

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 16.8.2010  
SEC(2010) 981 definitief

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**Begeleidend document bij het**

**Voorstel voor een**

**RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**houdende wijziging van de Richtlijnen 98/78/EG, 2002/87/EG en 2006/48/EG betreffende  
het aanvullende toezicht op financiële entiteiten in een financieel conglomeraat**

COM(2010) 433  
SEC(2010) 979

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**Begeleidend document bij het**

**Voorstel voor een**

**RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**houdende wijziging van de Richtlijnen 98/78/EG, 2002/87/EG en 2006/48/EG betreffende  
het aanvullende toezicht op financiële entiteiten in een financieel conglomeraat**

## 1. ACHTERGROND

Begin jaren negentig werd de oprichting en ontwikkeling waargenomen van grote, complexe groepen die verscheidene bank- en verzekeringsvergunningen combineerden. Op aanbeveling van het Gezamenlijk Forum, het comité van toezichthouders van de G10, werd in 2002 de Richtlijn Financiële conglomeraten<sup>1</sup> (RFC) aangenomen. Met de RFC werd beoogd aanvullend toezicht uit te oefenen op gereguleerde entiteiten die deel uitmaken van een financieel conglomeraat, met name door zich te concentreren op de potentiële risico's van "double gearing" (het meermaals gebruiken van hetzelfde kapitaal) en op "groepsrisico's": besmettingsrisico's, managementcomplexiteit, risicoconcentratie en belangenconflicten.

Sinds 2002 hebben de markten zich in een zodanige richting verder ontwikkeld dat het bank- en het verzekeringsbedrijf niet altijd gemakkelijk van elkaar te onderscheiden zijn. De grootste groepen zijn bovendien ook in vele landen tegelijk actief. Zowel door de herziening in 2004 van het Bazelse Akkoord van 1988, dat in 2006 in de EU door de Richtlijn Kapitaalvereisten (RKV)<sup>2</sup> ten uitvoer werd gelegd, als door de invoering van een omvangrijk regelgevingspakket voor verzekeringsondernemingen via Solvabiliteit II (S2)<sup>3</sup>, nam het regelgevingskader vaste vorm aan. Wat conglomeraten betreft, was dit echter enkel het geval voor zover de juridische entiteiten van een groep in dezelfde sector werkzaam zijn - dit wil zeggen, de bank- *of* de verzekeringssector. Er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden van het aanvullende regelgevingskader van de RFC dat betrekking heeft op de extra complexiteit en risico's die uit combinaties van vergunningen voortvloeien.

Eind 2009 bestreek de richtlijn 69 Europese groepen en 6 groepen uit derde landen. Ongeveer 35 van deze groepen zijn klein te noemen en zijn voornamelijk op de binnenlandse markt werkzaam met enkele vergunningen. Hoewel de herziening ook bedoeld is om het toezicht op kleine conglomeraten te vereenvoudigen, is zij specifiek op het toezicht op de ongeveer 30 grootste financiële groepen in Europa gericht. Eind 2009 bedroegen de totale activa van deze groepen meer dan 25 000 miljard EUR, hetgeen een aanzienlijk deel vertegenwoordigt van zowel de EU-bankmarkt van ongeveer 42 000 miljard EUR aan activa als de EU-verzekeringmarkt van ongeveer 10 000 miljard EUR aan activa. Een gemiddeld groot conglomeraat beschikt over ruim 400 vergunningen, verspreid over verschillende rechtsgebieden en sectoren: het bankwezen, het levens- en/of schadeverzekeringsbedrijf en het vermogensbeheer.

## 2. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN

De Commissie heeft verscheidene besprekingen gehouden over mogelijke verbeteringen van de huidige wettekst: drie keer in het Europese Comité voor financiële conglomeraten (ECFC)<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2002/87/EG betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat.

<sup>2</sup> Richtlijn 2006/48/EG betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen en Richtlijn 2006/49/EG inzake de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen.

<sup>3</sup> Richtlijn 2009/138/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (herschikking), maar totdat Solvabiliteit II ten uitvoer is gelegd, vult de RFC de momenteel geldende verzekeringsrichtlijnen aan.

<sup>4</sup> Raadgevend comité voor financiële conglomeraten.

en drie keer in haar RFC-werkgroep. Bij de RFC-herziening konden de vruchten worden geplukt van twee voorgaande evaluaties met betrekking tot de regeling voor financiële conglomeraten. Deze evaluaties zijn uitgevoerd in 2005 door de zogenaamde [Gemengde Werkgroep van technische deskundigen](#) en in 2008 door het voorlopig werkcomité voor financiële conglomeraten, een voorloper van het Gemengd Comité voor financiële conglomeraten (GCFC)<sup>5</sup> ("[het kapitaaladvies](#)"). In april 2008 heeft het ECFC via een [verzoek om advies](#) aan het GCFC de aanzet gegeven tot de vereiste herziening van de RFC.

Vanaf mei 2008 werd de sector hierbij betrokken, zowel door middel van de eerste nieuwsbrief van het ECFC als door gesprekken. De sector heeft sindsdien ook bij vier openbare gelegenheden haar standpunt kenbaar gemaakt.

Na ontvangst van het definitieve [GCFC-advies](#) in oktober 2009, werd er van 6 november 2009 tot en met 15 januari 2010 een openbare raadpleging over de overblijvende vragen en mogelijke beleidsalternatieven gehouden. Uit de antwoorden op de openbare raadpleging<sup>6</sup>, die van een breed scala van onder leiding van zowel banken als verzekeraars staande conglomeraten van diverse omvang afkomstig waren, bleken de door de diensten van de Commissie gedane suggesties op brede steun te kunnen rekenen.

### 3. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

#### 3.1. Toezicht op het niveau van de holding

Toezicht op het niveau van de holding wordt geregeld door een combinatie van de momenteel toepasselijke bepalingen van de RFC, de RKV en de Richtlijn Verzekeringsgroepen (RVG)<sup>7</sup>. In deze richtlijnen wordt verwezen naar respectievelijk "gemengde financiële holdings", "financiële holdings" en "verzekeringsholdings". De toezichtinstrumenten die op het topniveau kunnen worden aangewend, wijzigen wanneer de topholding een gemengde financiële holding wordt en geen financiële holding of verzekeringsholding meer is. Uit de figuren 1 en 2<sup>8</sup> hierna blijkt dat de identificatie van een financieel conglomeraat de toepassing van sectoraal groepstoezicht op verschillende wijzen kan beïnvloeden, afhankelijk van de structuur van de groep.

**Figuur 1:** De RFC vult het sectoraal toezicht aan en vervangt het gedeeltelijk wanneer een bank- of verzekeringsgroep een conglomeraat wordt. Vóór de acquisitie door een holding, is een bank of verzekeraar aan geconsolideerd toezicht onderworpen zoals in hetzij de RKV, hetzij de RVG is vastgelegd. Na de acquisitie kan geconsolideerd toezicht enkel op een bank- of verzekeringsentiteit van het hoogste niveau worden uitgeoefend. De RFC vult dit geconsolideerde toezicht aan.

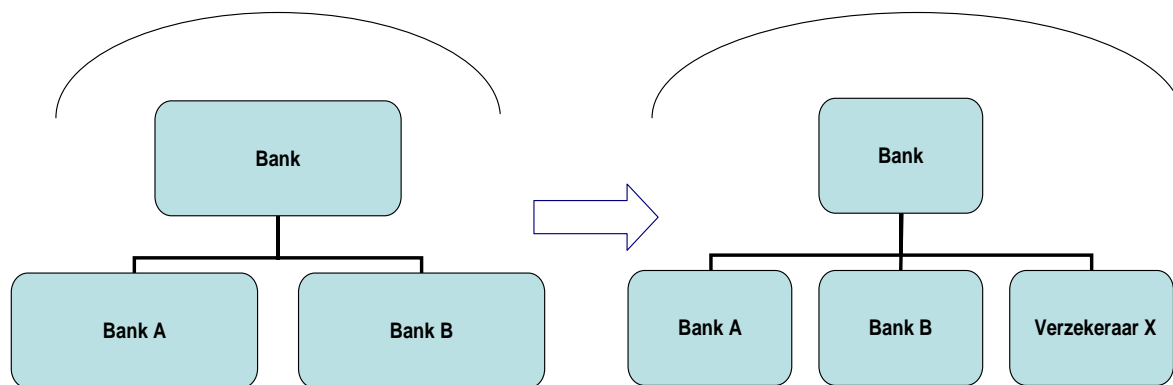
---

<sup>5</sup> Lamfalussy-comité van niveau 3 voor financiële conglomeraten.

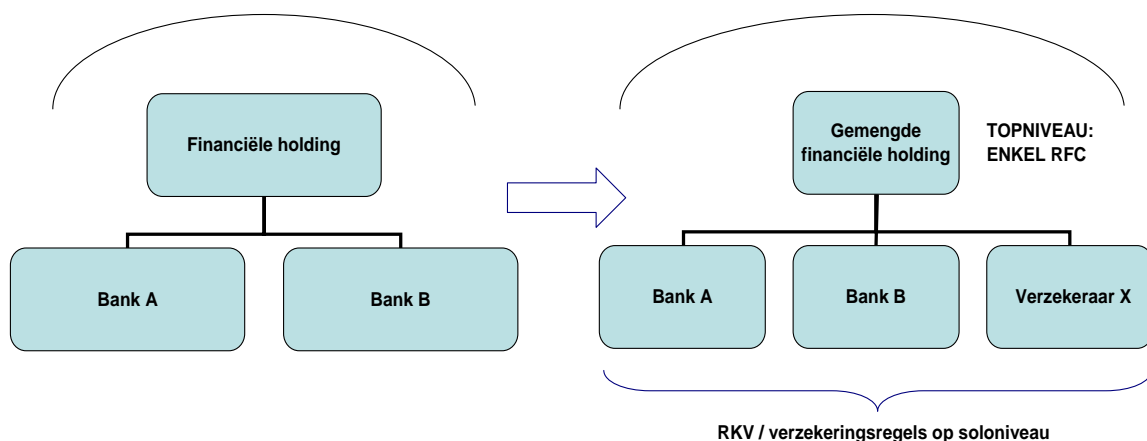
<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2009/ficod/feedback\\_document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/ficod/feedback_document_en.pdf)

<sup>7</sup> Richtlijn 98/78/EG betreffende het aanvullend toezicht op verzekeringsondernemingen in een verzekeringsgroep.

<sup>8</sup> In de figuren 1 en 2 wordt ter illustratie het voorbeeld van een bankgroep gebruikt, maar hetzelfde geldt voor verzekeringsgroepen, waarbij de verwijzing naar de RKV wordt vervangen door een verwijzing naar de RVG.



**Figuur 2:** De RFC vervangt sectoraal toezicht op groepsniveau. Indien een gemengde financiële holding een financiële holding en/of een verzekeringsholding vervangt en indien er geen bank- of verzekeringsentiteit van het hoogste niveau is (d.w.z. alle vergunningen zijn rechtstreeks eigendom van een gemengde financiële holding), kunnen de bepalingen inzake sectoraal groepstoezicht niet langer worden toegepast.



Ten gevolge van de in figuur 2 weergegeven interactie kunnen bepaalde instrumenten van sectoraal groepstoezicht die op het niveau van een financiële holding of een verzekeringsholding kunnen worden toegepast, niet op de hele groep worden toegepast wanneer de holding een gemengde financiële holding is. Deze instrumenten omvatten het vrijstellen van dochterondernemingen van solotoezicht, de toepassing van bepalingen inzake informatieverstrekking (derde pijler) en zelfbeoordeling en uitoefening van toezicht (tweede pijler) op geconsolideerde basis. Het onbedoelde gevolg hiervan is dat een groep die in de andere sector een vergunning heeft verkregen waardoor de holding een gemengde financiële holding wordt, onderworpen is aan een wettelijke regeling die mogelijk niet even uitgebreid is als de regeling die vóór de acquisitie van toepassing was, hoewel de groep qua omvang en complexiteit is toegenomen en dus een groter risico voor het financiële systeem kan betekenen.

Bijgevolg wordt de toekenning door toezichthouders van een vrijstelling bij het bepalen of een groep een financieel conglomeraat is, beïnvloed door de beoordeling of de toepassing van sectoraal toezicht vanuit bedrijfseconomisch oogpunt misschien meer aangewezen is. Het is daarbij evenwel niet uitgesloten dat de voortgezette uitoefening van sectoraal toezicht geen afdoende oplossing biedt voor de extra prudentiële risico's die uit de toegenomen omvang en complexiteit van de groep voortvloeien - risico's die door de aanvullende aspecten van de

RFC zouden zijn aangepakt - en tot een verschillende behandeling van conglomeraten uit toezichtoogpunt leidt (op basis van de structuur in plaats van op basis van het risicoprofiel).

### **3.2. Toezichtcoördinatie**

De RFC vormt een aanvulling op de RKV en de verzekeringsrichtlijnen wat het aanvullende toezicht op het topniveau van een groep betreft. Te dien einde bevat de RFC ook bepalingen die de coördinatie tussen de verschillende toezichthouders van een groep regelen. De RFC bevat een definitie van de relevante bevoegde autoriteiten en schrijft voor dat de coördinator (de toezichthouder op topniveau) hen over bepaalde toezichtkwesties moet raadplegen. De bepalingen in hun huidige vorm laten echter ruimte voor uiteenlopende interpretaties met betrekking tot de vraag welke autoriteiten als relevante bevoegde autoriteiten moeten worden aangemerkt. Een ruime interpretatie leidt ertoe dat een groot aantal relevante bevoegde autoriteiten door de coördinator op het niveau van het financiële conglomeraat moet worden geraadpleegd, wat de doeltreffende en efficiënte coördinatie van het door het "college" van de coördinator en de relevante bevoegde autoriteiten uit te voeren werkzaamheden in het gedrang kan brengen.

### **3.3. Identificatie**

De bepalingen betreffende de identificatie van een financieel conglomeraat geven ook aanleiding tot een driedelig probleem.

Ten eerste schrijft de richtlijn niet voor dat bij de toepassing van de drempels met vermogensbeheerders rekening moet worden gehouden, omdat icbe's in 2002 van het sectorale prudentiële toezicht werden uitgesloten, al voorziet zij wel dat vermogensbeheerders onder het aanvullende toezicht vallen. Ten tweede kunnen bij de toepassing van de drempels verschillende parameters worden gehanteerd wat activa en kapitaalvereisten betreft, maar de bepalingen betreffende de berekeningswijze van de parameters zijn dubbelzinnig in geval van bijvoorbeeld een verschillende boekhoudkundige behandeling van activa, of ingeval voor sommige delen van een groep niet altijd een solvabiliteitsvereiste geldt. Het derde en belangrijkste punt is dat de drempels vaste bedragen zijn en dus geen risicogebaseerde drempels zijn, en dat de toepassing van de drempels geen oplossing biedt voor verwachte groepsrisico's. Dit houdt in dat zeer kleine groepen met weinig vergunningen in elke sector aan aanvullend toezicht zijn onderworpen, terwijl het mogelijk is dat de grootste en ingewikkeldste groepen op technische gronden niet als een conglomeraat worden aangemerkt. Het gevolg daarvan is dat de thans van kracht zijnde bepalingen voor de identificatie van een conglomeraat afbreuk kunnen doen aan de daadwerkelijke verwezenlijking van de onderliggende doelstellingen van de richtlijn.

### **3.4. Deelnemingen**

De consequente behandeling van deelnemingen bij het dagelijkse aanvullende toezicht wordt bemoeilijkt doordat relevante informatie voor een adequate inschatting van de groepsrisico's ontbreekt, hetgeen niet zo voor de hand ligt indien het gaat om deelnemingen in beursgenoteerde ondernemingen. Op grond van het vennootschapsrecht kan het immers verboden zijn dat een minderheidsaandeelhouder meer informatie over een betrokken onderneming ontvangt dan andere aandeelhouders ervan. Indien bijvoorbeeld onder leiding van een bank staande conglomeraten geen informatie over met deelnemingen in verzekerings- en herverzekeringsondernemingen samenhangende risico's kunnen verkrijgen, kunnen zij met

betrekking tot deze entiteiten niet aantonen aan hun toezichthouders dat het voor consolidatie vereiste niveau van geïntegreerd beheer en interne controle is bereikt. In dat geval zal de groep deze deelnemingen van het kapitaal moeten aftrekken.

#### **4. DOELSTELLINGEN**

Het overkoepelende doel van dit initiatief is ervoor te zorgen dat op grond van de RFC doeltreffender aanvullend toezicht op grote en complexe groepen in de EU wordt uitgeoefend, terwijl de concurrentiepositie van deze groepen behouden blijft. Dit doel vertaalt zich in de volgende drie algemene beleidsdoelstellingen:

- vergroting van de financiële stabiliteit;
- betere bescherming van de belangen van schuldeisers en polishouders;
- waarborging van het internationale concurrentievermogen van de in de EU gevestigde financiële groepen.

In het licht van de hierboven geschetste problemen zijn drie reeksen operationele doelstellingen geformuleerd om de aan de problemen ten grondslag liggende specifieke factoren aan te pakken. De effectieve verwezenlijking van deze operationele doelstellingen moet bijdragen tot het bereiken van de specifieke doelstellingen op langere termijn die gericht zijn op het bevorderen van de doeltreffendheid van het aanvullende toezicht, het verbeteren van het risicomanagement van financiële conglomeraten, het uitschakelen van gelegenheden tot regelgevingsarbitrage, het verminderen van de nalevingslasten en het verzekeren van gelijke mededingingsvoorwaarden, samenwerking tussen toezichthouders en de toezichtconvergentie en het bevorderen van de juridische duidelijkheid.

#### **5. BELEIDSOPTIES EN TE VERWACHTEN EFFECTEN DAARVAN**

Voor het aanpakken van de problemen die uit de analyse naar voren zijn gekomen, zijn in totaal zeventien verschillende beleidsopties uitgewerkt, op hun effect beoordeeld en onderling vergeleken. In deze afdeling worden de verwachte effecten beschreven van de op elk gebied voorgestelde beleidsmaatregelen waarnaar de voorkeur uitgaat.

##### **5.1. Aanvullende toezicht op het niveau van de holding en toezichtcoördinatie**

Om de bevoegdheden inzake de uitoefening van toezicht op het topniveau van een conglomeraat op elkaar af te stemmen, om zowel het verlies van bevoegdheden bij wijziging van een groepsstructuur als de overlapping van toezicht op het niveau van het conglomeraat te vermijden, en om coördinatie door de meest relevante toezichthouders te vergemakkelijken, zullen de volgende doelgerichte wijzigingen worden aangebracht:

- de uitzondering voor topholdings van een bank- of verzekeringsgroep die als een gemengde financiële holding worden aangemerkt, zal worden afgeschaft zodat de voorschriften en bevoegdheden die voor de vroegere financiële holding of verzekeringsholding golden, van toepassing blijven wanneer zich een wijziging voordoet in de indeling van een groep en haar holding als gevolg van een acquisitie in de andere sector;



- de definitie van relevante bevoegde autoriteiten wordt beperkt tot toezichthouders van de uiteindelijke moederondernemingen in de individuele sectoren en eventuele andere bevoegde autoriteiten die door de toezichthouders van de uiteindelijke moederondernemingen als relevant worden beschouwd.

## **5.2. Identificatie van financiële conglomeraten**

Om het in afdeling 3.3 geschetste probleem met betrekking tot de uitbreiding van het aanvullende toezicht tot vermogensbeheerders aan te pakken, wordt voorgesteld hen steeds in aanmerking te nemen en worden richtsnoeren met betrekking tot de voor de inaanmerkingneming te hanteren indicatoren voorgesteld.

Om de dubbelzinnigheid op het gebied van de parameters en het ontbreken van een risicogebaseerde identificatie van conglomeraten te verhelpen, worden technische normen voor de toepassing van de in artikel 3, lid 3, van de RFC vastgelegde "vrijstellingsoptie" voor grotere groepen voorgesteld en wordt tevens de mogelijkheid geboden om groepen van aanvullende toezicht vrij te stellen indien de activa die door de kleinste sector worden gehouden, onder de absolute drempel van 6 miljard EUR blijven.

## **5.3. Deelnemingen**

Het probleem van de dagelijkse behandeling van deelnemingen in het kader van het aanvullende toezicht wordt verergerd doordat het vennootschapsrecht een minderheidsaandeelhouder de toegang kan verbieden tot informatie die niet voor andere aandeelhouders toegankelijk is. Dit probleem zal deels worden opgelost door middel van technische standaarden voor de behandeling van deelnemingen in verschillende situaties.

## **5.4. Effect van de beleidsopties die de voorkeur genieten**

Verwacht wordt dat de voorgestelde beleidswijzigingen het kader voor de uitoefening van het aanvullende toezicht robuuster zullen maken, hetgeen moet leiden tot effectievere prikkels en werkmethoden voor het risicomanagement, die op hun beurt de internationale concurrentiepositie van de financiële groepen uit de EU moeten helpen versterken. De voorstellen moeten op een positieve manier bijdragen tot het beperken van de risico's voor de financiële stabiliteit en de daarmee samenhangende kosten voor de samenleving. Op het niveau van individuele groepen belanghebbenden en vanuit systeemooipunt worden van de voorstellen de volgende effecten verwacht:

- Bepaalde kleinere financiële groepen uit de EU met een eenvoudige structuur en niet meer dan enkele vergunningen in beide sectoren kunnen van het aanvullende toezicht worden uitgesloten en hierdoor besparen op hun nalevingskosten. Deze mogelijkheid zou bestaan voor een tiental kleinere financiële groepen met gezamenlijke activa ten belope van in totaal ongeveer 69 miljard EUR. Daartegenover staat dat de nalevingskosten van verscheidene grote, onder leiding van een bank staande conglomeraten die honderden vergunningen bezitten en in beide sectoren werkzaam zijn, zouden toenemen, aangezien verscheidene van deze groepen, waarvan de gezamenlijke activa in de financiële sector niet minder dan 9 000 miljard EUR vertegenwoordigen, onder het aanvullende toezicht kunnen vallen. Er zou ook sprake zijn van grotere nalevingskosten voor de financiële groepen waarvan de structuur vermogensbeheeractiviteiten omvat en die als gevolg van de in de procedure voor de identificatie van conglomeraten voorgestelde wijzigingen als financiële conglomeraten zullen worden aangemerkt. De nalevingskosten voor financiële groepen die

voor het eerst onder aanvullend toezicht zouden vallen, zouden, gezien de totale grootte van dergelijke groepen, relatief gering zijn. De nalevingskosten zouden bovendien worden gecompenseerd door de voordelen die zouden voortvloeien uit de effectievere werkmethode voor het risicomanagement, die resulteren uit de prikkels waarin dit wetgevingsvoorstel voorziet. Een ander positief effect mag worden verwacht van de grotere zichtbaarheid en het grotere vertrouwen in de markten die de identificatie als een conglomeraat zouden opleveren. Deze voordelen zouden het internationale concurrentievermogen van grote EU-groepen ten goede moeten komen, gezien de initiatieven op het gebied van het aanvullende toezicht die momenteel in andere belangrijke internationale rechtsgebieden worden ontplooid.

- De bovengenoemde wijzigingen in het identificatieproces van conglomeraten zullen in een passender reikwijdte van het aanvullende toezicht resulteren en zouden daardoor moeten leiden tot een doeltreffender monitoring door de toezichthouders van de risico's waaraan financiële groepen zijn blootgesteld. Samen met een gestroomlijnder toezicht op het topniveau van conglomeraten en een beter toezichtinstrumentarium voor het detecteren van besmetting, risicoconcentratie, complexiteitsproblemen en belangenconflicten in ondernemingen die via deelnemingen met een conglomeraat zijn verbonden, zou dit alles een positieve bijdrage tot de financiële stabiliteit moeten leveren.
- De verduidelijking van de bepalingen betreffende de inaanmerkingneming van vermogensbeheerders bij de identificatie van en het aanvullende toezicht op conglomeraten zou op dit terrein voor gelijkere mededingingsvoorwaarden moeten zorgen.
- Verwacht wordt dat het effect op de cliënten van de betrokken financiële groepen verwaarloosbaar zal blijven, gezien de algemeen genomen beperkte omvang van het incrementele netto-effect van dit voorstel op de betrokken groepen. Het is bovendien niet uitgesloten dat cliënten zich niet bewust zijn van de verschillen in het toezicht op banken, verzekeraars en conglomeraten: zij vertrouwen er gewoon op dat het toezichtkader alomvattend en prudent is. Deze herziening is er overigens juist op gericht dat kader te versterken en zodoende het daarin gestelde vertrouwen te rechtvaardigen.

## **6. MONITORING EN EVALUATIE**

Verwacht wordt dat de voorgestelde wijzigingen in 2011 in werking zullen treden. De wijzigingsvoorstellen sluiten nauw aan bij een recent voorstel van de Commissie voor de omnibusrichtlijn tot wijziging van de richtlijnen inzake financiële diensten naar aanleiding van de oprichting van de nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten. De wijzigingen zullen waarschijnlijk ook worden gevolgd door een ingrijpender herziening van de RFC, waarbij onder meer bepalingen zullen worden ingevoegd met betrekking tot de kwaliteit van kapitaalbuffers en het toepassingsgebied wat niet-gereguleerde entiteiten betreft. Het verdient daarom aanbeveling een uitgebreide evaluatie uit te voeren die op het grondig herziene wetgevingskader is gebaseerd. Voor deze evaluatie zou dan een streefdatum moeten worden vastgelegd die bij de evaluaties van deze andere richtlijnen aansluit.