



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 29 september 2021  
(OR. en)

---

---

Interinstitutioneel dossier:  
2021/0295(COD)

---

---

11763/21  
ADD 5

EF 268  
ECOFIN 838  
CODEC 1210  
SURE 32

### BEGELEIDENDE NOTA

---

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	23 september 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2021) 261 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2009/138/EG met betrekking tot proportionaliteit, kwaliteit van toezicht, rapportage, langetermijngarantiemaatregelen, macroprudentiële instrumenten, duurzaamheidsrisico's, groepstoezicht en grensoverschrijdend toezicht en voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor herstel en afwikkeling van verzekerings- en herverzekeringsondernemingen en tot wijziging van Richtlijnen 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2009/138/EG, (EU) 2017/1132 en Verordeningen (EU) nr. 1094/2010 en (EU) nr. 648/2012

---

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2021) 261 final.

---

Bijlage: SWD(2021) 261 final

Brussel, 22.9.2021  
SWD(2021) 261 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**  
**SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG**

*bij*

**Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2009/138/EG met betrekking tot proportionaliteit, kwaliteit van toezicht, rapportage, langetermijngarantiemaatregelen, macroprudentiële instrumenten, duurzaamheidsrisico's, groepstoezicht en grensoverschrijdend toezicht**

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

{COM(2021) 581 final} - {SEC(2021) 620 final} - {SWD(2021) 260 final}

## Samenvatting

Effectbeoordeling van het voorstel voor een richtlijn tot wijziging 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);

### A. De noodzaak om actie te ondernemen

#### Waarom? Wat is het probleem?

Met de Solvabiliteit II-richtlijn, die sinds 2016 van toepassing is, is een geharmoniseerd, solide en robuust prudentieel kader voor verzekeringsondernemingen in de EU ingevoerd. Het is gebaseerd op het risicoprofiel van elke individuele verzekeringsonderneming om de vergelijkbaarheid, de transparantie en het concurrentievermogen te bevorderen. Uit de evaluatie is gebleken dat het Solvabiliteit II-kader over het algemeen doeltreffend functioneert, maar dat bepaalde elementen moeten worden verbeterd.

1. Solvabiliteit II omvat nog steeds negatieve prikkels voor langetermijnbeleggingen in aandelen en houdt geen rekening met de duurzaamheidsrisico's op langere termijn;
2. Solvabiliteit II weerspiegelt het klimaat van lage rentevoeten niet op passende wijze en kan ten onrechte leiden tot een hoge volatiliteit van de solvabiliteitsratio's;
3. Solvabiliteit II kan voor kleine en minder risicovolle verzekeraars overdreven complex blijken;
4. recente gevallen van falende verzekeraars die grensoverschrijdend actief zijn, hebben tekortkomingen in het toezicht aan het licht gebracht en vormden een bevestiging dat verzekeringnemers in de hele EU niet consequent worden beschermd wanneer hun verzekeraar faalt;
5. het toezichtinstrumentarium voor de voorkoming van systeemrisico's kan ontoereikend blijken.

#### Wat zal met dit initiatief naar verwachting worden bereikt?

Rekening houdend met bovengenoemde problemen beoogt de herziening van Solvabiliteit II de verdere verwezenlijking van de oorspronkelijke doelstellingen van de Commissie voor Solvabiliteit II, namelijk:

1. verzekeraars stimuleren om bij te dragen aan een duurzame en langetermijnfinanciering van de economie;
2. het internationale concurrentievermogen van verzekeraars in de EU beschermen en hun efficiëntie verbeteren;
3. verzekeringnemers meer bescherming bieden;
4. bijdragen tot financiële stabiliteit.

#### Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

De herziening zal bestaande EU-wetgeving wijzigen en nieuwe elementen invoeren, met name op het gebied van milieurisico's, afwikkeling, macroprudentiële instrumenten en eventueel verzekeringsgarantiestelsels (VGS). Deze wijzigingen worden gerechtvaardigd door het grensoverschrijdende karakter van het verzekeringsbedrijf. Het is efficiënter dat verzekeraars aan één enkele reeks regels worden onderworpen dan aan verschillende nationale kaders. Op dezelfde manier kunnen alleen maatregelen op EU-niveau ervoor zorgen dat alle consumenten gelijke behandeling genieten.

### B. Oplossingen

#### Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Het basisscenario voor alle problemen is "niets doen".

Wat langetermijn- en groene beleggingen betreft, zijn de voorkeursopties het faciliteren van langetermijnbeleggingen in aandelen door een versoepeling van de criteria om in aanmerking te komen voor de preferentiële behandeling van dergelijke beleggingen, en een aanscherping van de vereisten inzake risicobeheer van klimaat- en duurzaamheidsrisico's. Andere opties die werden overwogen, omvatten een algemene verlaging van de kapitaalvereisten voor alle aandelenbeleggingen en/of een verlaging van de kapitaalvereisten voor groene investeringen.

Wat de risicogevoeligheid en de volatiliteit betreft, was de eerste optie alle technische tekortkomingen te verhelpen. De voorkeursoptie is echter om deze aanpassingen te verrichten en er tegelijkertijd voor te zorgen dat het cumulatieve effect van alle wijzigingen op het gebied van kapitaalvereisten matig blijft.

Wat evenredigheid betreft, is één aanpak gebaseerd op het advies van de Eiopa; dat impliceert een zeer aanzienlijke verhoging van de drempels voor uitsluiting van het toepassingsgebied van Solvabiliteit II en de identificatie van verzekeraars met een "laag risicoprofiel", die onderworpen zouden worden aan automatische evenredigheidsmaatregelen. De voorkeursbenadering bestaat erin te kiezen voor een lagere verhoging van de uitsluitingsdrempels, maar verder te gaan dan de Eiopa in de versterking van de evenredigheid binnen Solvabiliteit II, onder meer wat betreft openbaarmaking.

Wat de kwaliteit van het toezicht en de bescherming van verzekeringnemers betreft, wordt de keuze gemaakt om de kwaliteit van het grensoverschrijdend toezicht cumulatief te verbeteren en minimale harmonisatieregels in te voeren die erop gericht zijn verzekeringnemers adequaat te beschermen in geval van (bijna) falen van de verzekering.

Wat de financiële stabiliteit betreft, stellen de Eiopa en het ESRB voor om een breed macroprudentieel kader in te voeren dat vergelijkbaar is met wat er in de banksector bestaat. De voorkeursoptie is echter gerichte wijzigingen aan te brengen

<p>om ervoor te zorgen dat toezichthouders over voldoende instrumenten beschikken om risico's voor de financiële stabiliteit te voorkomen, in overeenstemming met internationale normen.</p> <p>Deze combinatie van voorkeursopties is de meest kosteneffectieve optie en strookt met de belangrijkste doelstellingen van Solvabiliteit II (bescherming van verzekeringnemers, financiële stabiliteit) en met de huidige beleidsprioriteiten (kapitaalmarktunie, Europese Green Deal).</p>
<p><b>Wie steunt welke optie?</b></p> <p>De steun van belanghebbenden varieert naargelang van de besproken punten.</p> <p>In hun keuze tussen de voorliggende opties spreken de meeste belanghebbenden zich uit voor de gekozen aanpak inzake <i>langetermijn- en groene financiering</i> en inzake <i>risicogevoeligheid en volatiliteit</i>.</p> <p>Wat de <i>evenredigheid</i> betreft, krijgt de voorkeursoptie de steun van verzekeringnemers. Verzekeraars die van de evenredigheidsmaatregelen zouden profiteren, steunen over het algemeen de voorgestelde aanpak over het algemeen maar zij zouden verder gaan dan deze aanpak wat betreft de mogelijkheden om verzekeraars uit te sluiten van Solvabiliteit II.</p> <p>Consumenten/ngo's steunen de voorkeursoptie inzake de <i>kwaliteit van het toezicht</i> en de <i>bescherming van verzekeringnemers</i>. Zij hechten veel belang aan de noodzaak om de financiële stabiliteit te beschermen. Verzekeraars verkiezen beperkte wijzigingen op deze twee gebieden.</p>
<p style="text-align: center;"><b>C. Effecten van de voorkeursopties</b></p>
<p><b>Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?</b></p> <p>De combinatie van voorkeursopties zal naar verwachting:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- verzekeraars meer capaciteit geven om bedrijven te financieren;</li> <li>- verzekeraars stimuleren om beter rekening te houden met duurzaamheidsrisico's;</li> <li>- het langetermijndenken in de activiteiten van verzekeraars bevorderen door het effect van marktvolatiliteit beter te beperken;</li> <li>- verzekeringnemers een betere bescherming bieden door <ul style="list-style-type: none"> <li>i. meer rekening te houden met het klimaat van lage rendementen;</li> <li>ii. de versterking van de coördinatie en de consistentie in het toezicht;</li> <li>iii. de invoering van minimale harmonisatieregels om de gevolgen van (bijna) falen van verzekeraars te beperken;</li> </ul> </li> <li>- bijdragen tot het behoud van de financiële stabiliteit.</li> </ul> <p>Het initiatief zou leiden tot een verhoging met maximaal 30 miljard EUR van het eigen vermogen boven de kapitaalvereisten, afhankelijk van de marktomstandigheden. Aangezien de veranderingen die tot een verlaging van de solvabiliteitsratio's van verzekeraars leiden, slechts geleidelijk over meerdere jaren zouden worden doorgevoerd, zou het initiatief op de korte termijn tot 90 miljard EUR vrijmaken aan kapitaal dat verzekeraars kunnen gebruiken om het economisch herstel te ondersteunen.</p>
<p><b>Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?</b></p> <p>Een aantal afzonderlijke wijzigingen, met name met betrekking tot de rentevoeten, zouden op zich de kapitaalmiddelen van verzekeraars doen dalen. Het cumulatieve effect van alle wijzigingen zou echter zijn, zoals hierboven vermeld, dat het eigen vermogen van verzekeraars toeneemt naast de kapitaalvereisten.</p> <p>De kosten voor de invoering van VGS zouden ongeveer 21 miljard EUR bedragen en zouden gedeeltelijk aan verzekeringnemers worden doorberekend door middel van hogere premies.</p> <p>De herziening zou leiden tot matige uitvoerings- en administratieve lasten.</p>
<p><b>Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen?</b></p> <p>De herziening zou kunnen meebrengen dat maximaal 186 verzekeraars worden vrijgesteld van de verplichte toepassing van Solvabiliteit II. Daarnaast zouden ten minste 249 verzekeraars binnen het toepassingsgebied van Solvabiliteit II blijven vallen, maar wel profiteren van eenvoudiger en evenrediger regels, waardoor hun nalevingskosten zouden dalen. Bovendien zou de herziening de kapitaalfinanciering van kmo's door verzekeraars vergemakkelijken.</p>
<p><b>Zijn er significante effecten voor de nationale begrotingen en overheden?</b></p> <p>Nee</p>
<p><b>Zijn er andere significante gevolgen?</b></p> <p>Nee</p>
<p style="text-align: center;"><b>D. Evaluatie</b></p>
<p><b>Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?</b></p>

De wetgeving zal vijf jaar na de datum van toepassing aan een volledige evaluatie worden onderworpen: nagegaan zal worden in hoeverre deze effectief en efficiënt is geweest bij de verwezenlijking van de in dit verslag beschreven doelstellingen en er zal worden beslist of nieuwe maatregelen of wijzigingen noodzakelijk zijn.