36 964 **Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Faillissementswet en de Bankwet 1998 in verband met de implementatie van de richtlijn herstel en afwikkeling van verzekeraars (Implementatiewet herstel en afwikkeling verzekeraars)**

Nr. 5

VERSLAG
Vastgesteld 7 september 2026

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie,
Jansen

De adjunct-griffier van de commissie,
Van der Steur

INLEIDING

ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel Implementatiewet herstel en afwikkeling verzekeraars. Deze leden onderschrijven het belang van een robuust afwikkelingskader voor verzekeraars ter bescherming van polishouders en de financiële stabiliteit en steunen in beginsel een voortvarende implementatie van de IRRD. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden steunen de doelstelling van de richtlijn en zijn positief over de

verdere harmonisatie binnen de Europese Unie. Nederland beschikte reeds over een wettelijk kader via de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars. Het is volgens deze leden wenselijk dat verzekeraars in andere lidstaten voortaan eveneens aan vergelijkbare eisen worden onderworpen. Daarnaast waarderen deze leden dat de regering bij de implementatie uitgaat van een zo beperkt mogelijke lastenverzwaring.

De leden van de PRO-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden delen de wens om te komen tot een geharmoniseerd kader voor gecoördineerde afwikkeling van falende verzekeringsondernemingen. Zeker omdat verzekeraars zich niet beperken tot een lidstaat. Deze leden hebben geen verdere opmerkingen over de voorliggende implementatiewet.

De leden van de PVV-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn herstel en afwikkeling van verzekeraars (IRRD). Deze leden constateren dat het wetsvoorstel is bedoeld ter implementatie van Europese regelgeving en dat het bestaande Nederlandse kader op hoofdlijnen reeds aansluit bij deze Europese richtlijn. Deze leden hebben waardering voor de gekozen lastenluwe implementatie. Wel hebben deze leden nog enkele vragen.

§ 2. Inhoud richtlijn

2.2 Minimumharmonisatie

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat sprake is van minimumharmonisatie, waardoor lidstaten de mogelijkheid hebben aanvullende voorschriften vast te stellen. Deze leden vinden het van belang dat Europese regelgeving niet wordt aangevuld met nationale koppen. Uit de memorie van toelichting maken deze leden op dat wordt aangesloten bij het reeds bestaande Nederlandse stelsel. Deze leden verzoeken de regering om te bevestigen dat het voorliggende wetsvoorstel nergens verder gaat dan de richtlijn voorschrijft. Indien op onderdelen toch aanvullende nationale keuzes zijn gemaakt, vernemen deze leden graag om welke onderdelen het gaat en welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen.

2.4 Herstelplanning en voorbereiding van afwikkeling

De leden van de CDA-fractie lezen dat kleine en niet-complexe verzekeraars in beginsel worden uitgezonderd van de verplichting tot het opstellen van een voorbereidend crisisplan (VCP). Kan de regering nader toelichten welke verzekeraars hieronder worden verstaan? Kan de regering tevens aangeven welk deel van de Nederlandse verzekeringsmarkt naar verwachting onder de VCP-verplichting zal vallen en welk deel daarvan wordt uitgezonderd? Kan daarbij tevens worden aangegeven om hoeveel verzekeraars dit naar verwachting gaat, zowel in absolute aantallen als in relatieve zin?

2.5 Afwikkelingsinstrumentarium

In de memorie van toelichting lezen de leden van de PVV-fractie dat eventuele compensaties voor schendingen van het 'no creditor worse off'-beginsel (NCWO) ex-post via heffingen worden verhaald op de Nederlandse verzekeringssector en haar consumenten via de financieringsregeling (artikel 3A:138). Klopt het dat deze ex-post heffingen uiteindelijk door verzekeraars worden doorberekend in de premies van de Nederlandse consument? Waarom moet de hardwerkende Nederlandse burger via hogere verzekeringspremies indirect opdraaien voor de risico’s en het falen van (grensoverschrijdende) financiële instellingen, in plaats van de sector volledig zelf verantwoordelijk te houden zonder collectieve sectorale vangnetten? Kan de regering bevestigen dat, doordat de financieringsregeling (artikel 3A:138 Wft) uitgaat van het zogenaamde 'home state-perspectief', de compensaties die via ex-post heffingen op de Nederlandse verzekeringssector worden verhaald, gelden ongeacht de verblijfplaats van de gedupeerde en dus ook ten gunste komen van buitenlandse polishouders in andere EU-landen? Erkent de regering dat de Nederlandse premiebetaler hierdoor de facto direct opdraait voor de financiële problemen en de compensatie van gedupeerden in een ander EU-land?

2.6 Technische standaarden EIOPA

De leden van de PVV-fractie lezen dat de memorie van toelichting vermeldt dat de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA) verregaande bevoegdheden krijgt om rechtstreeks werkende technische standaarden te ontwikkelen op het gebied van herstelplanning, waarderingen en NCWO-methodieken.

Kan de regering uiteenzetten in hoeverre deze rechtstreeks werkende verordeningen en standaarden van EIOPA de beleidsvrijheid van de Nederlandse wetgever en de soevereiniteit van het nationale toezicht uithollen? Tevens vragen de leden van de PVV-fractie of het klopt het dat deze dwingende harmonisatie op termijn leidt tot een verdere soevereiniteitsoverdracht naar Brussel. Waarom is er niet gekozen voor een maximaal 'lossere' benadering binnen de grenzen van de richtlijn? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie constateren dat EIOPA op grond van de IRRD in totaal negentien technische standaarden en richtsnoeren ontwikkelt. Hoe beoordeelt de regering de gevolgen van deze omvangrijke set aan nadere regelgeving voor de regeldruk voor verzekeraars? Hoe verhoudt dit zich tot het uitgangspunt van een lastenluwe implementatie en de bredere Europese inzet op vereenvoudiging van regelgeving?

§ 3. Wijze van implementatie en hoofdlijnen van het voorstel

3.2 Hoofdlijnen implementatiewetsvoorstel

De leden van de D66-fractie hechten aan een goed functionerende kapitaalmarktunie waarbij regels tussen lidstaten worden gelijkgetrokken. In hoeverre heeft de regering gebruik gemaakt van de bevoegdheid om additionele regels te implementeren boven op de minimumharmonisatie van de IRRD? Kan de regering toelichten in hoeverre Nederland hierbij afwijkt van andere Europese lidstaten en waarom, indien dit het geval is? In hoeverre kunnen deze verschillen tussen lidstaten de doelen van harmonisatie ten behoeve van de kapitaalmarkunie in de weg zitten?

Het wetsvoorstel introduceert een grondslag voor DNB om een stichting op te richten voor de praktische toepassing van het bail-in-instrument. Kan de regering toelichten waarom voor deze vormgeving is gekozen en welke alternatieven zijn overwogen? Hoe wordt de governance en onafhankelijkheid van deze stichting geborgd? Kan de regering toelichten in hoeverre de keuze voor een stichting in lijn is met hoe andere lidstaten het bail-in-instrument uitvoeren?

Onder de richtlijn kan een verzekeraar met toestemming van DNB afzien van het opstellen van een afwikkelingsplan, zo constateren deze leden. Kan

de regering aangeven hoe DNB dit beoordeelt en of hierdoor (potentieel systeemrelevante) verzekeraars buiten de reikwijdte van een afwikkelingsplan kunnen vallen? De leden van de D66-fractie vragen welke waarborgen er bestaan om te voorkomen dat dit ten koste gaat van de financiële stabiliteit.

3.2.3 Aanpassing van de afwikkelingsdoelstellingen en algemeen-belangtoets

De leden van de CDA-fractie lezen dat met het voorliggende wetsvoorstel de bescherming van de collectieve belangen van polishouders een zelfstandige afwikkelingsdoelstelling wordt. De regering merkt daarbij op dat hiermee geen inhoudelijke koerswijziging wordt beoogd. Kan de regering aangeven in welke opzichten de beoordeling door DNB in de praktijk anders zal zijn dan onder het huidige wettelijke kader?

De leden van de CDA-fractie constateren dat EIOPA in haar richtsnoeren voor de identificatie van kritieke functies een brede benadering hanteert, waarbij naast verzekerings- en herverzekeringsfuncties ook niet-verzekeringsfuncties en verzekeringsgerelateerde functies bij de beoordeling kunnen worden betrokken1. Hoe verhoudt deze benadering zich tot de uitleg van het begrip kritieke functies in de memorie van toelichting? Kan de regering aangeven of de EIOPA-richtsnoeren ertoe kunnen leiden dat in de praktijk meer activiteiten van verzekeraars als kritieke functie worden aangemerkt dan op basis van de memorie van toelichting kan worden verwacht? Welke gevolgen kan dit hebben voor de administratieve lasten voor verzekeraars?

3.2.6 Lidstaatopties

De leden van de VVD-fractie lezen dat per lidstaatoptie inzichtelijk is gemaakt of daarvan gebruik wordt gemaakt en dat het Adviescollege Toetsing Regeldruk de gemaakte keuzes als lastenluw beoordeelt. Deze leden vragen de regering of bij deze afwegingen tevens is gekeken naar de wijze waarop andere grote Europese lidstaten dezelfde keuzemogelijkheden invullen. Daarnaast vernemen deze leden graag of de regering risico’s of juist kansen ziet voor Nederlandse verzekeraars door de gekozen implementatie.

De leden van de PVV-fractie lezen dat de regering er conform het bestaande recht bewust voor heeft gekozen om de inzet van resolutiemaatregelen niet

vooraf ex-ante door de rechter te laten toetsen, omwille van de "snelheid van handelen". Waarom weegt de operationele snelheid van DNB zwaarder dan het cruciale rechtsstatelijke principe van voorafgaande, onafhankelijke controle door een rechter?

§ 4. Verhouding tot hoger Europees recht

Kan de regering aan de leden van de D66-fractie aangeven in hoeverre het afwikkelingsregime voor verzekeraars na implementatie vergelijkbaar is met dat voor banken (BRRD/CMDI) en of er vanuit de Europese Commissie of DNB signalen zijn dat verdere harmonisatie of zelfs een Europese afwikkelingsautoriteit voor verzekeraars wenselijk wordt geacht? De leden van de D66-fractie vragen of de regering de ambitie deelt om, net als bij de bankenunie, ook op het terrein van verzekeraarsafwikkeling naar meer Europese eenvormigheid toe te werken.

Een vergelijkbaar onderdeel met de bankenunie is de discussie over een garantiestelsel, zo constateren deze leden. Een verzekeringsgarantiestelsel (Insurance Guarantee Scheme, IGS) kan polishouders bescherming bieden wanneer de verzekeraar in de problemen raakt. Kan de regering toelichten of een nationaal verzekeringsgarantiestelsel is overwogen? Zo niet, is de regering voornemens om Brussel te pleiten voor een Europees stelsel?

4.2 Herstelplanning en voorbereiding van afwikkeling

De leden van de PVV-fractie lezen dat de regering stelt dat kleine en niet-complexe ondernemingen in beginsel zijn vrijgesteld van de verplichting tot het opstellen van een Voorbereidend Crisisplan (VCP). Tegelijkertijd behoudt DNB echter de discretionaire bevoegdheid om deze kleine partijen tóch aan de VCP-verplichtingen te onderwerpen als DNB meent dat zij een "bijzonder risico op nationaal of regionaal niveau" vormen. Bovendien stijgt de frequentie voor de reguliere evaluatie van het VCP van drie naar twee jaar. Kan de regering uitsluiten dat kleine, oer-Nederlandse, regionale (onderlinge) verzekeraars die geen enkel systeemrisico vormen, door DNB alsnog worden verstikt onder de administratieve lasten en kosten van deze Brusselse herstelplanning? Welke concrete waarborgen worden ingebouwd om te voorkomen dat DNB haar uitzonderingsbevoegdheid om VCP's op te leggen aan kleine verzekeraars te ruim en bureaucratisch gaat toepassen?

§ 6. Gevolgen

6.2.1 Innovatie-effecten

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering verwacht dat de richtlijn zal bijdragen aan een gelijker speelveld binnen Europa, mede omdat Nederland reeds over een nationaal kader beschikte. Deze leden vragen op welke wijze wordt gevolgd of dit beoogde gelijke speelveld in de praktijk daadwerkelijk ontstaat, juist gezien de beleidsruimte die de richtlijn aan lidstaten laat.

§ 7. Uitvoering

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de kosten van het afwikkelingsinstrumentarium worden geborgd door de sector zelf.

§ 10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

De leden van de CDA-fractie lezen dat de IRRD uiterlijk op 29 januari 2027 moet zijn geïmplementeerd. Heeft de regering zicht op de voortgang van de implementatie in andere lidstaten en op eventuele verschillen in de wijze van implementatie? Verwacht de regering dat deze verschillen of eventuele vertragingen gevolgen kunnen hebben voor het gelijke speelveld voor Nederlandse verzekeraars?

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I (Wet op het financieel toezicht)
L
(3A:79a)

In het nieuw voorgestelde artikel 3A:79a, tweede lid, wordt expliciet vastgelegd dat tegen een besluit van een afwikkelingsautoriteit uit een andere lidstaat (dat betrekking heeft op activa of passiva in Nederland) niet in Nederland in rechte kan worden opgekomen, zo lezen de leden van de PVV-fractie.
Deze leden vragen hoe de uitsluiting van de Nederlandse rechter zich verhoudt tot de rechtsbescherming en het fundamentele recht op effectieve voorziening in rechte (artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten) van Nederlandse polishouders en schuldeisers? Kan de regering rechtvaardigen waarom Nederlandse burgers gedwongen moeten accepteren dat buitenlandse autoriteiten ingrijpen in hun contracten of eigendommen op Nederlands grondgebied, zonder dat

zij hiertegen bescherming kunnen zoeken bij hun eigen nationale rechter?

SS
(3A:120)

De wet verleent DNB verstrekkende en ingrijpende bevoegdheden, waaronder het eigenhandig aanstellen en ontslaan van bijzonder bestuurders en het overnemen van de volledige zeggenschap over een verzekeraar, het omzetten van de rechtsvorm van een entiteit en het toepassen van de 'bail-in'-tool waarbij vorderingen van polishouders en schuldeisers kunnen worden geconverteerd of afgeschreven, zo lezen de leden van de PVV-fractie. Hoe beoordeelt de regering deze enorme machtsconcentratie? Hoe garandeert de regering dat het fundamentele recht op ongestoord genot van eigendom (artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten) hiermee niet op onevenredige en onrechtmatige wijze wordt aangetast?

VV (3A:122a)

Op grond van het voorgestelde artikel 3A:122a krijgt DNB de bevoegdheid om terugbetalingsrechten van verzekeringnemers onder een levensverzekeringsovereenkomst (waaronder pensioenpolissen en oudedagsvoorzieningen vallen) tijdelijk te beperken of op te schorten, zo lezen de leden van de PVV-fractie Kan de regering garanderen dat Nederlandse gepensioneerden en spaarders niet de dupe worden van het falen van een verzekeraar doordat zij in de praktijk (tijdelijk) niet bij hun opgebouwde pensioengeld kunnen? Wat is de absolute maximale termijn van een dergelijke opschorting van rechten, en hoe wordt voorkomen dat burgers hierdoor in acute betalingsproblemen geraken?