



EUROPESE  
COMMISSIE

Brussel, 20.12.2012  
COM(2012) 785 final

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

**De evaluatie van Richtlijn 2002/87/EG van het Europees Parlement en de Raad  
betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen  
en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat**

## 1. INLEIDING & DOELSTELLINGEN

### 1.1. Achtergrond

De snelle ontwikkelingen op de financiële markten in de jaren 1990 hebben tot het ontstaan van financiële groepen geleid die diensten en producten in verschillende sectoren van de financiële markten aanbieden, de zogenoemde financiële conglomeraten. In 1999 is in het Actieplan Financiële Diensten van de Europese Commissie aangegeven dat op deze conglomeraten op groepsbrede basis toezicht dient te worden gehouden en is de ontwikkeling van prudentiële wetgeving aangekondigd om de sectorale wetgeving inzake het bank-, beleggings- en verzekeringsbedrijf aan te vullen. Dit aanvullende prudentiële toezicht is op 20 november 2002 bij de richtlijn financiële conglomeraten (FICOD) ingevoerd<sup>1</sup>. De richtlijn volgt de beginselen inzake financiële conglomeraten van 1999 van het Joint Forum<sup>2</sup>.

De eerste herziening van FICOD (FICOD1) is ingevolge de gedurende de financiële crisis van 2007-2009 geleerde lessen in November 2011 aangenomen. FICOD1<sup>3</sup> heeft de sectorspecifieke richtlijnen gewijzigd om de toezichthouders in staat te stellen geconsolideerd banktoezicht en verzekeringsgroepstoezicht op het niveau van de moederentiteit uit te oefenen, zelfs indien die entiteit een gemengde financiële holding is. Bovendien heeft FICOD1 de regels voor de aanmerking als financieel conglomeraat van conglomeraten herzien, een transparantievereiste voor de juridische en operationele structuren van groepen ingevoerd en, zoals dit met vermogensbeheerders het geval is, beheerders van alternatieve beleggingsfondsen binnen het toepassingsgebied van het aanvullend toezicht gebracht.

Artikel 5 van FICOD1 vereist dat de Commissie vóór 31 december 2012 met een evaluatieverslag komt waarin met name het toepassingsgebied van de richtlijn, de uitbreiding van de toepassing ervan tot niet-gereguleerde entiteiten, de criteria voor aanmerking als financieel conglomeraat van financiële conglomeraten die in handen zijn van meer algemene niet-financiële groepen, systeemrelevante financiële conglomeraten en verplichte stresstests worden behandeld. De evaluatie diende, indien noodzakelijk geacht, door een wetgevingsvoorstel te worden gevolgd<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2002/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat en tot wijziging van de Richtlijnen 73/239/EEG, 79/267/EEG, 92/49/EEG, 92/96/EEG, 93/6/EEG en 93/22/EEG van de Raad en van de Richtlijnen 98/78/EG en 2000/12/EG.

<sup>2</sup> Het Joint Forum is het gezamenlijke orgaan van de internationale opstellers van standaarden: Basel Committee for Banking Supervision (BCBS) (Bazels Comité), de International Association of Insurance Supervisors (IAIS), en de International Organisation of Securities Committees (IOSCO).

<sup>3</sup> Richtlijn 2011/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 houdende wijziging van de Richtlijnen 98/78/EG, 2002/87/EG, 2006/48/EG en 2009/138/EG betreffende het aanvullende toezicht op financiële entiteiten in een financieel conglomeraat.

<sup>4</sup> 'De Commissie onderwerpt Richtlijn 2002/87/EG, inclusief de gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen die op grond daarvan zijn uitgevaardigd, aan een volledige evaluatie. Na die evaluatie brengt de Commissie per 31 december 2012 verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad, waarin zij met name aandacht besteedt aan het toepassingsgebied van deze richtlijn, waaronder de vraag of dit moet worden uitgebreid door herziening van artikel 3, en aan de toepassing van deze richtlijn op niet-gereguleerde entiteiten, en in het bijzonder "special purpose vehicles". Het verslag behandelt ook de identificatiecriteria voor financiële conglomeraten in handen van meer algemene niet-financiële groepen, waarvan de gezamenlijke activiteiten in de bank-, verzekerings- en beleggingssector van wezenlijk belang zijn op de interne markt voor financiële diensten.

Opgemerkt zij dat sinds de aanneming van FICOD1 bepaalde kwesties, zoals behandeling van de systeemrelevantie van complexe groepen en herstel- en afwikkelingsinstrumenten, naast het vereiste van levenstestamenten in FICOD1 in andere contexten zijn of zullen worden opgelost en dan ook minder relevant voor deze evaluatie zijn geworden.

## **1.2. Het doel van deze evaluatie en de herziene beginselen van het Joint Forum**

De leidraad voor deze evaluatie is de doelstelling van FICOD, namelijk te voorzien in het aanvullend toezicht op entiteiten die deel uitmaken van een conglomeraat, waarbij de focus ligt op de potentiële risico's van besmetting, complexiteit en concentratie – de zogenaamde groepsrisico's – alsook het ontdekken en corrigeren van 'dubbele hefboomwerking' – het meervoudig gebruik van kapitaal. Met de evaluatie wordt beoogd te analyseren of, afgezien van de extra bepalingen die bij FICOD1 zijn ingevoerd, de huidige bepalingen van FICOD in combinatie met de relevante sectorale regels inzake groeps- en geconsolideerd toezicht effectief zijn.

De evaluatie is gerechtvaardigd omdat de marktdynamiek waarin conglomeraten opereren substantieel is veranderd sinds de richtlijn in 2002 in werking is getreden. De financiële crisis heeft laten zien hoe groepsrisico's in de hele financiële sector werkelijkheid zijn geworden. Daarbij blijkt dat groepsbreed toezicht op dergelijke onderlinge verbanden binnen financiële groepen en tussen financiële instellingen ter aanvulling van de sectorspecifieke prudentiële vereisten van belang is.

De beperkte aanpak van FICOD1 had gedeeltelijk te maken met de verwachte herziene beginselen van het Joint Forum, die in de onderhavige evaluatie moesten worden behandeld. Die beginselen zijn in september 2012 gepubliceerd<sup>5</sup>; de twee hoofdkwesties waren het opnemen van niet-gereguleerde entiteiten binnen het toepassingsgebied van het toezicht om het volledige gamma van risico's te bestrijken waaraan een financiële groep is of kan worden blootgesteld en de noodzaak te bepalen welke entiteit in laatste instantie verantwoordelijk is voor naleving van de groepsbrede vereisten. In de onderhavige evaluatie wordt naar behoren rekening gehouden met de herziene beginselen alsook met de veranderende sectorale wetgeving als hieronder gepresenteerd.

## **1.3. Veranderende regelgevings- en toezichtsomgeving**

FICOD-regels zijn aanvullend van aard. Zij vullen de regels aan waaraan kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen overeenkomstig de toepasselijke prudentiële voorschriften onderworpen zijn. Momenteel wordt deze sectorale wetgeving in belangrijke mate herzien en is de regelgevingsomgeving aan het veranderen.

---

'De Commissie dient ook na te gaan of de ETA's via het Gemengd Comité richtsnoeren moeten uitvaardigen voor de beoordeling van dit wezenlijk belang.

'In ditzelfde kader moet het verslag ingaan op systeemrelevante financiële conglomeraten die door hun omvang, onderlinge verwevenheid of complexe structuur bijzonder kwetsbaar zijn, en die moeten worden geïdentificeerd door analoge toepassing van de normen die door de Raad voor Financiële stabiliteit en het Comité van Basel voor het banktoezicht worden uitgewerkt. Daarnaast moet in het verslag de mogelijkheid worden gezien om verplichte stresstesten in te voeren. Dit verslag gaat, indien nodig, vergezeld van wetgevingsvoorstellen.'

<sup>5</sup> <http://www.bis.org/publ/joint29.htm>

CRD IV<sup>6</sup> en Omnibus II<sup>7</sup> zijn momenteel in behandeling bij het Europees Parlement en de Raad, en Solvency II omvat bepalingen inzake verhoogd groepstoezicht die nog niet van toepassing zijn. Zodra deze bepalingen van toepassing zijn, zal de Commissie de uitvoering van deze nieuwe kaders, die ook een aantal gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, inclusief over een aantal jaren door de Commissie en de Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's) te ontwikkelen technische regelgevingsnormen omvatten, van dichtbij volgen. Bovendien zullen de recente wijzigingen van FICOD niet in werking zijn vóór medio 2013 en kunnen zij dus in de praktijk niet vóór eind 2014 volledig worden onderzocht. Daartoe behoren de door de ETA's te geven technische regulerings- en uitvoeringsnormen en gemeenschappelijke richtsnoeren. Ten slotte wordt in het voorstel voor een verordening inzake de bankenunie<sup>8</sup> een belangrijke wijziging van het toezicht op de Europese banken gevraagd; het voorstel zal een impact hebben op het toezicht op conglomeraten omdat een van de taken die aan de Europese Centrale Bank worden opgedragen erin zou bestaan aan aanvullend toezicht op een financieel conglomeraat deel te nemen.

Zoals onderhavig rapport laat zien, zijn er gebieden van aanvullend toezicht waar verbeteringen mogelijk zijn. Zoals bij alle wetgeving moeten echter de voordelen van het wijzigen van wetgeving altijd tegen de kosten ervan worden afgewogen. Volgens het European Committee on Financial Conglomerates op zijn vergadering van 21 september 2012, de toeziende gemeenschap via het advies van de ETA aan de Commissie<sup>9</sup>, en de sector in zijn antwoorden op de door de Commissie uitgevoerde raadpleging<sup>10</sup> kan FICOD het best pas worden herzien wanneer de sectorale wetgeving is aangenomen en van toepassing is.

---

<sup>6</sup> Voorstellen COM(2011) 452 en COM(2011) 453 definitief van de Commissie voor een Verordening betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en voor een richtlijn betreffende de toegang tot de werkzaamheden van kredietinstellingen en het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG inzake financiële conglomeraten. De voorstellen worden hier als "CRD IV" aangeduid.

<sup>7</sup> Voorstel COM(2011) 8 definitief van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2003/71/EG en 2009/138/EG wat de bevoegdheden van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen en van de Europese Autoriteit voor effecten en markten betreft.

<sup>8</sup> Voorstel COM(2012) 511 final van de Commissie voor een verordening van de Raad waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen.

<sup>9</sup> Om deskundigheid van de toezichthouder in huis te halen, heeft de Commissie in 2011 in een oproep tot het verlenen van advies de mening gevraagd van het Joint Committee of the European Supervisory Authorities' Committee on Financial Conglomerates (JCFC). Het JCFC werd gevraagd drie hoofdgebieden te onderzoeken: 1) het toepassingsgebied, met name de opnemings- en niet-gereguleerde entiteiten, 2) vereisten inzake interne governance en sancties en 3) bevoegdheidsverlening aan de toezichthouder in het huidige kader. Het advies van deze ETA aan de Commissie komt in dit rapport tot uitdrukking en wordt in voorkomend geval vermeld. <https://eiopa.europa.eu/consultations/consultation-papers/2012-closed-consultations/may-2012/eba-eiopa-and-esmas-joint-consultation-paper-on-its-proposed-response-to-the-european-commissions-call-for-advice-on-the-fundamental-review-of-the-financial-conglomerates-directive-jccp201201/index.html>

<sup>10</sup> De Commissie heeft tussen februari en april 2012 een raadpleging gehouden om erachter te komen hoe de stakeholders denken over het algemene concept aanvullend groepstoezicht, over het Europese perspectief betreffende de beginselen van het Joint Forum en over bepaalde specifieke elementen van de FICOD.

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/financial-conglomerates/call\\_for\\_evidence\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/financial-conglomerates/call_for_evidence_en.htm)

## 2. HET TOEPASSINGSGEBIED VAN DE RICHTLIJN EN DE WETTELIJKE ADRESSATEN VAN DE VEREISTEN

### 2.1. Toepassingsgebied

#### 2.1.1. *Het toepassingsgebied van FICOD en de sectorale wetgeving*

De meeste groepen die in de financiële sector werkzaam zijn, beschikken over een breed gamma van vergunningen. Wanneer men op het toezicht op slechts één soort vergunninghoudende entiteit focust, negeert men andere factoren die een significante impact op het risicoprofiel van de groep als geheel kunnen hebben. Een gefragmenteerde toezichtsaanpak is niet voldoende om de uitdagingen aan te gaan die de huidige groepsstructuren voor het toezicht vormen.

Het kader van aanvullende toezicht op conglomeraten heeft tot doel alle regels die sector- en grensoverschrijdend voor financiële groepen gelden te versterken en aan te vullen. Vanuit regelgevingsoogpunt moeten bijkomende toezichtslagen echter worden vermeden wanneer de sectorale vereisten reeds alle soorten risico's bestrijken die in een groep kunnen ontstaan.

#### 2.1.2. *Bestrijken van niet-gereguleerde entiteiten, inclusief die welke geen financiële activiteiten uitvoeren*

Om groepsrisico's aan te pakken, hetgeen het oorspronkelijke doel van FICOD en de beginselen van het Joint Forum, zoals herbevestigd door de herziene beginselen, was, moet groepstoezicht alle entiteiten in de groep bestrijken die relevant zijn voor het risicoprofiel van de gereguleerde entiteiten in de groep. Daartoe behoort elke entiteit die niet rechtstreeks prudentieel gereguleerd is, ook al voert zij activiteiten buiten de financiële sector uit, inclusief niet-gereguleerde holdings en moederondernemingen aan de top van de groep. Elke niet-gereguleerde entiteit kan verschillende risico's voor een conglomeraat inhouden en kan afzonderlijke aandacht en behandeling vereisen.

Onder de gereguleerde entiteiten wordt bijzonder belang gehecht aan de special purpose entities (SPE's). Het aantal SPE's en de complexiteit van de structuur ervan zijn, samen met de groei van de markten voor securitisatie en gestructureerde financiële producten, vóór de financiële crisis significant toegenomen, maar sedertdien afgenomen. Hoewel het gebruik van SPE's voordelen oplevert en in se wellicht geen probleem vormt, heeft de crisis geïllustreerd dat pover risicobeheer en het niet begrijpen van de risico's van SPE's tot verstoringen en faillissementen kunnen leiden. Op de noodzaak om intragroepsrelaties met SPE's beter te bewaken, is de aandacht gevestigd in het SPE-rapport van 2009 van het Joint Forum<sup>11</sup>.

#### 2.1.3. *Bestrijken van systeemrelevante financiële conglomeraten*

De uitdagingen van het toezicht houden op conglomeraten zijn zeer duidelijk voor groepen die door hun omvang, onderlinge verwevenheid en complexiteit bijzonder kwetsbaar zijn en een bron van systeemrisico zijn.

---

<sup>11</sup> <http://www.bis.org/publ/joint23.pdf>

Elke systeemkritische financiële instelling (SIFI) moet in de eerste plaats onder intensiever toezicht komen door toepassing van het CRD IV- en Solvency II-kader, zowel op individueel als op groeps/geconsolideerd niveau. Als de SIFI daarenboven een conglomeraat is, zou tevens aanvullend toezicht op grond van FICOD gelden. Hoewel de meeste SIFI's conglomeraten zijn, is dit niet altijd het geval. Ook zijn systeemrisico's niet noodzakelijk groepsrisico's. Het lijkt dan ook niet zinvol dan men alle SIFI's onder FICOD probeert te brengen. Voorts zijn de besprekingen op internationaal niveau over de verzekerings-SIFI's nog steeds aan de gang en is de sectorale wetgeving, inclusief de behandeling van bancaire SIFI's, nog niet stabiel.

#### *2.1.4. Drempels voor aanmerking als financieel conglomeraat*

Alle bovenvermelde kwesties houden verband met het definiëren van een conglomeraat en met de drempels voor aanmerking als financieel conglomeraat. De twee in artikel 3 van FICOD aangegeven drempels houden rekening met belangrijkheid en evenredigheid voor het bepalen welke conglomeraten aan aanvullende toezicht op groepsrisico's moeten zijn onderworpen. De eerste drempel beperkt aanvullend toezicht tot die conglomeraten welke zaken doen in de financiële sector en de tweede drempel beperkt aanvullend toezicht tot zeer grote groepen.

De gecombineerde toepassing van de twee drempels en het gebruik van de beschikbare ontheffingen door de toezichthouders hebben tot een situatie geleid waarbij zeer grote bankgroepen die tevens serieuze spelers zijn op de Europese verzekeringsmarkt niet onder aanvullend toezicht staan. Voorts kan gezien de formulering van de bepaling inzake aanmerking als financieel conglomeraat de belangrijkheid van transsectorale activiteiten op verschillende manieren worden bepaald. De formulering kan worden verbeterd om consistente sector- en grensoverstijgende toepassing te garanderen.

Om juridische duidelijkheid te garanderen, is het belangrijk om over gemakkelijk te begrijpen en toe te passen drempels te beschikken. De vraag blijft echter of de drempels en de ontheffingen moeten worden gewijzigd of aangevuld om evenredig en risicogebaseerd toezicht mogelijk te maken.

#### *2.1.5. Industriële groepen die financiële conglomeraten in eigendom hebben*

Hoewel men het erover eens is dat gereguleerde financiële entiteiten vanuit de bredere industriële groep waartoe zij mogelijk behoren aan groepsrisico's blootstaan, kan in dit stadium geen conclusie worden getrokken over de wijze waarop FICOD-vereisten tot bredere niet-financiële groepen kunnen worden uitgebreid. Op grond van de evaluatiebepaling van FICOD1 diende de Commissie na te gaan of de ETA's via het Joint Committee richtsnoeren moeten uitvaardigen voor de beoordeling van de belangrijkheid van de activiteiten van die conglomeraten op de interne markt voor financiële diensten. Momenteel is er geen wetgeving inzake het toezicht op industriële groepen die financiële conglomeraten in eigendom hebben en zijn de ETA's niet bevoegd om richtsnoeren te geven. Hoewel de ETA's ongetwijfeld een hoofdrol zullen spelen in het zorg dragen voor de consistente toepassing van FICOD, is het derhalve voorbarig tot enige conclusie te komen betreffende het feit of de ETA's richtsnoeren over dit specifieke thema moeten geven.

## **2.2. Entiteiten die verantwoordelijk zijn voor het voldoen aan de vereisten op het niveau van de groep**

Het opleggen van vereisten op groepsniveau garandeert geen naleving tenzij hierbij duidelijk wordt bepaald welke entiteit in de financiële groep in laatste instantie verantwoordelijk is voor het beheersen van de risico's op groepsbrede basis en voor regelgevingnaleving inzake groepsvereisten. Daardoor zou een effectievere handhaving van de vereisten door de toezichhoudende autoriteiten mogelijk zijn (dit wordt besproken in punt 4). Er dient rekening te worden gehouden met de wisselwerking met de bepalingen van het vennootschapsrecht die de verantwoordelijkheden van de in laatste instantie verantwoordelijke entiteit beheersen.

Mogelijk dient deze eindverantwoordelijkheid tot de niet-werkholdings aan het hoofd van conglomeraten te worden uitgebreid, hoewel voor holdings die niet primair in de financiële sector actief zijn het toepassingsgebied zou kunnen worden beperkt.

## **3. BEPALINGEN DIE NODIG ZIJN OM DE ONTDEKKING EN BEHEERSING VAN GROEPSRISICO'S TE GARANDEREN**

Doel van het aanvullend toezicht is het ontdekken, bewaken, beheren en beheersen van groepsrisico's. De huidige vereisten in FICOD betreffende kapitaaltoereikendheid (artikel 6), risicoconcentraties (artikel 7), intragroeptransacties (artikel 8) en interne governance (artikelen 9 en 13) beogen deze doelstelling te realiseren. Zij moeten onder meer worden getoetst aan de noodzaak om de verantwoordelijkheid van de moederonderneming van conglomeraten te versterken.

### **3.1. Kapitaal (artikel 6)**

De kapitaalvereisten voor vergunninghoudende entiteiten op enkelvoudige en op geconsolideerde basis worden bepaald door de sectorale wetgeving betreffende het verlenen van een vergunning aan financiële ondernemingen. Artikel 6 van FICOD vereist dat toezichthouders de kapitaaltoereikendheid van een conglomeraat controleren. De in dat artikel bepaalde berekeningsmethoden zijn erop gericht te garanderen dat meervoudig gebruik van kapitaal wordt vermeden.

Uit het Capital Advice van het JCFC van 2007 en 2008<sup>12</sup> is gebleken dat de nationale toezichhoudende autoriteiten het op het niveau van het conglomeraat beschikbare en vereiste kapitaal op een groot aantal verschillende manieren berekenen. Het op grond van artikel 6, lid 2, van FICOD ontwikkelde ontwerp van technische reguleringsnorm, dat op 31 augustus 2012 ter fine van raadpleging is gepubliceerd<sup>13</sup>, bepaalt de methoden voor het berekenen van het kapitaal. De technische norm zal naar verwachting het inconsistente gebruik van kapitaalberekeningsmethoden voor de toepassing van de toetsingsvermogensvereisten op toereikende wijze behandelen en garanderen dat alleen overdraagbaar kapitaal als beschikbaar voor de gereguleerde entiteiten van de groep wordt meegeteld. In feite is, aangezien dit ontwerp van technische

<sup>12</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002L0087:20110104:NL:PDF>

<sup>13</sup> <http://www.eba.europa.eu/cebs/media/Publications/Consultation%20Papers/2012/JC%2002/JC-CP-2012-02-on-RTS-on-Article-6-2-FICOD.pdf>

reguleringsnorm een robuuste en consistente berekening van kapitaal in alle lidstaten moet garanderen, bij de onderhandelingen over het CRD IV-voorstel gebleken dat geen wijzigingen van FICOD noodzakelijk waren om de Bazel III-doelstellingen betreffende een mogelijke dubbeltelling van kapitaalbeleggingen in niet-geconsolideerde verzekeringsdochters te behandelen<sup>14</sup>.

De besprekingen rond de ontwikkeling van deze technische standaard hebben echter verdere problemen betreffende het groepsbrede kapitaalbeleid aan het licht gebracht. Het ontbreekt toezichthouders soms aan inzicht in de beschikbaarheid van kapitaal op het niveau van het conglomeraat. Een en ander zou kunnen worden aangepakt door verplicht te stellen dat kapitaal niet alleen op geconsolideerd niveau, maar ook op individuele of subgeconsolideerde basis aan de toezichthouder wordt gerapporteerd en aan de markt bekendgemaakt.

### **3.2. Risicoconcentraties (artikel 7) en intragroeptransacties (artikel 8)**

De artikelen 7 en 8 betreffende risicoconcentraties en intragroeptransacties voorzien in rapportagevereisten voor ondernemingen. In combinatie met het mogelijke uitbreiden van het toezicht tot niet-gereguleerde entiteiten en het bepalen welke entiteit in laatste instantie verantwoordelijk is voor de naleving van de FICO-vereisten, inclusief rapportageverplichtingen, moeten deze vereisten een toereikend kader verschaffen voor aanvullend toezicht met betrekking tot risicoconcentraties en intragroeptransacties.

De door de ETA's te ontwikkelen richtsnoeren, zoals door FICOD1 vereist wordt, moeten garanderen dat het toezicht op risicoconcentraties en intragroeptransacties op consistente wijze plaatsvindt.

### **3.3. Governance (artikelen 9 en 13)**

Gezien de inherente complexiteit van financiële conglomeraten moet in het kader van de corporate governance de combinatie van de belangen van de erkende stakeholders van de moederonderneming en de andere entiteiten van de groep worden afgewogen en in evenwicht gebracht. Het governancestelsel moet garanderen dat dit evenwicht middels een gemeenschappelijke strategie tot stand wordt gebracht en dat gereguleerde entiteiten de regelgeving op individuele en op groepsbasis naleven.

FICOD, zoals gewijzigd, bevat een vereiste dat conglomeraten toereikende risicobeheerprocessen en internecontrolemechanismen in werking moeten stellen, een ervarings- en betrouwbaarheidsvereiste voor diegenen die de operationele activiteiten van gemengde financiële holdings daadwerkelijk leiden, een vereiste van een 'levenstestament', een transparantievereiste voor de juridische en organisatorische structuur van groepen en een vereiste dat toezichthouders zo goed mogelijk van de in CRD en Solvency II beschikbare governancevereisten gebruik maken.

CRD III en het voorstel voor CRD IV vereisen, evenals Solvency II zal doen, ingevolge de lessen van de crisis, verdere versterking van de corporate governance

---

<sup>14</sup> Zie overweging 56 van het voorstel voor een verordening inzake prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen.



en het beloningsbeleid. Het vereiste van een levenstestament in FICOD1 zou door het kader voor bankherstel en –afwikkeling<sup>15</sup> worden versterkt.

Waar deze kaders nog niet in voorzien, is de afdwingbare verantwoordelijkheid van het hoofd van de groep of het vereiste dat deze juridische entiteit klaar is voor elke vorm van afwikkeling en zorg draagt voor een gezonde groepsstructuur en de behandeling van belangenconflicten. Het kader voor bankherstel en –afwikkeling zou de voorbereiding vereisen van groepafwikkelingsplannen die voor de holding en de bankgroep als geheel gelden.

#### **4. TOEZICHTSINSTRUMENTEN EN TOEZICHTSBEVOEGDHEDEN**

##### **4.1. De huidige regeling en de noodzaak om de toezichtsinstrumenten en toezichtsbevoegdheden te versterken**

Op grond van artikel 14 hebben toezichthouders toegang tot informatie, ook over minderheidsdeelnemingen, wanneer dit voor toezichtsdoeleinden vereist is. Op grond van artikel 16 is de coördinator bevoegd maatregelen te nemen ten aanzien van de holding, en zijn de toezichthouders voor gereguleerde entiteiten bevoegd tegen die entiteiten op te treden bij niet-naleving van de vereisten betreffende kapitaal, risicoconcentraties, intragroepstransacties en governance. In het artikel is alleen sprake van ‘nodige maatregelen’ om de situatie recht te zetten en worden die maatregelen niet nader bepaald. Op grond van Omnibus I kunnen de ETA’s richtsnoeren ontwikkelen voor maatregelen met betrekking tot gemengde financiële holdings, maar die richtsnoeren zijn nog niet ontwikkeld. Artikel 17 vereist dat de lidstaten in sancties of corrigerende maatregelen voorzien die aan gemengde financiële holdings of de feitelijke managers ervan moeten worden opgelegd als deze inbreuk maken op uitvoeringsbepalingen voor FICOD. Het artikel vereist ook dat de lidstaten hun toezichthouders machtigen om de omzeiling van sectorale voorschriften door gereguleerde entiteiten in een financieel conglomeraat te voorkomen of aan te pakken.

De formulering van artikel 16 en het ontbreken van richtsnoeren hebben tot een situatie geleid waarbij er geen EU-breed op financiële conglomeraten toegesneden handhavingskader bestaat. Bijgevolg is het toezicht op financiële conglomeraten sectorgebaseerd met verschillen in nationale uitvoering. Voorts wijzen de ETA’s erop dat het versterken van het sanctioneringsregeling als door het CRD IV-voorstel voorgestaan een ongelijk speelveld tussen financiële conglomeraten kan creëren afhankelijk van het feit of zij door een bank of door een verzekeraar worden geleid. Toch zijn, volgens de ETA’s, de meeste nationale toezichthoudende autoriteiten de mening toegedaan dat de voor sectoraal toezicht beschikbare maatregelen even geschikt zijn voor het toezicht op financiële conglomeraten. Het toezicht op financiële conglomeraten zou dan ook kunnen worden versterkt door het feitelijke gebruik van de bestaande instrumenten te verbeteren.

---

<sup>15</sup> Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van de Richtlijnen 77/91/EEG, 82/891/EG, 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG en 2011/35/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010.

Een sanctioneringsregeling als bedoeld in artikel 17, waarbij lidstaten in geloofwaardige sancties voorzien om de vereisten op geloofwaardige wijze afdwingbaar te maken, bestaat voor conglomeraten niet.

De ETA's doen, mede rekening houdend met de verschillen in nationale uitvoering, acht aanbevelingen<sup>16</sup> zowel om de bevoegdheden en instrumenten waarover de toezichthouders beschikken uit te breiden als om de handhavingsmaatregelen te versterken. Een van de aanbevelingen is de instelling van een handhavingsregeling voor de in laatste instantie verantwoordelijke entiteit en haar dochterondernemingen. Daarbij is een dualistische aanpak vereist, waarbij in handhavingsbevoegdheden wordt voorzien om ten aanzien van groepsbrede risico's tegen de toepentiteit te kunnen optreden en individuele entiteiten voor de nakoming van hun verplichtingen verantwoordelijk te kunnen houden. Bovendien moet de toezichthouder over een minimumpakket informatie-inwinnings- en onderzoeksmaatregelen beschikken. Toezichthouders moeten sancties kunnen opleggen aan gemengde holdings, gemengde verzekeringsholdings en financiële tussenholdings.

#### **4.2. De mogelijkheid om verplichte stresstests in te voeren**

De mogelijkheid om conglomeraten te verplichten stresstests uit te voeren, kan een bijkomend toezichtsinstrument zijn om de vroegtijdige en effectieve bewaking van risico's in het conglomeraat te garanderen. FICOD1 heeft de mogelijkheid (hoewel niet de verplichting) ingevoerd dat de toezichthouder regelmatig stresstests uitvoert. Bovendien mogen, wanneer EU-brede stresstests worden uitgevoerd, de ETA's rekening houden met parameters die de specifieke risico's registreren welke met financiële conglomeraten samenhangen.

### **5. CONCLUSIE**

De criteria voor definiëring van en aanmerking als financieel conglomeraat van een conglomeraat, het bepalen van de moederonderneming die in laatste instantie verantwoordelijk is voor het voldoen aan de groepsbrede vereisten en de versterking van de handhaving met betrekking tot die entiteit zijn de meest relevante kwesties om bij een toekomstige herziening van de richtlijn financiële conglomeraten te behandelen. Het bepalen van de verantwoordelijke moederonderneming zou eveneens de effectieve toepassing van de bestaande vereisten betreffende kapitaaltoereikendheid, risicoconcentraties, intragroepstransacties en interne governance verbeteren.

De regelgevings- en toezichtsomgeving met betrekking tot kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen evolueert. Alle sectorale prudentiële regelgevingen zijn de afgelopen jaren herhaaldelijk significant gewijzigd en bij de wetgevers zijn nog significantere wijzigingen van de regelgevingsregels in behandeling. Voorts wijzigt het voorstel voor de Bankenunie het toezichtskader significant. Bijgevolg, en mede rekening houdend met het standpunt van het European Financial Conglomerates Committee, de toezichthoudende gemeenschap en de sector, acht de Commissie het wenselijk in

---

<sup>16</sup> Zie voetnoot 10.

2013 geen wetgevingswijziging voor te stellen. De Commissie evalueert de situatie constant om een passende timing voor de herziening te bepalen.