 10 juni 2004, overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 oktober 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer von Fürstenwerth.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 412e zitting van 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 158 stemmen voor, 4 tegen, bij 3 onthoudingen werd goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 De EU kent momenteel geen geharmoniseerde regeling voor het toezicht op herverzekeraars en captives, en er bestaan dan ook grote verschillen tussen de nationale toezichtstelsels.

1.2 Daarom kwam de Commissie op 21 april 2004 met een voorstel voor een richtlijn betreffende herverzekering en houdende wijziging van de Richtlijnen 73/239/EEG, 92/49/EEG, 98/78/EG en 2002/83/EG. Dit voorstel kent de volgende hoofdelementen:

- een op harmonisatie en wederzijdse erkenning stoelende toezichtsregeling die is gebaseerd op de huidige toezichtregels voor het directe verzekeringsbedrijf;
- een versnelde procedure middels een richtlijn die voortbouwt op de bestaande regelingen voor het directe verzekeringsbedrijf;
- een verplicht vergunningenstelsel;
- solvabiliteitsmargevereisten die overeenkomen met die voor de directe verzekeraars, met de mogelijkheid deze marge via de comitéprocedure te verhogen.

2. Het Commissievoorstel

2.1 Het is de bedoeling om via de richtlijn een geharmoniseerde toezichtsregeling voor herverzekeringsondernemingen en captives ⁽¹⁾ in te voeren.

2.2 Het voorstel bevat de minimumvoorwaarden (aangaande onder meer de rechtsvorm, het „programma van werkzaamheden” en een minimumgarantiefonds) voor het verkrijgen van een vergunning. Voorts mag de herverzekeraar zich alleen bezighouden met herverzekeringswerkzaamheden en daarmee samenhangende verrichtingen. Ook worden de vennoten met een gekwalificeerde deelneming en de bestuurders gecontroleerd. Ten slotte is de vergunning voor de gehele Gemeenschap geldig.

2.3 In sommige lidstaten is zekerheidstelling van de herverzekeraar bij de directe verzekeraar wettelijk verplicht. De Commissie wil daar, met uitzondering van contractuele zekerheidstellingen, een eind aan maken. Zij streeft daarbij niet

⁽¹⁾ Een captive is een herverzekeraar die behoort tot een onderneming of groep van ondernemingen die niet als directe of herverzekeraar opereren. De activiteiten van een captive zijn ertoe beperkt, de onderneming of de groep bescherming op herverzekeringgebied te bieden.

alleen naar een goed functionerende interne markt, maar wil ook internationaal het voorbeeld geven om zo de lasten die verplichte zekerheidstelling voor de Europese herverzekeraars meebrengt, wereldwijd te verlagen.

2.4 Verder stelt zij voor om de solvabiliteitsvereisten voor schadeherverzekeraars te baseren op die voor directe schadeverzekeraars. De marge zou via de comitéprocedure met maximaal 50 % verhoogd kunnen worden. Ook voor levensherverzekeraars wil de Commissie de solvabiliteitsvereisten op die van de directe levensverzekeraars baseren. Is een herverzekeraar zowel op het gebied van schade- als levensherverzekering actief, dan dient hij met eigen middelen ervoor te zorgen dat de totale marge toereikend is. Daarnaast moeten herverzekeraars, evenals directe verzekeraars, een garantiefonds van minimaal 3 miljoen euro aanhouden. Voor captives kan een lager bedrag - 1 miljoen - worden vastgesteld.

2.5 Mocht de financiële toestand van een herverzekeraar verslechteren, bijvoorbeeld doordat er geen toereikende technische voorzieningen worden gevormd of de solvabiliteit ontoereikend is, dan beschikken de toezichthouders over bepaalde bevoegdheden. Deze stemmen overeen met die voor het directe verzekeringsbedrijf. Zo kunnen zij een „saneringsplan ten behoeve van het herstel van de financiële situatie” verlangen, alsook een „plan inzake financiering” of een „financieel saneringsplan”. Voorts kunnen zij de vergunning intrekken.

2.6 Herverzekeraars die op het moment van omzetting van de richtlijn reeds bevoegd zijn of een vergunning hebben, hoeven er geen aan te vragen om hun activiteiten voort te zetten. Zij zullen evenwel onderworpen zijn aan de materiële bepalingen van de voorgestelde regeling. Daarbij kunnen de lidstaten wel een overgangstermijn van twee jaar invoeren.

2.7 Voorgesteld wordt verder om de Commissie via de comitéprocedure bevoegd te maken voor technische aanpassingen aan de richtlijn.

2.8 Uitgaande van de voorschriften betreffende het toezicht op de herverzekeraars dienen de bepalingen van de richtlijnen inzake schade-, levensverzekering en verzekeringsgroepen als volgt te worden bijgesteld:

- de toezichthouder mag een herverzekeringsovereenkomst niet verbieden om redenen die rechtstreeks verband houden met de financiële soliditeit van een EU-(her)verzekeraar;
- uit den boze zijn voorschriften op grond waarvan in een stelsel van technische voorzieningen activa borg staan voor premieoverdrachten en reserves voor nog niet afgewikkelde gevallen (dus geen zekerheidstelling);

- directe verzekeraars die aan herverzekering doen, zijn aan dezelfde solvabiliteitsvereisten onderworpen als herverzekeraars;
- de Richtlijn inzake verzekeringsgroepen wordt dusdanig bijgesteld dat her- en directe verzekeraars gelijk worden behandeld.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Commissievoorstel verdient bijval: het draagt bij tot versterking van de Europese financiële markten, omdat ermee voor wordt gezorgd dat herverzekeraars en captives over voldoende kapitaal beschikken om aan hun dekkingsverplichtingen te voldoen. Op die manier wint de positie van de Europese herverzekeringsondernemingen duurzaam aan gewicht op de internationale verzekeringsmarkten.

3.2 Het Comité vestigt nadrukkelijk de aandacht op het belang van de herverzekeringsbranche voor Europa als financiële markt. In 2002 bedroeg het premie-inkomen van de 40 grootste herverzekeraars tezamen 138 601 200 000 USD. Het aandeel van de Europese herverzekeraars daarin was 58 544 000 000 USD.

3.3 Bij herverzekering gaat het in de eerste plaats om de relatie tussen de directe verzekeraar en de herverzekeraar. Maar wanneer de directe verzekeraar vanwege het wegvallen van een of meer herverzekeraars niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen, kan de consument daaronder te lijden krijgen. Daarom wordt middels het voorstel ook het niveau van consumentenbescherming in de EU verhoogd, omdat toereikende herverzekering ook in het belang van de consument is. Voorwaarde daarbij is wel dat er op de interne markt voldoende herverzekeringcapaciteit tegen de juiste premies voorhanden is.

3.4 Het Comité is ingenomen met de „fast track”-aanpak (versnelde procedure) van de Commissie: het toezicht op herverzekeraars zal worden gebaseerd op de toezichtsregelingen voor directe verzekeraars. Met name in het licht van het reeds lopende project Solvabiliteit II lijkt dit de juiste methode.

3.5 Zeer belangrijke factor is dat de herverzekeringmarkt mondiaal van karakter is. Europees Parlement, Raad en Commissie worden dan ook verzocht om bij de verdere behandeling van de richtlijn vooral goed op het behoud van het internationale concurrentievermogen van de Europese herverzekeraars te letten.

3.6 Zeker ook de Europese herverzekeraars hebben na de aanslagen van 11 september 2001 blijk gegeven van financiële soliditeit. Daarom moet iedere nieuwe last voor deze sector worden voorafgegaan door een nauwkeurige kosten-batenanalyse.

3.7 De toezichtstelsels in de EU lopen momenteel uiteen en worden gekenmerkt door een combinatie van solvabiliteits-, vermogens- en zekerheidsregelingen. De Commissie stelt voor om met name de zekerheidsregelingen af te schaffen. Daarbij moet ervoor worden gezorgd dat de desbetreffende toezichthouders voldoende vertrouwen krijgen in de toekomstige toezichtsinstrumenten en de uniforme toepassing daarvan in de Unie.

4. De vereiste solvabiliteitsmarge voor levensherverzekeringsactiviteiten (artikel 38)

4.1 Voorgesteld wordt om de solvabiliteitsmarge van levensherverzekeringsondernemingen op precies dezelfde wijze te berekenen als die van directe levensverzekeraars. Deze solvabiliteitsberekening bestaat uit twee componenten: 0,3 % van het risicosom (sum at risk) en 4 % van de wiskundige reserves. Het Comité acht dit een onevenredig zware last voor de herverzekeraars. Het Commissievoorstel:

- houdt geen rekening met het bedrijfs- en risicoprofiel van levensherverzekeringsactiviteiten en resulteert erin dat de herverzekeraars veel te veel kapitaal in kas moeten houden;
- leidt tot een forse benadeling van de Europese herverzekeraars ten opzichte van de internationale concurrentie (zie hieronder „Activa”), alsook tot inkrimping van de herverzekeringscapaciteit;
- maakt herverzekeringsactiviteiten flink duurder;
- kan tot destabilisering van de financiële markten bijdragen wanneer de directe verzekeraars vanwege de gestegen kosten afzien van de nodige herverzekeringsactiviteiten;
- maakt de opbouw van particuliere kapitaaldekkingssystemen voor pensioenen veel duurder.

4.2 Directe levensverzekeraars en levensherverzekeringsactiviteiten in Europa verschillen qua risicostructuur in hoge mate. Bij levensherverzekeringsactiviteiten blijft het kapitaalrisico doorgaans bij de directe levensverzekeraars liggen. Alleen al dit verschil toont aan dat de solvabiliteitsberekening voor de directe verzekeraars niet is toegesneden op de risicostructuur van levensherverzekeringsactiviteiten.

4.3 Een vergelijking met de berekeningsmethoden van de „rating agencies” leert dat de voorgestelde eisen wellicht veel te zwaar zijn. Zo zijn de solvabiliteitseisen in de VS weliswaar op het risicokapitaal gebaseerd, maar er wordt daar met een variabele gewerkt die is gebaseerd op de omvang van de respectieve portefeuilles (0,8 pro mille voor portefeuilles van meer dan 25 miljard euro – zie hieronder „Activa”). De Canadese toezichthouders en rating agencies volgen een soortgelijke methode.

4.4 Directe verzekering (verzekeraar – verzekeringsnemer) vindt nog altijd nagenoeg geheel binnen de landsgrenzen plaats, maar herverzekeringsactiviteiten is al lang een internationale business. Dit is een uitvloeisel van de noodzaak om risico's internationaal te spreiden. Daarom dienen aanbieders uit de EU dezelfde kansen te krijgen als die uit de VS, de Bermuda-eilanden en Zwitserland.

4.5 De Europese herverzekeraars moeten in de mondiale mededinging voor aanzienlijke nadelen vrezen omdat hun concurrenten aan lichtere eigenvermogens-eisen zijn onderworpen. De herverzekeringsbranche zou zich dan ook wel eens kunnen verplaatsen naar centra buiten Europa als de VS en de Bermuda-eilanden. Een dergelijke delocalisatie van herverzekeringscapaciteit zou Europa als financieel centrum aanmerkelijk verzwakken. Zoals opgemerkt, valt het verder bepaald niet uit te sluiten dat de veel te zware eisen in inkrimping van de herverzekeringscapaciteit en/of stijging van de herverzekeringspremie zullen resulteren. Die stijging zal onvermijdelijk worden afgewenteld op de directe verzekeraars en daarmee op de consument. Ook zal de stijging onvermijdelijk negatief uitwerken op de dringend noodzakelijke opbouw van een via een kapitaaldekkingssysteem gefinancierd particulier pensioen.

4.6 Volgens het Comité werkt dit alles niet bevorderlijk voor de interne markt. Vooral ook de nieuwe lidstaten hebben belang bij een goed functionerende interne herverzekeringsmarkt en vooral zij zouden worden getroffen door nadelige veranderingen in de aanbodstructuur in het herverzekeringsbedrijf.

4.7 De conclusie luidt dan ook dat het voorstel voor de berekening van de solvabiliteitsmarge van de levensherverzekeringsactiviteiten hun concurrentiekracht wel eens zou kunnen schaden. Daarom moeten de voorgestelde bepalingen inzake de solvabiliteit van levensherverzekeringsactiviteiten ingrijpend worden gewijzigd.

4.8 Het Comité stelt in het licht van het bovenstaande voor om bij de solvabiliteitsberekening voor de levensherverzekeringsactiviteiten die voor de schadeherverzekeringsactiviteiten voor ogen te houden.

4.8.1 Zowel uit risico- als uit mededingingsoogpunt is de methode voor de berekening van de solvabiliteit van schadeherverzekeraars meer dan voldoende. Die methode komt in hoge mate overeen met de buiten de EG gestelde solvabiliteitseisen, zodat concurrentienadelen voor de Europese herverzekeraars nagenoeg zouden worden uitgesloten.

4.8.2 Verder vormt de methode een goede afspiegeling van de praktijk van het levensherverzekeringsbedrijf. De levensherverzekeraar neemt vooral overlijdensrisico's over en dat heeft meer gemeen met de activiteiten van de schade(her)verzekeraar dan met die van de directe levensverzekeraar.

4.8.3 Specifieke risico's die niet in de solvabiliteitsberekening zijn meegenomen, kunnen gemakkelijk via Solvabiliteit II worden geïntegreerd.

4.8.4 Voorts is de methode voor het schade(her)verzekeringsbedrijf wetgevingstechnisch gemakkelijk in te voeren. De Commissie heeft immers in het ontwerpvoorstel voor de richtlijn (herziening 3) reeds een kant en klare tekst gepresenteerd.

4.8.5 Met genoemde methode kunnen de levensherverzekeraars voortdurend hun solvabiliteitsbehoefte bepalen, omdat de nodige gegevens reeds binnen de onderneming beschikbaar zijn en dus niet meer bij elkaar geharkt hoeven te worden. De methode lijkt met name voordelen te bieden omdat het aan informatie op/over de internationale markt ontbreekt.

4.8.6 Ook is de methode bij uitstel geschikt voor de versnelde procedure. Zij is zonder problemen in de praktijk te brengen omdat er geen verdere aanpassingen nodig zijn voor bijv. gevallen waarin bij overeenkomst zekerheidstelling is vereist.

5. De solvabiliteitsvoorschriften voor schadeherverzekeringsactiviteiten (artikelen 37 en 55)

5.1 Voorgesteld wordt om de berekeningsvoorschriften voor de solvabiliteitsmarge van directe schadeverzekeraars eveneens toe te passen op de schadeherverzekeraars. Daarbij zouden in het kader van het Lamfalussy-procedure de solvabiliteitseisen voor schadeherverzekering met maximaal 50 % verhoogd kunnen worden.

5.2 Het Comité kan zich vinden in de voorgestelde integrale toepassing van de solvabiliteitsvoorschriften voor directe schadeverzekeraars op de schadeherverzekeraars (versnelde procedure). Wel heeft het bedenkingen bij het voorstel om de Lamfalussy-procedure uit te breiden tot de solvabiliteitseisen.

5.3 Het voorstel is namelijk via de versnelde procedure ontworpen en niet als kaderrichtlijn via genoemde procedure. De solvabiliteitseisen moeten pas in het kader van het verdergaande project Solvabiliteit II worden bijgesteld.

5.4 Het toepassen van de Lamfalussy-procedure is echter ook ten gronde niet op zijn plaats. Eigenvermogensseisen voor herverzekeraars zijn immers zeker geen uitvoeringsmaatregelen, waarvoor die procedure is bedoeld. Ook bij de langdurige onderhandelingen in het bankbedrijf (Basel II) bleek duidelijk dat eigenvermogensseisen de kern van het toekomstige toezichtstelsel vormen en absoluut geen aanvullende detailregeling.

5.5 De concrete eigenvermogensseisen moeten reeds in de richtlijn zelf worden geformuleerd en niet in latere EG-regelgeving. Dit wordt gesteund door het huidige ontwerp van de Conventie, waarin wordt bepaald dat essentialia in een richtlijn terug te vinden moeten zijn. De verwijzing van de Commissie naar uitgebreide raadpleging van betrokkenen schiet dan ook tekort.

6. Berekeningsfactoren voor herverzekering en retrocessie (artikelen 37 en 38)

6.1 Voorgesteld wordt dat bij de berekening van de solvabiliteit (retrocessie aan andere herverzekeraars) maximaal 50 % van „het bedrag van de brutoschaden” mag uitmaken. Dit komt overeen met de huidige regeling voor de directe levens- en schadeverzekeraars. Het voorstel voor het toezicht op de herverzekeraars is echter bedoeld om de financiële soliditeit van het Europese herverzekeringsbedrijf aanzienlijk te versterken. Daarom is het gepast om volledig rekening te houden met cessies door directe verzekeraars en retrocessies door herverzekeraars voor zover partijen aan toezicht binnen de Unie zijn onderworpen.

6.2 Ook gezien de taakverzwaring voor het verzekeringbedrijf bij het oplossen van maatschappelijke problemen verdient een verhoging van de herverzekering- en retrocessiefactoren aanbeveling. Daarbij dient met name te worden gedacht aan de door het bedrijfsleven en luchtvaartmaatschappijen naar aanleiding van het „9/11”-terrorisme gevraagde dekking. De lage herverzekering- en retrocessiefactoren bieden in dit verband weinig of geen uitzicht op goedkopere oplossingen: tot op heden bestaan in de lidstaten nog geen verzekeringstechnische oplossingen voor terreurrisico's.

7. Activa (artikel 34)

7.1 Het Comité aanvaardt de in artikel 34 neergelegde regels voor kwalitatief toezicht (Prudent-Person-Principle). Gegeven de specificiteiten en vooral het internationaal karakter van herverzekering zijn deze te verkiezen boven een strikt kwantitatieve aanpak. De Unie benadert aldus de zaken op de moderne wijze die eveneens wordt aanbevolen door de International Association of Insurance Supervisors (IAIS). Toch moet worden beseft dat de kwalitatieve aanpak geen vrijbrief inhoudt, maar ondernemingen dwingt tot voortdurende controle op en verbetering van kapitaalbeleggingen.

7.2 Met het voorstel wordt beoogd, de huidige toezichtsregels (bijv. met betrekking tot zekerheidsstelling) te beperken of te elimineren. Het Comité beveelt daarom aan, de lidstaten de keuze te laten of zij voor op hun grondgebied gevestigde herverzekeraars aanvullende, kwantitatieve voorschriften voor activa wensen. Die voorschriften moeten dan wel gewettigd zijn in het licht van het Prudent-Person-Principle en de aangegeven verplichtingen.

8. Overgangstermijnen (artikel 51)

Momenteel zijn er geen uniforme EG-regels op herverzekeraars van toepassing. De Commissie wordt daarom aanbevolen om uitgebreid te bezien of verdere overgangsregelingen nodig zijn.

Brussel, 27 oktober 2004

Die kunnen bijv. betrekking hebben op eigenvermogensinstrumenten van de herverzekeraars die niet door de vermogensvereisten voor de directe verzekeraars worden bestreken.

9. Conclusies

9.1 Onder voorbehoud van bovenstaande opmerkingen is het Comité het eens met het Commissievoorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake herverzekering en tot wijziging van Richtlijnen 73/239/EEG, 92/49/EEG, 98/78/EEG en 2002/83/EEG. Het voorstel omvat bijna alle aspecten van het toezicht op herverzekeraars. Wordt het voorstel volledig omgezet, dan betekent zulks een wezenlijke bijdrage tot de door de Commissie nagestreefde versterking en stabiliteit van de herverzekeringmarkten in de Unie.

9.2 Het Comité heeft in dit advies de Commissie concrete aanbevelingen willen doen betreffende bepaalde aspecten van haar voorstel, zodat zij deze verder kan bespreken en onderzoeken. Het stelt voor om ook de solvabiliteitsberekening voor de levensherverzekeraars te baseren op die voor de schadeherverzekeraars. Voorts dienen de solvabiliteitseisen buiten de reikwijdte van de Lamfalussy-procedure te blijven. Onderhavige materie is belangrijk en moet daarom snel wettelijk geregeld worden.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND