

Solvency II 2020 Review – Proportionaliteit

In oktober 2019 heeft EIOPA een consultatie gelanceerd over de Solvency II 2020 review¹. Hierin worden voorstellen gedaan op veel onderdelen van Solvency II. Een onderwerp dat de aandacht van met name Nederlandse levensverzekeraars heeft getrokken is de mogelijke aanpassing van de disconteringscurve. EIOPA heeft hiervoor een aantal alternatieven geconsulteerd die een grote impact kunnen hebben op de solvabiliteit.

Een onderwerp dat nog relatief weinig aandacht heeft gekregen, heeft met name gevolgen voor kleine en middelgrote verzekeraars (leven- én schadeverzekeraars), namelijk het concept van ‘proportionaliteit’ (hoofdstuk 8 van de consultatie). De Europese Commissie heeft EIOPA gevraagd of het begrip van proportionaliteit in de toepassing van het Solvency II-raamwerk kan worden verbeterd. Het gaat hierbij om twee aspecten:

- Drempelwaarde om niet onder Solvency II te vallen (maar onder het lokaal toezichtsregime van de verzekeraar);
- De eisen gesteld aan verzekeraars in de 3 pilaren, te weten in de SCR-berekening, in de governance en in de rapportagevereisten.

Het begrip ‘proportionaliteit’ is van toepassing op de gehele Solvency II regelgeving. EIOPA benadrukt dat uit het feit dat het niet bij alle artikelen expliciet wordt benoemd, niet kan worden geconcludeerd dat het daarbij ook niet van toepassing is. Voor de gehele Solvency II regelgeving geldt dat deze niet tot een excessieve belasting voor kleine en middelgrote verzekeraars mag leiden. Overigens is de omvang niet het enige criterium: proportionaliteit moet worden toegepast afhankelijk van de aard, omvang en complexiteit van de risico's die aan de werkzaamheden van de betrokken onderneming verbonden zijn.

In dit memo zetten wij de concrete voorstellen van EIOPA met betrekking tot proportionaliteit op een rijtje; we gaan hierbij met name in op de verandervoorstellen op gebied van de governance.

Drempelwaarden voor toepassing van Solvency II

Huidige situatie in Nederland

In Nederland geldt het Solvency II Basic regime voor verzekeraars die onder de drempelwaarden met betrekking tot premie-inkomsten en verzekeringsverplichtingen vallen, alsmede natura-uitvaart verzekeraars. Lokale regimes kunnen sterk van elkaar verschillen. Zo gelden in sommige landen voor de uitgesloten verzekeraars de Solvency I-regels, in sommige landen gelden ook voor hen de Solvency II-regels, en in weer andere landen gelden andere regels.

De allerkleinste verzekeraars in Nederland vallen buiten het toezicht van DNB. Van de 134 verzekeraars in Nederland, vallen er 22 onder de drempelwaarden. Op die 22 verzekeraars is dus het Solvency II Basic regime van toepassing. In Nederland zijn verzekeraars helemaal vrijgesteld van prudentieel toezicht indien hun bruto premie-inkomsten minder dan € 2 mln en verzekeringsverplichtingen minder dan € 10 mln zijn.

¹ Zie [Consultation Paper on the Opinion on the 2020 review of Solvency II](#).

Voorstellen EIOPA

In de volgende tabel worden de huidige drempelwaarden en de voorgestelde alternatieven tegen elkaar afgezet:

	“Optie 1” Huidige situatie	“Optie 2”	“Optie 3”
Premie-inkomsten	€ 5 mln	€ 10 mln	€ 5-25 mln, per EU-staat te bepalen
Voorziening verzekeringsverplichtingen	€ 25 mln	€ 50 mln	€ 50 mln

Uit de tabel blijkt dat de drempelwaarden mogelijk worden verhoogd, zodat er minder verzekeraars onder Solvency II zouden vallen, en meer onder het lokale regime. EIOPA toont zich hiermee gevoelig voor feedback van marktpartijen en nationale toezichthouders dat het Solvency II framework te belastend is voor kleine verzekeraars. Door het optrekken van de drempelwaarden vallen meer kleine verzekeraars buiten Solvency II.

De beweegreden bij Optie 3 is om de individuele landen enige flexibiliteit te geven op basis van specifieke marktomstandigheden. Het advies van EIOPA is de regelgeving aan te passen conform Optie 3.

Op voorstel van marktpartijen heeft EIOPA overwogen om een speciaal regime te introduceren voor middelgrote verzekeraars. Deze verzekeraars zouden dan onder Solvency II vallen, maar met minder strenge regels. EIOPA is hier geen voorstander van omdat het twee niveaus van veiligheid voor polishouders creëert, hetgeen indruist tegen het fundamentele principe van minimale veiligheid, en het creëert juridische onzekerheid voor verzekeraars en polishouders.

Pilaar 1: SCR Standaardformule

Sommige risico's in de SCR zijn immaterieel voor sommige verzekeraars, echter de berekening ervan kan net zo belastend zijn als de berekening van de meest materiële risico's. EIOPA stelt twee mogelijke alternatieven voor om de toepasbaarheid van proportionaliteit te verbeteren:

- ‘Optie 2’: Introductie van een nieuwe set van vereenvoudigde berekeningen van het vereist kapitaal voor immateriële risico's. Deze mogen niet op nul worden gesteld maar moeten minimaal gelijk zijn de originele berekening en niet te veel afwijken. Tevens moet het eenvoudig zijn om de berekeningen uit te voeren en moet het afhankelijk zijn van de feitelijke risico's van de verzekeraar. Een voorbeeld van een mogelijke vereenvoudiging is het op 0 stellen van een risico-mitigerende maatregel.
- ‘Optie 3’: Introductie van een geïntegreerde vereenvoudigde berekening van het vereist kapitaal voor immateriële risico's. In dit alternatief wordt het geheel van immateriële risico's bepaald. Het proces, dat teruggrijpt op een ‘EIOPA supervisory statement aanpak’² bestaat uit 3 fasen: identificatie, toepassing en review. In de eerste fase worden de immateriële risico's geïdentificeerd gebaseerd op kwantitatieve informatie. De omvang van de immateriële risico's dient onder een nader vast te stellen percentage van de Basic SCR (BSCR) blijven. In de toepassingsfase kan de SCR voor immateriële risico's op basis van twee methoden worden meegenomen in

² Zie <https://eiopa.europa.eu/Publications/Statements/2019-04-11%20EIOPASupervisoryStatementApplicationProportionalitySolvencyCapitalRequirement.pdf>

de totale SCR: als vast percentage (met een prudentie-opslag) van de BSCR, of op basis van een volume-factor (bijvoorbeeld de verzekeringsverplichtingen) In fase 3 wordt de immaterialiteit van de risico's uit fase 1 na een aantal jaren opnieuw vastgesteld.

EIOPA vraagt in de consultatie naar de opinie van stakeholders van de twee alternatieven. Ons inziens kan met name Optie 3 tot een significante reductie van de berekeningen leiden, waarbij het vereist kapitaal niet noodzakelijkerwijs hoger wordt.

Pilaar 2: Governance

EIOPA consulteert een aantal wijzigingen op het gebied van de governance (pilaar 2). Het gaat hierbij om de sleutelfuncties, de ORSA, het bestuur en beleidsdocumenten.

Sleutelfuncties

Verzekeraars dienen te beschikken over vier sleutelfuncties: de risicomanagementfunctie, de actuariële functie, de compliance functie en de interne audit functie. Deze functies moeten onafhankelijk van elkaar opereren. Hoewel er geen expliciet verbod is om functies te combineren met andere taken, dient het combineren van het uitoefenen van sleutelfuncties met (1) andere sleutelfuncties, (2) operationele taken dan wel (3) directietaken te worden gezien als een uitzondering. Zij worden in de praktijk alleen toegestaan indien voldoende is onderbouwd dat belangenconflicten worden beheerst. In lijn met bovenstaande heeft EIOPA de volgende drie issues met betrekking tot de governance onderkend:

1. Combinatie van verschillende sleutelfuncties (waarbij de interne audit functie nooit met een andere sleutelfunctie mag worden gecombineerd);
2. Combinatie van sleutelfunctie met operationele functies;
3. Directieleden als sleutelfunctiehouder.

EIOPA stelt voor dat deze gevallen toch expliciet moeten worden toegestaan, onder de volgende specifieke voorwaarden:

- De combinatie van functies past bij de aard, omvang en complexiteit van de risico's die aan de werkzaamheden van de betrokken onderneming verbonden zijn;
- Mogelijke belangenverstremming tussen uitoefenen van de functies wordt beheerst;
- De combinatie van activiteiten brengt het kunnen uitoefenen van de verantwoordelijkheden niet in gevaar.

Ons inziens is bovenstaande een welkome verlichting van de vereisten voor kleine verzekeraars omdat het met name voor hen lastig kan alle vereiste posities te bemensen. De voorwaarden waaraan dan moet worden voldaan zijn breed geformuleerd. Dit geeft de toezichthouder echter ook handvaten om concrete mitigerende maatregelen van verzekeraars te vragen. Stel dat de compliance functie bij een directielid wordt belegd, hoe wordt dan geborgd dat de overige directieleden hun collega voldoende uitdagen om zijn sleutelfunctierol goed uit te oefenen? Of als de sleutelfunctiehouder voor risicomanagement een directielid is, hoe verloopt de besluitvorming in de directie als hij een risico onverantwoord acht? Dit zijn zaken die van tevoren goed dienen te worden doordacht.

ORSA

De ORSA moet nu jaarlijks in zijn geheel worden uitgevoerd. EIOPA stelt twee wijzigingen voor om onnodige last voor kleine en middelgrote verzekeraars te verlichten:

- Een onderdeel van de ORSA is dat er een analyse wordt uitgevoerd naar de mate waarin de SCR-berekening representatief is voor de risico's van de verzekeraar. Deze dient nu dus ook jaarlijks te worden uitgevoerd. EIOPA stelt nu voor dat dit onderdeel

minimaal eens in de 2 jaar moeten worden uitgevoerd (en nog steeds direct bij een significante wijziging van het risicoprofiel).

- In art. 262 van de Solvency II Verordening staat dat er in de ORSA rekening moet worden gehouden met mogelijke toekomstige risico's waaraan de verzekeraar blootstaat. EIOPA stelt voor hieraan toe te voegen dat de stress tests en scenario's proportioneel moeten zijn met de aard, omvang en complexiteit van de risico's die aan de werkzaamheden van de betrokken onderneming verbonden zijn.

Wij denken dat het tweede punt goed aansluit bij de huidige praktijk in Nederland, waar DNB al meer verwacht van grotere verzekeraars dan van kleine verzekeraars.

Beleidslijnen

Verzekeraars moeten op grond van de Solvency II regelgeving nu beleidsdocumenten ('beleidslijnen') hebben op minimaal de volgende gebieden: risicomangement, interne controle, interne audit en uitbesteding. Deze beleidsdocumenten moeten minimaal jaarlijks worden herzien. EIOPA stelt de volgende wijzigingen voor:

- Op dit moment is er in de Solvency II Richtlijn geen verplichting opgenomen om beleid vast te leggen op gebied van belonen. In de Verordening is dit wel al het geval. EIOPA vindt het belangrijk om beloningsbeleid toe te voegen aan de lijst met verplichte beleidsdocumenten in de Richtlijn zelf.
- Voor kleine en minder complexe verzekeraars moet het mogelijk worden gemaakt om de review en update van de beleidsdocumenten slechts eens in de maximaal 3 jaar uit te voeren. Of een verzekeraar hiervoor in aanmerking komt is voor elke verzekeraar afzonderlijk te beoordelen door de nationale toezichthouder, bijvoorbeeld als uitkomst van het 'supervisory review process'.

Bestuur

Solvency II stelt op dit moment geen specifieke eisen aan de samenstelling van het bestuur³, anders dan dat er minimaal twee personen moeten zijn die de onderneming daadwerkelijk besturen. EIOPA heeft overwogen om verschillende niveaus van vereisten op te stellen, afhankelijk van de complexiteit van de verzekeraar. Het voorstel van EIOPA is echter om alleen een vereiste toe te voegen dat er een regelmatige review plaatsvindt van de geschiktheid van de samenstelling, effectiviteit en interne governance van het bestuur, rekening houdend met de aard, omvang en complexiteit van de risico's die aan de werkzaamheden van de betrokken onderneming verbonden zijn. Het resultaat hiervan is dat er in de praktijk minder verregaande eisen gesteld (kunnen) worden aan kleinere verzekeraars op gebied van de samenstelling van het bestuur.

Beloningsbeleid

EIOPA is er voorstander van om de eis dat een substantieel deel van het variabele inkomensbestandsdeel niet direct, maar uitgesteld moet worden uitgekeerd, afhankelijk te maken van de omvang van de verzekeraar. EIOPA komt in een later stadium nog met een opinie over dit onderwerp, alsmede over een aantal andere principes over beloning. Op dit moment doet EIOPA nog geen concrete voorstellen over aanpassingen van de regelgeving.

³ Formeel omschreven als "leden van het bestuurlijk, beleidsbepalend of toezichhoudend orgaan", in het Engels AMSB ("administrative, management or supervisory body")

Pilaar 3: Rapportage-vereisten

Al in juni 2019 heeft EIOPA een aparte consultatie uitgebracht over dit onderwerp. Daarin is ook een aantal voorstellen opgenomen met het oog op proportionaliteit, zoals vereenvoudiging van de kwartaalrapportages en verwijdering van een aantal templates. De rapportage aan de toezichthouder (RSR) dient meer risk-based te zijn. Dit betekent dat bepaalde rapportage-onderdelen vervallen indien er geen (significante) risico's zijn op die onderdelen.

Conclusie

De voorstellen van EIOPA met betrekking tot proportionaliteit houden verbeteringen in voor verzekeraars. Indien de voorstellen worden overgenomen in de wet- en regelgeving zal een aantal verzekeraars in Nederland in het lichtere Solvency II Basic regime komen te vallen, in plaats van het Europese Solvency II. Verder bieden de voorstellen met name ruimte voor een vereenvoudigde berekening van onderdelen van de SCR, en onder voorwaarden, een mogelijk smallere bezetting van de sleutelfuncties door de toegelaten combinaties met andere functies.