

Vergaderjaar 2014–2015

34 100

Wijziging van de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II en de Implementatiewet richtlijn financiële conglomeraten I ter implementatie van de richtlijn 2014/51/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van de Richtlijnen 2003/71/EU en 2009/138/EG alsmede de Verordeningen (EG) nr. 1060/2009, (EU) nr. 1094/2010 en (EU) nr. 1095/2010 wat de bevoegdheden van de Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen) en de Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten) betreft (PbEU 2014, L 153) (Wet implementatie Omnibus II-richtlijn)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 september 2014 en het nader rapport d.d. 2 december 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2014, no.2014001407, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht en de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II ter implementatie van de richtlijn 2014/51/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van de Richtlijnen 2003/71/EU en 2009/138/EG alsmede de Verordeningen (EG) nr. 1060/2009, (EU) nr. 1094/2010 en (EU) nr. 1095/2010 wat de bevoegdheden van de Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen) en de Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten) betreft (PbEU 2014, L 153) (Wet implementatie Omnibus II-richtlijn), met memorie van toelichting.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het voorstel implementeert de Omnibus II-richtlijn. Hiertoe worden bepalingen uit de Wet op het financieel toezicht (Wft) die betrekking hebben op het toezicht op verzekeraars en de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II gewijzigd. De nieuwe bepalingen uit de richtlijn met betrekking tot de waarderingsregels voor de verplichtingen van verzekeraars zullen bij algemene maatregel van bestuur worden geïmplementeerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel, maar maakt opmerkingen over de verstrekking van vertrouwelijke gegevens door de Nederlandse toezichthouders, de overdracht van de verzekeringsportefeuille van verzekeraars en de inzichtelijkheid van het voorstel. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 juli 2014, nr. 2014001407, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 september 2014, nr. W06.14.0276/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen die naar haar oordeel enige aanpassing van het voorstel wenselijk maken. Onderstaand zal de volgorde van opmerkingen zoals de Afdeling in haar advies hanteert worden aangehouden.

1. Vertrouwelijke gegevens of inlichtingen

Artikel 2, onderdeel 18, van de Omnibus II-richtlijn voegt een nieuw artikel in de richtlijn solvabiliteit II² in, waarin is bepaald dat de artikelen 64 en 67 (de artikelen van de richtlijn solvabiliteit II waarin de geheimhoudingsverplichtingen zijn geregeld van nationale toezichthouders en alle personen die daar werkzaam zijn of werkzaam zijn geweest) de onderzoeksbevoegdheden van het Europees parlement (EP) uit hoofde van artikel 226 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie onverlet laten. Dit wordt geïmplementeerd met het voorgestelde nieuwe achtste lid van artikel 1:90 van de Wft op grond waarvan de nationale toezichthouder (DNB of AFM) vertrouwelijke gegevens of inlichtingen kan verstrekken aan een door het EP ingestelde tijdelijke enquêtecommissie.

De Afdeling merkt op dat het voorgestelde artikel 1:90 Wft een discretionaire bevoegdheid omvat voor de nationale toezichthouder om vertrouwelijke gegevens of inlichtingen te verstrekken aan een door het EP ingestelde tijdelijke enquêtecommissie. De tekst van artikel 2, onderdeel 18, van de Omnibus II-richtlijn bevat echter op het eerste gezicht een dwingende verplichting om aan een rechtsgeldig verzoek van een enquêtecommissie tot het verstrekken van gegevens of inlichtingen gehoor te geven. Dat wil zeggen voor zover het Europese recht daartoe noopt. In zoverre lijkt het voorstel niet te stroken met de Omnibus II-richtlijn en kan niet worden vastgesteld of de implementatie op juiste wijze geschiedt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

² 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 verzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II), PB 2009, L 335.

1. Vertrouwelijke gegevens of inlichtingen

De Afdeling merkt op dat het voorgestelde artikel 1:90 Wft een discretionaire bevoegdheid omvat voor de nationale toezichthouder om vertrouwelijke gegevens of inlichtingen te verstrekken aan een door het Europees parlement ingestelde tijdelijke enquêtecommissie, terwijl het op grond van de richtlijn een dwingende verplichting betreft.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is artikel 1:90, achtste lid, van de Wft aangepast. Ingevolge de gewijzigde bepaling is de toezichthouder verplicht, en niet slechts bevoegd, vertrouwelijke toezichtinformatie te verstrekken aan een enquêtecommissie van het Europees parlement indien deze daarom verzoekt.

2. Bedenkingen tegen voorgenomen portefeuilleoverdracht

Op basis van de voorgestelde onderdelen CBb en CI van de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II worden de gronden waarop DNB instemming kan weigeren aan de overdracht van een verzekeringsportefeuille aan een andere verzekeraar aangepast³. De in de implementatiewet solvabiliteit II opgenomen grond kwam erop neer dat de overnemende verzekeraar moet voldoen aan het solvabiliteitskapitaalvereiste. Daaraan wordt als grond in het voorstel toegevoegd dat DNB geen bedenkingen tegen de overdracht heeft. De Afdeling merkt op dat de term «bedenkingen» onbepaald is en daarmee veel kan omvatten. De rechtszekerheid brengt naar het oordeel van de Afdeling mee dat duidelijkheid moet bestaan over de aard van de bedenkingen waarop wordt gedoeld. Hiermee kunnen rechtszaken over de vraag of DNB hieraan op de juiste wijze invulling geeft worden voorkomen.

De Afdeling adviseert de term «bedenkingen» te concretiseren, desnoods door enkele voorbeelden in de toelichting te noemen.

2. Bedenkingen tegen voorgenomen portefeuilleoverdracht

De Afdeling merkt op dat in verband met de rechtszekerheid meer duidelijkheid gewenst is over de precieze aard van de bedenkingen op grond waarvan de Nederlandsche Bank instemming kan weigeren aan een voorgenomen portefeuilleoverdracht.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling wordt opgemerkt dat de term «bedenkingen» al voorkwam in de Wet op het Levensverzekering-bedrijf (Stb. 1922, 716) en in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993. Voor zover bekend heeft deze term nog nimmer aanleiding gegeven tot onduidelijkheid. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel zijn naar aanleiding van het advies enkele voorbeelden toegevoegd die deels zijn ontleend aan vroegere toelichtingen.

3. Opbouw van het voorstel

Wijzigingen die door de Omnibus II-richtlijn in de richtlijn solvabiliteit II zijn aangebracht, worden geïmplementeerd door wijziging van de Wft of door wijziging van de nog niet in werking getreden Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II. Voor die laatste optie wordt gekozen indien een Wft-bepaling die door de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II zal worden gewijzigd, ook weer ter implementatie van de Omnibus II-richtlijn moet worden gewijzigd. In de toelichting ontbreekt een motivering voor deze gekozen opzet.

³ Zie artikel I, onderdeel A, vijftiende en achttiende lid.

Naast wijzigingen ter implementatie van de Omnibus II-richtlijn worden technische correcties aangebracht in de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II, bijvoorbeeld met de door artikel II van het voorstel nieuw in te voegen onderdelen Ua en Ub. Daarnaast worden door wijziging van de Wft bepalingen toegevoegd die dienen om de implementatie van de richtlijn solvabiliteit II sluitend te maken, bijvoorbeeld door artikel I, onderdelen D en E van het voorstel. Ziet de Afdeling het goed dan betreft het in beide gevallen wijzigingen die los staan van de implementatie van de Omnibus II-richtlijn, die abusievelijk niet eerder waren meegenomen in de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II.

Door de gekozen opzet, waarin twee verschillende wetten worden gewijzigd, is niet eenvoudig na te gaan hoe de implementatie van de richtlijn solvabiliteit II, zoals die luidt na wijziging door de Omnibus II-richtlijn, plaatsvindt.

De Afdeling adviseert in de toelichting de gekozen opbouw van het voorstel meer inzichtelijk te maken. Teneinde de implementatie van de richtlijn solvabiliteit II inzichtelijk te maken, kan worden overwogen als bijlage bij de toelichting een overzicht op de te nemen van alle relevante Wft-bepalingen, en daarbij de laatstelijk, door dit voorstel aan te brengen wijzigingen, te markeren.

3. Opbouw van het voorstel

De Afdeling vindt de gekozen opzet van de verdeling van de wijzigingen over de artikelen I en II onduidelijk en adviseert in de toelichting de gekozen opzet meer inzichtelijk te maken.

Mede naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is gekozen voor een andere opzet van het wetsvoorstel. In de nieuwe opzet bevat het wetsvoorstel slechts wijzigingen van de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II en de Implementatiewet richtlijn financiële conglomeraten I en niet langer «rechtstreeks» van de Wet op het financieel toezicht. Zowel de wijzigingen die voortvloeien uit de implementatie van de Omnibus II-richtlijn als herstel van inmiddels geconstateerde onvolkomenheden in de oorspronkelijke implementatie van de richtlijn solvabiliteit II krijgen nu hun beslag in hetzelfde artikel (artikel I). Hiermee is beoogd te komen tot een volledige implementatie van de richtlijn solvabiliteit II en de richtlijn financiële conglomeraten I, zoals die zijn komen te luiden na de aanpassingen door de Omnibus II-richtlijn in de respectievelijke implementatiewetten. Dit komt de inzichtelijkheid van de implementatie ten goede.

4. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

4. Redactionele kanttekeningen

Met de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is rekening gehouden.

5. Andere aanpassingen in het wetsvoorstel

Naast de aanpassingen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht als gevolg van het advies van de Afdeling is nog een belangrijke technische aanpassing aangebracht. Bij het opstellen van de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II werd verondersteld dat verzekeraars met beperkte risico-omvang op grond van artikel 4, vierde lid, laatste alinea, van de richtlijn solvabiliteit II altijd een vergunning op basis van artikel 14 van die

richtlijn (een zogenaamde Solvency II vergunning) moesten bezitten indien zij een bijkantoor in een andere lidstaat dan de lidstaat van hun zetel hebben of diensten verrichten naar een andere lidstaat. Bij nader inzien rees de vraag of deze interpretatie van artikel 4, vierde lid, laatste alinea, van de richtlijn solvabiliteit II wel juist was. Navraag bij de Europese Commissie leerde dat ook verzekeraars met zetel in andere lidstaten die niet onder de richtlijn solvabiliteit II vallen, in Nederland actief moeten kunnen zijn zonder een Solvency II vergunning, hetzij via een bijkantoor in Nederland, hetzij via dienstverrichting. Nu dit duidelijk is geworden, wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om dit inzicht in het onderhavige wetsvoorstel mee te nemen. Hiertoe zijn de paragrafen over de markttoegang en uitoefeningsvoorwaarden voor natura-uitvaartverzekeraars omgevormd tot paragrafen over verzekeraars met beperkte risico-omvang. Deze aanpassingen bewerkstelligen dat deze verzekeraars, indien zij hun zetel in een andere lidstaat (of elders buiten Nederland) hebben, alhier een vergunning kunnen krijgen indien zij als verzekeraar met beperkte risico-omvang in Nederland actief willen zijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W06.14.0276/111

- In het in artikel 1, onderdeel L, voorgestelde artikel 3:40, onderdelen a en b, Wft na «de richtlijn solvabiliteit II» invoegen: en het bedrijf van levensverzekeraar of schadeverzekeraar uitoefent vanuit een bijkantoor in Nederland.
- Artikel 2:36, tweede tot en met vijfde lid, Wft en het in artikel II, onderdeel A, subonderdeel 8, voorgestelde artikel 2:38a Wft samenvoegen.
- In artikel II, onderdeel A, subonderdeel 19, «CM» vervangen door: CK.
- In artikel II, onderdeel A, subonderdeel 25, onder j, voorgestelde artikel 3:288i, eerste lid, onder b, Wft «materiële» vervangen door: materieel.
- Voorts verduidelijken wat met een «materieel verbonden onderneming» wordt bedoeld.
- In het in artikel II, onderdeel A, subonderdeel 25, onder j, voorgestelde artikel 3:288i, vierde lid, onderdeel b, «voor» vervangen door «over» en «artikel 3:73b, eerste en tweede lid» vervangen door «artikel 3:73c, eerste en tweede lid».
- Aan het in artikel II, onderdeel A, voorgestelde artikel 3:288i, vierde lid, Wft een onderdeel toevoegen waarin wordt bepaald dat artikel 3:73c, eerste lid, Wft niet van toepassing is indien artikel 3:288i, vierde lid, onderdeel a, Wft toepassing vindt.
- In artikel II, onderdeel C, subonderdeel 2, «gebruikmaking van de artikelen 2:33a en 3:3» vervangen door: gebruikmaking van een vrijstelling als bedoeld in artikel 2:33a of 3:3.
- In artikel II, onderdeel D, subonderdeel 1, «die richtlijn» vervangen door: dat artikel.
- In het in artikel II, onderdeel J, voorgestelde artikel 1:56, tiende lid, Wft «EIOPA» vervangen door: Europese autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen.