

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directie Financiële
Markten**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk

2021-0000039266

Uw brief (kenmerk)

Datum 4 maart 2021
Betreft Reactie Schriftelijk Overleg Conservatrix

Geachte voorzitter,

Bijgaand treft u de antwoorden aan op de vragen van de vaste commissie voor Financiën gesteld op 8 februari 2021, inzake de op 9 december 2020 toegezonden brief inzake het faillissement levensverzekeraar Conservatrix.¹

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

W.B. Hoekstra

¹ Kamerstukken II 2020-2021, 29507, nr. 152

Inleiding

Directie Financiële
Markten

Ons kenmerk
2021-0000039266

Zoals ik ook in mijn brief van 9 december 2020 schreef, is het faillissement van Conservatrix voor de circa 45.000 polishouders met circa 71.000 polissen een hard gelag. Het is voor polishouders een bittere pil om te worden geconfronteerd met onzekerheid over hun verzekering.

Ik dank de leden van de vaste commissie voor de gestelde vragen. Ik maak hieronder eerst een aantal inleidende opmerkingen en zal daarna ingaan op de door de leden gestelde vragen en hanteer daarbij de volgorde waarin de vragen door de leden zijn gesteld.

Gevolgen voor polishouders

Het afwickelen van een failliete verzekeraar is een complex proces. Het kan geruime tijd, mogelijk zelfs enkele jaren, duren voor het faillissement is afgerond en de gevolgen voor de polishouders volledig duidelijk zijn. Dat er gevolgen zullen zijn voor polishouders lijkt onvermijdelijk, ook al staan polishouders op basis van de wet heel hoog in de faillissementsrangorde. Alleen de vorderingen van werknemers gaan, uitgezonderd de zogenoemde boedelschulden, boven die van de polishouders. Zelfs de fiscus, in de meeste gevallen een zeer hoog gerangschikt schuldeiser, komt na de polishouders.

De curatoren, die door de rechtbank Amsterdam zijn belast met het afwickelen van het faillissement van Conservatrix schrijven in hun eerste openbare verslag:

“Per datum faillissement had Conservatrix voor circa EUR 800 miljoen aan verplichtingen jegens haar polishouders. Gelet op het aanzienlijke negatieve eigen vermogen van Conservatrix zou bij ongewijzigde continuering van haar activiteiten dat vermogenstekort uiteindelijk ten laste komen van de polishouders met de langst lopende verzekeringen. Voor hen zou dan in de (verre) toekomst geen geld voor een uitkering meer beschikbaar zijn. Dat zou neerkomen op een niet te rechtvaardigen verschil in behandeling van polishouders hetgeen zou betekenen dat met name de waarde van polissen van relatief jonge mensen in de (verre) toekomst volledig zou verdampen. Het faillissement heeft ten doel om de pijn die veroorzaakt wordt door het vermogenstekort van Conservatrix, zo eerlijk mogelijk onder alle polishouders te verdelen, ongeacht hun leeftijd en de duur van hun polis. Alle polishouders dienen er dan ook rekening mee te houden dat hun rechten in dit faillissement niet volledig gehonoreerd kunnen worden.”²

De curatoren hebben nu aan de polishouders aangegeven dat hun vorderingen voor minimaal 70% kunnen worden voldaan. De uiteindelijke uitkomst hangt af van de wijze waarop het faillissement wordt afgewikkeld.

De curatoren zeggen er nadrukkelijk de voorkeur aan te geven dat de portefeuille van Conservatrix wordt overgedragen aan een andere, gezonde verzekeraar. Een verkoopproces voor de portefeuille loopt volgens de curatoren op schema en er vinden nog deze maand gesprekken plaats met verzekeraars. In het tweede kwartaal van 2021 zal duidelijk worden of een portefeuille-overdracht mogelijk is en onder welke voorwaarden.

² <https://www.conservatrix.nl/nieuws/persbericht-aanspraken-polishouders-conservatrix-merendeels-gehonoreerd/>

Wettelijk kader

De mogelijkheid voor curatoren om de portefeuille over te dragen volgt uit de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars die per 1 januari 2019 in werking is getreden. Die wet heeft tot doel de positie van polishouders bij een falende verzekeraar te versterken. Naast de uitbreiding van de mogelijkheden voor portefeuilleoverdracht is met die wet de mogelijkheid voor de curatoren gecreëerd om zogenoemde 'tussentijdse uitkeringen' te doen.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Voor inwerkingtreding van deze wet zou een curator van een failliete verzekeraar geen enkele uitkering aan polishouders kunnen doen alvorens een (gedetailleerd) inzicht bestaat in de bezittingen en schulden van de verzekeraar. Dat neemt logischerwijs veel tijd in beslag. Met de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars is de mogelijkheid gecreëerd om bij een verzekerd voorval, bijvoorbeeld expiratie van een verzekering of een al ingegaan pensioen, onmiddellijk na het uitspreken van het faillissement uitkeringen te doen. Drie maanden na het faillissement bestaat wel de mogelijkheid om die uitkeringen te verlagen als de bezittingen van de failliete verzekeraar mogelijk niet toereikend zijn om alle uitkeringen volledig te dekken.

De curatoren bij Conservatrix hebben inmiddels van de rechter-commissaris toestemming gekregen om dergelijke tussentijdse uitkeringen te doen voor 70% van het verzekerd bedrag. Dit percentage is gebaseerd op een prudente schatting van de uitkering die de polishouders in het faillissement uiteindelijk tegemoet kunnen zien. In een latere fase van het faillissement zal het definitieve bedrag waar de polishouder recht op heeft worden vastgesteld en vindt mogelijk nog een aanvullende uitkering plaats. Het bedrag dat al, als voorschot, is uitgekeerd, hoeft in geen geval aan de curatoren te worden terugbetaald. Indien dat bedrag onverhoopt toch te hoog blijkt zal het verschil worden verhaald op de verzekeringssector.

Het faillissement van Conservatrix heeft de vraag opgeroepen of de opvangregeling levensverzekeraars, die met de inwerkingtreding van de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars is afgeschaft, soelaas had kunnen bieden voor de polishouders van Conservatrix. Dat is hoogstwaarschijnlijk niet het geval.

De wet beperkte het bedrag dat per opvangsituatie ter beschikking kon worden gesteld. Dat bedrag was waarschijnlijk onvoldoende voor Conservatrix. Daarnaast vereiste de opvangregeling dat de portefeuille die werd 'opgevangen' levensvatbaar was, hetgeen tot uitdrukking zou moeten komen in toekomstige winstgevendheid. Het is uiterst onzeker of de portefeuille van Conservatrix hieraan zou hebben kunnen voldoen. Ten slotte voldeed de opvangregeling niet aan de eisen die door de Europese Commissie aan het verlenen van staatssteun aan verzekeraars werden gesteld. Het verlenen van staatssteun in strijd met de Europese regels is onrechtmatig en zal leiden tot een verplichting tot terugvordering.

De opvangregeling levensverzekeraars was een Nederlands instrument. Andere lidstaten van de Europese Unie beschikken over diverse, en onderling verschillende, regelingen voor het geval een verzekeraar in hun jurisdictie faalt. Enkele lidstaten beschikken over een zogenoemd verzekeringsgarantiestelsel (*Insurance Guarantee Scheme, IGS*) dat veelal tot doel heeft polishouders te compenseren voor schade die zij leiden als gevolg van het falen van een verzekeraar. De dekking van deze IGS-stelsels, zowel als het gaat om de gedekte

verzekeringen als de hoogte van de compensatie, verschilt per lidstaat en leidt niet in alle gevallen tot volledige compensatie van polishouders.

**Directie Financiële
Markten**

Bij de parlementaire behandeling van de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars is de vraag aan de orde geweest of een verzekeringsgarantiestelsel in Nederland wenselijk zou zijn. Voor een IGS is toen om verschillende redenen niet gekozen.³

Ons kenmerk
2021-0000039266

In de eerste plaats is een belangrijke reden voor de depositogarantie en beleggerscompensatie niet van toepassing op verzekeringen. Beide stelsels strekken er toe het risico op een *bank run* te verminderen. Dat specifieke risico doet zich bij verzekeraars niet voor. In de tweede plaats geldt dat verzekeringscrediteuren een bijzonder bevoorrechte vordering op de boedel genieten. Deposithouders bij een failliete bank kennen niet een dergelijke bijzondere bevoorrechting. Dit betekent dat de schade voor polishouders in afwikkeling of faillissement al beperkt kan worden. Ten derde geldt dat een garantiestelsel, gegeven de omvangrijke Nederlandse (levens-) verzekeringsmarkt, een zeer kostbare aangelegenheid is die daardoor voor de polishouders aanmerkelijk hogere kosten mee zou brengen. Ten vierde kan een garantiestelsel voor bepaalde verzekeringen negatieve externe effecten hebben. Zo zou een garantie voor pensioenverzekeringen gevolgen kunnen hebben voor de positionering van pensioenverzekeraars ten opzichte van de bedrijfstak- of ondernemingspensioenfondsen. Voor deze fondsen geldt immers geen garantie, aangezien aanspraken worden bevroren of zelfs verlaagd in geval van tekorten bij het betreffende fonds

Ik heb aan de Eerste Kamer toegezegd dat ik in ieder geval de kosten van een Nederlands verzekeringsgarantiestelsel zou laten onderzoeken. Ik zal vanzelfsprekend deze toezegging gestand doen en zal uw Kamer op korte termijn nader informeren over dat onderzoek.

Evaluatie

Tenslotte merk ik op dat het feit dat Conservatrix failliet is gegaan, drie jaar na de overdracht aan Eli Global, vragen oproept, bijvoorbeeld over de afspraken die in mei 2017 met Eli Global zijn gemaakt en de gang van zaken rondom de herverzekering met het Amerikaanse CBL en vervolgens de retrocessieovereenkomst met een partij op Barbados.

Dit is, zoals ik al aangaf in mijn brief van 9 december⁴, aanleiding om samen met de raad van commissarissen van DNB een onafhankelijke evaluatie te laten uitvoeren naar de gang van zaken in de periode vanaf de overdracht van Conservatrix aan Trier tot aan het faillissement. Ik acht het van groot belang dat grondig onderzoek wordt gedaan zodat alle vragen kunnen worden beantwoord en daaruit lessen kunnen worden getrokken. Ik verwacht uw Kamer binnen enkele weken te kunnen informeren over de samenstelling van de onderzoekscommissie en de opzet van de evaluatie.

Ik dank de leden van de VVD-, PVV-, CDA-, D66-, PvdA-, CU-, en 50PLUS-fractie voor hun vragen en interesse in dit belangwekkende onderwerp. Bij de beantwoording is de volgorde van inbreng aangehouden.

³ Kamerstukken I, vergaderjaar 2017–2018, 34 842, C.

⁴ Kamerstukken II 2020-2021, 29507, nr. 152.

Positie polishouders

De leden van de VVD-fractie vernemen graag wat de minister van Financiën en De Nederlandsche Bank (DNB) nu gaan doen om hun recht en dat van de polishouders te halen. Zijn zij bijvoorbeeld bereid zich te voegen in de procedure van Conservatrix tegen de aandeelhouder, strekkende tot een kapitaalstorting? DNB is immers via het verzoekschrift aan de rechtbank en de confirmation letter betrokken geweest bij de transactie en heeft eisen gesteld of doen stellen aan de koper, en de minister van Financiën wordt daarbij op grond van de wet betrokken.

Het is in de eerste plaats aan de curatoren van Conservatrix om te beoordelen welke stappen zij willen nemen ten aanzien van de voormalig aandeelhouder van Conservatrix. Aangezien ik geen partij ben bij de overeenkomsten in het kader van de overdracht is een voeging in een eventuele juridische procedure ingewikkeld. Dat neemt niet weg dat ik in gesprek zal gaan met de curatoren om te verkennen op welke wijze ik hen kan ondersteunen.

Vooraf willen de leden van de VVD-fractie nu weten wat de polishouders te wachten staat. Wanneer horen zij hoeveel er overblijft van hun verzekering? Waar wordt de polis ondergebracht? Welke rechtsmiddelen staan hun ter beschikking? Hoe worden zij betrokken bij de beslissingen die genomen moeten worden?

Met het faillissement van Conservatrix is voor de polishouders een onzekere tijd aangebroken. Het zal nog geruime tijd, mogelijk enige jaren, duren voordat de gevolgen van het faillissement voor de polishouders volledig duidelijk zijn. Ondertussen worden de polishouders wel, op basis van het wettelijk kader voor herstel en afwikkeling van verzekeraars en een prudente inschatting van de curatoren, weliswaar met een korting, uitbetaald.

De rechtbank Amsterdam heeft twee curatoren benoemd om het faillissement van Conservatrix af te wikkelen. De curatoren zijn daarmee eindverantwoordelijk geworden voor Conservatrix. De curatoren hebben tot taak om de belangen van polishouders in de afwikkeling zo goed mogelijk te behartigen. Daartoe staan de curatoren verschillende instrumenten ter beschikking.

Een mogelijkheid die de curatoren, zoals zij hebben aangegeven, onderzoeken is overdracht van de portefeuille aan een andere verzekeraar. De curatoren hebben aangegeven dat dit verkoopproces op schema ligt. Gesprekken met potentiële overnemende partijen zullen naar verwachting in de eerste helft van maart plaatsvinden. De curatoren hebben in hun bericht van 19 februari 2021 gemeld dat zij verwachten dat in de loop van het tweede kwartaal 2021 duidelijk zal worden of een portefeuille-overdracht mogelijk is.

De curatoren hebben alle polishouders bij brief geïnformeerd over hun situatie. Zij communiceren over de stappen die zij zetten via de website van Conservatrix. Daarnaast onderhouden de curatoren contact met de Stichting Polishouders Conservatrix.

Een aantal polishouders heeft een verzoek aan de rechtbank Amsterdam gericht om een wettelijke crediteurencommissie in te stellen, die periodiek met de curatoren overlegt over de stand van zaken en adviezen kan geven aan de curatoren. De curatoren ondersteunen dit initiatief. Op 24 februari jl. heeft

hierover een zitting bij de rechtbank plaatsgevonden en de rechter doet in de eerste week van maart een uitspraak over de vraag of een crediteurencommissie wordt ingesteld en hoe deze zal zijn samengesteld.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

De leden van de PVV-fractie willen verder weten of het klopt dat Conservatrix 70 procent van de beloofde uitkering aan zijn polishouders zal uitkeren. Zo ja, waarom heeft Conservatrix besloten om 70 procent uit te keren, wanneer zal dit worden uitgekeerd en hoe groot is het totale verlies dat de polishouders zullen lijden (in euro's)?

De bij de Wet herstel en afwikkeling aangepaste Faillissementswet biedt curatoren de mogelijkheid om bij een verzekerd voorval (bijvoorbeeld overlijden of expiratie van een verzekering) een tussentijdse uitkering te doen. Dit voordat de zogenoemde verificatievergadering is gehouden. De rechters-commissarissen hebben op verzoek van de curatoren toestemming verleend tot het doen van tussentijdse uitkeringen van 70% van het verzekerde bedrag. Het percentage van 70% is gebaseerd op een prudente schatting van de uitkering die de polishouders in het faillissement uiteindelijk tegemoet kunnen zien.

In een latere fase van het faillissement zal het definitieve bedrag worden vastgesteld waar de verzekeringnemer recht op heeft en vindt mogelijk nog een aanvullende uitkering plaats. Het bedrag dat als voorschot wordt uitgekeerd, hoeft in geen geval aan de curatoren te worden terugbetaald.

De curatoren hebben van de rechters-commissarissen toestemming gekregen om tussentijdse uitkeringen te doen van 70% indien een verzekerd voorval zich voordoet. Deze toestemming wordt door de curatoren telkens aangevraagd en is nu verleend voor uitkeringen op verzekerde voorvallen die zich tot 1 februari hebben voorgedaan.

De omvang van een mogelijk definitieve schade voor de polishouders kan pas worden vastgesteld wanneer het faillissement wordt beëindigd. De curatoren hebben uitgesproken dat hun verwachting nu is dat een verlies tussen de 10 en maximaal 30% van de aanspraak zal liggen.

Hoeveel polishouders zijn er precies gedupeerd?

Op het moment van het faillissement waren bij Conservatrix circa 45.000 polishouders aangesloten die gezamenlijk circa 71.000 polissen hadden. De curatoren hebben de taak om de belangen van de schuldeisers, waaronder de polishouders, zo goed mogelijk – met inachtneming van het wettelijk kader - te behartigen. Het faillissement heeft ten doel om de pijn die wordt veroorzaakt door het vermogenstekort van Conservatrix, zo eerlijk mogelijk onder alle schuldeisers, waaronder de polishouders, te verdelen, ongeacht hun leeftijd en de duur van hun polis. Alle polishouders dienen er dan ook rekening mee te houden dat hun rechten in het faillissement niet volledig gehonoreerd kunnen worden.

Daarnaast vragen de leden van de PVV-fractie om de bezittingen van Conservatrix in kaart te brengen. Kan de minister tevens in kaart brengen welke keuzes de curatoren de komende tijd kunnen maken en welke gevolgen elke keuze kan hebben voor de polishouders?

Door het faillissement van Conservatrix zijn de twee benoemde curatoren verantwoordelijk geworden voor Conservatrix. Het is de taak van de curatoren om, onder toezicht van de rechtbank, het verzekeringsbedrijf van Conservatrix zo eerlijk mogelijk af te wikkelen, rekening houdend met de belangen van alle schuldeisers (waaronder de polishouders). De curatoren zullen in dat verband de activa en de verplichtingen van Conservatrix nader in kaart brengen. Zij zullen daarover mogelijk in hun tweede openbare verslag, dat in maart 2021 zal worden gepubliceerd, nader rapporteren. Bij dat verslag zal ook de jaarrekening 2020 van Conservatrix gevoegd zijn, waaruit zal blijken wat de activa en de verplichtingen van Conservatrix per 31 december 2020 waren.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering niet kan aangeven wat de gevolgen van het faillissement zijn voor gedupeerden. Kan de minister hier al meer inzicht over geven, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De curatoren hebben een inschatting gemaakt van de uitkering die polishouders in het faillissement uiteindelijk tegemoet kunnen zien. De inschatting van de curatoren is dat de pensioenvorderingen van (oud) werknemers voor 100% en de vorderingen van de overige polishouders voor minimaal 70% kunnen worden voldaan.

De curatoren hebben aangegeven een sterke voorkeur te hebben voor een portefeuille-overdracht en hebben een verkoopproces ingezet. De verwachting is dat in de loop van het tweede kwartaal 2021 duidelijk zal worden of een portefeuille-overdracht mogelijk is.

In hoeverre lopen er gesprekken met gedupeerden en wat kan er voor hen gedaan worden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het is inderdaad van belang dat de polishouders goed op de hoogte blijven. De curatoren hebben alle polishouders op 14 december 2020 een brief gestuurd om hen te informeren over wat het faillissement voor hen betekent. Polishouders die vragen hebben, kunnen contact opnemen met Conservatrix. Daarnaast verstrekken curatoren regelmatig informatie via de website van Conservatrix en ontvangen de polishouders – indien daartoe aanleiding is – per brief nadere informatie die voor hun specifieke situatie van belang is.

De curatoren voeren daarnaast gesprekken met de Stichting Polishouders Conservatrix, die de belangen van polishouders behartigt.

Tenslotte heeft een aantal polishouders de rechtbank verzocht tot instelling van een wettelijke crediteurencommissie. Een dergelijke commissie kan periodiek met de curatoren overleggen over de stand van zaken en de curatoren adviseren. De curatoren hebben dit verzoek gesteund.

De leden van de D66-fractie constateren dat met name polishouders de dupe zijn van het faillissement en dat bij het verdere verloop het dan ook deze groep is die de minister in oog dient te houden. Voor hen breken immers onzekere tijden aan. Daar de brief, waarover dit schriftelijke overleg wordt gevoerd, alweer dateert uit begin december ontvangen deze leden graag een overzicht van welke acties er sindsdien allemaal zijn uitgevoerd en hoe de polishouders hierbij betrokken worden.

Ik verwijs graag naar mijn vorige antwoord.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Tevens schrijft de minister in zijn brief dat de curatoren hadden aangegeven dat alle polishouders op korte termijn een persoonlijke brief ontvangen waarin meer informatie zal worden verstrekt over het vervolg van het proces. De leden van de D66-fractie vernemen graag of dit inderdaad is gebeurd en alle polishouders dus een persoonlijke brief hebben ontvangen. Daarnaast vernemen deze leden graag van de minister waar polishouders met vragen over hun persoonlijke situatie terecht kunnen.

Ik ben het met de leden van de D66-fractie eens dat het belangrijk is dat de polishouders ergens terecht kunnen met vragen over de huidige situatie. Voor zover mij bekend hebben alle polishouders op 14 december 2020 een brief van de curatoren ontvangen waarin wordt ingegaan op de voor hen belangrijkste gevolgen van het faillissement. Voor vragen over het faillissement kunnen polishouders een belafpraak maken met Conservatrix. Bovendien verstrekken de curatoren regelmatig nieuwe informatie via de website van Conservatrix en informeren zij de individuele polishouders per brief indien daarvoor aanleiding bestaat.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie of de minister wil toezeggen om de Kamer periodiek te informeren over de voortgang en zich in wil spannen om, binnen de wettelijke kaders en mogelijkheden, de polishouders te betrekken bij het verdere proces en zorg te dragen voor een oplossing voor de polishouders welke hen, zo min mogelijk, raakt.

Ik zal de Kamer periodiek informeren over de stand van zaken.

Het is de taak van de curatoren om periodiek te communiceren over de voortgang van de afwikkeling van het faillissement via de openbare faillissementsverslagen en berichten op de website van Conservatrix. Uit die berichten blijkt dat de curatoren de polishouders binnen de daarvoor geldende kaders goed informeren en betrekken. Ik vind dat een belangrijke constatering en heb er vertrouwen in dat de curatoren dit ook in de toekomst zullen blijven doen.

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over hoe hier de belangen van gewone mensen worden geschaad en de overheid hier haar handen van aftrekt. Zij vragen hoe het negatief eigen vermogen is ontstaan bij Conservatrix en deze situatie zo lang heeft kunnen voortduren. Hoe verhoudt zich dit met de eigen vermogens van andere verzekeraars?

Zoals ik in antwoord op de schriftelijke vragen van de leden Omtzigt en Slootweg schreef, herstelde de financiële positie van Conservatrix in 2017 door de herverzekering en de kapitaalinjectie en bevond haar solvabiliteitspositie zich weer boven de wettelijke norm. Uit het feitenrelaas van DNB blijkt dat zich na 2017 een aantal ontwikkelingen voordeed, waardoor de solvabiliteit van Conservatrix in 2019 opnieuw sterk verslechterde, in het bijzonder de situatie bij CBL, waarbij Conservatrix een deel van de verzekeringsverplichtingen had herverzekerd.

Uit het feitenrelaas blijkt eveneens dat DNB en Conservatrix vanaf het moment dat de solvabiliteitspositie verslechterde een aantal acties hebben ingezet teneinde de financiële positie te herstellen. Helaas hebben die acties niet het gewenste resultaat gehad. In december 2020 is DNB vervolgens genoodzaakt geweest het faillissement van Conservatrix aan te vragen.

Ten aanzien van de kapitaalsituatie bij andere verzekeraars geldt dat deze moeten voldoen aan de Solvency II-regelgeving. De risico-gebaseerde solvabiliteitsvereisten zijn een belangrijk onderdeel van deze regelgeving. Een zodanige eigen vermogenspositie wordt vereist, dat verzekeraars stevige negatieve schokken kunnen dragen. Verzekeraars moeten verder periodiek informatie over hun solvabiliteitspositie publiceren. Uit deze informatie blijkt dat de Nederlandse verzekeraars voldoen aan de wettelijke eisen.

Wat zijn de 'alternatieve maatregelen' en 'private oplossing' die op tafel lagen, dan wel een mogelijkheid hadden kunnen zijn? Waarom bleken deze niet mogelijk of zijn deze niet toegepast?

Uit het feitenrelaas van DNB volgt, kort gezegd, dat door Conservatrix een aantal verschillende pogingen tot herstel zijn gedaan. De directie van Conservatrix heeft allereerst geprobeerd om CBL te bewegen tot nakoming van de herverzekeringsverplichtingen. Zowel Conservatrix als DNB hebben de directe aandeelhouder van Conservatrix, Trier Holding B.V., meerdere keren gewezen op het feit dat aan de criteria voor de bijstortverplichting was voldaan en de aandeelhouder gevraagd de bijstortverplichting na te komen. Nadat Trier Holding B.V. herhaaldelijk te kennen had gegeven hieraan niet te willen voldoen, startte Conservatrix in december 2019 in Nederland een procedure gericht op een veroordeling tot nakoming van de bijstortverplichting. Conservatrix heeft ten slotte met behulp van een externe partij de mogelijkheden van een verkoop van de portefeuille of de aandelen onderzocht. Hiertoe vonden gesprekken plaats met mogelijk geïnteresseerde partijen. Conservatrix berichtte DNB bij brief van 26 augustus 2020 dat zij had besloten het commerciële verkooptraject te staken, omdat zij de voor een verkoop van de aandelen of portefeuilleoverdracht benodigde omvangrijke en impactvolle 'en bloc'-wijziging onverantwoord en onaanvaardbaar achtte.

Deze pogingen tot herstel zullen ook onderdeel uitmaken van de evaluatie die ik in mijn brief van 9 december 2020⁵ heb aangekondigd.

Staan polishouders bovenaan de lijst van schuldeisers bij de afwikkeling door de curator? Zo nee, welke partijen komen vóór de polishouders in dit proces? Op welke plek in de volgorde staan de aandeelhouders van Conservatrix?

Op grond van artikel 213m derde lid, van de Faillissementswet staan de vorderingen van werknemers van Conservatrix na de zogenoemde boedelschulden bovenaan de lijst, direct gevolgd door de vorderingen van polishouders uit hoofde van hun verzekering. Alleen de vorderingen van werknemers gaan dus boven die van de polishouders. Zelfs de fiscus, in de meeste gevallen een zeer hoog gerangschikt schuldeiser, komt na de polishouders. De aandeelhouders ontvangen pas een uitkering indien alle vorderingen van alle schuldeisers volledig zijn voldaan.

Welk percentage van het geld waar de polishouders bij een normaal functionerende verzekeraar op rekenden kunnen zij nog verwachten te ontvangen? Hoeveel waarde dreigen polishouders te verliezen in geval van een portefeuilleoverdracht? Hoeveel in geval van de verkoop van alle onderdelen van Conservatrix?

⁵ Kamerstukken II 2020-2021, 29507, nr. 152

Er is op dit moment sprake van een onzekere tijd voor de polishouders. De curatoren hebben ingeschat dat mogelijk voor polishouders een korting van 10-30% van de aanspraak aan de orde is. Tegelijkertijd staat dit nog niet vast. De curatoren onderzoeken of en tegen welke voorwaarden een overdracht van de portefeuille mogelijk is en welke andere acties nog kunnen worden ondernomen. Ik wil op de uitkomsten niet vooruit lopen.

Wat gaat de minister doen om de gedupeerde mensen te beschermen voor de gevolgen van het wanbeleid dat gevoerd is?

Het is volgens het wettelijk kader nu de taak van de curatoren om de belangen van de schuldeisers, waaronder de polishouders, zo goed mogelijk te behartigen. Een mogelijkheid die de curatoren, zoals zij hebben aangegeven, onderzoeken is overdracht van de portefeuille aan een andere verzekeraar. De curatoren hebben aangegeven dat dit verkoopproces op schema ligt. Gesprekken met potentiële overnemende partijen zullen naar verwachting in de eerste helft van maart plaatsvinden. De curatoren hebben in hun bericht van 19 februari 2021 aangegeven dat zij verwachten dat in de loop van het tweede kwartaal 2021 duidelijk zal worden of een portefeuille-overdracht mogelijk is.

De leden van de PvdA-fractie hebben met grote zorgen kennisgenomen van het faillissement van Conservatrix. Het faillissement leidt tot grote onzekerheid bij polishouders. Vaak zijn dit zelfstandigen die zelf hun pensioen moeten verzorgen, en voor wie de polis bij Conservatrix een belangrijk onderdeel vormt van de oudedagsvoorziening. Voor hen breekt een moeilijke tijd aan. Wanneer wordt duidelijk wat voor hen de gevolgen zijn? In hoeverre worden afspraken nagekomen?

Het is op dit moment een onzekere periode voor polishouders. Het zal nog geruime tijd, mogelijk enige jaren duren, voordat de gevolgen van het faillissement voor de polishouders volledig duidelijk zijn. Ondertussen worden polishouders wel, op basis van het wettelijk kader voor herstel en afwikkeling van verzekeraars en een prudente inschatting van de curatoren, weliswaar met een korting, uitbetaald.

De leden van de PvdA-fractie hebben naar aanleiding van het faillissement vele vragen. De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel gedupeerden er zijn, en of alle gedupeerden in kaart zijn gebracht.

Er zijn ca 45.000 polishouders met tezamen ca. 71.000 polissen. De gegevens van die polishouders en hun polissen blijken uit de administratie van Conservatrix, die sinds de faillietverklaring door de curatoren beheerd wordt.

Wat moeten mensen doen als zij een polis hebben lopen bij Conservatrix?

De curatoren hebben alle polishouders door middel van een brief geïnformeerd over het faillissement. Indien zij nog vragen hebben kunnen zij zich richten tot Conservatrix; contactgegevens vinden zij op de website. Polishouders hoeven vooralsnog zelf geen actie te ondernemen.

De curatoren hebben aangegeven dat er maximaal 30% gekort gaat worden. Wat is de status van deze uitspraak en is deze juridisch bindend? Waar is dit percentage op gebaseerd?

Dit percentage is een prudente inschatting van de curatoren op basis van de aanwezige boedel. Op basis van deze inschatting hebben de rechters-commissarissen toestemming gegeven voor het doen van tussentijdse uitkeringen van 70%. Het uiteindelijke percentage komt pas vast te staan in de eindfase van het faillissement. In een latere fase van het faillissement zal het definitieve bedrag worden vastgesteld waar de verzekeringnemer recht op heeft, en vindt mogelijk nog een aanvullende uitkering plaats. Het bedrag dat als voorschot wordt uitgekeerd, hoeft in geen geval aan de curatoren te worden terugbetaald.

Als mensen straks worden geconfronteerd met een inkomensteruggang van tot wel 30% en zij komen in de problemen door bijvoorbeeld hoge vaste lasten, bij wie kunnen zij dan terecht?

Er is op dit moment sprake van een onzekere tijd voor de polishouders en dat is een bittere pil. De curatoren hebben tot taak de belangen van de schuldeisers, waaronder de polishouders, zo goed mogelijk te behartigen. De curatoren hebben ingeschat dat mogelijk voor polishouders een korting van 10-30% van de aanspraak aan de orde is. Tegelijkertijd staat dit nog niet vast. De curatoren onderzoeken of en tegen welke voorwaarden een overdracht van de portefeuille mogelijk is en welke andere acties nog kunnen worden ondernomen.

Deelt de minister de mening van de PvdA-fractie dat verzekerden bij Conservatrix erop mochten vertrouwen dat hun ingelegde gelden beschermd waren en onder stevig toezicht van DNB stonden? Wat hebben zij verkeerd gedaan?

Ik kan mij goed voorstellen dat het vertrouwen van de polishouders door het faillissement is geschaad. De prudentiële regelgeving voor verzekeraars die is neergelegd in Solvency II beoogt de kans op het falen van een verzekeraar te beperken. Dit door eisen te stellen aan de buffers die een verzekeraar moet aanhouden om tegenvallers mee op te vangen, maar ook bijvoorbeeld door eisen te stellen aan het ondernemingsbestuur van een verzekeraar en aan het risicomanagement. Deze eisen beogen, zoals gezegd, de kans op falen van een verzekeraar te beperken. De mogelijkheid van het falen van een verzekeraar kan echter nimmer volledig worden uitgesloten. Ook de prudentiële regels uit Solvency II kunnen de kans op een falen niet tot nihil terugbrengen.

Acht minister het acceptabel dat zij tot 30 procent van hun aanspraken verliezen? Waarom laat de minister hen aan hun lot over? Is de minister bereid actie te ondernemen om de bescherming die zij zouden moeten genieten waar te maken?

Er is op dit moment sprake van een onzekere tijd voor de polishouders. Het is nu de taak van de curatoren om de belangen van de schuldeisers, waaronder de polishouders, zo goed mogelijk te behartigen. De curatoren hebben kort na de faillietverklaring, op basis van een eerste inventarisatie, een verwachte bandbreedte van korting van rechten van polishouders van 10-40% genoemd. Nadat zij zich uitvoerig in de administratie van Conservatrix hadden kunnen verdiepen, hebben zij die verwachte bandbreedte van korting van polishouders in januari 2021 bijgesteld tot 10-30%. Tegelijkertijd staat dit nog niet vast. De curatoren onderzoeken of en tegen welke voorwaarden een overdracht van de portefeuille mogelijk is en welke andere acties nog kunnen worden ondernomen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat polishouders zelf weinig invloed kunnen uitoefenen op hun lot. Het wisselen van verzekeraar is zeer lastig, en er is een forse informatieachterstand. Is de minister bereid te regelen dat consumenten bij overname van een verzekeraar kosteloos kunnen overstappen naar andere verzekeraars, zonder fiscale gevolgen en waar mogelijk onder dezelfde voorwaarden?

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Het is momenteel al mogelijk om zonder fiscale gevolgen over te stappen. Van belang is dan wel dat ervoor zorg wordt gedragen dat aan de fiscale voorwaarden voldaan blijft worden. Een verzekeraar zal kosten in rekening brengen bij het voortijdig beëindigen van een levensverzekering. Bijvoorbeeld omdat de verzekeraar de aan polishouders afgegeven rendementsgaranties geheel of gedeeltelijk afdekt en daarvoor kosten maakt, maakt hij een verlies wanneer de klant voortijdig kosteloos kan opzeggen. Hiervoor geldt in wezen hetzelfde als bij het voortijdig aflossen van een hypothecaire lening. Ook bij het afsluiten van een nieuw verzekeringscontract worden kosten gemaakt en in rekening gebracht. Een verbod om redelijke kosten in rekening te brengen ligt mijns inziens dan ook niet in de rede.

Wat kunnen klanten met een verzekering bij het voormalige Reaal doen, die hun verzekering zonder wederhoor over zagen gaan naar eerst het Chinese Anbang en vervolgens een private-equitymaatschappij? Is het niet gerechtvaardigd dat als consumenten welbewust kiezen hun verzekeringen onder te brengen bij een verzekeraar met een bepaalde (sociale) identiteit, bij overname, klanten kosteloos kunnen overstappen? Waarom kan dat niet?

Ik verwijs in de eerste plaats naar mijn voorgaande antwoord. Wanneer de klant een verzekering heeft die in de uitkeringsfase zit, is het wisselen van verzekeraar doorgaans niet meer mogelijk. Vaak kennen verzekeringen voordat ze in de uitkeringsfase zitten, ook een optie tot uitkering ineens. Met die uitkering kan vervolgens een verzekering afgesloten worden bij een andere verzekeraar.

Vindt de minister dat het pensioen van mensen zomaar in handen van een (buitenlandse) private-equitypartij kan komen? Wat kunnen klanten daartegen ondernemen, niets?

Het komt voor dat een private equity partij aandeelhouder is van een Nederlandse levensverzekeraar. Een aandeelhouder heeft echter niet onverkort zeggenschap over het pensioen van polishouders. De levensverzekeraar dient immers zelfstandig te voldoen aan de prudentiële eisen uit de richtlijn Solvency II, die zijn opgenomen in de Wet op het financieel toezicht, en staat onder toezicht van DNB.

We zagen hetzelfde eerder ook al bij mkb'ers die overgenomen werden van ABN door Deutsche Bank en de dupe waren. Is de minister bereid te onderzoeken hoe consumenten kunnen regelen dat zij bij een Nederlandse verzekeraar kunnen blijven? Is de minister voorts bereid te regelen dat consumentenbescherming niet wordt ondermijnd in het geval van een overname?

Als een verzekeraar een deel van zijn verzekeringsportefeuille wil overdragen aan een andere levensverzekeraar, geldt kort samengevat de volgende procedure. Het voornemen tot overdracht wordt bekendgemaakt in de Staatscourant en doorgaans onverplicht ook in een aantal (landelijke) dagbladen.

In die publicaties wordt aangegeven dat polishouders zich binnen een bepaalde termijn bij DNB schriftelijk kunnen verzetten tegen de voorgenomen overdracht. Als een kwart of meer van de polishouders verzet heeft aangetekend, kan DNB niet instemmen met de overdracht en kan deze dus niet doorgaan. Indien een polishouder niet wil instemmen met de overdracht terwijl deze wel de eerdergenoemde drempel heeft gehaald (minder dan een kwart van de polishouders heeft verzet aangetekend) dan zal de polishouder zelf zijn verzekering moeten beëindigen en oversluiten. Dat kan met kosten gepaard gaan.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Voor de leden van de fractie van de ChristenUnie is duidelijk dat het faillissement van levensverzekeraar Conservatrix veel verliezers kent. Wat deze leden betreft verdienen de polishouders hierbij prominent de aandacht, aangezien zij de kleinste rol speelden in de aanloop naar het faillissement maar misschien wel de grootste slachtoffers vormen. Het gaat om 80.000 klanten met kapitaalverzekeringen, waarbij sommigen ervan afhankelijk zijn voor hun pensioen en anderen bijvoorbeeld al in de jaren '70 een uitvaartverzekering afsloten. Dit roept vragen op over hoe deze mensen zich hadden kunnen voorbereiden op deze harde klap. (Hoe) had er door deze groep ingespeeld kunnen worden op het naderende bankroet?

Ik heb er alle begrip voor dat polishouders erop hebben vertrouwd dat hun verzekering bij Conservatrix, een onder toezicht staande verzekeraar, in veilige handen was. Het is voor consumenten ontegenzeggelijk lastig om de financiële ontwikkelingen bij een verzekeraar te volgen en op basis van deze kennis passend te handelen. Dit ondanks het feit dat verzekeraars periodiek informatie bekend moeten maken over belangrijke (financiële) ontwikkelingen. De toereikendheid van het wettelijk kader zal onderdeel uitmaken van de evaluatie. De vraag of, en zo ja hoe, consumenten beter in staat moeten worden gesteld om ontwikkelingen bij hun verzekeraar te monitoren en daarop zo nodig actie te ondernemen, kan daarvan onderdeel uitmaken.

En deelt de minister de opvatting dat als deze klap niet te voorzien was voor polishouders – zij ook niet de buitensporige financiële gevolgen zouden moeten voelen? Kan de minister daarnaast meer inzicht geven in de grootte van de groep gedupeerde polishouders die onvermijdelijk kortingen op hun uitkeringen tegemoetzien?

Ik verwijs graag naar mijn eerder antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA.

De leden van de ChristenUnie-fractie onderstrepen de noodzaak voor de curatoren om in het belang van de polishouders te onderzoeken of de verzekeringen van Conservatrix kunnen worden overgedragen aan een andere verzekeraar die financieel gezond is. Daarnaast is er de mogelijkheid voor curatoren om in bepaalde gevallen aan polishouders ook na het faillissement uitkeringen te doen – ook al lijken kortingen onontkoombaar. Kan de minister meer zeggen over de hoogte van deze korting? Hierover bestaat enige onduidelijkheid, op sommige plekken wordt 10%-40% aangegeven, elders maximaal 30%. Kunnen de polishouders in ieder geval hun eigen inleg terugverwachten?

Ik verwijs graag naar mijn eerder antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA.

Kan de minister daarnaast bevestigen dat alle polishouders inmiddels de persoonlijke brief hebben ontvangen waarin meer informatie wordt verstrekt over de afwikkeling en het vervolg van het proces? Berichten van polishouders zelf lijken hierover niet eenduidig te zijn en daarom benadrukken deze leden dat alles in het werk gesteld moet worden om hen te helpen door in ieder geval duidelijkheid te verschaffen.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Voor zover mij bekend hebben polishouders op 14 december 2020 een brief ontvangen van de curatoren. Indien dit niet het geval is adviseer ik polishouders contact op te nemen met Conservatrix. De contactgegevens vinden polishouders op de website van Conservatrix.

RoI DNB

De leden van de VVD-fractie vernemen van betrokkenen dat Conservatrix reeds in 2014 aan De Nederlandsche Bank heeft voorgesteld om via de en-blocclausule de gegarandeerde rentebijbeschrijving op de polissen conform de markt te verlagen. DNB heeft daarin toen niet bewilligd. Op dat moment was al duidelijk dat de marktomstandigheden volledige nakoming onmogelijk zouden maken. Kan de minister dit, zo nodig door navraag bij DNB, bevestigen? Waarom heeft DNB de en-blocclausule destijds geweigerd?

Uit de uitspraak van de rechtbank van 15 mei 2017 blijkt dat de voormalige aandeelhouder (voor de overdracht in 2017), die zelf niet bereid was bij te storten om de financiële positie van Conservatrix te herstellen, eerder had voorgesteld de financiële positie van Conservatrix te verbeteren door toepassing van een zogenoemde *en bloc* clausule, hetgeen een eenzijdige neerwaartse bijstelling van de rechten van polishouders impliceert.

Uit die uitspraak blijkt eveneens dat dit voorstel van de toenmalige aandeelhouder in de visie van DNB geen reële oplossing bood omdat dit de rechten van polishouders tot een onaanvaardbaar niveau zou uithollen ten gunste van een aandeelhouder die zelf niet bereid was bij te storten.

Ook de raad van bestuur van Conservatrix beschouwde het louter inzetten van de *en bloc* clausule niet als een realistisch alternatief, zo blijkt uit die uitspraak.

Werden de polishouders daarvan op de hoogte gesteld? Zouden de polishouders achteraf gezien beter af zijn geweest met zo'n tijdige afstempeling?

Ik begrijp dat het niet gekomen is tot een voorstel voor toepassing van de *en bloc* clausule door het bestuur van Conservatrix. Dat impliceert dat ook de polishouders van het voorstel van de aandeelhouder niet op de hoogte zouden zijn geweest. In hoeverre een toepassing van een *en bloc* clausule eerder in de tijd tot een betere uitkomst voor polishouders zou hebben geleid is niet goed te bepalen. In de eerste plaats zijn de omstandigheden in de afgelopen jaren vanzelfsprekend gewijzigd. In de tweede plaats staat nog niet vast wat de uitkomst van het faillissement voor polishouders zal zijn.

Ten slotte willen de leden van de PVV-fractie weten welke rol DNB hierbij gespeeld heeft. Klopt het dat Conservatrix onder de vorige eigenaar, en onder toezicht van DNB, producten met hoge jaarlijkse uitkeringsgaranties en winstdelingskenmerken heeft verkocht die varieerden tussen de 3 en 5 procent.

Uit het feitenoverzicht van DNB, dat ik bij mijn brief van 9 december 2020 heb gevoegd, blijkt dat Conservatrix in het verleden levensverzekeringen verkocht met een relatief hoog gegarandeerd eindkapitaal en een winstdelingsregeling die is gekoppeld aan de hypotheekportefeuille van Conservatrix. Een rendementsgarantie bij premiebetaling van tussen de 3 en 5% behoorde hierbij tot de mogelijkheden.

Waarom heeft DNB Conservatrix in die periode zo lang laten opereren met een tekortschietend risicomanagement gelet op de verplichtingen en waarom heeft DNB destijds nooit aan de bel getrokken?

Uit het feitenoverzicht van DNB, dat ik bij mijn brief van 9 december 2020⁶ heb gevoegd, blijkt dat DNB al in 2015 geruime tijd een interventiestrategie had gevoerd met betrekking tot Conservatrix. Uit de uitspraak van de rechtbank van 15 mei 2017 blijkt bijvoorbeeld dat DNB op 1 april 2014 een Wft-curator benoemde ten aanzien van de directie van Conservatrix, onder meer op de grond dat zij bij Conservatrix tekenen ontwaarde van een ontwikkeling die het eigen vermogen en de solvabiliteit in gevaar konden brengen en zij onverwijld ingrijpen noodzakelijk achtte. Uit die uitspraak en het feitenoverzicht blijkt dat DNB daarnaast ook diverse andere toezichts- en handhavingsmaatregelen heeft getroffen.

De leden van de CDA-fractie hebben het feitenrelaas zoals opgesteld door DNB gelezen en hebben hier enkele vragen over. De leden van de CDA-fractie vragen de minister naar het onderbrengen van een deel van de herverzekerde portefeuille via retrocessie bij een andere verzekeraar. Deze leden lezen dat uit onderzoek van Conservatrix naar kwam dat de retrocessie de bestaande afspraken tussen Conservatrix en CBL niet werden aangetast. In hoeverre kan DNB de uitkomsten van dit onderzoek bevestigen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Uit het feitenrelaas dat bij mijn brief van 9 december 2020 is gevoegd blijkt dat DNB direct nadat de retrocessie bekend werd, om een analyse heeft gevraagd van de risico's van de retrocessie. DNB geeft aan dat de bestaande afspraken tussen Conservatrix en CBL niet werden aangetast en ook het door CBL ingebrachte onderpand ten behoeve van het herverzekeringscontract niet werd gewijzigd. DNB concludeert vervolgens dat dit betekent dat de financiële positie van Conservatrix niet direct werd geraakt.

Overigens zal de gang van zaken rond de retrocessie onderdeel uitmaken van de onafhankelijke evaluatie die ik heb aangekondigd.

De leden van de CDA-fractie vragen of DNB bij de toetsing van de UBO (uiteindelijk belanghebbende) van Conservatrix de dingen die nu bekend zijn, zoals de lopende strafzaak en veroordeling in eerste aanleg, indertijd al als signalen waren afgegeven door de toezichthouder van het desbetreffende land.

De overname van Conservatrix speelde in het voorjaar van 2017. DNB doet bij een overname altijd onderzoek naar de betrouwbaarheid van de nieuwe aandeelhouders. Bij zo'n onderzoek wordt ook navraag gedaan bij buitenlandse toezichthouders. Er waren in het voorjaar van 2017 volgens DNB geen signalen die DNB reden gaven om tot een negatief oordeel over zijn betrouwbaarheid te komen.

⁶ Kamerstukken II 2020-2021,29507, nr. 152

In oktober 2018 werd bij DNB bekend dat de FBI eerder dat jaar een onderzoek was begonnen naar de heer Lindberg. In augustus 2020 is hij veroordeeld tot een gevangenisstraf van zeven jaar en drie maanden voor omkooppraktijken en onrechtmatige campagnebijdragen. Een hogerberoepsprocedure loopt nog.

De gang van zaken rondom de beoordeling van de uiteindelijk belanghebbende zal deel uitmaken van de onafhankelijke evaluatie die ik heb aangekondigd.

In hoeverre zorgt deze casus ervoor dat de toetsing van de DNB aangepast moet worden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De gang van zaken rond de overdracht en het uiteindelijke faillissement van Conservatrix zal onderwerp zijn van het onafhankelijke onderzoek dat ik uw Kamer heb toegezegd. Daarbij zal het handelen van DNB, van het ministerie en de toereikendheid en effectiviteit van het wettelijk kader worden geëvalueerd.

De leden van de SP-fractie zijn ontsteld over de gang van zaken in de jaren in aanloop naar het faillissement van Conservatrix. Zij vragen hoe het kan dat de verkoop aan een bepaalde koper eerst als te risicovol wordt geacht en zich daarna alsnog voltrekt voor een symbolisch bedrag. Waarom is hiertoe besloten, welke overwegingen speelden een rol en welke rol speelden de minister van Financiën en DNB hierin?

Eli Global deed in 2015 een bieding op de aandelen van de toenmalige aandeelhouders van Conservatrix. Eli Global stelde bij dit bod zodanige voorwaarden dat DNB daar niet mee kon instemmen bij het verlenen van een verklaring van geen bezwaar (de zogenaamde vvgb), die voor de overname van een verzekeraar is vereist. Overigens trok Eli Global in 2015 uiteindelijk, met instemming van Conservatrix, de bieding in. Onder meer omdat zich een materiële wijziging had voorgedaan: de financiële positie van Conservatrix bleek aanmerkelijk slechter dan was voorgespiegeld.

Bij de overdracht in 2017 was Eli Global bereid om haar wensen op een aantal cruciale onderdelen (zoals het beleggingsbeleid) aan te passen, zodat tegemoet werd gekomen aan de bezwaren die in 2015 speelden.

De gang van zaken rondom de overdracht aan Eli Global zal deel uitmaken van de onafhankelijke evaluatie die ik heb aangekondigd.

Waren zij op de hoogte van de (mogelijkheid op) criminele activiteiten van de koper, Lindberg?

Zoals ik in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van het CDA schreef, was DNB ten tijde van de overdracht in 2017 aan Trier Holding BV, waarvan de heer Lindberg de uiteindelijk belanghebbende (UBO) was, niet op de hoogte van diens mogelijk criminele activiteiten. DNB geeft aan dat pas in oktober 2018 bij DNB bekend werd dat de FBI eerder dat jaar een onderzoek was begonnen naar de heer Lindberg.

Het verslag van DNB wekt de indruk dat zij wel trachtten de eigenaren te dwingen de problemen op te lossen, bijvoorbeeld door kapitaalbijstortingen te eisen, maar hier niet in slagen? Heeft DNB te weinig autoriteit en/of wettelijke middelen om

daadkrachtig op te treden in de sector waar zij toezicht op houdt? Waarom zijn aan de oproepen van DNB niet voldaan. Welke rol speelde het dat de uiteindelijke aandeelhouder, de eigenaar, zich in het buitenland bevond? Welke middelen had DNB nog ter beschikking die niet ingezet zijn?

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Deze vragen zullen vanzelfsprekend aan de orde komen in de evaluatie die ik heb aangekondigd. Ik zou op de uitkomsten daarvan nog niet vooruit willen lopen.

De leden van de SP-fractie lezen dat het ministerie en DNB - organisaties die ons veilig moeten houden voor de vele wantoestanden in de financiële sector - hier ook een rol hebben gespeeld. Zij vragen waarom de toezichthouder niet eerder ingreep.

Zoals ik in antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie heb opgemerkt blijkt uit haar feitenoverzicht dat DNB al in 2015 geruime tijd een interventiestrategie voerde met betrekking tot Conservatrix. Uit de uitspraak van de rechtbank van 15 mei 2017 blijkt onder meer dat DNB op 1 april 2014 een curator benoemde ten aanzien van de directie van Conservatrix, onder meer op de grond dat zij bij Conservatrix tekenen ontwaarde van een ontwikkeling die het eigen vermogen en de solvabiliteit in gevaar konden brengen en zij onverwijld ingrijpen noodzakelijk achtte.

Waarom heeft DNB geen gebruikgemaakt van de opvangregeling voor verzekeraars toen zij hier de mogelijkheid toe had vóór de afschaffing in 2019? Waarom is er besloten om deze regeling op te heffen, is dit onder druk van de EU gebeurd? Wat is het verschil tussen deze regeling en het depositogarantiestelsel dat wel in stand wordt gehouden? Is dat dan ook niet een vorm van staatssteun? Klopt het dat er andere EU-lidstaten zijn die deze faciliteit rondom verzekeraars wel in stand hebben gehouden? Welke mogelijkheden waren er om de belangen van Nederlandse burgers voorop te stellen in plaats van schijnbaar abstracte multi-interpretabele EU-wetgeving? Wat gaan DNB en de minister van Financiën doen om alsnog op te komen voor de belangen van verzekerden in de toekomst?

In de memorie van toelichting bij de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars is toegelicht waarom naar het oordeel van de regering de opvangregeling niet effectief kon zijn. In die memorie zijn, kort gezegd, drie redenen genoemd.

In de eerste plaats voldeed het wettelijk kader niet aan de eisen die door de Europese Commissie aan het verlenen van staatssteun aan verzekeraars werden gesteld. In de memorie van toelichting bij de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars is over de relatie tussen de opvangregeling levensverzekeraars en het Europese staatssteunregime het volgende opgemerkt.

“Op 10 juli 2013 heeft de Europese Commissie (EC) een nieuwe bankenmededeling gepubliceerd voor de beoordeling van steunmaatregelen vanaf 1 augustus 2013. Deze mededeling, alhoewel vooral geënt op banken, geldt evenzeer voor steun aan verzekeraars. Vanaf 1 augustus 2013 geldt dat een verzekeraar voordat staatssteun kan worden ontvangen eerst alle andere kapitaal genererende maatregelen moet uitputten, inclusief de omzetting van achtergestelde schuld. Lidstaten zullen er daarbij, voordat aan een verzekeraar steun mag worden verleend, voor moeten zorgen de aandeelhouders en houders van achtergesteld kapitaal voor een bijdrage zorgen. Ook mogen bedrijven niet bevoordeeld worden door de steun. Onder het nieuwe staatssteunregime mag bij een verplichte

portefeuilleoverdracht of verplichte herverzekering geen solvabiliteitssteun worden verstrekt zonder bijvoorbeeld de volledige afschrijving van achtergestelde schuld en het aandelenkapitaal. Hierin voorziet de huidige regeling niet.

**Directie Financiële
Markten**

Ook kan er een nieuwe concurrent in de markt ontstaan met behulp van staatssteun (opvang-NV) en het is de vraag hoe de EC dit nu zal beoordelen. De EC zal kijken in hoeverre aandeelhouders, verzekeraar en polishouders die een bedrijf voeren beter af zijn dan bij een faillissement. Indien de opvang-NV fungeert als afwikkelinstelling voor portefeuilles van verzekeraars die in de problemen komen, ontstaat er geen concurrent, maar dat is nu juist niet de bedoeling. De bedoeling van de opvang-NV is de portefeuille uiteindelijk weer te verkopen, maar indien dat niet lukt, kan de NV voortgaan als een gewone verzekeraar.”

Ons kenmerk
2021-0000039266

Vooropgesteld wordt dat in alle gevallen onzeker is hoe de Europese Commissie een verzoek om staatsteun aan een financiële onderneming beoordeelt. De eisen daaraan zijn in de loop der jaren, met name naar aanleiding van de financiële crisis in 2008, aangescherpt. Vast staat dat de Wet op het financieel toezicht niet voorzorg in mogelijkheden om de afschrijving van achtergestelde schulden en het aandelenkapitaal te bewerkstelligen. Daarmee zou aan die voorwaarde voor het rechtmatig verlenen van steun sowieso niet kunnen worden voldaan.

In de tweede plaats was, onverminderd het eerste punt, door het beperkte beschikbare bedrag, de opvangregeling uitsluitend geschikt voor verzekeraars met een beperkte omvang. Door consolidatie nam het aantal verzekeraars met een dergelijke beperkte omvang structureel af. Daarmee nam ook de effectiviteit van de opvangregeling af.

In de derde plaats nam door een aanpassing in de prudentiële regelgeving voor verzekeraars (de overgang van Solvency I naar Solvency II) ook het effect van een herverzekering in het kader van de opvangregeling af. Een verzekeraar in problemen was daardoor minder dan in het verleden geholpen met een herverzekering.

Om deze redenen concludeerde de regering dat de opvangregeling in die vorm niet effectief kon zijn. Onderdelen daarvan (zoals de verplichte portefeuilleoverdracht) kwamen wel terug in het nieuwe afwikkelingskader. De gedachte achter de opvangregeling, levensverzekeringsportefeuilles zo veel mogelijk continueren, bleef dus in stand. Daarnaast werden additionele elementen ingevoerd die in het belang zijn van de polishouder, zoals het faciliteren van een uitkering, eventueel met korting, door de curator.

Uit overzichten van EIOPA blijkt dat verschillende lidstaten diverse, en onderling verschillende, regelingen hebben voor het geval een verzekeraar in hun jurisdictie faalt. Nederland beschikt thans over het raamwerk dat met de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars in het leven is geroepen. Ook kent Nederland garantieregelingen met betrekking tot de wettelijke aansprakelijkheidsverzekeringen voor autoschade en de basisverzekering in de zorg.

Enkele lidstaten beschikken over een zogenoemd verzekeringsgarantiestelsel (*Insurance Guarantee Scheme*, IGS) dat veelal tot doel heeft polishouders geheel of gedeeltelijk te compenseren voor schade die zij leiden als gevolg van 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 weer moeten worden voldaan aan de eisen ter zake van staatssteun aan verzekeraars.

**Directie Financiële
Markten**

Voorop staat echter dat een verzekeringsgarantiestelsel fundamenteel iets anders is dan de oude Nederlandse opvangregeling levensverzekeraars. De vangnetopvangregeling beoogde het falen van een verzekeraar of diens portefeuille te voorkomen en een garantiestelsel beoogt veeleer de gevolgschade voor polishouders te beperken.

Ons kenmerk
2021-0000039266

Een dergelijk IGS is vervolgens enigszins vergelijkbaar met een depositogarantiestelsel. Voor een depositogarantiestelsel geldt dat de middelen in bepaalde lidstaten onder bepaalde voorwaarden kunnen worden ingezet om een bank in problemen te steunen, in plaats van spaarders in een faillissement te compenseren. Voor die situatie, steun aan een bank, geldt dan evenzeer hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de opvangregeling levensverzekeraars. Namelijk dat een dergelijke steun uit hoofde van het depositogarantiestelsel evenzeer aan strenge staatssteun voorwaarden is verbonden.

Zoals ik hierboven heb opgemerkt beschikken verschillende lidstaten over diverse, en onderling verschillende, regelingen voor het geval een verzekeraar in hun jurisdictie faalt. Nederland beschikt thans over het raamwerk dat met de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars in het leven is geroepen. Ook kent Nederland voor de consument garantieregelingen met betrekking tot de wettelijke aansprakelijkheidsverzekeringen voor autoschade en de basisverzekering in de zorg. Elk van die regelingen heeft tot doel polishouders bij een verzekeraar in problemen bescherming te bieden. Lidstaten kiezen verschillende routes om dat doel te bereiken, waarbij geen enkele lidstaat erin slaagt om elk risico voor polishouders weg te nemen.

Bij de parlementaire behandeling van de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars is de vraag of een verzekeringsgarantiestelsel voor in Nederland wenselijk zou zijn aan de orde geweest. Ik heb aan de Eerste Kamer toegezegd dat ik in ieder geval de kosten van een Nederlands verzekeringsgarantiestelsel zou laten onderzoeken. Ik zal vanzelfsprekend deze toezegging gestand doen en zal uw Kamer nader informeren over dat onderzoek. Ik zal de uitkomsten van dat onderzoek vervolgens betrekken bij mijn standpuntbepaling over de adviezen van EIOPA ten aanzien van een Nederland IGS en een Europees netwerk van IGS-en.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat er onafhankelijk onderzoek wordt gedaan naar het faillissement van Conservatrix en de rol van DNB. Hoe luidt de onderzoeksopdracht en in hoeverre zijn betrokkenen verplicht mee te werken? Als uit het onderzoek blijkt dat DNB heeft gefaald in het toezicht, is zij dan aansprakelijk voor de schade? Kunnen polishouders de schade op DNB verhalen?

In mijn brief van 9 december 2020 heb ik aangekondigd dat ik, samen met de raad van commissarissen van DNB, een evaluatie laat uitvoeren naar de gang van zaken bij Conservatrix vanaf de overdracht tot aan het faillissement. Ik heb ook toegezegd uw Kamer nader te informeren over de precieze onderzoeksopdracht. Ten aanzien van mijn ministerie en DNB geldt vanzelfsprekend dat wij alle medewerking zullen verlenen aan het onderzoek. Voor andere betrokkenen geldt dat zij niet verplicht kunnen worden aan de evaluatie mee te werken. Ik doe wel nu al een klemmend beroep op alle betrokkenen om vrijwillig hun medewerking te

verlenen teneinde de juiste lessen te kunnen trekken. Ik heb er vertrouwen in dat dit ook gebeurt.

**Directie Financiële
Markten**

Ik wil echter niet op de uitkomsten van de evaluatie vooruitlopen.

Ons kenmerk
2021-0000039266

De leden van de ChristenUnie-fractie zien tevens dat er door meerdere betrokkenen in deze kwestie wordt gewezen naar de saillante rol van DNB. De onteigening van de oorspronkelijke eigenaren; de verkoop van Conservatrix aan een dubieuze Amerikaanse partij zonder betrokkenheid van polishouders; de linke overnamedeal in 2017 (die in 2015 nog als té link werd beschouwd) – het spreekt op zijn minst niet in het voordeel van DNB. Zowel de oude als de nieuwe eigenaar lijkt bovendien niet te spreken over de handelswijze van DNB. Het is daarom terecht dat bij het onafhankelijk onderzoek naar de gang van zaken bij de levensverzekeraar dat is aangekondigd ook de rol van de toezichthouder wordt meegenomen. Kan de minister zelf reflecteren op de rol van DNB in de gang van zaken en het uiteindelijke bankroet van deze levensverzekeraar? Is de toezichthouder hier tekortgeschoten en wat wordt er in het werk gesteld om een dergelijk debacle in de toekomst te voorkomen?

Het belang van een goed functionerende toezichthouder met een goede reputatie staat voor het goed functioneren van de financiële markten buiten kijf. Mede om die reden zal ook de raad van commissarissen van DNB samen met mij opdrachtgever zijn van de evaluatie.

Ik wil niet op de uitkomsten daarvan vooruitlopen. Zodra de evaluatie heeft plaatsgevonden en de bevindingen en conclusies daarvan bekend zijn, zal ik daarop vanzelfsprekend reflecteren.

Hoe kan een Nederlandse verzekeraar omvallen als met de relatief nieuwe Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars (2019) DNB juist meer macht krijgt om in te grijpen als een verzekeraar in financiële problemen komt? Heeft het mogelijk falen of laakbaar handelen van een overheidsinstelling als DNB consequenties voor het besluit om wel of niet tot compensatie over te gaan?

De prudentiële regelgeving voor verzekeraars die is neergelegd in Solvency II beoogt de kans op het falen van een verzekeraar te beperken. De mogelijkheid van het falen van verzekeraar kan echter nimmer volledig worden uitgesloten. Ook de prudentiële regels uit Solvency II kunnen de kans op een falen niet tot nul terugbrengen. Indien een verzekeraar faalt of dreigt te falen beoogt het regime uit de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars, in het belang van de polishouders, zorg te dragen voor een ordentelijk afwikkeling waarbij de schade voor polishouders zoveel als mogelijk wordt beperkt.

Zoals ik in antwoord op de leden van de fractie van de PvdA heb opgemerkt, ligt het niet in de rede op de uitkomsten van de evaluatie, ook naar het handelen van DNB, vooruit te lopen.

Wat vindt de minister van de wijze waarop DNB is omgegaan met de retrocessie zoals uiteengezet op pagina 3 en 4 van het feitenrelaas, zo vragen de leden van de fractie van 50PLUS? Wat is volgens de minister de primaire reden geweest om tot deze transactie over te gaan? Worden de redenen en de gevolgen van de retrocessie ook meegenomen in de onafhankelijke evaluatie? Behoort het tot de normale gang van zaken dat DNB pas in de loop van 2018 op de hoogte wordt gesteld van de omvangrijke retrocessie die eerder in dat jaar heeft plaatsgehad?

Zoals ik in antwoord op de schriftelijke vragen van de leden Omtzigt en Sloop heb opgemerkt, zal de evaluatie die ik heb aangekondigd zich ook richten op de gang van zaken met betrekking tot de retrocessie-overeenkomst.

Kan met de kennis van vandaag worden gesteld dat de hierboven genoemde retrocessie de financiële positie van Conservatrix uiteindelijk wél heeft geraakt of nog kan raken? DNB schrijft letterlijk dat "de financiële positie van Conservatrix niet direct werd geraakt". Kan hieruit worden opgemaakt dat de financiële positie van Conservatrix wel indirect werd geraakt?

DNB schrijft op haar website over de retrocessie het volgende.

"Conservatrix had een deel van haar verzekeringsverplichtingen herverzekerd bij de Amerikaanse verzekeraar CBL. Vervolgens werd door CBL een bedrag op een apart trustaccount bij een Amerikaanse bank gestort als onderpand. Later heeft CBL ook zelf een herverzekering voor haar verplichtingen jegens Conservatrix afgesloten bij een herverzekeraar in Barbados. Voor de verplichtingen van CBL jegens Conservatrix maakte dit geen verschil. Die bleven gewoon in stand en het afgesproken onderpand bleef gehandhaafd op de aparte trustaccount".

Is een scenario denkbaar, waarbij de afgesproken kapitaalstorting in de toekomst alsnog juridisch wordt afgedwongen maar dat dit te laat komt om Conservatrix van de ondergang te redden en te laat voor de polishouders om kortingen te voorkomen? Wat gebeurt er dan met het geld?

In algemene zin geldt dat een faillissement niet zal worden beëindigd zo lang er nog activa beschikbaar zijn of bijvoorbeeld door middel van een gewonnen juridische procedure beschikbaar komen. Indien de curatoren erin zouden slagen via een juridische procedure middelen voor de boedel te vergaren zullen die vervolgens weer via de wettelijke rangregeling onder de schuldeisers worden verdeeld. Omdat polishouders een bevoorrechte positie hebben in de rangregeling zullen zij vrijwel als eerste een aanspraak hebben op die middelen.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen waarom de afwikkeling (resolutie) van Conservatrix beoordeeld is als "niet in het algemeen belang"? Deelt de minister de mening dat het mogelijk is dat de onafhankelijke evaluatie aan het licht brengt dat DNB op bepaalde punten heeft gefaald in het toezicht? Indien ja, dan is het toch denkbaar dat DNB ook ten minste gedeeltelijk aansprakelijk zou kunnen worden gesteld voor de schade van de polishouders?

Op grond van de Wet op het financieel toezicht kan DNB overgaan tot afwikkeling van een verzekeraar indien aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan.

- De verzekeraar faalt of zal waarschijnlijk falen;
- Het valt redelijkerwijs niet te verwachten dat met betrekking tot de verzekeraar te nemen alternatieve maatregelen binnen een afzienbaar tijdsbestek het falen zouden voorkomen;
- de afwikkeling is in het algemeen belang.

Ten aanzien van het derde criterium geldt dat daaraan wordt voldaan indien afwikkeling noodzakelijk is om doelstellingen van afwikkeling te verwezenlijken en

deze doelstellingen niet in dezelfde mate verwezenlijkt zouden worden indien de verzekeraar in faillissement zou worden geliquideerd.

**Directie Financiële
Markten**

De doelstellingen zijn vervolgens:

- a. de bescherming van polishouders, dit in combinatie met een andere doelstelling;
- b. het voorkomen van grote maatschappelijke gevolgen;
- c. het voorkomen van significante nadelige gevolgen voor de financiële markten of de economie; of,
- d. het voorkomen van de inzet van van overheidswege te verstrekken financiële middelen.

Ons kenmerk
2021-0000039266

DNB dient als resolutie-autoriteit deze afweging te maken. Uit het feitenoverzicht blijkt dat DNB oordeelde dat Conservatrix niet voldoet aan de drie cumulatieve criteria. In het bijzonder werd niet voldaan aan de derde voorwaarde nu volgens DNB afwikkeling niet noodzakelijk was om de bovengenoemde doelstellingen te verwezenlijken en deze doelstellingen mogelijk in dezelfde mate verwezenlijkt kunnen worden als Conservatrix in faillissement wordt geliquideerd. Daarbij is van belang dat de curatoren met de Wet herstel en afwikkeling de beschikking hebben gekregen over een aantal instrumenten die daarbij behulpzaam kunnen zijn, zoals de mogelijkheid om de portefeuille van Conservatrix aan een gezonde verzekeraar over te dragen. Zoals ik eerder heb opgemerkt onderzoeken de curatoren op dit moment een dergelijke overdracht,

Op de uitkomsten van de evaluatie wil ik niet vooruitlopen.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen of de minister bereid is om buitenlandse deskundigen te betrekken bij het onafhankelijke onderzoek naar de gang van zaken rondom Conservatrix? Deze leden willen borgen dat de "onafhankelijke onderzoekers" niet worden belast door banden binnen het Nederlandse financiële systeem, waar DNB Koning, Keizer en Admiraal tegelijk is. Het beeld waarbij DNB zich vanaf belastingparadijs Barbados bij de neus laat nemen is niet fraai. Daarom wordt het tijd voor een echt onafhankelijk onderzoek. Anders zal dit onvermijdelijk blijven kleven aan het blazoen van DNB.

In mijn brief van 9 december 2020 schreef ik dat de raad van commissarissen van DNB en ik de evaluatie zullen laten uitvoeren door onafhankelijke deskundigen. Ik acht het, vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid, daarvoor niet noodzakelijk buitenlandse deskundigen te betrekken. Ik ben ervan overtuigd dat ook binnen Nederland geschikte deskundigen beschikbaar zijn die onafhankelijk van mij en mijn ministerie en van DNB dit onderzoek kunnen uitvoeren. Het staat de deskundigen die de evaluatie gaan uitvoeren uiteraard vrij om iedereen te raadplegen die zij willen.

Overname

Vervolgens, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie, is aangestuurd op een verkoop van het verzekeringsbedrijf. Deze leden willen begrijpen hoe de overdracht van Conservatrix in 2017 vorm heeft gekregen.

Klopt het dat DNB een bewust beleid had om kleine verzekeraars of verzekeraars in de vorm van een familiebedrijf aan te zetten tot een fusie of verkoop?

DNB heeft in 2016 een rapport uitgebracht met haar '*Visie op de toekomst van de Nederlandse verzekeringssector*'. DNB concludeerde daarin dat tegen de achtergrond van de lagerenteomgeving, dalende premievolumes, technologische ontwikkelingen en grote concurrentie in een markt die op onderdelen verzadigd is, fundamentele keuzes nodig zijn om een blijvend dienstbare en financieel solide verzekeringssector te waarborgen. Verzekeraars stonden volgens DNB daarbij voor strategische keuzes op het gebied van kostenbesparing, innovatie, specialisatie, internationalisatie en horizontale dan wel verticale integratie. Wat een passende oplossing is, verschilt per verzekeraar, aldus DNB. Partijen die niet in staat zijn om zich aan te passen aan de veranderende omgeving, moeten op zoek naar alternatieven: zoals consolidatie of de afbouw van activiteiten. Fusie of verkoop was aldus niet per definitie de suggestie van DNB.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Kan de minister aangeven waarom de verkoop aan Trier Holding (of althans een bedrijf onder bestuur van de heer Greg Lindberg) in 2015 niet wenselijk werd geacht, maar later toch een verkoop aan deze partij plaatsvond, vrijwel om niet?

Ik verwijs graag naar mijn eerdere antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de SP.

Heeft DNB eisen gesteld aan de vorm van de toegezegde kapitaalinjectie van 88 miljoen euro? Waarom heeft DNB genoeg genomen met een kapitalisering in de vorm van een herverzekering die werd afgesloten binnen hetzelfde conglomeraat? Hoe heeft zij daar vervolgens toezicht op gehouden? Wie was de toezichthouder op de herverzekeraar?

Uit het feitenrelaas van DNB dat ik voegde bij mijn brief van 9 december 2020 aan de Tweede Kamer over het faillissement van Conservatrix blijkt dat de kapitaalversterking door Trier na de overdracht twee elementen kende.

Ten eerste werd een herverzekering gesloten ten aanzien van een deel van de portefeuille van Conservatrix met Colorado Bankers Life Insurance Company (CBL). Vervolgens werd door CBL een bedrag op een apart trustaccount bij een Amerikaanse bank gestort als onderpand. De gedachte achter een dergelijke herverzekering is dat de verzekeraar (Conservatrix) zelf ook een verzekering afsluit om schades op te vangen. De herverzekeraar betaalt dan, als een schade zich voordoet, een deel hiervan. De polissen bleven bij Conservatrix. Een dergelijke constructie van een herverzekering in combinatie met een onderpand wordt vaker toegepast, zodat nakoming van de verplichtingen is geborgd. Ten tweede vond een directe kapitaalinjectie van EUR ca 18 miljoen in Conservatrix plaats.

DNB dient als toezichthouder op Conservatrix na te gaan in hoeverre de herverzekeringsovereenkomst voldeed aan de eisen die daaraan door het wettelijk kader, de Wet op het financieel toezicht en Solvency II, worden gesteld.

Toezichthouder op CBL was de North Carolina Department of Insurance.

De herverzekering met CBL zal onderdeel uitmaken van de reeds aangekondigde evaluatie.

Voorts merken de leden van de PVV-fractie op dat de curatoren kunnen onderzoeken of de verzekeringen van Conservatrix kunnen worden overgedragen

aan een andere verzekeraar die financieel gezond is. Aan welke verzekeraar(s) wordt hier gedacht en wat voor gevolgen heeft dit voor de polishouders?

**Directie Financiële
Markten**

De curatoren hebben hierover het volgende bekendgemaakt. Het verkoopproces met betrekking tot de verzekeringsportefeuille van Conservatrix ligt op schema. Gesprekken met potentiële overnemende partijen zullen naar verwachting in de eerste helft van maart plaatsvinden. Curatoren verwachten dat in de loop van het tweede kwartaal van dit jaar duidelijk zal worden of een portefeuille-overdracht mogelijk is. Welke gevolgen een eventuele overdracht voor polishouders kan hebben, valt op dit moment niet te zeggen.

Ons kenmerk
2021-0000039266

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat er overnamekandidaten in beeld zijn. Zo ja, hoeveel en hoe serieus is de interesse? Waarom heeft de curator al voor het aangaan van een deal een bandbreedte qua kortingen aangegeven? Is het niet in het belang van polishouders om een eventuele korting zo laag mogelijk te laten zijn, en in hoeverre schaden premature uitspraken de onderhandelingspositie? Waar moeten mogelijke kopers aan voldoen?

Het is zonder meer in het belang van de polishouders om een eventuele korting zo beperkt mogelijk te laten zijn. Dat is zonder enige twijfel ook het streven van de curatoren.

De wet biedt curatoren de mogelijkheid om bij een verzekerd voorval (bijvoorbeeld overlijden of expiratie van een verzekering) een tussentijdse uitkering te doen. Dat is in zekere zin een voorschot op de boedeluitkering. Die mogelijkheid is met de Wet herstel en afwikkeling gecreëerd. De wet vereist wel dat curatoren een prudente inschatting maken van de uitkering die de polishouders in het faillissement uiteindelijk tegemoet kunnen zien. Dit om benadeling van andere crediteuren, waaronder andere polishouders, te voorkomen. Die uitkering bedraagt momenteel 70% van het verzekerde bedrag. De curatoren hebben aldus een prudente inschatting moeten maken van de mogelijke uitkering. Toekomstige ontwikkelingen, zoals een overdracht, kunnen tot gevolg hebben dat dat percentage wordt aangepast.

De curatoren hebben aangegeven dat zij onderzoeken of de verzekeringen van Conservatrix kunnen worden overgedragen aan een andere verzekeraar die financieel gezond is. Dat is zonder twijfel het voornaamste criterium. De curatoren hebben aangegeven dat dit verkoopproces op schema ligt. Gesprekken met potentiële overnemende partijen zullen naar verwachting in de eerste helft van maart plaatsvinden.

Bij de herverzekering van de portefeuille van Conservatrix aan CBL daalden de solvabiliteitseisen aan Conservatrix, wat mogelijk heeft bijgedragen aan de problemen. Hoe kan worden voorkomen dat de waarborgen voor polishouders wederom sterk eroderen door een eventuele overname? In hoeverre bestaat er een voorkeur voor een binnenlandse of in ieder geval Europese overnamekandidaat?

De curatoren zullen in de eerste plaats onderzoeken of een overname mogelijk is. Daarnaast zullen zij onderzoeken of de voorwaarden waaronder een overname mogelijk is in het belang is van de gezamenlijke crediteuren, waaronder de polishouders. Is dit niet het geval, dan zullen zij niet tot een overdracht overgaan.

Aangezien de verantwoordelijkheid voor de afwikkeling van de boedel en het onderzoeken van een mogelijke overdracht bij de curatoren ligt, laat ik mij niet uit over eventuele voorkeuren voor overnamekandidaten.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat in 2015 de heer Lindberg interesse had in overname van Conservatrix. Waarom is dit toen niet doorgegaan? Klopt het dat DNB de overname toen te riskant vond? Welke redenen lagen daaraan ten grondslag? Had dat met de persoon Lindberg te maken, of met de voorwaarden van de overname? In 2017 wordt het bedrijf alsnog overgedragen aan Lindberg. Waarom kon dat toen wel? Wat was er veranderd in de tussentijd? In hoeverre verschilden de voorwaarden ten opzichte van 2015?

Zoals ik in antwoord op de vragen van de leden van de SP heb opgemerkt deed Eli Global in 2015 een bieding op de aandelen van de voormalig aandeelhouders van Conservatrix. Eli Global stelde bij dit bod zodanige voorwaarden dat DNB niet mee kon instemmen met het verlenen van een verklaring van geen bezwaar, die voor de overname van een verzekeraar is vereist. Eli Global trok in 2015 uiteindelijk, met instemming van Conservatrix, de bieding in. Onder meer omdat zich een materiële wijziging had voorgedaan: de financiële positie van Conservatrix bleek aanmerkelijk slechter dan was voorgespiegeld.

Bij de overdracht in 2017 was Eli Global bereid om haar wensen op een aantal cruciale onderdelen (zoals het beleggingsbeleid) aan te passen zodat tegemoet gekomen werd aan de bezwaren die in 2015 speelden. Om die reden was een overdracht in 2017 wel mogelijk. Eli Global voldeed in 2017, anders dan in 2015, wel aan de voorwaarden die DNB had gesteld.

De gang van zaken rondom de overdracht aan Eli Global zal deel uitmaken van de onafhankelijke evaluatie die ik heb aangekondigd.

Bij een dergelijke overname is DNB verplicht onderzoek te doen naar de koper. In hoeverre heeft dit onderzoek plaatsgevonden ten aanzien van Lindberg? Welke informatie hadden Amerikaanse instanties over Lindberg, en in hoeverre is dit gedeeld met DNB? Hoe kan het dat Lindberg twee jaar later tot een gevangenisstraf werd veroordeeld, maar dat er kennelijk daarvoor geen bezwaren waren tegen een overdracht?

Zoals ik in antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie heb opgemerkt vond de overname van Conservatrix plaats in het voorjaar van 2017. DNB doet bij een overname altijd onderzoek naar de betrouwbaarheid van de nieuwe aandeelhouders. Bij zo'n onderzoek wordt ook navraag gedaan bij buitenlandse toezichthouders. Er waren in het voorjaar van 2017 volgens DNB geen signalen die DNB reden gaven om tot een negatief oordeel over zijn betrouwbaarheid te komen. In oktober 2018 werd bij DNB bekend dat de FBI eerder dat jaar een onderzoek was begonnen naar de heer Lindberg. In augustus 2020 werd hij veroordeeld tot een gevangenisstraf van zeven jaar en drie maanden voor omkooppraktijken en onrechtmatige campagnebijdragen (een hoger beroepsprocedure loopt nog).

De gang van zaken rondom de beoordeling van de uiteindelijk belanghebbende zal deel uitmaken van de onafhankelijke evaluatie die ik heb aangekondigd.

In hoeverre liidden de alarmbellen toen de portefeuille werd overgebracht naar Barbados? In hoeverre is het mogelijk toezicht uit te oefenen in een dergelijk belastingparadijs? Is het gebruik van belastingparadijzen reden om toezicht aan te scherpen of aanwijzingen te uiten?

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Uit het feitenrelaas van DNB blijkt dat er in de eerste plaats geen sprake van was dat de portefeuille van Conservatrix werd overgebracht naar Barbados, dan wel dat het noodzakelijk was om in Barbados door DNB toezicht uit te oefenen.

Zoals ik in antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie heb opgemerkt blijkt uit het feitenrelaas dat DNB onmiddellijk nadat de retrocessie bekend werd, om een analyse heeft gevraagd van de risico's van de retrocessie. DNB geeft aan dat uit die analyse bleek dat de bestaande afspraken tussen Conservatrix en CBL niet werden aangetast en ook het door CBL ingebrachte onderpand ten behoeve van het herverzekeringcontract niet werd gewijzigd. DNB concludeert vervolgens dat dit betekent dat de financiële positie van Conservatrix niet direct werd geraakt.

Ook de gang van zaken rond de retrocessie zal onderdeel uitmaken van de onafhankelijke evaluatie die ik heb aangekondigd.

Lindberg kocht het bedrijf voor 1 euro, maar daar hoorde een investeringsverplichting bij. DNB meldde in die tijd dat Conservatrix daardoor in veilige haven is gebracht. In hoeverre was deze stelling juist? Zijn de investeringsverplichtingen nagekomen, en in hoeverre was tevoren zeker gesteld dat deze nagekomen zouden worden?

In de antwoorden op de schriftelijke vragen⁷ van de leden Omtzigt en Slootweg merkte ik op dat de kapitaalversterking door Trier na de overdracht twee elementen kende: een herverzekering en een kapitaalstorting.

Beide elementen van de afgesproken kapitaalversterking zijn na de overdracht conform de afspraken van DNB door Trier uitgevoerd en leidden tot een solvabiliteitsratio van 188% per eind 2017. Door de herverzekering en de kapitaalinjectie, herstelde de financiële positie van Conservatrix en bevond haar solvabiliteitspositie zich weer boven de wettelijke norm.

Uit het feitenrelaas blijkt dat zich na 2017 een aantal ontwikkelingen voordeed, waardoor de solvabiliteit van Conservatrix opnieuw sterk verslechterde, in het bijzonder de situatie bij CBL, waarbij Conservatrix een deel van de verzekeringsverplichtingen had herverzekerd.

Waarom leidde de gevangenisstraf van Lindberg ertoe dat Colorado Bankers Life Insurance Company (CBL) niet meer aan haar verplichtingen kon voldoen? Waardoor verviel hierdoor de herverzekering? Was dit van begin af aan zo geregeld?

Uit informatie van de Amerikaanse toezichthouder op CBL blijkt dat de maatregelen jegens CBL het gevolg waren van zorgen over de langetermijnliquiditeit van de investeringsportefeuille van CBL.⁸ Dit had geen betrekking op de uiteindelijk belanghebbende. De maatregel had wel tot gevolg dat CBL de zelfstandige beschikkingsbevoegdheid over haar vermogen verloor. Dit leidde tot een afwaardering door AM Best van CBL tot investeringscategorie E.

⁷ Aangangsel Kamerstukken II 2020-2021, nr. 1486, d.d. 29 januari 2021

⁸ <https://www.ncdoi.gov/media/1016/open>

Hierdoor kon Conservatrix de herverzekering met CBL niet langer volledig als risicolimiteringstechniek gebruiken, zo blijkt uit het feitenrelaas.

**Directie Financiële
Markten**

De leden van de fractie van 50PLUS merken op dat in het feitenrelaas op pagina 3 wordt gesteld dat er met Trier Holding B.V. afspraken zijn gemaakt om onder bepaalde voorwaarden kapitaal bij te storten. Is er voldaan aan de voorwaarden? Indien ja, waarom kan deze 'bijstortverplichting' dan niet worden afgedwongen om een faillissement van Conservatrix af te wenden?

Ons kenmerk
2021-0000039266

In het feitenrelaas van DNB wordt hierover het volgende opgemerkt.

Zowel Conservatrix als DNB hebben de directe aandeelhouder van Conservatrix, Trier Holding B.V., meerdere keren gewezen op het feit dat aan de criteria voor de bijstortverplichting was voldaan en de aandeelhouder gevraagd de bijstortverplichting na te komen. Nadat Trier Holding B.V. herhaaldelijk te kennen had gegeven hieraan niet te willen voldoen, startte Conservatrix in december 2019 in Nederland een procedure gericht op een veroordeling tot nakoming van de bijstortverplichting. Tot op heden heeft de aandeelhouder nog niet aan deze verplichting voldaan. Diverse maatregelen zijn in gang gezet om de kapitaalstorting van de aandeelhouder alsnog te realiseren, doch zonder succes.

De afspraken ten aanzien van de bijstortingsverplichting en de gang van zaken daarna zullen uiteraard onderdeel uitmaken van de reeds aangekondigde evaluatie.

Deelt de minister het standpunt dat Trier Holding nog steeds een bijstortverplichting heeft, ook nadat het faillissement van Conservatrix al is uitgesproken? Hoe schat de minister de kans in dat Trier Holding met succes juridisch aansprakelijk kan worden gesteld voor het faillissement van Conservatrix?

In algemene zin geldt dat een faillissement geen wijziging aanbrengt in rechten verplichtingen van de onderneming en contractspartijen. Dat suggereert dat het faillissement van Conservatrix niet betekent dat Trier niet meer op enigerlei wijze kan worden aangesproken op deze verplichting. Ik heb geen kennis van de eventueel lopende juridische procedures en kan over de kansen op succes ook geen inschatting maken.

Met de indirecte aandeelhouders (de aandeelhouders van Trier Holding B.V.) is daarnaast afgesproken dat zij Trier Holding B.V. "in staat zouden stellen om de kapitaalstorting te kunnen realiseren". Hoe hoog schat de minister de kans in dat de aandeelhouders van Trier Holding met succes juridisch aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het faillissement van Conservatrix? Wat vindt de minister van de situatie dat de afspraken met de nieuwe eigenaar van Conservatrix over kapitaalversterking niet worden nagekomen?

Ik verwijs voor de vraag over aansprakelijkheid graag naar mijn antwoord op de voorgaande vraag.

Ten aanzien van het feit dat de afspraken met de aandeelhouder over de kapitaalversterking niet worden nagekomen merk ik op dat ik dat volstrekt onwenselijk vind. Zowel Conservatrix als DNB hebben de directe aandeelhouder van Conservatrix, Trier Holding B.V., blijkens het feitenrelaas meerdere keren gewezen op het feit dat aan de criteria voor de bijstortverplichting was voldaan en

de aandeelhouder gevraagd de bijstortverplichting na te komen. Trier Holding B.V. heeft vervolgens blijkens het feitenrelaas herhaaldelijk te kennen gegeven hieraan niet te willen voldoen. Het feit dat polishouders nu mogelijk de dupe worden van die weigering is pijnlijk.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Wet- en regelgeving

De leden van de VVD-fractie herinneren zich de behandeling van het wetsvoorstel herstel en afwikkeling van verzekeraars (Kamerstukken 34842), waarmee een eind kwam aan de 'opvangregeling', een bedrag van maximaal zo'n 134 miljoen euro per geval bij faillissement van een levensverzekeraar. Houdt de minister staande dat deze regeling strijdig was met Europees recht, zoals hij destijds in de memorie van toelichting schreef? Hoe kan een bedrag dat volledig bij elkaar worden gebracht door de sector kwalificeren als staatssteun of zelfs verboden staatssteun?

De leden vragen in de eerste plaats waarom naar het oordeel van de regering de opvangregeling, die werd gefinancierd door ex post bijdragen van de verzekeringssector, kwalificeerde als staatssteun. Die vraag beantwoord ik eerst. De vraag of, indien sprake is van staatssteun, die steun rechtmatig kon zijn komt hierna aan de orde.

De Europese Commissie heeft in de "Mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie” een uiteenzetting gegeven van de inhoud van het begrip 'staatssteun' en de vormen waarin staatssteun aan de orde kan zijn.

De Europese Commissie merkt hier onder meer het volgende op:

57. De herkomst van de middelen is niet relevant op voorwaarde dat deze, voordat zij direct of indirect aan de begunstigden werden overgedragen, onder staatscontrole komen en dus ter beschikking blijven van de bevoegde nationale autoriteiten, zelfs indien de middelen geen eigendom worden van de overheid.

58. Bijgevolg houden subsidies die worden bekostigd uit parafiscale heffingen of door de Staat opgelegde bijdragen, en die overeenkomstig wetgeving worden beheerd en verdeeld, een overdracht van staatsmiddelen in, zelfs indien deze middelen niet door de overheid worden beheerd.

Dit laatste is hier aan de orde. Van doorslaggevend belang is aldus dat de opvangregeling werd bekostigd uit door de Staat opgelegde bijdragen die overeenkomstig wetgeving werden beheerd en verdeeld.

In de memorie van toelichting bij de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars is vervolgens over de relatie tussen de opvangregeling levensverzekeraars en het Europese staatssteunregime het volgende opgemerkt.

“Op 10 juli 2013 heeft de Europese Commissie (EC) een nieuwe bankenmededeling gepubliceerd voor de beoordeling van steunmaatregelen vanaf 1 augustus 2013. Deze mededeling, alhoewel vooral geënt op banken, geldt evenzeer voor steun aan verzekeraars. Vanaf 1 augustus 2013 geldt dat een verzekeraar voordat staatssteun kan worden ontvangen eerst alle andere kapitaal genererende maatregelen moet uitputten, inclusief de omzetting van achtergestelde schuld.

Lidstaten zullen er daarbij, voordat aan een verzekeraar steun mag worden verleend, voor moeten zorgen de aandeelhouders en houders van achtergesteld kapitaal voor een bijdrage zorgen. Ook mogen bedrijven niet bevoordeeld worden door de steun. Onder het nieuwe staatssteunregime mag bij een verplichte portefeuilleoverdracht of verplichte herverzekering geen solvabiliteitssteun worden verstrekt zonder bijvoorbeeld de volledige afschrijving van achtergestelde schuld en het aandelenkapitaal. Hierin voorziet de huidige regeling niet.

Ook kan er een nieuwe concurrent in de markt ontstaan met behulp van staatssteun (opvang-NV) en het is de vraag hoe de EC dit nu zal beoordelen. De EC zal kijken in hoeverre aandeelhouders, verzekeraar en polishouders die een bedrijf voeren beter af zijn dan bij een faillissement. Indien de opvang-NV fungeert als afwikkelinstelling voor portefeuilles van verzekeraars die in de problemen komen, ontstaat er geen concurrent, maar dat is nu juist niet de bedoeling. De bedoeling van de opvang-NV is de portefeuille uiteindelijk weer te verkopen, maar indien dat niet lukt, kan de NV voortgaan als een gewone verzekeraar.”

Vooropgesteld wordt dat in alle gevallen onzeker is hoe de Europese Commissie een verzoek om staatsteun aan een financiële onderneming beoordeelt. De eisen daaraan zijn in de loop der jaren, met name naar aanleiding van de financiële crisis in 2008, aangescherpt. Vast staat dat de Wet op het financieel toezicht niet voorzorg in mogelijkheden om de afschrijving van achtergestelde schulden en het aandelenkapitaal te bewerkstelligen. Daarmee zou aan die voorwaarde voor het rechtmatig verlenen van steun sowieso niet kunnen worden voldaan.

Deze leden lezen terug dat de noodregeling niet meer effectief zou zijn omdat, samengevat, er door de consolidatie in de sector nauwelijks meer kleine of middelgrote levensverzekeraars over zijn en grote verzekeraars niet gered kunnen worden met 134 miljoen euro. Was die consolidatie bewust beleid van DNB?

Ik verwijs graag naar mijn eerdere antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD over fusies.

Past Conservatrix in die definitie van kleine en middelgrote levensverzekeraars? Hadden de problemen bij Conservatrix kunnen worden opgelost of verlicht met een bedrag van maximaal 134 euro?

De opvangregeling levensverzekeraars kende ingevolge artikel 3:156, eerste lid, onderdeel a (oud), een beperking in de omvang van de financiële middelen die per 'opvangsituatie' ter beschikking konden worden gesteld. Dit bedrag werd periodiek geïndexeerd en bedroeg voor 2018 ten hoogste 153.549.060 euro.

Gelet op het feit dat de curatoren nog bezig zijn met een inventarisatie van de bezittingen en verplichtingen van Conservatrix, is niet met zekerheid te zeggen welke omvang een bijdrage gehad zou moeten hebben in het geval de opvangregeling levensverzekeraars nog had bestaan.

Wel kan ik toevoegen dat, zoals ik in mijn brief van 9 december 2020 heb opgemerkt, Conservatrix mij in augustus 2020 heeft verzocht om financiële steun. Bij dat verzoek is door Conservatrix aangegeven dat voor een private oplossing een korting van circa 200 miljoen euro op de rechten van polishouders zou moeten worden toegepast. Dit suggereert dat Conservatrix op dat moment kampte met een kapitaaltekort in die orde van grootte. Dit bedrag ging de beschikbare middelen uit hoofde van de opvangregeling levensverzekeraars aldus te boven.

Dit nog onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt ten aanzien van de verenigbaarheid van de opvangregeling met de Europese regels inzake steun aan verzekeraars.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Daarnaast gold bij de regeling de voorwaarde dat de portefeuille verzekeringen die voor opvang in aanmerking zou komen 'nog overlevingskans zou hebben' (artikel 3:151, eerste lid, onderdeel c). Deze overlevingskans zou tot uitdrukking moeten komen in toekomstige winstgevendheid. Gelet op het omvangrijke tekort waar Conservatrix mee kampte en de karakteristieken van de portefeuille, is ook twijfelachtig of aan deze voorwaarde zou zijn voldaan.

De leden van de PVV-fractie willen weten hoe het komt dat Solvency II niet heeft kunnen voorkomen dat Conservatrix failliet is gegaan, terwijl het doel ervan een betere bescherming van polishouders is. Op welke wijze kan een soortgelijke situatie in de toekomst voorkomen worden?

De prudentiële regelgeving voor verzekeraars die is neergelegd in Solvency II beoogt de kans op het falen van een verzekeraar te beperken. Dit door eisen te stellen aan de buffers die een verzekeraar moet aanhouden om tegenvallers mee op te vangen maar ook bijvoorbeeld door eisen te stellen aan het ondernemingsbestuur en aan het risicomanagement van een verzekeraar. Deze eisen beogen, zoals gezegd, de kans op falen van een verzekeraar te beperken. De mogelijkheid van het falen van verzekeraar kan echter nimmer volledig worden uitgesloten. Ook de prudentiële regels uit Solvency II kunnen de kans op een falen niet tot nul terugbrengen. Dit neemt echter niet weg dat mogelijk uit het falen van Conservatrix lessen kunnen worden getrokken op grond waarvan het wettelijk stelsel kan worden aangevuld en verbeterd.

Voorts willen de leden van de PVV-fractie weten waarom de 'Opvangregeling voor levensverzekeraars' begin 2019 is komen te vervallen.

In de memorie van toelichting bij de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars is toegelicht waarom naar het oordeel van de regering de opvangregeling niet effectief kon zijn. In die memorie zijn, kort gezegd, drie redenen genoemd.

In de eerste plaats voldeed het wettelijk kader niet aan de eisen die door de Europese Commissie aan het verlenen van staatssteun aan verzekeraars werden gesteld. Ik verwijs voor een nadere toelichting naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD.

In de tweede plaats was, onverminderd het eerste punt, door het beperkte beschikbare bedrag de opvangregeling uitsluitend geschikt voor verzekeraars met een beperkte omvang. Door consolidatie is het aantal verzekeraars met een dergelijke beperkte omvang structureel afgenomen. Daarmee nam ook de effectiviteit van de opvangregeling af.

In de derde plaats nam door een aanpassing in de prudentiële regelgeving voor verzekeraars (de overgang van Solvency I naar Solvency II) ook het nuttig effect van een herverzekering in het kader van de opvangregeling af. Een verzekeraar in problemen was minder dan in het verleden geholpen met een herverzekering. Om deze redenen concludeerde de regering dat de opvangregeling in die vorm niet effectief kon zijn.

Belangrijke onderdelen van de regeling in het belang van polishouders, (zoals de verplichte portefeuilleoverdracht) kwamen terug in het nieuwe afwikkelingskader voor verzekeraars. Daarnaast zijn in dit nieuwe kader additionele mogelijkheden gecreëerd ten gunste van de polishouder, zoals de (gedeeltelijke) doorbetaling van uitkeringen. Deze mogelijkheden worden nu ook benut door de curatoren van Conservatrix. De gedachte achter de opvangregeling, levensverzekeringsportefeuilles zo veel mogelijk continueren, is dus in stand gebleven en is op elementen ook aangevuld.

Kan de minister aangeven of de polishouders van Conservatrix daarmee beter af waren geweest als die regeling nog had bestaan?

Zoals ik in antwoord op de vragen van de leden van VVD heb opgemerkt is het de vraag in hoeverre de opvangregeling levensverzekeraars voor (de polishouders van) Conservatrix soelaas had kunnen bieden. De polishouders van Conservatrix waren daarmee hoogstwaarschijnlijk niet beter af geweest.

In de eerste plaats was de vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, de Europese Commissie met het steunen van Conservatrix had ingestemd. Er kon op grond van het destijds geldende wettelijk kader niet worden voldaan aan de voorwaarden die de Europese Commissie aan het verlenen van steun aan een falende verzekeraar stelde.

In de tweede plaats was het voor de opvang beschikbare bedrag bij wet gemaximeerd. Gelet op het feit dat Conservatrix zelf heeft aangegeven dat om een korting op de rechten van polishouders te voorkomen een bedrag van circa 200 miljoen euro benodigd zou zijn, is waarschijnlijk dat het voor de opvang beschikbare bedrag niet zou hebben volstaan.

In de derde plaats stelde de wet nog als voorwaarde dat de portefeuille verzekeringen die voor opvang in aanmerking zou komen 'nog overlevingskans zou hebben' (artikel 3:151, eerste lid, onderdeel c). Dit betekent dat de portefeuille in beginsel winstgevend zou moeten zijn zodat op termijn met de opbrengsten uit de portefeuille de beschikbare middelen voor de opvang zouden kunnen worden terugbetaald én er een afdoende buffer zou zijn om weer (duurzaam) te voldoen aan de wettelijke solvabiliteitseisen. Gelet op het omvangrijke tekort waar Conservatrix mee kampte en de karakteristieken van de portefeuille (met name in het licht van de huidige lage rente relatief hogere toezeggingen) is onzeker of aan deze laatste voorwaarde zou zijn voldaan.

Klopt het dat nagenoeg alle EU-lidstaten nog een opvangregeling hebben? Hoe staat de minister tegenover een eventuele herintroductie van deze opvangregeling?

De opvangregeling levensverzekeraars was een Nederlands instrument. Mij is niet bekend dat andere lidstaten een met de opvangregeling vergelijkbaar instrument hebben.

Uit overzichten van EIOPA blijkt wel dat verschillende lidstaten diverse, en onderling verschillende, andere vangnetregelingen hebben voor het geval een verzekeraar in hun jurisdictie faalt. Nederland beschikt in dat kader thans over het raamwerk dat met de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars in het leven is geroepen. Daarnaast bestaan in Nederland in zekere zin voor de consument

garantieregelingen met betrekking tot de wettelijke aansprakelijkheidsverzekeringen voor autoschade en de basisverzekering in de zorg.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Diverse andere lidstaten beschikken ook over verschillende vormen van zogenoemde verzekeringsgarantiestelsels (*Insurance Guarantee Scheme, IGS*) voor bepaalde verzekeringsproducten. Deze stelsels hebben veelal tot doel om polishouders geheel of gedeeltelijk te compenseren voor schade die zij lijden als gevolg van 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 weer moeten worden voldaan aan de eisen ter zake van staatssteun aan verzekeraars.

Voorop staat echter dat een verzekeringsgarantiestelsel fundamenteel iets anders is dan de oude Nederlandse opvangregeling levensverzekeraars. De opvangregeling beoogde immers het falen van een verzekeraar of diens portefeuille te voorkomen en een garantiestelsel beoogt veeleer de gevolgschade voor polishouders te beperken.

De redenen waarom naar het oordeel van de regering de opvangregeling niet effectief kon zijn en die ik heb genoemd in antwoord op de vragen van de fractie van de PVV, maken dat hernieuwde invoering van de opvangregeling niet in de rede ligt.

In hoeverre, zo vragen de leden van de CDA-fractie, is de huidige wet- en regelgeving erop gericht dat een verzekeraar daadwerkelijk niet failliet gaat, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

In mijn antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PVV heb ik, kort gezegd, opgemerkt dat de prudentiële eisen de kans op falen van een verzekeraar beogen te beperken. De mogelijkheid van het falen van verzekeraar kan echter nimmer volledig worden uitgesloten. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar dat eerdere antwoord.

Is het afdoende, zo vragen deze leden, dat de verantwoordelijkheid voor herstel vooral bij de verzekeraar worden gelegd.

Op grond van het wettelijk kader is een verzekeraar gebonden aan een groot aantal prudentiële regels die, kort gezegd, de soliditeit van de verzekeraar moeten waarborgen. Dat neemt echter niet weg dat een verzekeraar in de situatie kan komen te verkeren dat niet langer aan die regels wordt voldaan en de soliditeit in gevaar is.

Het is vooraleerst aan de verzekeraar zelf om ervoor zorg te dragen dat blijvend aan de prudentiële regels wordt voldaan én, indien daaraan niet langer wordt voldaan, die situatie zo spoedig mogelijk te herstellen. De toezichthouder ziet hierop toe.

Met de implementatie van de richtlijn Solvency II geldt een interventieladder voor verzekeraars die zich in financiële moeilijkheden bevinden. Daarbij speelt de toezichthouder een belangrijke rol.

Zodra sprake is van overschrijding van het solvabiliteitskapitaalsvereiste (de SCR), dient de verzekeraar de toezichthouder daarvan op de hoogte te brengen. Binnen twee maanden na constatering van de overschrijding dient de verzekeraar een herstelplan aan de toezichthouder te presenteren. In beginsel geldt dat de SCR binnen zes maanden na constatering van de overschrijding weer op peil dient te zijn gebracht. Gedurende de periode van overschrijding staat de verzekeraar onder verscherpt toezicht.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Op het moment dat de verzekeraar over onvoldoende kapitaal beschikt om dekking van het minimumkapitaalsvereiste (de MCR) te garanderen, of het vermoeden heeft dat dit binnen drie maanden zal gebeuren, moet zij de toezichthouder ook hiervan op de hoogte stellen. In dit geval is de verzekeraar verplicht een financieel kortetermijnplan op te stellen, waarin vermeld staat op welke wijze en binnen welke termijn weer aan de solvabiliteitseisen voldaan zal worden. Daarna moet binnen drie maanden de MCR weer op peil zijn.

De toezichthouder zal maatregelen nemen indien de MCR niet of niet tijdig wordt bereikt. Het optreden van de toezichthouder is dan gericht op het treffen van maatregelen om de solvabiliteit van de betrokken verzekeraar te verbeteren. Bovendien heeft de toezichthouder de bevoegdheid om de vrije beschikking over de beleggingen te beperken. Als de toezichthouder van mening is dat het financieel kortetermijnplan onvoldoende is voor herstel, of als de verzekeraar er niet in slaagt binnen drie maanden te voldoen aan de MCR, is de toezichthouder uiteindelijk genoodzaakt om de vergunning van de verzekeraar in te trekken.

In hoeverre was de DNB nog 'op tijd' toen het in september 2020 besloot tot het aanstellen van een Wet op het financieel toezicht (Wft)-curator, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Uit het feitenoverzicht van DNB dat ik bij mijn brief van 9 december 2020 heb gevoegd blijkt dat DNB gedurende lange tijd heeft gepoogd het tij te keren.

De benoeming van de Wft-curator in september 2020 door DNB was daarbij één, maar zeker niet de enige actie die door DNB is ondernomen. Ik heb geen aanleiding te veronderstellen dat een eerdere benoeming van een curator tot een fundamenteel andere uitkomst zou hebben geleid, temeer nu, zo blijkt uit het feitenrelaas, ook het bestuur van Conservatrix zelf zich lijkt te hebben ingezet voor het vinden van een oplossing.

Niettemin zal ook (de timing van) de benoeming van de curator onderdeel uitmaken van de externe evaluatie.

De leden van de CDA-fractie begrijpen uit de brief van de minister dat er in augustus 2020 is gevraagd voor financiële steun door de overheid. De leden van de CDA-fractie vragen de minister wie er geconsulteerd zijn alvorens tot het besluit te komen om niet de gevraagde steun te verlenen, is DNB daarbij geraadpleegd, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Ik heb in mijn brief van 9 december 2020 opgemerkt dat Conservatrix mij in augustus 2020 heeft verzocht om financiële steun. Ik heb dat verzoek zorgvuldig gewogen en heb daarover ook contact gehad met DNB. Ik heb vervolgens besloten op dat verzoek niet in te gaan.

De leden van de CDA-fractie vragen welke nieuwe regels ervoor zorgen dat deze regeling wordt gezien als ongeoorloofde staatssteun. Is er, zo vragen de leden van de CDA-fractie, behalve de vormgeving van de oude opvangregeling ook gekeken of een dergelijke regeling in een andere vorm, maar met hetzelfde doel, wel zou voldoen aan de Europese regels?

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie heb ik toegelicht dat de eisen die worden gesteld aan het verlenen van staatssteun aan verzekeraars in de loop der jaren, met name naar aanleiding van de financiële crisis in 2008, zijn aangescherpt. Op 10 juli 2013 publiceerde de Europese Commissie een mededeling voor de beoordeling van steunmaatregelen vanaf 1 augustus 2013. Deze mededeling, alhoewel vooral geënt op banken, geldt evenzeer voor steun aan verzekeraars. In die mededeling zijn een aantal voorwaarden neergelegd waaraan de opvangregeling niet voldeed.

In de memorie van toelichting bij de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars is nog opgemerkt dat onderdelen van de opvangregeling levensverzekeraars (in het bijzonder de verplichte portefeuilleoverdracht) terugkomen in het nieuwe wettelijk kader voor afwikkeling van verzekeraars. Daarmee is de gedachte achter de opvangregeling, levensverzekeringssportefeuilles zo veel mogelijk continueren, via resolutie dan wel overdracht in faillissement in stand gebleven. Daarnaast zijn in dit nieuwe kader additionele mogelijkheden gecreëerd ten gunste van de polishouder, zoals de (gedeeltelijke) doorbetaling van uitkeringen, die nu benut worden door de curatoren in het geval van Conservatrix.

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie waarom banken onderling wel ondersteuning mogen geven ingeval van een faillissement en waarom levensverzekeraars dat niet mogen.

Ik begrijp de leden van de CDA-fractie aldus dat zij de vraag opwerpen waarom een door de banken gefinancierd depositogarantiestelsel wel mogelijk is maar de opvangregeling voor levensverzekeraars niet. Ik heb in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie uiteengezet waarom de regering bij de totstandkoming van de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars van oordeel was en ook thans is dat de opvangregeling de toets der kritiek van de Europese regels inzake staatssteun niet zou kunnen doorstaan.

In antwoord op de vraag van de leden van de PVV heb ik aangegeven dat de opvangregeling levensverzekeraars ook niet vergelijkbaar is met een verzekeringsgarantiestelsel (IGS). De opvangregeling beoogde het falen van een verzekeraar of diens portefeuille te voorkomen en een IGS beoogt veeleer de gevolgschade voor polishouders te beperken. Een dergelijk IGS is vervolgens enigszins vergelijkbaar met een depositogarantiestelsel dat spaarders tot een bedrag van 100.000 euro compenseert in geval van faillissement.

Ik merk daarbij nog op dat voor een depositogarantiestelsel geldt dat de middelen in bepaalde lidstaten onder bepaalde voorwaarden kunnen worden ingezet om een bank in problemen te steunen, in plaats van spaarders in een faillissement te compenseren. Voor die situatie, steun aan een bank, geldt dan evenzeer hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de opvangregeling levensverzekeraars. Namelijk dat een dergelijke steun uit hoofde van het depositogarantiestelsel evenzeer aan strenge staatssteunvoorwaarden is verbonden.

Op welke wijze is ooit ruchtbaarheid gegeven aan deelnemers met een polis bij een levensverzekeraar dat deze opvangregeling is gestopt, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Mij is niet bekend of verzekeraars hun polishouders hebben geïnformeerd over het feit dat de opvangregeling zou vervallen. Ik sluit dat ook niet uit. Wel is voor de wetwijziging die was benodigd voor het vervallen van deze regeling de normale wetgevingsprocedure gevolgd. Het voorstel is openbaar geconsulteerd en in het openbaar behandeld in het parlement.

Ik merk daarbij nog op dat, gelet op de beperkingen die aan toepassing van de opvangregeling waren verbonden, voor het overgrote deel van de polishouders met een levensverzekeraar in geval van falen van hun verzekeraar deze regeling naar verwachting geen soelaas zou hebben geboden. Dit omdat het benodigde bedrag te groot zou zijn of de portefeuille geen overlevingskans meer zou hebben gehad. Dit ook onverminderd de hierboven reeds gemaakt opmerkingen over de verenigbaarheid met de Europese staatsteunregels.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de minister voor zichzelf geen rol ziet in de kwestie. Waar baseert de minister deze beperkte taakomschrijving op?

Anders dan bij veel andere 'reguliere' ondernemingen is ten aanzien van financiële ondernemingen voorzien in een fijnmazig stelsel van regulering en toezicht waarbij de primaire rol toekomt aan de toezichthouder.

Voor verzekeraars in financiële moeilijkheden is vervolgens, eveneens anders dan bij reguliere ondernemingen, voorzien in een instrumentarium voor de resolutie-autoriteit voor die verzekeraars waarbij resolutie noodzakelijk wordt geacht, of voor de curator voor verzekeraars die in faillissement kunnen worden geliquideerd. De doelstelling van dat instrumentarium is in beide gevallen de bescherming van polishouders. Dit wettelijk kader, dat is neergelegd in de Wet op het financieel toezicht en de Faillissementswet, voorziet niet in een taak of bevoegdheid voor de minister van Financiën.

In 2019 werd de opvangregeling voor levensverzekeraars afgeschaft. Er werden Europeesrechtelijke redenen aangevoerd. Kan de minister deze nog eens uiteenzetten? Is er destijds advies gevraagd bij de Europese Toezichthouders voor Bedrijfspensioenen en Verzekeringen (EIOPA) en de Europese Commissie over de Europeesrechtelijke houdbaarheid van de regeling.

Zoals ik in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD heb opgemerkt, voldeed het wettelijk kader niet aan de eisen die door de Europese Commissie aan het verlenen van staatssteun aan verzekeraars werden gesteld.

Op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is de beoordeling van een voornemen tot het verlenen van staatssteun een uitsluitende bevoegdheid van de Europese Commissie. EIOPA noch een andere Europese of nationale instantie beschikt over de bevoegdheid om over de rechtmatigheid te oordelen.

Daarenboven geldt dat de Europese Commissie in beginsel geen opinie afgeeft over de rechtmatigheid van het verlenen van staatssteun in een hypothetische toekomstige casus, althans geen opinie waar in de toekomst enig recht aan kan

worden ontleend. De Europese Commissie beoordeelt, binnen de in de diverse mededelingen gestelde kaders, elk verzoek om het verlenen van staatssteun op individuele basis. Met andere woorden: een oordeel van de Europese Commissie over de verenigbaarheid van de opvangregeling in algemene zin zou naar verwachting niet zijn verkregen.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Dit doet overigens niet af aan de hierboven reeds genoemde conclusie dat de opvangregeling niet voldeed aan de eisen die in de Bankenmededeling dienaangaande werden gesteld.

Is destijds advies gevraagd of overleg gevoerd over een regeling die wel houdbaar zou zijn? Hoe rijmt de minister het dat EIOPA vangnetregelingen voor levensverzekeraars aanmoedigt? Klopt het dat vele andere Europese lidstaten wel een vangnetregeling kennen. Zo ja, welke landen zijn dat dan? Waarom heeft de minister er na het afschaffen van de bestaande vangnetregeling niet voor gekozen een vervangende regeling in te stellen?

EIOPA heeft in een recent advies gepleit voor de invoering van een Europees netwerk van nationale verzekeringsgarantiestelsels. Ik heb hierboven reeds opgemerkt dat een verzekeringsgarantiestelsel iets fundamenteel anders is dan het instrument van de opvangregeling levensverzekeraars.

Uit een overzicht dat door EIOPA bij dat advies is gevoegd blijkt dat verschillende lidstaten diverse, en onderling verschillende, vangnetregelingen hebben voor het geval een verzekeraar in hun jurisdictie faalt.

In Nederland is bij het afschaffen van de opvangregeling een vervangende regeling ingesteld, namelijk het raamwerk dat met de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars in het leven is geroepen. Via dat raamwerk is, zoals hierboven in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie is opgemerkt, een deel van de doelstelling van de opvangregeling, te weten levensverzekeringsportefeuilles zo veel mogelijk continueren, via resolutie dan wel overdracht in faillissement in stand gebleven. Daarnaast is het wettelijk kader aangevuld met bevoegdheden ten behoeve van polishouders die voordien niet bestonden en zijn bij elkaar genomen de mogelijkheden hoe om te gaan met een verzekeraar in problemen verbeterd.

De leden van de PvdA-fractie vinden dat bij een dreigend faillissement allereerst de aandeelhouders en andere vermogensverschaffers hun bijdrage moeten leveren. Tegelijkertijd behoort dat niet het eindstation te zijn. Is de minister bereid om een nieuwe vangnetregeling te onderzoeken, zodat een volgend kabinet daarmee aan de slag kan?

Bij de parlementaire behandeling van de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars is de vraag aan de orde geweest of een verzekeringsgarantiestelsel in Nederland wenselijk zou zijn. Ik heb aan de Eerste Kamer toegezegd dat ik in ieder geval de kosten van een Nederlands verzekeringsgarantiestelsel zou laten onderzoeken. Ik zal vanzelfsprekend deze toezegging gestand doen en zal uw Kamer nader informeren over dat onderzoek. Ik zal de uitkomsten van dat onderzoek vervolgens betrekken bij mijn standpuntbepaling over de adviezen van EIOPA ten aanzien van een Nederland IGS en een Europees netwerk van IGS-en. Ook hier geldt, als aangegeven in antwoord op de vraag van de leden van de PVV, dat de opvangregeling levensverzekeraars niet vergelijkbaar is met een verzekeringsgarantiestelsel (IGS).

Als Conservatrix eerder failliet was gegaan was er nog een achtervang voor verzekerden. Waarom is daarvoor niet eerder gekozen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Klopt het dat verzekerden dan wel waren gecompenseerd? Vindt de minister het verdedigbaar dat zij nu volledig buiten de boot vallen door een combinatie van slecht of te laat toezicht en slechte timing van de wetgeving? Is de minister het met deze leden eens dat dit richting hen niet uit te leggen is?

Ik begrijp de leden van de PvdA-fractie aldus dat zij de vraag opwerpen of een eerdere faillietverklaring, bijvoorbeeld in 2017, voor de polishouders tot een betere uitkomst zou hebben geleid.

In de eerste plaats merk ik op dat in 2017 bij Conservatrix sprake was van een dusdanige verslechtering van de financiële positie dat een interventie van DNB noodzakelijk was. Dat sprake was van een zodanige verslechtering blijkt ook uit het feit dat de rechter, in meerdere instanties, de overdracht van de aandelen van Conservatrix heeft goedgekeurd.

Ten tweede herhaal ik dat, zoals ik in antwoord op de vragen van de leden van de PVV-fractie heb opgemerkt, niet vast staat of de opvangregeling voor levensverzekeraars in 2017 soelaas had geboden. In 2017 heeft DNB in het kader van de overdracht met Eli Global afspraken gemaakt om de financiële positie van Conservatrix te versterken en op een afdoende hoog niveau te houden. Een faillissement zou op dat moment voor de polishouders zeker geen beter resultaat hebben opgeleverd. Uit de uitspraak van de rechtbank van 15 mei 2017 blijkt dat een faillissement van Conservatrix voor polishouders op dat moment zou hebben geresulteerd in "een benadeling van [...] minus € 81 mln."⁹

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de minister heeft besloten niet tot aanvullende financiële steun over te gaan, waarbij wordt gewezen naar de verantwoordelijkheid van DNB en de voorwaarden in het afwegingskader bij bedrijfsspecifieke steunverlening. Hoewel de financiële problemen bij Conservatrix inderdaad niet het gevolg waren van COVID-19 wordt er in dit afwegingskader ook voorzien in uitzonderlijke gevallen: "waar het publiek belang de directe ondernemingsbelangen overstijgt, zal het Rijk aanvullend moeten inspringen om dit publiek belang veilig te stellen". Kan de minister uitleggen waarom steun niet met een beroep op deze voorwaarden – het publiek belang van gedupeerde polishouders – te rechtvaardigen is?

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie merk ik allereerst op dat ik van het verlenen van financiële steun aan Conservatrix in augustus 2020 heb afgezien vanwege het feit dat het wettelijk stelsel ten aanzien van verzekeraars (in moeilijkheden) niet voorziet in een interventie van de minister van Financiën.

Zoals ik in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA heb opgemerkt is anders dan bij veel andere 'reguliere' ondernemingen ten aanzien van financiële ondernemingen voorzien in een fijnmazig stelsel van regulering en toezicht waarbij de primaire rol toekomt aan de toezichthouder. Voor verzekeraars in financiële moeilijkheden is vervolgens, eveneens anders dan bij reguliere ondernemingen, voorzien in een instrumentarium voor de resolutie-autoriteit voor

⁹ R.o. 4.15.9 ECLI:NL:RBAMS:2017:3309

die verzekeraars waarbij resolutie noodzakelijk wordt geacht, of voor de curator voor verzekeraars die in faillissement kunnen worden geliquideerd. De doelstelling van dat instrumentarium is in beide gevallen de bescherming van polishouders.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Dat neemt niet weg dat ik toch een beoordeling heb gemaakt van het verzoek van Conservatrix op grond van het afwegingskader bij bedrijfsspecifieke steunverlening. Ik heb vervolgens geconstateerd dat Conservatrix op diverse punten niet voldeed aan de voorwaarden die in dat kader werden gesteld. Zo waren, zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie ook opmerken, de problemen bij Conservatrix niet het gevolg van COVID. Belangrijker was echter dat de problemen bij Conservatrix structureel van aard waren en niet als tijdelijk of incidenteel konden worden gekenschetst, Conservatrix was niet in de kern gezond. Een kapitaalinjectie om Conservatrix overeind te houden, strookte daardoor niet met dat kader.

Ook hebben de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen over de opvangregeling voor levensverzekeraars (die bijvoorbeeld uitkomst bood bij de casus Vie d'Or in 1995) die in 2019 werd afgeschaft zonder een overgangsregeling in het leven te roepen. In 2019 is deze opvangregeling in Nederland vanwege het mogelijk conflicteren met EU-regels over ongeoorloofde staatssteun min of meer geruisloos afgeschaft terwijl in andere Europese landen vergelijkbare garantiestelsels intact bleven – zo constateerden verschillende media. EIOPA stelt bovendien dat deze verzekeringsgarantieregelingen (Insurance Guarantee Schemes (IGS)) voor levensverzekeraars zijn toegestaan in Europa. Kan de minister ingaan op deze ongelijkheid binnen Europa en de Nederlandse keuze om een dergelijke regeling af te schaffen en geen overgangsregeling voor polishouders te creëren die wel aan de regels voldoet? Hiervan lijken polishouders van Conservatrix nu de dupe te worden.

Zoals ik in antwoord op de vragen van de leden van de PVV-fractie heb opgemerkt blijkt uit overzichten van EIOPA dat verschillende lidstaten diverse, en onderling verschillende, vangnetregelingen hebben voor het geval een verzekeraar in hun jurisdictie faalt. De opvangregeling levensverzekeraars was een Nederlands instrument dat bij mijn weten niet in andere lidstaten bestaat.

Nederland beschikt thans over het raamwerk dat met de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars in het leven is geroepen. Via dat raamwerk is, zoals hierboven in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie is opgemerkt, een deel van de doelstelling van de opvangregeling, te weten levensverzekeringssportefeuilles zo veel mogelijk continueren, via resolutie dan wel overdracht in faillissement in stand gebleven. Daarnaast is het wettelijk kader aangevuld met bevoegdheden die voordien niet bestonden en zijn bij elkaar genomen de mogelijkheden verbeterd hoe om te gaan met een verzekeraar in problemen.

Tot slot constateren de leden van de ChristenUnie-fractie dat EIOPA pleit "voor de invoering van een Europees netwerk van nationale verzekeringsgarantiestelsels die moeten voldoen aan een minimumpakket van geharmoniseerde kenmerken met als hoofddoel de verzekeringnemers te beschermen en indien nodig een vergoeding te betalen of te verzekeren van de voortzetting van hun verzekeringen." DNB steunt dit advies en "draagt actief bij aan internationale beleidsdiscussies om nieuwe Europese wetgeving op het gebied van herstel en afwikkeling van verzekeraars vorm te geven." Hoe staat de minister hier tegenover

en waaruit bestaat de Nederlandse inzet voor een dergelijk Europees geharmoniseerd stelsel op dit gebied van verzekeraars?

**Directie Financiële
Markten**

Bij de parlementaire behandeling van de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars is uitdrukkelijk de vraag aan de orde geweest of een verzekeringsgarantiestelsel ook in Nederland wenselijk zou zijn. Op dit moment bestaan in Nederland garantieregelingen met betrekking tot de wettelijke aansprakelijkheidsverzekeringen voor autoschade en zorgverzekeringen.

Ons kenmerk
2021-0000039266

Ik heb aan de Eerste Kamer toegezegd dat ik op basis van het EIOPA-advies onderzoek zal laten doen naar de kosten van additionele Nederlands verzekeringsgarantiestelsels. Ik zal vanzelfsprekend deze toezegging gestand doen en zal uw Kamer nader informeren over dat onderzoek. Ik zal de uitkomsten van dat onderzoek vervolgens betrekken bij mijn standpuntbepaling over de adviezen van EIOPA ten aanzien van een Nederlands IGS en een Europees netwerk van IGS-en.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen of het klopt dat het Verbond van Verzekeraars, als gevolg van een andere kwestie, tot voor kort een opvangregeling heeft gekend die polishouders voor schade zou behoeden in geval van een faillissement. Kan de minister bevestigen dat de genoemde opvangregeling op 1 januari 2019 is afgeschaft? Kan de minister toelichten waarom ertoe is besloten om deze regeling te laten vervallen?

Zoals ik in antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie heb opgemerkt, waren er, kort gezegd, drie redenen waarom de opvangregeling levensverzekeraars niet langer effectief kon zijn. Deze is inderdaad, met de inwerkingtreding van de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars op 1 januari 2019, vervallen. Het vervallen van de regeling is ook onderwerp geweest tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

In de eerste plaats voldeed het wettelijk kader niet aan de eisen die door de Europese Commissie aan het verlenen van staatssteun aan verzekeraars werden gesteld. Ik verwijs voor een nadere toelichting naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD.

In de tweede plaats was door het beperkte beschikbare bedrag de opvangregeling uitsluitend geschikt voor verzekeraars met een beperkte omvang. Door consolidatie nam het aantal verzekeraars met een dergelijke beperkte omvang structureel af. Daarmee nam ook de effectiviteit van de opvangregeling af.

In de derde plaats nam door een aanpassing in de prudentiële regelgeving voor verzekeraars (overgang van Solvency I naar Solvency II) ook het nuttig effect van een herverzekering in het kader van de opvangregeling af. Een verzekeraar in problemen was minder dan in het verleden geholpen met een herverzekering.

Klopt het dat toepassing van deze regeling volgens nieuwe EU-regels als ongeoorloofde staatssteun zou worden beschouwd? Wat was precies de rol van de Nederlandse Staat in deze regeling?

Zoals ik in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD heb opgemerkt, voldeed het wettelijk kader niet aan de eisen die door de Europese Commissie aan het verlenen van staatssteun aan verzekeraars werden gesteld.

In antwoord op de vraag van die leden heb ik eveneens toegelicht waarom de opvangregeling, als een parafiscale heffing, ondanks het feit dat deze door de verzekeringssector werd gefinancierd, toch als staatsteun werd gezien. Van doorslaggevend belang is daarbij dat de opvangregeling werd bekostigd uit door de Staat opgelegde bijdragen die overeenkomstig wetgeving werden beheerd en verdeeld.

Klopt het dat vergelijkbare garantiestelsels in andere lidstaten tot op de dag van vandaag intact zijn gelaten? Indien ja, kan de minister toelichten hoe het mogelijk is dat andere EU-lidstaten het kenmerk 'ongeoorloofde staatssteun' omzeilen? Zijn de nog bestaande garantiestelsels in andere EU-landen misschien georganiseerd zonder financiële verplichtingen voor de nationale overheden, bijvoorbeeld door de financiële schade van een faillissement om te slaan naar andere verzekeraars?

In antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie heb ik opgemerkt dat de opvangregeling een Nederlands instrument was. Mij is niet bekend dat andere lidstaten een met de opvangregeling vergelijkbaar instrument hebben.

Uit overzichten van EIOPA blijkt wel dat verschillende lidstaten diverse, en onderling verschillende, andere regelingen hebben voor het geval een verzekeraar in hun jurisdictie faalt. Nederland beschikt thans over het raamwerk dat met de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars in het leven is geroepen en voor de consument over garantieregelingen met betrekking tot de wettelijke aansprakelijkheidsverzekeringen voor autoschade en de basisverzekering in de zorg.

Diverse andere lidstaten beschikken over vormen van een zogenoemd verzekeringsgarantiestelsel (Insurance Guarantee Scheme, IGS) voor bepaalde verzekeringsproducten, dat veelal tot doel heeft polishouders geheel of gedeeltelijk te compenseren voor schade die zij leiden als gevolg van 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 is evenwel niet ondenkbaar dat in een dergelijk geval zal moeten worden voldaan aan de eisen ter zake van staatssteun aan verzekeraars.

Voorop staat echter dat een verzekeringsgarantiestelsel fundamenteel iets anders is dan de opvangregeling levensverzekeraars.

Hoe staat de Nederlandse verzekeringssector ervoor in vergelijking met andere Europese landen? Is het risicoprofiel van Nederland op het gebied van levensverzekeraars vanuit Europees perspectief bijzonder te noemen? Indien ja, waarom?

Nederlandse levensverzekeraars kennen net als bijvoorbeeld de Duitse levensverzekeraars een marktomgeving waarbij in het verleden veel, zo genoemde traditionele levensverzekeringen zijn verkocht. Dit zijn levensverzekeringen waarbij aan de polishouder een vaak gegarandeerd rendement op ingelegde spaarpremies wordt toegezegd. Deze producten zijn voor de meeste consumenten alleen interessant wanneer de lange termijn risicovrije rente voldoende hoog is. Omdat de risicovrije rente in het Eurogebied al enige tijd rond de 0% beweegt of

zelfs negatief is, is deze markt ingestort. Deze producten worden niet of nauwelijks meer verkocht.

**Directie Financiële
Markten**

Doordat deze producten in het verleden zijn verkocht staat de solvabiliteit van verzekeraars al geruime tijd onder toenemende druk door de aanhoudend lage rente. Met name het verdienvermogen en het traditionele bedrijfsmodel van levensverzekeraars hebben sterk te lijden onder de lage rente omgeving en teruglopende premie-inkomsten. Met kostenbesparingen, consolidatie en het versoberen van producten is voortgang geboekt om de sectortoeekomstbestendiger te maken, maar de kwetsbaarheid blijft groot. Deze problematiek speelt meer in Nederland en bijvoorbeeld Duitsland dan elders in Europa.

Ons kenmerk
2021-0000039266

Overig

De leden van de VVD-fractie hebben, ten slotte, kennisgenomen van de antwoorden op schriftelijke vragen van leden van de CDA-fractie¹⁰. Mogen zij uit het antwoord op vraag 11 afleiden dat de opzet voor de evaluatie nadrukkelijk ter goedkeuring en niet slechts ter informatie aan de Kamer wordt voorgelegd?

In mijn brief van 9 december 2021 schreef ik dat ik, samen met de raad van commissarissen van DNB, opdracht geef voor een onafhankelijke evaluatie. Ik wil die evaluatie op korte termijn van start laten gaan.

Ik heb in die brief toegezegd om uw Kamer te informeren over de opzet van de evaluatie en de keuze voor de onafhankelijke deskundigen die de evaluatie zullen gaan uitvoeren. Ik zal dit op korte termijn doen. Vervolgens kan uw Kamer vanzelfsprekend haar visie op de opdracht aan de evaluatiecommissie uitspreken. Ik zeg toe om eventuele wensen van de Kamer over te brengen aan de onafhankelijke deskundigen, met het verzoek om daar in hun onderzoek aandacht aan te besteden.

Tevens merken de leden van de PVV-fractie op dat het faillissement van Conservatrix voor de polishouders mogelijk ook negatieve fiscale gevolgen heeft. Om welke fiscale gevolgen en om welk totaalbedrag gaat het hier? Op welke wijze kunnen de onbedoelde negatieve fiscale gevolgen zoal worden gemitigeerd?

Conservatrix had in haar portefeuille een aantal producten waarbij de fiscale regels van groot belang zijn. Het gaat om diverse producten waarbij verschillende fiscale regels van toepassing zijn. Een uitputtend overzicht van de (mogelijke) fiscale gevolgen en totaalbedrag van de effecten kan ik niet geven. Bij wijze van voorbeeld merk ik wel het volgende op. Conservatrix had lijfrenteverzekeringen in portefeuille waarvoor op grond van de fiscale regelgeving het criterium geldt dat uitkeringen 'vast en gelijkmatig' dienen te zijn. Op grond van de Faillissementswet kan de curator van een failliete verzekeraar voorlopige uitkeringen doen op bijvoorbeeld uitkerende lijfrenteverzekeringen. Op basis van een prudente schatting van de beschikbare middelen in de boedel kan de curator wel een korting op die uitkering moeten toepassen. Dit om te voorkomen dat andere crediteuren, bijvoorbeeld polishouders zonder uitkerende polis, worden benadeeld.

In geval van een korting en mogelijk ook op een latere datum weer een verhoging (indien er meer beschikbare middelen zijn) wordt niet langer voldaan aan het criterium 'vast en gelijkmatig'. Deze onbedoelde fiscale gevolgen van het

¹⁰ Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, nr. 1486

faillissement kunnen worden gemitigeerd door bijvoorbeeld, onder voorwaarden, te bepalen dat ook in geval van een korting en een latere verhoging toch wordt voldaan aan het criterium vast en gelijkmatig.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het aanbod van Conservatrix aan klanten afweek van het aanbod van andere, gangbare levensverzekeraars. In hoeverre was er sprake dat het aanbod van Conservatrix te mooi om waar te zijn was, zo vragen leden van de CDA-fractie.

Zoals ik eerder in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PVV heb opgemerkt blijkt uit het feitenoverzicht van DNB dat Conservatrix in het verleden levensverzekeringen heeft verkocht met een relatief hoog gegarandeerd eindkapitaal en een winstdelingsregeling die is gekoppeld aan de hypotheekportefeuille van Conservatrix. De kenmerken van deze hypotheekportefeuille maakten het echter onzeker of de, voor de verplichtingen, noodzakelijke rendementen ook daadwerkelijk werden gerealiseerd. Hierbij gaat het onder meer om het verschil in looptijd van de hypotheken en de daar tegenover staande verzekeringsverplichtingen.

Conservatrix had volgens DNB in de combinatie van de toezeggingen aan polishouders van dergelijke verzekeringen en de vereiste opbrengsten uit de hypotheekportefeuille een kwetsbaar bedrijfsmodel.

De leden van de CDA-fractie vragen in breder verband hoe mensen die pensioensparen bij een verzekeraar beschermd zijn tegen een faillissement. Ziet de minister daar kwetsbaarheden en zo ja welke, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Voor polishouders met een verzekering ter zake van hun (aanvullende) pensioenvoorziening geldt dezelfde 'bescherming' tegen het faillissement van een verzekeraar als voor polishouders met een levensverzekering die een ander doel dient. De essentialia hierbij zijn de prudentiële regels die tot doel hebben zorg te dragen voor financiële soliditeit en het toezicht dat daarop door DNB wordt uitgeoefend en het wettelijk raamwerk voor het geval een verzekeraar in problemen geraakt.

Beide kunnen, helaas, niet voorkomen dat ook een verzekeraar met pensioenproducten failliet kan gaan en polishouders kunnen worden geconfronteerd met een verlies. Ik merk daarbij wel op dat ook in het geval via een pensioenfonds een (aanvullend) pensioen wordt opgebouwd deelnemers met een verlies kunnen worden geconfronteerd, bijvoorbeeld door een beperkte of afwezige indexatie of zelfs korting van rechten door het ondernemings- of bedrijfstakpensioenfonds.

Ook ontvangen de leden van de D66-fractie graag, indien mogelijk, een stand van zaken van de onderzoeken welke in de brief van begin december worden aangekondigd, namelijk het onderzoek of de verzekeringen van Conservatrix kunnen worden overgedragen aan een andere verzekeraar die financieel gezond is en het onderzoek aangaande onbedoelde negatieve fiscale gevolgen.

De curatoren hebben aangegeven dat het verkoopproces met betrekking tot de verzekeringsportefeuille van Conservatrix op schema ligt. Gesprekken met potentiële overnemende partijen zullen naar verwachting in de eerste helft van

maart plaatsvinden. De curatoren verwachten dat in de loop van het tweede kwartaal van dit jaar duidelijk zal worden of een portefeuille-overdracht mogelijk is.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Ten aanzien van de mitigatie van de onbedoelde fiscale gevolgen kan ik bevestigen dat daarover constructieve gesprekken plaatsvinden tussen de curatoren en de Belastingdienst.

Conservatrix beloofde haar klanten gegarandeerde rendementen. De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre dit vaker voorkwam in de markt en in hoeverre deze praktijken door DNB werden gesanctioneerd. Tot wanneer werden deze polissen verkocht?

Zoals ik in antwoord op de vragen van de leden van het PVV-fractie heb opgemerkt blijkt uit het feitenoverzicht van DNB dat Conservatrix in het verleden levensverzekeringen verkocht met een relatief hoog gegarandeerd eindkapitaal en een winstdelingsregeling die was gekoppeld aan de hypotheekportefeuille van Conservatrix. De kenmerken van deze hypotheekportefeuille maakten het echter onzeker of de, voor de verplichtingen, noodzakelijke rendementen ook daadwerkelijk werden gerealiseerd.

Hoewel gegarandeerde rendementen niet ongebruikelijk waren in de markt voor levensverzekeringen, was het rendement dat Conservatrix bood niet marktconform. Conservatrix had volgens DNB met name in de combinatie van de toezeggingen aan polishouders van dergelijke verzekeringen en de vereiste opbrengsten uit haar hypotheekportefeuille een kwetsbaar bedrijfsmodel.

Uit het feitenoverzicht blijkt ook dat Conservatrix begin 2015 de verkoop van nieuwe polissen heeft gestaakt. Vanaf 2015 mocht Conservatrix geen nieuwe verzekeringen meer afsluiten. Wat was de rationale achter deze beslissing? In hoeverre leidde dit tot een bestending van een onhoudbaar bedrijfsmodel?

Het is in de verzekeringsmarkt niet ongebruikelijk om, wanneer de winstgevendheid van een product of een portefeuille afneemt, bijvoorbeeld doordat sprake is van relatief hoge garanties in combinatie met een dalende markttrente, de verkoop van deze producten te staken. Het wordt immers steeds lastiger om de, door verkoop groeiende, verplichtingen te dekken met rendementen op de activa.

Het beheer van een zogenoemde *closed book* portefeuille kan in sommige gevallen tegen lagere kosten dan wanneer nog actieve verkoop plaatsvindt. Er is bij een dergelijk *closed book* dan ook niet per definitie sprake van een onhoudbaar bedrijfsmodel. Sterker: er zijn partijen in de markt actief die hun *business case* hebben gebouwd op het beheer van dergelijke portefeuilles.

Wat is destijds ondernomen om ervoor te zorgen dat de bestaande portefeuille houdbaar was? In hoeverre zou het mogelijk zijn geweest om toen al af te stappen van de gegarandeerde rendementen?

Ik begrijp de leden van de fractie van de PvdA aldus dat zij vragen naar de mogelijkheid om al in 2015 de voorwaarden van de polissen in zoverre aan te passen dat de verplichtingen van Conservatrix tot een meer houdbaar niveau zouden dalen. Een dergelijke eenzijdige aanpassing van de polisvoorwaarden door

middel van toepassing van een *en bloc* clause in die polissen die een dergelijke clause bevatten betekent feitelijk een aanzienlijke korting van rechten voor de betreffende polishouders. Dat is door Conservatrix ook in de periode voorafgaande aan de overdracht aan Eli Global in 2017 voorgesteld.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266

Uit de uitspraak van de rechtbank van 15 mei 2017 blijkt echter dat dit voorstel van de toenmalige aandeelhouder in de visie van DNB echter geen reële oplossing bood omdat dit de rechten van polishouders tot een onaanvaardbaar niveau zou uithollen [...]. Ook de raad van bestuur van Conservatrix beschouwde het louter inzetten van de *en bloc* clause niet als een realistisch alternatief.

Deelt de minister de mening van de PvdA-fractie dat het verstandig is dat zelfstandigen zich verzekeren voor pensioen en arbeidsongeschiktheid? Is het vertrouwen in het financiële stelsel en in het bijzonder de aanspraken van mensen beschermd zijn daarvoor niet cruciaal? Daarvoor is de minister verantwoordelijk. Wat onderneemt de minister om dat vertrouwen niet nog verder te schaden? Is de minister niet veel te laconiek en afwachtend?

De curatoren zijn nu verantwoordelijk voor de afwikkeling van Conservatrix en handelen daarbij in het belang van de schuldeisers, waaronder ook de polishouders. Ik heb in mijn antwoord op de eerste vraag van de leden van de fractie van de VVD aangegeven dat ik in gesprek zal gaan met de curatoren om te verkennen op welke wijze ik hen kan ondersteunen.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen wat buiten Conservatrix, het meest recente voorbeeld is van een faillissement van een "kleine tot middelgrote levensverzekeraar" in de Europese Unie? Welk percentage schade is bij dit faillissement geleden door de polishouders?

Op korte termijn is helaas geen overzicht beschikbaar van failliete verzekeraars in de EU en of hierbij de polishouder een korting heeft moeten accepteren.

Wat is het meest recente voorbeeld van een faillissement van een "kleine tot middelgrote levensverzekeraar" in Nederland? Welke schade is bij dit faillissement geleden door de polishouders?

Het meest recente faillissement van een levensverzekeraar in Nederland was het faillissement van Vie d'Or in 1995. Circa 11.000 polishouders leden schade bij dit faillissement. De levensverzekeraar Twenteleven N.V., die later is opgegaan in Achmea Pensioen- en Levensverzekeringen NV, heeft deze verzekeringen overgenomen. Hierbij was sprake van korting van rechten van deze polishouders van gemiddeld 40% van de betaalde premies met 'oprenting'. In de afwikkeling van dit faillissement hebben oud polishouders via een stichting deels samen met de curatoren, de verschillende betrokken partijen aansprakelijk gesteld, waaronder de betrokken externe accountant. De betrokken partijen sloten een overeenkomst die ertoe leidde dat er ongeveer 45 miljoen euro beschikbaar kwam voor oud polishouders, waarmee de eerdere korting werd gemitigeerd

Wat is binnen de Europese Unie het meest recente voorbeeld van het faillissement van een verzekeraar, waarbij de polishouders substantiële korting hebben moeten accepteren?

Ik verwijs graag naar mijn eerdere antwoord voor het meest recente voorbeeld dat mij bekend is.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2021-0000039266