



Brussel, 5.4.2018  
COM(2018) 169 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**betreffende de toepassing van titel III van Richtlijn 2009/138/EG van het Europees  
Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en de  
uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) met  
betrekking tot het toezicht op verzekerings- en herverzekeringsondernemingen in een  
groep, en de beoordeling van de overgangperiode voor de werkzaamheden inzake  
bedrijfspensioenvoorziening van levensverzekeringsondernemingen**

## **I. Inleiding**

De Solvabiliteit II-richtlijn<sup>1</sup> biedt sinds haar inwerkingtreding op 1 januari 2016 een deugdelijk en solide prudentieel kader voor verzekeringsondernemingen in de EU. Op basis van het risicoprofiel van individuele bedrijven bevordert zij de vergelijkbaarheid, de transparantie en het concurrentievermogen.

Titel III van Solvabiliteit II heeft betrekking op het toezicht op verzekerings- en herverzekeringsondernemingen in een groep. De richtlijn gebruikt een innoverend toezichtsmodel, waarin een sleutelrol wordt toegekend aan de groepstoezichthouder, terwijl voor de solotoezichthouder een belangrijke rol erkend wordt en behouden blijft.

Solvabiliteit II bevat tevens bepalingen in verband met de IBPV II-richtlijn betreffende instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening<sup>2</sup>. Onder bepaalde voorwaarden zijn de werkzaamheden inzake bedrijfspensioenvoorziening van levensverzekeraars gedurende een overgangperiode van de volledige toepassing van het solvabiliteitskapitaalvereiste (SCR) in Solvabiliteit II vrijgesteld. Die periode is met de IBPV II-richtlijn via een wijziging van Solvabiliteit II verlengd van eind 2019 tot eind 2022.

Solvabiliteit II bepaalt dat de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengt over de bepalingen inzake groepstoezicht van titel III<sup>3</sup> en over de overgangperiode voor door levensverzekeringsondernemingen beheerde IBPV's. Gemakshalve voldoet dit verslag in één document aan deze twee (onafhankelijke) voorwaarden.

## **II. Toepassing van titel III van Solvabiliteit II betreffende het toezicht op verzekerings- en herverzekeringsondernemingen in een groep**

Artikel 242, lid 1, van Solvabiliteit II bepaalt dat de Commissie verslag uitbrengt over de werking van titel III van Solvabiliteit II (groepstoezicht):

*"Uiterlijk op 31 december 2017 evalueert de Commissie de toepassing van titel III, waarbij zij met name let op de samenwerking van de toezichthoudende autoriteiten binnen de colleges van toezichthouders en de werking daarvan, alsmede op de toezichtpraktijken met betrekking tot de bepaling van kapitaalopslagen, en brengt zij hiervan verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad, indien nodig vergezeld van voorstellen tot herziening van deze richtlijn."*

Op 1 juni 2017 heeft de Commissie de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (*European Insurance and Occupational Pensions Authority — EIOPA*)

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en de uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (PB L 335 van 17.12.2009, blz. 1), vervolgens gewijzigd bij Richtlijn 2011/89/EU (richtlijn financiële conglomeraten), Richtlijn 2012/23/EU, Richtlijn 2013/23/EU van de Raad, Richtlijn 2013/58, Richtlijn 2014/51/EU (Omnibus II-richtlijn) en Richtlijn 2016/2341/EU (IBPV II-richtlijn betreffende instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening).

<sup>2</sup> Richtlijn (EU) 2016/2341 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's) (PB L 354 van 23.12.2016, blz. 37), die op 12 januari 2017 in werking is getreden en door de lidstaten uiterlijk op 13 januari 2019 moet zijn omgezet.

<sup>3</sup> Artikel 242, lid 2, van Solvabiliteit II bepaalt dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2018 de baten van een versterking van het groepstoezicht en het kapitaalbeheer binnen een groep van verzekerings- of herverzekeringsondernemingen evalueert. De Commissie moet tegen eind 2018 de evaluatie aan het Europees Parlement en de Raad voorleggen.

om input voor het verslag verzocht. De bijdrage die de EIOPA op 24 januari 2018 heeft ingediend<sup>4</sup>, is grotendeels (maar niet volledig) in dit verslag verwerkt.

#### **a) Algemene problemen met betrekking tot groepstoezicht**

De centrale vraagstukken van titel III, hoofdstuk I, van Solvabiliteit II zijn de definitie van een groep en de reikwijdte van het groepstoezicht. De EIOPA heeft met betrekking tot de definitie van een groep in artikel 212, lid 1, enkele bezwaren gemeld:

- moeilijkheden bij het beoordelen of één onderneming via "centrale coördinatie" feitelijk een overheersende invloed uitoefent op de besluiten, ook financiële besluiten, van de andere ondernemingen die deel uitmaken van de groep;
- met betrekking tot groepen uit derde landen die in verscheidene EER-landen actief zijn, moeilijkheden bij het detecteren van situaties die aanleiding geven tot groepstoezicht en de aanwijzing van een groepstoezichthouder; en
- met betrekking tot verzekeringsgroepen met aanzienlijke activiteiten buiten de EER, de beperkte bevoegdheden van nationale toezichthoudende autoriteiten om aanvullende kapitaalvereisten op te leggen wanneer een materieel risico van andere ondernemingen van een groep buiten de EER is vastgesteld en om intragroeptransacties te beperken.

De EIOPA heeft gemeld dat in de EU verschillende niet-EER-structuren ontstaan met daaraan verbonden investeringsfondsen die in verzekeringsondernemingen in de gehele EER investeren. Deze structuren kunnen niet worden aangemerkt als groep in de zin van Solvabiliteit II. De EIOPA heeft opgeroepen "protocolleges" op te richten voor de uitwisseling van informatie, om op basis daarvan een beoordeling uit te voeren van de potentiële risico's van die activiteiten en van de onzekerheden in verband met de strategie van de in een buiten de EER gevestigde uiteindelijke moederonderneming.

Een ander potentieel probleem is het gebrek aan consistentie tussen de ondernemingen in de groep en de reikwijdte van het groepstoezicht met betrekking tot verzekeringsondernemingen van derde landen, de verzekeringsholding, de gemengde financiële holding of de gemengde verzekeringsholding. Hoewel deze entiteiten tot de groep kunnen behoren, bepaalt artikel 214 dat "de uitoefening van het groepstoezicht overeenkomstig artikel 213 [...] niet [betekent] dat de toezichthoudende autoriteiten een toezichtfunctie moeten uitoefenen", behalve in het geval van de betrouwbaarheids- en deskundigheidseisen in artikel 257. Potentieel ontoereikende toezichtsmaatregelen tegenover de holding zouden een probleem kunnen zijn wanneer de waardering van deelnemingen inadequaat wordt geacht. Artikel 218 bepaalt de reikwijdte van het groepstoezicht van groepssolvabiliteit en legt de uitoefening van die bevoegdheid op voor de in artikel 213, lid 2, onder a) en b), bedoelde verzekerings- en herverzekeringsondernemingen, maar artikel 214 staat de groepstoezichthouder toe per geval de reikwijdte van het groepstoezicht te beperken.

#### **b) Samenwerking van de toezichthoudende autoriteiten binnen de colleges van toezichthouders en de werking daarvan**

Solvabiliteit II versterkt de samenwerking tussen de toezichthoudende autoriteiten en bepaalt de rechten en plichten van de groepstoezichthouder en de andere toezichthouders in een college van toezichthouders. Elk college van toezichthouders bestaat uit de

---

<sup>4</sup><https://eiopa.europa.eu/Publications/Consultations/Report%20to%20the%20European%20Commission%20on%20the%20Application%20of%20Group%20Supervision.pdf>

groepstoezichthouder, de toezichthoudende autoriteiten van alle lidstaten waar dochterondernemingen hun zetel hebben gevestigd, en de EIOPA. In 2016 waren er volgens de gegevens van de EIOPA 92 colleges, waar de nationale toezichthouders op regelmatig basis informatie konden uitwisselen en de verschillende benadering van de leden konden bespreken en aanpakken.

De algemene beoordeling is dat de colleges goed functioneren, en dat voornamelijk verschillen mogelijk zijn op gebieden waar een beoordeling moet worden gemaakt, zoals bij het toezicht op de technische bepalingen die door de verzekeringsondernemingen worden berekend. Ter versterking van de samenwerking maakt het kader gezamenlijke inspecties ter plaatse mogelijk, waaraan de EIOPA kan deelnemen op grond van artikel 21 van Verordening (EU) nr. 1094/2010<sup>5</sup> (de EIOPA-verordening). Dit soort inspecties wordt steeds gebruikelijker en getuigt van goede samenwerking [tussen de nationale toezichthoudende autoriteiten] bij de planning en de uitvoering van gezamenlijke inspecties ter plaatse. In het EIOPA-verslag wordt gewezen op een probleem in verband met de taal die tijdens de inspecties wordt gebruikt: in sommige gevallen moet het management van de onderneming op grond van het lokale recht enkel in de lokale taal vragen beantwoorden en informatie verstrekken.

### **c) Toezicht op ondergroepen**

Artikel 215, lid 1, van Solvabiliteit II stelt een algemene regel vast, waarbij het systeem van groepstoezicht op Unieniveau wordt gebaseerd op de uiteindelijke moederonderneming<sup>6</sup>. In afwijking van deze regel bepaalt artikel 216, lid 1, dat de lidstaten hun toezichthoudende autoriteiten kunnen toestaan, na raadpleging van de groepstoezichthouder en de uiteindelijke moederonderneming op Unieniveau, te besluiten de uiteindelijke moederverzekerings- of -herverzekeringsonderneming of moederverzekeringsholding of gemengde financiële moederholding op nationaal niveau aan het groepstoezicht te onderwerpen. Dit staat bekend als toezicht op ondergroepen.

Volgens de gegevens van de EIOPA houden drie EU-toezichthouders voor acht grensoverschrijdende groepen toezicht op ondergroepen. Het onmiddellijke gevolg daarvan is dat voor elke ondergroep een extra college wordt opgericht (met inbegrip van afzonderlijke coördinatieafspraken, noodplannen en dubbele uitwisseling van informatie) en dat er overlappings zijn in de rapportage van de groep aan de toezichthouders en de ondergroepen. Deze extra complicaties moeten worden afgezet tegen het feit dat toezicht op ondergroepen voor de lidstaten die dit uitvoeren van groot belang is.

### **d) Interne modellen van een groep**

In overeenstemming met de risicogeorïenteerde benadering ten aanzien van het solvabiliteitskapitaalvereiste staat Solvabiliteit II individuele verzekerings- en herverzekeringsondernemingen en groepen toe voor de berekening van het

---

<sup>5</sup> Verordening (EU) nr. 1094/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/79/EG van de Commissie (PB L 331 van 15.12.2010, blz. 48).

<sup>6</sup> Ingeval de in artikel 213, lid 2, onder a) en b), bedoelde deelnemende verzekerings- of herverzekeringsonderneming, verzekeringsholding of gemengde financiële holding zelf een dochteronderneming van een andere verzekerings- of herverzekeringsonderneming, verzekeringsholding of gemengde financiële holding met hoofdkantoor in de Unie is, zijn de artikelen 218 tot en met 258 alleen van toepassing op het niveau van de uiteindelijke moederverzekerings- of -herverzekeringsonderneming, moederverzekeringsholding of gemengde financiële moederholding met hoofdkantoor in de Unie.

solvabiliteitskapitaalsvereiste in plaats van de standaardformule interne modellen te gebruiken, mits die door de toezichthoudende autoriteit zijn goedgekeurd. Artikel 231 definieert interne modellen van een groep en stelt richtsnoeren vast voor de betrokken toezichthoudende autoriteiten over de manier waarop zij een gezamenlijk besluit over de aanvraag nemen. De EIOPA meldt dat 11 nationale toezichthoudende autoriteiten (grensoverschrijdende en binnenlandse) interne modellen van groepen hebben goedgekeurd en dat in 17 lidstaten gebruik wordt gemaakt van individuele interne modellen.

De nationale toezichthoudende autoriteiten beschouwen de EIOPA niet als een van de "betrokken toezichthoudende autoriteiten" (in de zin van artikel 347, lid 3, van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/35 van de Commissie<sup>7</sup>) wat betreft de gezamenlijke besluiten van de colleges over interne modellen, waardoor de EIOPA doorgaans de formele aanvraagdOCUMENTEN niet heeft ontvangen. De EIOPA concludeert dat haar beperkte rol bij de beoordeling en de goedkeuring van grensoverschrijdende interne modellen soms een belemmering vormt voor haar werkzaamheden voor het beoordelen en bevorderen van de convergentie. Anderzijds is de EIOPA op grond van artikel 248, lid 3, van Solvabiliteit II lid van het college van toezichthouders en bepaalt artikel 231, lid 1, dat de "groepstoezichthouder [...] de andere leden van het college van toezichthouders [informeert] en [...] hun onverwijld de volledige aanvraag [bezorgt]".

Hoewel vele colleges moeilijke besprekingen hebben gehad, hebben zij tot dusver gezamenlijke besluiten over interne modellen van groepen bereikt zonder om bemiddeling door de EIOPA te verzoeken. Toch verwijst de EIOPA naar verscheidene gevallen waarbij een groep ervoor gekozen heeft om een of meer landen uit de aanvraag voor een intern model van de groep te halen wanneer de groep vreesde anders niet tijdig tot een gezamenlijk besluit te komen voor goedkeuring voordat Solvabiliteit II op 1 januari 2016 van toepassing werd.

#### **e) Kapitaalopslagen voor groepen**

Ingeval het risicoprofiel van de groep niet adequaat wordt weergegeven, kan op het geconsolideerde solvabiliteitskapitaalvereiste van de groep een kapitaalopslag worden toegepast. De EIOPA heeft gemeld dat deze maatregel in 2016 door één toezichthouder voor vier groepen is toegepast<sup>8</sup>. Drie kapitaalopslagen op groepsniveau hadden te maken met een significante afwijking van het risicoprofiel bij de standaardformule; in één geval had de kapitaalopslag te maken met een intern model dat niet alle materiële afwijkingen van het risicoprofiel weergaf.

#### **f) Overige problemen met groepstoezicht**

De EIOPA heeft geen verzoeken tot bemiddeling in een college van toezichthouders op grond van artikel 19 van de EIOPA-verordening ontvangen.

Het toezicht op de groepssolvabiliteit van groepen met een gecentraliseerd risicomanagement is vastgesteld in de artikelen 236 tot en met 239 van de richtlijn. In dat verband geeft de EIOPA aan dat er tot dusver geen afspraken inzake gecentraliseerd risicomanagement tussen toezichthouders zijn.

---

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> [https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/EIOPA-BoS-17-336rev2\\_EIOPA%202017%20report%20on%20the%20use%20of%20Capital%20Add%20Ons.pdf](https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/EIOPA-BoS-17-336rev2_EIOPA%202017%20report%20on%20the%20use%20of%20Capital%20Add%20Ons.pdf)

### III. Overgangperiode voor de werkzaamheden inzake bedrijfspensioenvoorziening van levensverzekeringsondernemingen

Artikel 308 ter, lid 15, van Solvabiliteit II, zoals gewijzigd bij artikel 63 van de IBPV II-richtlijn, bepaalt dat de Commissie verslag uitbrengt over de werking van de in de inleiding bedoelde overgangperiode:

*"15. Wanneer lidstaten van herkomst op de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn bepalingen als bedoeld in artikel 4 van Richtlijn (EU) 2016/2341 toepassen, kunnen deze lidstaten van herkomst de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die zij met het oog op de naleving van de op 31 december 2015 geldende artikelen 1 tot en met 19, 27 tot en met 30, 32 tot en met 35 en 37 tot en met 67 van Richtlijn 2002/83/EG hebben aangenomen, blijven toepassen gedurende een overgangperiode die op 31 december 2022 verstrijkt.*

[..]

*Uiterlijk 31 december 2017 legt de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voor met betrekking tot de vraag of de in de eerste alinea vermelde termijn moet worden verlengd, rekening houdend met de door deze richtlijn teweeggebrachte Unierechtelijke en nationaalrechtelijke ontwikkelingen."*

Hoewel de wetgeving voorziet in een verslag eind 2017, loopt de overgangperiode pas af op 31 december 2022, en kan eind 2017 wat te vroeg zijn om tot definitieve conclusies over de werking te komen. In dit stadium beschikt de Commissie niet over nieuwe elementen die een verdere verlenging van de overgangperiode zouden rechtvaardigen, maar zij zal de situatie na de inwerkingtreding van de IBPV II-richtlijn op 13 januari 2019 blijven controleren. Die controle zal bijdragen aan de evaluatie van die richtlijn, die moet zijn afgerond tegen 13 januari 2023 (zie artikel 62 van de IBPV II-richtlijn).

### IV. Conclusie

Artikel 242, lid 1, van Solvabiliteit II bepaalt dat het verslag van de Commissie over de werking van titel III (groepstoezicht) vergezeld kan gaan van wetgevingsvoorstellen.

Aangezien in 2020 een algemene beoordeling van Solvabiliteit II moet worden uitgevoerd en gezien het belang van een stabiel regelgevingskader, is de Commissie van oordeel dat in dit stadium slechts voor een van de bovengenoemde gebieden wijzigingen van de wetgeving noodzakelijk zijn: namelijk het gebied van interne modellen van groepen, waar verschillen tussen de lidstaten zijn vastgesteld en de EIOPA sterkere bevoegdheden nodig heeft om voor convergentie te zorgen.

Wegens de urgentie van de aangelegenheid werd met het pakket voorstellen van de Commissie voor de beoordeling van de werking en de financiering van de Europese toezichthoudende autoriteiten (zoals vastgesteld op 20 september 2017) gebruikgemaakt van de mogelijkheid hiervoor reeds actie te ondernemen. Het pakket bevat een wetgevingsvoorstel tot wijziging van Solvabiliteit II<sup>9</sup> om verschillen bij het toezicht op en de goedkeuring van interne modellen van groepen te beperken en te voorkomen. Artikel 2 van het voorstel bevat wijzigingen van Solvabiliteit II om:

---

<sup>9</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2014/65/EU betreffende markten voor financiële instrumenten en Richtlijn 2009/138/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (COM(2017) 537 final). Zie ook COM (2017) 536 final (voorstel voor een verordening tot wijziging van verscheidene verordeningen, met inbegrip van de verordening tot oprichting van de EIOPA).

- de EIOPA een grotere rol toe te bedelen om te zorgen voor convergentie bij het toezicht inzake aanvragen voor interne modellen (op individueel niveau en op groepsniveau) en bij de informatie-uitwisseling over dergelijke aanvragen; en
- de EIOPA toe te staan op dit gebied adviezen af te geven en bijstand te verlenen bij de beslechting van geschillen tussen toezichthoudende autoriteiten, hetzij op hun verzoek, op eigen initiatief of in bepaalde omstandigheden op verzoek van de betrokken ondernemingen.

In de wijzigingen wordt ook bepaald dat EIOPA hierover jaarverslagen moet voorbereiden. Daardoor kan de situatie met betrekking tot aanvragen voor interne modellen nauwlettend worden gecontroleerd en kunnen resterende problemen met betrekking tot de convergentie van het toezicht aan het licht worden gebracht.

Over de mogelijke verlenging van de overgangperiode voor de werkzaamheden inzake bedrijfspensioenvoorziening van levensverzekeringsondernemingen kan de Commissie meer naar het einde van die periode (eind 2022) een besluit nemen. Indien een besluit tot verlenging van die periode wordt genomen, zou daartoe ruim op tijd voor eind 2022 een wetgevingsvoorstel kunnen worden ingediend.