

Vergaderjaar 2022–2023

36 314

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Algemene wet bestuursrecht en de Faillissementswet in verband met de rechtsbescherming bij de afwikkeling van verzekeraars en enige andere verbeteringen in het kader voor herstel en afwikkeling van verzekeraars (Wijzigingswet herstel en afwikkeling van verzekeraars)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 mei 2023

Algemeen

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. De vragen worden zo veel mogelijk beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag. Voor zover vragen, vanwege overeenkomst in onderwerp, gezamenlijk beantwoord zijn, is dit vermeld.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat het wetsvoorstel enerzijds een gevolg is van aanpassingen in de resolutiewetgeving voor banken, die voor verzekeraars gespiegeld worden en anderzijds enkele onjuistheden en omissies worden hersteld. Deze leden vragen de regering om toe te lichten hoe deze onjuistheden en omissies zijn gevonden en of naast het spiegelen van bankenwetgeving ook een specifieke analyse voor de verzekeringssector is gemaakt.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet herstel en afwikkeling verzekeraars (Whav) op 1 januari 2019 is DNB verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. DNB stelt afwikkelingsplannen op voor alle verzekeraars en groepen die vallen binnen de reikwijdte van hoofdstuk 3a.2 van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en waarvan wordt voorzien dat zij in voorkomend geval in resolutie afgewikkeld zullen worden. Een belangrijk onderdeel van die afwikkelingsplannen is te beoordelen welke afwikkelingsinstrumenten eventueel zullen worden ingezet en op welke wijze dat zal gebeuren. In dat kader zijn door DNB praktische, economische en juridische analyses gemaakt van de afzonderlijke bepalingen van de Whav waarin die instrumenten en hun toepassing worden geregeld. Daarbij heeft DNB vastgesteld dat de voor verzekeraars geldende regels op een aantal punten weliswaar hetzelfde beogen als de voor banken geldende regels waarop zij zijn gebaseerd, maar de formulering van de voor

verzekeraars geldende regels verschilt zonder dat daarvoor een aanwijsbare reden bestaat. Ook op enkele andere punten hebben de analyses van DNB geleid tot de vaststelling dat de regels niet helemaal duidelijk zijn geformuleerd, waardoor bij de toepassing van die regels mogelijk interpretatieproblemen kunnen ontstaan. Dat zou DNB kunnen hinderen in de uitoefening van haar resolutietaak en zo mogelijk ten koste gaan van de bescherming van polishouders. DNB heeft in haar genoemde analyses geconstateerd dat beperkte wettelijke ingrepen volstaan om de gesignaleerde verbeterpunten te adresseren en in haar gebruikelijke wetgevingsbrief gevraagd die ingrepen spoedig door te voeren.

Daarnaast vragen deze leden de regering om nader toe te lichten op welke onderdelen van het resolutieraamwerk voor verzekeraars opnieuw wijzigingen te verwachten zijn als gevolg van het voorstel voor de «richtlijn betreffende de totstandkoming van een kader voor herstel en afwikkeling van verzekerings- en herverzekeringsondernemingen».

Zoals aangegeven in het BNC-fiche voor het richtlijnvoorstel betreffende de totstandkoming van een kader voor herstel en afwikkeling van verzekerings- en herverzekeringsondernemingen (Insurance Recovery and Resolution Directive (IRRDR)), is de Nederlandse kabinetsinzet erop gericht om te waarborgen dat het uiteindelijke raamwerk zoveel mogelijk in lijn is met het reeds bestaande nationale wettelijk kader voor herstel en afwikkeling van verzekeraars.¹ Het Raadsakkoord ten aanzien van de IRRDR, dat bereikt is in december 2022,² voldoet op grote lijnen aan die inzet. Het Europees Parlement (EP) heeft haar eerste lezing van het voorstel echter nog niet afgerond. Naar verwachting zal het EP deze in de eerste helft van dit jaar afronden met een plenaire stemming, waarna de triloof fase van de onderhandelingen zal starten. De onderhandelingen over het richtlijnvoorstel moeten verder zijn voortgeschreden alvorens een definitieve inschatting kan worden gemaakt van de noodzakelijke wijzigingen als gevolg hiervan. Gelet op het Europese karakter van de richtlijn zullen in ieder geval bepalingen die zien op samenwerking met resolutieautoriteiten in andere lidstaten ten behoeve van de Europese verzekeringsgroepen worden toegevoegd aan het Nederlandse kader, hetgeen het kabinet ook wenselijk acht. Bij de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel is overwogen dat het niet waarschijnlijk is dat de thans voorgestelde wijzigingen in het nationale kader moeten worden teruggedraaid als gevolg van de nog tot stand te komen richtlijn.

De leden van de D66-fractie steunen de aanvulling op de Insurance Recovery and Resolution Directive (IRRDR) al voordat de onderhandelingen daarover zijn afgerond in Europa. Wel vragen deze leden of de regering in contact is geweest met andere lidstaten, of er ook andere lidstaten zijn die dergelijke nationale wetgeving overwegen en zo ja, in welke mate deze nationale regels verschillen. Graag zien deze leden namelijk dat verzekeraars die in meerdere lidstaten actief zijn met zo min mogelijk verschillende regimes te maken krijgen. Hoe ziet de regering dat?

Nederland heeft veel contact met andere lidstaten over dit onderwerp, onder andere in het kader van de lopende IRRDR-onderhandelingen. Het Franse herstel- en afwikkelingsregime voor verzekeraars is bovendien deels op basis van de Nederlandse Wvav tot stand gekomen. Naast Frankrijk en Nederland, hebben ook Griekenland en Roemenië momenteel een stelsel voor herstel en afwikkeling van verzekeraars. Veel lidstaten

¹ Zie uitgebreider: Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3235 (BNC Fiche).

² <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/20/council-agrees-position-on-establishing-a-framework-for-the-recovery-and-resolution-of-insurance-and-reinsurance-undertakings-irrd/>.

beschikken echter nog niet over een dergelijk kader. Deze lidstaten zullen de IRRD-onderhandelingen afwachten alvorens een dergelijk kader in te voeren.

Het doel van de IRRD is om via minimumharmonisatie te bereiken dat alle EU-lidstaten over een kader voor herstel en afwikkeling voor verzekeraars beschikken dat aan bepaalde basisharmonisatie voldoet. Dat acht ik met de leden van de D66-fractie ook van belang. Daarnaast richt de IRRD zich ook op samenwerking tussen lidstaten indien sprake is van grensoverschrijdende resolutiegevallen. De regering is voorstander van dit voorstel.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties lezen dat het resolutie-raamwerk voor verzekeraars aansluit bij de Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD). Deze leden merken op dat onlangs, in het licht van het falen van SVB, Signature Bank en Credit Suisse, de intentie is uitgesproken het BRRD-raamwerk te herzien. Deze leden vragen of de regering in kan gaan op de vraag of, mocht dit raamwerk de aankomende tijd opnieuw herzien worden, dit ook zal betekenen dat de Wijzigingswet herstel en afwikkeling van verzekeraars (Whav) ook weer gewijzigd zal worden.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA verwijzen naar de nieuwe Commissievoorstellen die op 18 april jl. zijn gepubliceerd en die voorzien in aanpassingen van het resolutieraamwerk voor banken. Deze voorstellen stonden al langer op de planning: de onrust in het bankenlandschap vormde hiervoor geen aanleiding. Het gaat bij de wijzigingen in de Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) bijvoorbeeld om vraagstukken met betrekking tot het *minimum requirement for own funds and eligible liabilities* (MREL) en het depositogarantiestelsel. Ik zal uw Kamer eind mei nader informeren over het standpunt van het kabinet ten aanzien van deze voorstellen.

De bedrijfsmodellen en bijbehorende risico's van banken en verzekeraars zijn verschillend van aard. Het falen van SVB, Signature Bank en Credit Suisse zijn als zodanig dan ook geen aanleiding om het verzekeringsresolutieraamwerk opnieuw tegen het licht te houden. De BRRD en IRRD zijn twee aparte kaders met hun eigen toepassingsbereik, die afzonderlijk van elkaar beschouwd dienen te worden. Niettemin is er overlap in het resolutie-instrumentarium voor banken en dat voor verzekeraars. Daarom is er bij het opstellen van de Whav aangesloten bij de BRRD en de implementatie daarvan. Met de invoering van de Implementatiewet verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit van banken en beleggingsondernemingen (Implementatiewet BRRD II) is een aantal omissies in de resolutiewetgeving voor banken (eerdere implementatie BRRD I) geconstateerd en hersteld. Aangezien het Nederlandse resolutieraamwerk voor verzekeraars grotendeels is gebaseerd op het raamwerk voor banken, is het wenselijk om vergelijkbare wijzigingen door te voeren in het resolutieraamwerk voor verzekeraars en daarbij meteen enkele onjuistheden en wetstechnische onvolkomenheden te herstellen. Mocht er naar aanleiding van de aanpassingen in het resolutieraamwerk voor banken, die op 18 april jl. zijn voorgesteld, reden zijn om het herstel- en resolutiekader voor verzekeraars eveneens aan te passen, dan zal dat in de toekomst in beginsel via een aanpassing van de IRRD plaatsvinden.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties vragen of de regering in kan gaan op de geleerde lessen uit het Conservatrix-faillissement met betrekking tot de effectiviteit en doelmatigheid van de Whav en op welke wijze die casus bijgedragen heeft aan de onderhavige wijzigingen. Is er, met andere woorden, een verband tussen (de geleerde lessen uit) dat faillissement en de voorgestelde wetswijzigingen?

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot het stroomlijnen van het rechtsbeschermingsregime bij de afwikkeling van verzekeraars en het doorvoeren van een aantal kleinere verbeteringen in het resolutie-raamwerk voor verzekeraars. Het faillissement van Conservatrix was niet de aanleiding voor de verbeteringen die met het onderhavige wetsvoorstel worden geregeld, hoewel de wijzigingen wel in algemene zin beogen bij te dragen aan een beter instrumentarium bij mogelijke toekomstige gevallen van het falen van een verzekeraar.

Aan de geleerde lessen uit het faillissement van Conservatrix zal separaat opvolging worden gegeven. Naar aanleiding van het faillissement van Conservatrix heeft de Evaluatiecommissie Conservatrix (verder «de Evaluatiecommissie») in 2021 onderzoek gedaan naar de handelwijze van DNB en het Ministerie van Financiën ten aanzien van Conservatrix bij de overdracht aan Trier Holding B.V. en in de periode daarna tot aan het faillissement. Ook heeft de Evaluatiecommissie de toereikendheid van het wettelijke kader onderzocht.³ De Evaluatiecommissie heeft naar aanleiding van haar onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan. In mijn reactie op deze aanbevelingen die ik eerder met uw Kamer heb gedeeld, heb ik aangegeven op welke wijze, ook door DNB, opvolging wordt gegeven aan de implementatie van deze aanbevelingen.⁴ Hierover zal ik uw Kamer separaat informeren.

Daarnaast ben ik voornemens om met de curatoren in gesprek te gaan om te horen wat hun ervaringen zijn met de toepassing van de relevante wetgeving, waaronder de met de Whav in het leven geroepen bepalingen, bij de afwikkeling van het faillissement van Conservatrix. Als daaruit inzichten volgen over mogelijke verbeteringen in de regelgeving, dan zal ik bezien of en zo ja, op welke wijze, deze verbeteringen zo goed mogelijk in het wetgevend kader kunnen worden geïmplementeerd.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties vragen of de regering nogmaals kan ingaan op het in 2019 afschaffen van de garantieregeling voor depositohouders in 2019 en om toe te lichten waarom een herintroductie van deze garantieregeling niet zou bijdragen aan effectieve bescherming van polishouders.

Ik begrijp de vraag van de leden van de GroenLinks en PvdA-fracties zo dat deze ziet op de opvangregeling voor levensverzekeraars. De opvangregeling is met de inwerkingtreding van de Whav op 1 januari 2019 komen te vervallen. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is toegelicht waarom de opvangregeling niet meer effectief kon zijn en dus is afgeschaft. De drie redenen daarvoor zijn de volgende.⁵ Ten eerste kon de opvangregeling niet voldoen aan de vernieuwde eisen ten aanzien van het verlenen van staatssteun aan verzekeraars van de Europese Commissie. Ten tweede was de opvangregeling door het beperkte beschikbare bedrag, circa EUR 134 miljoen maximaal, bedoeld om kleine en middelgrote levensverzekeraars op te vangen en bood zij geen soelaas voor de grote levensverzekeraars. Door de geconcentreerde aard van de Nederlandse levensverzekeringsmarkt zou de inzetbaarheid van dit instrument zeer beperkt zijn. Ten slotte nam door een aanpassing in de prudentiële regelgeving voor verzekeraars (de overgang van Solvency I naar Solvency II in 2016) ook het effect op de solvabiliteitspositie van de verzekeraar als gevolg van een herverzekering in het kader van de opvangregeling af. Met andere woorden, een herverzekering zal een verzekeraar in solvabiliteitsproblemen minder dan onder Solvency I

³ Kamerstukken II 2021/22, 29 507, nr. 157.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 29 507, nr. 158.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 842, nr. 3.

helpen deze positie te verbeteren. De conclusie was dan ook dat de opvangregeling in die vormgeving niet effectief kon zijn. Onderdelen van de opvangregeling, zoals de verplichte portefeuilleoverdracht, zijn wel teruggekomen in het afwikkelingskader voor verzekeraars, zodat het gedachtegoed achter de opvangregeling – levensverzekeringsportefeuilles zo veel mogelijk continueren – wel in stand is gebleven. Voor meer informatie hieromtrent verwijs ik naar mijn brief van 4 maart 2021 met betrekking tot de beantwoording van Kamervragen ten aanzien van het faillissement van Conservatrix.⁶

Om voornoemde redenen, die onverminderd opgaan, ligt het niet in de rede dat de opvangregeling wordt geherintroduceerd. Wel heb ik in mijn reactie op de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie Conservatrix en op het door KPMG uitgevoerde onderzoek naar een verzekeringsgarantiestelsel (*insurance guarantee scheme*, hierna: IGS) toegezegd dat ik zal verkennen of en onder welke condities een verzekeringsgarantiestelsel wenselijk is. Deze verkenning wordt momenteel uitgevoerd. Naar verwachting zal ik uw Kamer rond de zomer over de uitkomsten van deze verkenning informeren.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties vragen of de regering een overzicht (huidig, dan wel het meest actueel) kan geven van garantieregelingen van alle EU-lidstaten voor polishouders van verzekeraars. Klopt het dat Nederland een van de weinige lidstaten is zonder dergelijke garantieregeling?

Volgens EIOPA beschikken 19 EU-lidstaten over een vorm van IGS,⁷ exclusief de garantieregelingen die uitsluitend de door Europese wetgeving verplichte garantie bieden voor de wettelijke aansprakelijkheidsverzekeringen voor autoschade. Deze IGS-stelsels in de lidstaten hebben tot doel om polishouders van vooraf bepaalde soorten verzekeringscontracten geheel of gedeeltelijk te compenseren voor schade die zij lijden als gevolg van het falen van een verzekeraar, dan wel om die polissen te continueren na het falen van een verzekeraar. In sommige gevallen kunnen de middelen van een dergelijk IGS ook worden gebruikt voor een overdracht van een portefeuille van een falende verzekeraar aan een andere verzekeraar. Daarbij zal wel steeds moeten worden voldaan aan de regelgeving met betrekking tot staatssteun. De inrichting van de verschillende IGS-stelsels en de dekking die deze stelsels bieden verschilt tussen de lidstaten.

Nederland beschikt over garantieregelingen voor polishouders en verzekerden van verzekeraars in resolutie of in faillissement als het gaat om schade met betrekking tot de wettelijke aansprakelijkheid motorrijtuigenverzekering en de basisverzekering in de Zorgverzekeringswet. Daarnaast vormt het resolutiekader voor verzekeraars in Nederland een belangrijke waarborg voor de bescherming van polishouderbelangen. Zoals vermeld in het antwoord op de vorige vraag, verkent de regering momenteel of en zo ja onder welke condities een uitgebreider verzekeringsgarantiestelsel ook in Nederland wenselijk is.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties vragen of de regering toe kan lichten wat de taxatie is van andere lidstaten van het compatibel zijn van een garantieregeling voor polishouders met het staatssteunkader.

⁶ Kamerstukken II, 2020/21, 29 507, nr. 153.

⁷ Oostenrijk, België, Bulgarije, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Duistland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Malta, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal en Roemenië. Zie EIOPA, Background document on the opinion on the 2020 review of Solvency II, EIOPA-BoS-20/750, Annex 13.1.

De compatibiliteit van een IGS met het staatssteunkader zal afhangen van de inrichting en de toepassing ervan. Het Europese staatssteunkader is erop gericht onterechte overheidsinterventie te voorkomen, wanneer deze de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bedrijfstakken vervalst of dreigt te vervalsen en handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Doorgaans zullen de middelen van een IGS daarom niet ten goede komen aan de verzekeraar zelf, maar aan de polishouder die schade lijdt als gevolg van het falen van zijn of haar verzekeraar. In zulke gevallen kan een IGS compatibel zijn met de staatssteunregels.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties vragen de regering om de timing van indiening van het onderhavige wetsvoorstel toe te lichten, omdat op dit moment ook over de IRRD wordt onderhandeld.

De materiële aanpassingen in dit voorstel zijn veelal voorgesteld naar aanleiding van de implementatie van BRRD II. Met de invoering van de Implementatiewet verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit van banken en beleggingsondernemingen (Implementatiewet BRRD II) begin 2022 is een aantal omissies in de resolutiewetgeving voor banken (eerdere implementatie BRRD I) geconstateerd en hersteld. Aangezien het Nederlandse resolutieraamwerk voor verzekeraars grotendeels is gebaseerd op het raamwerk voor banken, is het wenselijk om vergelijkbare wijzigingen door te voeren in het resolutieraamwerk voor verzekeraars en daarbij meteen enkele onjuistheden en wetstechnische onvolkomenheden te herstellen. Omdat tot op heden niet met zekerheid is vast te stellen of en zo ja op welk moment de IRRD in werking zal treden en om te voorkomen dat in de tussentijd onnodig rechtsonzekerheid ontstaat, is besloten de onderhavige wijzigingen nu alvast in een afzonderlijk wetsvoorstel te regelen.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is rekening gehouden met het voorstel voor de IRRD. De voorgestelde wijzigingen overlappen materieel dan ook niet met het voorstel voor de IRRD. Een uitzondering hierop is de stroomlijning van het rechtsbeschermingsregime bij de afwikkeling van een verzekeraar. Ook de IRRD bevat een bepaling (artikel 65) die, indien tot richtlijn verheven, eveneens zou nopen tot stroomlijning van het bijzondere bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsregime. De verwachting is daardoor dat de in het onderhavige wetsvoorstel vervatte wijziging aangaande het rechtsbeschermingsregime in stand kan blijven, ook na het tot stand komen van de IRRD.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties vragen de regering nogmaals in te gaan op de mogelijkheid dat de Whav aangepast moet worden omdat deze niet in lijn blijkt te zijn met de IRRD, op een zodanige wijze dat niet aan toekomstige Europese minimumvereisten voldaan wordt.

Nederland zet zich er zoals opgemerkt voor in dat het bestaande kader voor herstel en afwikkeling in Nederland zoveel mogelijk in stand kan blijven. Gezien het feit dat de onderhandelingen over de IRRD nog niet zijn afgerond, is het desalniettemin niet ondenkbaar dat de IRRD tot wijzigingen zal nopen van het Nederlandse herstel en afwikkelingskader voor verzekeraars. Na afronding van de triloof fase kan worden beoordeeld in hoeverre dat het geval is. Eventuele aanpassingen zullen worden doorgevoerd in een afzonderlijk wetstraject ter implementatie van de IRRD. Ten aanzien van de wijzigingen die met het onderhavige wetsvoorstel worden doorgevoerd, is de verwachting dat deze niet gewijzigd zullen moeten worden als gevolg van de IRRD.

2. Stroomlijning rechtsbescherming afwikkeling

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of het klopt dat het voorliggende wetsvoorstel de beroepsprocedures bij het voorbereidend crisisplan en afwikkelingsplan niet wijzigt. Deze leden begrijpen de afweging om het besluit tot inzet van afwikkelmaatregelen en het afwikkelbesluit als achtereenvolgende besluiten te zien en tegen één van beide bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te stellen, maar hebben hier wel enkele verduidelijkende vragen bij. Klopt het dat het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) kan besluiten het afwikkelbesluit van DNB te vernietigen, maar de rechtsgevolgen wel (gedeeltelijk) in stand kan laten? Neemt het gewicht van redenen om hiertoe te besluiten toe wanneer het beroep bij het CBB bij het afwikkelbesluit zelf plaatsvindt en niet bij het besluit tot inzet van afwikkelmaatregelen? Zo nee, waarom niet? Welke toetsing beoogt de regering hierbij van het DNB-besluit door het CBB en heeft de regering hierbij overwogen om de rechter expliciet(er) te laten toetsen op proportionaliteit en/of algemeen belang?

Het voorbereidend crisisplan, dat ervoor dient te zorgen dat een verzekeraar in financieel gezonde tijden nadenkt over de te nemen stappen indien zijn financiële positie aanzienlijk verslechtert, wordt door de verzekeraar zelf opgesteld. De beoordeling door DNB van het voorbereidend crisisplan geldt als besluit waartegen bezwaar en beroep open staat. Het is juist, zoals de leden van de VVD-fractie vragen, dat de beroepsprocedure tegen die beoordeling niet wordt gewijzigd door dit voorstel. De vaststelling van een afwikkelingsplan door DNB, dat de mogelijkheden beschrijft voor de toepassing van de afwikkelingsinstrumenten en -bevoegdheden op de verzekeraar wanneer deze in financiële moeilijkheden is geraakt, is geen besluit. Bijgevolg bestaat hiertegen geen mogelijkheid tot beroep.

Ten aanzien van de vraag of het CBB het afwikkelbesluit – dat wil zeggen het door DNB genomen besluit om tot afwikkeling van de verzekeraar over te gaan – kan vernietigen, maar de rechtsgevolgen (gedeeltelijk) in stand kan laten, is het antwoord dat dit inderdaad mogelijk is. Indien het CBB een besluit vernietigt, kan het college met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel of gedeeltelijk in stand blijven. In de Wet op het financieel toezicht (Wft) wordt verlangd dat de rechter hiertoe in ieder geval beslist, indien dit noodzakelijk is ter bescherming van de belangen van te goeder trouw handelende derden, die ingevolge het besluit tot het nemen van een afwikkelingsmaatregel, andere eigendomsinstrumenten, activa, rechten of passiva van de entiteit in afwikkeling hebben verkregen.⁸

Gelet op het belang van vertrouwen van de polishouders en de stabiliteit van het financiële stelsel ten aanzien van verzekeraars in die in financiële problemen verkeren, vragen de leden van de D66-fractie naar de samenhang van de wetgeving rond het herstel en de afwikkeling van verzekeraars in relatie tot een garantiefonds om te borgen dat schades te allen tijde vergoed kunnen worden. Kan de regering toelichten waarom er bij verzekeraars geen stelsel is dat, analoog aan het depositogarantiestelsel, borgt dat vergoedingen kunnen worden uitbetaald, ook als een verzekeraar (daardoor) failliet gaat?

⁸ Zie artikel 3a:137 Wft.

Tijdens de parlementaire behandeling van het «Wetsvoorstel herstel en afwikkeling van verzekeraars» is de introductie van een verzekeringsgarantiestelsel (IGS) in Nederland aan de orde gekomen. Destijds is er bewust voor gekozen om bescherming van polishouders op een andere wijze vorm te geven dan middels een breed IGS. Hiervoor werden drie redenen aangevoerd.⁹ In de eerste plaats werd aangevoerd dat een fenomeen gelijk aan een *bank run* zich niet voor kan doen bij verzekeraars. Hierdoor werd een mechanisme analoog aan een depositogarantiestelsel of beleggerscompensatiestelsel, dat kan bijdragen aan vertrouwensherstel om het risico op een bank run te verminderen, niet noodzakelijk geacht. In de tweede plaats geldt dat verzekeringscrediteuren (zowel bij een schade- als levensverzekeraar) een bijzonder bevoorrechte vordering op de boedel genieten. Dit gegeven, tezamen met het kader voor herstel en afwikkeling van verzekeraars, betekent dat de schade voor polishouders in afwikkeling of faillissement zoveel mogelijk beperkt kan worden. Daarmee wordt het met een garantiestelsel beoogde effect – bescherming van polishouders – op een andere wijze bereikt. Tenslotte werd aangevoerd dat een garantiestelsel – indien het ook voor uitzonderlijke situaties een geloofwaardige dekking dient te bieden – gegeven de omvangrijke Nederlandse (levens-) verzekeringsmarkt een zeer kostbare aangelegenheid is die daardoor voor de polishouders aanmerkelijk hogere kosten mee zou brengen. De af te geven garantie zou in een dergelijk stelsel omvangrijk moeten zijn, gegeven de grote bedragen die bijvoorbeeld met een pensioenverzekering, kapitaalverzekering voor de eigen woning of arbeidsongeschiktheidsverzekering, gemoeid kunnen zijn.

Zoals ik eerder aan uw Kamer heb toegezegd wordt momenteel verkend of en onder welke condities een verzekeringsgarantiestelsel alsnog wenselijk is.¹⁰ Naar verwachting zal ik uw Kamer rond de zomer over de uitkomsten van deze verkenning kunnen informeren.

§ 3. Regeldruk

Hoewel de leden van de D66-fractie de constatering dat de regeldruk niet wordt vergroot met het voorliggende wetsvoorstel steunen, vragen deze leden de regering of een specifieke vergroting wenselijk kan zijn. Deze leden zien namelijk een risico dat verzekeraars een massale schade, bijvoorbeeld als gevolg van een overstroming, niet individueel kunnen dragen. Daarbij kan de situatie ontstaan dat verzekeraars dit risico niet willen verzekeren, terwijl de klimaatopgave waar ook Nederland voor staat helaas kan betekenen dat het risico op schade als gevolg van klimaatverandering toeneemt. Kan de regering daarom toelichten welke stappen worden gezet om de beschikbaarheid van verzekeringen voor schades die groot en collectief zijn als ze zich materialiseren te borgen?

De leden van de D66-fractie zien een risico dat verzekeraars een massale schade, bijvoorbeeld als gevolg van een overstroming, niet individueel kunnen dragen. Daarom vragen zij de regering om toe te lichten welke stappen worden gezet om de beschikbaarheid van verzekeringen voor schades die groot en collectief zijn als ze zich materialiseren te borgen.

Zoals is toegezegd in de beleidsagenda duurzame financiering, verkent het kabinet welke beleidsopties voorhanden zijn om de verzekeraarbaarheid van klimaatgerelateerde schade te verbeteren. Momenteel loopt deze verkenning en verwachten wij uw Kamer voor het einde van deze kabinetsperiode te informeren over deze beleidsopties.

⁹ Zie Kamerstukken I 2017/18, 34 842, C, p. 4.

¹⁰ Brief van de Minister van Financiën van 5 april 2022, kenmerk 2022-000008915.

§ 5. Uitvoering

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering De Nederlandsche Bank (DNB) heeft verzocht een uitvoeringstoets te verrichten voor dit wetsvoorstel en dat DNB heeft aangegeven dat deze wet uitvoerbaar is. Deze leden verzoeken de regering dit oordeel verder toe te lichten, daar specificering van de uitvoeringstoets momenteel ontbreekt. Is er sprake van knelpunten in de uitvoering maar worden de voordelen groter geacht of is er in algemene zin geen sprake van enig uitvoeringsknelpunt?

In haar uitvoeringstoets, die als bijlage aan deze nota naar aanleiding van het verslag is gehecht,¹¹ geeft DNB te kennen het doel van de Wijzigingswet, namelijk het stroomlijnen van het rechtsbeschermingsregime bij de afwikkeling van verzekeraars en het doorvoeren van een aantal verbeteringen in het resolutie- en faillissementsraamwerk voor verzekeraars, alsmede de voorgestelde wijzigingen en de daarbij gegeven toelichting geheel te onderschrijven. Zij verwijst daarbij naar haar wetgevingsbrief van 6 april 2022, waarin zij naar voren bracht dat het resolutieraamwerk voor verzekeraars op punten dient te worden verbeterd. De door DNB naar voren gebrachte verbeterpunten vinden hun oorsprong in de juridische en praktische analyses die DNB in het kader van de uitoefening van haar resolutietaak heeft gemaakt van de desbetreffende bepalingen. DNB verwacht daarom in het algemeen dat het wetsvoorstel de uitvoerbaarheid van de wetgeving inzake resolutie van verzekeraars ten goede zal komen en is om die reden van oordeel dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties lezen dat DNB betrokken is geweest bij de uitvoeringsaspecten en dat er een uitvoeringstoets is uitgevoerd. Deze leden vragen of de regering kan toelichten of hieruit knelpunten naar boven zijn gekomen.

DNB is als resolutieautoriteit hoofdverantwoordelijk voor de uitvoering van het thans voorliggende wetsvoorstel en is vanaf het begin nauw betrokken geweest bij de totstandkoming daarvan. Zoals in antwoord op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie is toegelicht, zijn er bij de door DNB verrichte uitvoeringstoets geen knelpunten naar voren gekomen.

II. ARTIKELSGEWIJS

G (artikel 3A:81) Omdat de leden van de D66-fractie lezen dat DNB kan afzien van het opstellen van een afwikkelingsplan als het van oordeel is dat de afwikkelbaarheid voldoende is gewaarborgd, vragen deze leden naar afwikkeling van verzekeraars die too big to fail zouden zijn. Voorts vragen deze leden welke waarborgen er zijn om ervoor te zorgen dat het oordeel van DNB vergelijkbaar is voor verschillende verzekeraars.

Allereerst verdient het vermelding dat een verzekeraar meestal niet op eenzelfde manier *too big to fail* is als een bank. In tegenstelling tot banken verlenen verzekeraars geen kritieke functies m.b.t. het in stand houden van het betalingsverkeer. Dat neemt niet weg dat ook een verzekeraar een belangrijke rol kan spelen in de maatschappij en dat het falen van zo een verzekeraar belangrijke gevolgen kan hebben. Dat kan omdat de betreffende verzekeraar verzekeringen aanbiedt die niet gemakkelijk te vervangen zijn, ofwel omdat de verzekeraar zo groot is dat polishouders van deze verzekeraar vanwege een capaciteitsgebrek op de markt niet zomaar kunnen overstappen naar een andere verzekeraar. Voor dergelijke

¹¹ Zie ook de wetgevingskalender: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK014189>.

gevallen bestaan de afwikkelingsinstrumenten die kunnen zorgen voor een ordentelijke afwikkeling van de verzekeraar, waarbij de belangen van de polishouders op een goede manier worden beschermd. De afwikkeling van dergelijke grote verzekeraars of verzekeraars die kritieke verzekeringsproducten aanbieden zal, in het geval dat zij falen, naar verwachting in het algemeen belang zijn. Derhalve zal voor hen een afwikkelplan beschikbaar zijn.

Ten slotte geldt dat DNB gebonden is aan het gelijkheidsbeginsel. In gelijke gevallen, zo deze ten aanzien van verzekeraars al bestaan, zal zij daarom tot gelijke oordelen moeten komen.

L (artikel 3A:120a) Gelet op verzekeraars die mogelijk actief zijn in verschillende lidstaten, vragen de leden van de D66-fractie naar de werking van artikel L als het bestuur van een Nederlandse entiteit onderdeel is van een entiteit in een ander land. Deze leden vragen of dit artikel regelt dat DNB dan in voldoende mate zeggenschap kan overnemen. Daarbij vragen deze leden ook naar een vergelijking met andere financiële instellingen zoals banken, voor zover dat mogelijk is.

DNB is als afwikkelingsautoriteit onder meer bevoegd ten aanzien van verzekeraars die onder toezicht staan van DNB. Dit zal het geval zijn bij een dochteronderneming van een verzekeraar uit een andere lidstaat die in Nederland een vergunning heeft. In dit geval is het resolutiekader van toepassing en kan DNB de genoemde bevoegdheid uit artikel 3A:120a, namelijk om het bestuur, (leden van) de raad van commissarissen, dan wel (leden van) een orgaan dat een met de raad van commissarissen vergelijkbare taak heeft te ontslaan of benoemen, inzetten. De BRRD kent een soortgelijke bepaling, welke voor banken is geïmplementeerd in artikel 3A:49a Wft.

In het geval van een bijkantoor van een verzekeraar uit een andere lidstaat geldt in beginsel dat de prudentiële toezichthouder van de lidstaat waar de verzekeraar is gevestigd de bevoegde toezichthouder is onder het Solvency II kader. In dat geval kan artikel 3A:120a Wft niet worden toegepast. Wanneer DNB, in hoedanigheid van hosttoezichthouder, van mening is dat een bijkantoor zich in moeilijkheden bevindt, zal DNB contact opnemen met de verantwoordelijke hometoezichthouder van de verzekeraar. De verzekeraar zal in het uiterste geval, en ervan uitgaande dat in de betreffende lidstaat geen resolutiekader geldt, als geheel in faillissement gaan en het faillissementsrecht van die andere lidstaat zal van toepassing zijn op polishouders van het bijkantoor, aangezien een bijkantoor een onderdeel van een verzekeraar is zonder eigen rechtspersoonlijkheid.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag