

Vergaderjaar 2014–2015

34 100

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 februari 2015

1. Algemeen en inwerkingtreding

Onder dankzegging aan de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA en de PVV voor hun bijdragen aan het verslag volgen hieronder de antwoorden op de door de leden van deze fracties gestelde vragen.

De leden van de fractie van de VVD willen weten in hoeverre implementatie van de Omnibus II-richtlijn per 31 maart 2015 haalbaar is en wat de gevolgen zijn als dit niet tijdig het geval is.

Aangezien de behandeling van dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer nog moet plaatsvinden, is de datum van 31 maart 2015 niet meer haalbaar. De richtlijn dient echter pas met ingang van 1 januari 2016 te worden toegepast en het is de verwachting dat deze datum zal worden gehaald. Bovendien zijn zowel de gedelegeerde handelingen onder de richtlijn solvabiliteit II, als de bindende uitvoeringsmaatregelen die de Europese Commissie op advies van EIOPA vaststelt verordeningen en hebben derhalve een rechtstreekse werking. De gedelegeerde handelingen zijn op 17 januari jl. gepubliceerd. De bindende uitvoeringsmaatregelen zullen dit jaar volgen.

De leden van de fractie van de VVD willen weten of er naast versoepelingen ten aanzien van de «matchingopslag» en de «volatiliteitsaanpassingen» ook andere versoepelingen worden doorgevoerd.

Het door de Omnibus II-richtlijn voorziene overgangsrecht houdt op tal van terreinen versoepelingen in. Deze versoepelingen zijn tijdelijk van aard en hebben betrekking op specifieke situaties, die zijn beschreven in de artikelen 308 ter tot en met 308 sexies van de richtlijn solvabiliteit II, zoals ingevoerd door de Omnibus II-richtlijn. Artikel 308 ter, eerste tot en met derde lid, van de richtlijn solvabiliteit II bepaalt bijvoorbeeld dat een verzekeraar die zijn werkzaamheden voor 1 januari 2019 zal hebben gestaakt of onderworpen is aan saneringseisen, onder voorwaarden niet behoeft te voldoen aan de nieuwe solvabiliteitseisen. Artikel 308 ter, negende en tiende lid, bepaalt dat bepaalde vermogensbestanddelen die onder de huidige Wft gekwalificeerd worden als aanwezige solvabiliteit gedurende een overgangstermijn van ten hoogste tien jaar het Tier 1-onderscheidenlijk Tier 2-vermogen mogen worden gerekend, hoewel zij niet voldoen aan de eisen van de richtlijn solvabiliteit II.

De aan het woord zijnde leden vragen wanneer de artikelen uit de richtlijn solvabiliteit II in werking kunnen treden.

Artikel 309 van de richtlijn solvabiliteit II bepaalt de inwerkingtreding van de richtlijn. De bepalingen ter uitvoering van de richtlijn dienen formeel met ingang van 31 maart 2015 in werking te treden en de daadwerkelijke toepassing vindt plaats met ingang van 1 januari 2016.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke lidstaatopties uit de richtlijn solvabiliteit II in Nederland worden gebruikt en waarom, en zij willen weten of er op dit punt nog versoepelingen of aanpassingen wenselijk of nodig zijn (bijvoorbeeld gelet op het gelijke speelveld, de concurrentiepositie of de investeringen van verzekeraars in de economie).

In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij het Implementatiewetsvoorstel richtlijn solvabiliteit II¹ zijn de nieuwe lidstaatopties beschreven en is aangegeven dat Nederland alleen gebruik zal maken van de lidstaatoptie zoals beschreven in artikel 51, tweede lid, derde alinea. Op grond van artikel 51 moeten verzekeringsondernemingen jaarlijks een rapport publiceren over hun solvabiliteit en financiële positie. Daar hoort onder meer bij dat de verzekeraars publiceren wat voor hen de hoogte is van het bedrag van het solvabiliteitskapitaalvereiste en het minimumkapitaalvereiste. Daarbij moet inzicht gegeven worden in deze berekening. Opgenomen in artikel 51, tweede lid, derde alinea, is de bepaling dat een eventueel door de toezichthouder opgelegde kapitaalopslag gedurende een overgangperiode niet geëxpliciteerd hoeft te worden. De overgangperiode eindigt uiterlijk op 31 december 2020.

Nederland heeft gekozen voor deze lidstaatoptie met het doel om voor de Nederlandse verzekeraars een gelijk speelveld te waarborgen. De verwachting is namelijk dat de meerderheid van de lidstaten gebruik zal maken van deze optie.

Verdere versoepelingen en of aanpassingen zijn mijns inziens vooralsnog niet nodig. Discussies over de effecten van de richtlijn solvabiliteit II op het investeringklimaat richten zich met name op de inhoud van de gedelegeerde handelingen. Er is besloten dat de Europese Commissie binnen twee jaar na inwerkingtreding de gedelegeerde handelingen zal evalueren.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het klopt dat voor de invoeringsdatum van 1 januari 2016 is gekozen om toezichthouders en de sector de gelegenheid te bieden zich aan te passen en indien een

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 273, nr. 3, blz. 13.

verzekeringsmaatschappij uit eigen beweging eerder handelt naar deze nieuwe normen, hoe daar in het toezichttraject mee wordt omgegaan.

De richtlijn moet worden toegepast met ingang van 1 januari 2016. Veel eerder is niet haalbaar, omdat de lagere regelgeving ook gereed moet zijn. Zo is de omvangrijke verordening solvabiliteit II pas op 17 januari formeel vastgesteld. Mocht een verzekeraar de nieuwe normen echter al eerder willen toepassen, dan zal dit vanuit toezichtsoogpunt worden verwelkomd. Formele toetsing van de solvabiliteitsvereisten door de toezichthouder vindt echter plaats op basis van de bestaande vereisten. In 2015 is middels een overgangsregime er wel voor gekozen om in Nederland de richtlijnverzekeraars te verplichten om de nieuwe toezicht-rapportagestaten die ontwikkeld zijn voor het solvabiliteit II framework in te dienen bij DNB.

2. Inhoud van de Omnibus II-richtlijn op hoofdlijnen

(a) Nadere vormgeving rol EIOPA en ESMA

De leden van de fracties van de VVD en de PvdA vragen wat de technische normen zijn die de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) en de European Securities and Markets Authority (ESMA) kunnen vaststellen, die, afhankelijk van het onderwerp, bestaan uit technische reguleringsnormen en uit technische uitvoeringsnormen.

Gedelegeerde handelingen hebben tot doel om bepaalde technische details uit door het Europees parlement en de Raad goedgekeurde regelgeving verder te ontwikkelen, te specificeren of aan te vullen. De wetgever geeft de Europese Commissie hiermee de bevoegdheid om wijzigingen vast te stellen voor *niet-essentiële onderdelen* van een wetgevingshandeling. De technische uitvoeringsnormen hebben tot doel meer uniformiteit te brengen in de toepassing van regelgeving. EIOPA stelt de concept- technische uitvoeringsnormen op, welke worden vastgesteld door de Europese Commissie.

Een voorbeeld van een onderdeel van de gedelegeerde handeling onder de richtlijn solvabiliteit II is de gedetailleerde beschrijving van de berekening van het solvabiliteitskapitaalsvereiste en het minimale solvabiliteitsvereiste. Een voorbeeld van een technische uitvoeringsnorm is de gedetailleerde beschrijving van de rapportageverplichtingen van verzekeraars ten behoeve van de toezichthouder.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe wordt voorkomen dat EIOPA en ESMA zelf een soort regelgevers gaan worden, welke ruimte EIOPA en ESMA krijgen c.q. hebben en wat precies wordt bedoeld met het verder ontwikkelen, specificeren en (op niet-essentiële onderdelen) aanvullen. Ook willen zij weten wat niet-essentiële onderdelen zijn. De leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre de reikwijdte tot het vaststellen van deze technische normen beperkt is, waarom de voorstellen van de toezichthouders vervolgens worden vastgesteld door de Europese Commissie en waarom voor deze structuur van regelgeving is gekozen. Ook vragen zij of de Europese Commissie ook mogelijkheden heeft om initiatief te nemen bij het uitwerken van bestaande regelgeving.

EIOPA en ESMA worden zeker geen nieuwe regelgevers. Zij mogen weliswaar voorstellen doen voor technische uitvoeringsnormen, maar zijn begrensd door de ruimte die in de betrokken richtlijn en de gedelegeerde handelingen wordt gegeven. Bovendien moet de Europese Commissie de concept technische uitvoeringsnormen uiteindelijk vaststellen. Hierdoor is er een controlemoment ingebouwd. De Europese Commissie kan alleen gedelegeerde handelingen en technische uitvoeringsnormen vaststellen

voor zover de Raad, het Europees parlement en de Europese Commissie in gezamenlijkheid via de trilog hebben besloten om in een richtlijn haar die bevoegdheid toe te kennen. De Raad en het Europees parlement hebben via een stilzwijgende procedure de mogelijkheid om binnen een maand na vaststelling van een uitvoeringsnorm door de Europese Commissie met een gekwalificeerde meerderheid een technische uitvoeringsnorm af te wijzen. Deze procedure kan eventueel worden verlengd met een maand.

Voor een antwoord op de vraag wat niet-essentiële onderdelen zijn wordt verwezen naar het antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de PvdA (zie hierna het antwoord op de laatste vraag onder 2(b) Aanpassing besluitvormingsprocedures solvabiliteit-richtlijn).

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de bevoegdheid van EIOPA om meningsverschillen tussen toezichthouders in der minne te schikken precies inhoudt en wat er gebeurt als een toezichthouder het daarmee uiteindelijk niet eens is c.q. wat gebeurt er als men er met elkaar niet uit komt.

De bevoegdheid van EIOPA om op te treden in geval van meningsverschillen tussen toezichthouders is geregeld in de oprichtingsverordeningen van de Europese toezichthouders (European Supervisory Authorities, ESA's)² en deze bevoegdheid geldt dus ook voor ESMA en EBA. Op grond van deze bevoegdheid kunnen ESA's bindend optreden bij conflicten tussen nationale toezichthouders uit verschillende lidstaten. Bij een eventueel conflict zal er eerst gekozen worden voor bemiddeling, maar als dit traject niet slaagt, kan de ESA een beslissend oordeel vellen. In de Omnibus II richtlijn is in detail omschreven in welke gevallen EIOPA deze bevoegdheid kan gebruiken. Het gaat hierbij specifiek over het groepstoezicht op Europese groepen; wanneer de betrokken toezichthouders er gezamenlijk niet uitkomen, kan EIOPA in bepaalde gevallen via bovengenoemd proces meningsverschillen tussen toezichthouders oplossen.

De leden van de fractie van het CDA merken op dat de regering benoemt dat de Omnibus II-richtlijn «handen en voeten» geeft aan de toezichtstaken van EIOPA en ESMA. Zij vragen of de regering kan aangeven wat deze organisaties voor deze implementatie voor middelen hadden bij het uitvoeren van hun taken en hoe het toezicht op deze toezichthouders is geregeld.

Met «handen en voeten» wordt bedoeld dat de richtlijn solvabiliteit II en de prospectusrichtlijn geen specifieke taken toekenden aan EIOPA en ESMA vanwege het feit dat deze ESA's bij de totstandkoming van deze richtlijnen nog niet bestonden. Via de Omnibus II richtlijn wordt daar nu wel in voorzien. Zie bijvoorbeeld artikel 35 van de richtlijn solvabiliteit II alwaar aan EIOPA de bevoegdheid wordt toegekend om modellen voor de indiening van te verstrekken informatie aan de toezichthouders mag opstellen.

De ESA's zijn Europese agentschappen onder de Europese Commissie en leggen verantwoording af aan de Raad, het Europees parlement en de Europese Commissie. Voorts is de rol van de ESA's met betrekking tot het daadwerkelijk toezicht beperkt, omdat dat in beginsel wordt uitgevoerd door de nationale toezichthouders. Wel kunnen EIOPA en ESMA ondermeer bindend optreden bij conflicten tussen nationale toezichthouders.

² Pb L 331, p.1, 15-12-2010.

De leden van de fractie van de PVV merken op dat EIOPA de bevoegdheid krijgt om nationale toezichthouders bij te staan in situaties waarin samenwerking, coördinatie of gezamenlijke besluitvorming door de nationale toezichthouders van meer dan één lidstaat is vereist. De regering noemt daarbij het voorbeeld van lidstaat overschrijdende verzekeringsgroepen. De leden van de fractie van de PVV vragen hoe dit precies zal worden vormgegeven en vragen tevens om een overzicht van alle gevallen waarin EIOPA deze bevoegdheid kan uitoefenen.

In artikel 19, tweede tot en met vierde lid, van de verordening (EU) nr. 1094/2010³ is uiteengezet hoe dit proces verloopt. Allereerst zal EIOPA overeenstemming tussen de betrokken toezichthouders trachten te bereiken en daarvoor een termijn stellen. Indien dat onverhoopt geen resultaat heeft, zal EIOPA een besluit nemen dat de betrokken toezichthouders verplicht op een bepaalde wijze te handelen. Indien die toezichthouders niet op de voorgeschreven wijze handelen en daardoor niet weten te bereiken dat een verzekeraar voldoet aan gestelde eisen, dan kan EIOPA een besluit nemen waardoor de betrokken verzekeraar wordt verplicht maatregelen te nemen om weer aan zijn verplichtingen te voldoen.

Voor een overzicht van alle gevallen waarin EIOPA deze bevoegdheid kan uitoefenen, wordt verwezen naar de bijlage.

(b) Aanpassing besluitvormingsprocedures solvabiliteit II-richtlijn

De leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre de technische reguleringsnormen verschillen van eerder genoemde technische normen waarvoor de toezichthouders voorstellen kunnen doen.

Technische reguleringsnormen, overeenkomstig artikel 290 VWEU die in de vorm van gedelegeerde handelingen worden vastgesteld, dienen ertoe de voorwaarden voor een consistente harmonisatie van de regels die in de door het Europees parlement en de Raad goedgekeurde wetgevingshandelingen zijn vervat, verder te ontwikkelen, te specificeren en te bepalen door het aanvullen of wijzigen van bepaalde niet-essentiële onderdelen ervan. Tegelijkertijd dienen technische (uitvoerings)normen (waarvoor EIOPA voorstellen doet), die, overeenkomstig artikel 291 VWEU in de vorm van wetgevingshandelingen worden vastgesteld, de voorwaarden te bepalen voor de eenvormige toepassing van wettelijk bindende handelingen van de Unie.

De Europese Commissie krijgt de mogelijkheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen om onder meer nadere invulling te geven aan vereisten inzake governance, waardering rapportage aan de toezichthoudende autoriteit en publicatie, de vaststelling en indeling van het eigen vermogen, de standaardformule voor de berekening van het solvabiliteitskapitaalsvereiste (met inbegrip van de daaruit voortvloeiende wijzigingen wat betreft kapitaalopslagen) en de keuze van methoden en aannames voor de berekening van technische voorzieningen. Dat is veelomvattend, vinden zowel de leden van de fractie van de VVD als de leden van de fractie van de PvdA. De leden van de fractie van de PvdA merken op dat dit een zeer brede omschrijving van wat slechts gedetailleerde lagere normeringen zouden moeten zijn. De leden van de fractie van de VVD vragen waarom ervoor is gekozen al deze zaken over te laten aan de Europese Commissie en niet in de richtlijn vast te leggen.

³ Verordening (EU) nr. 1094/2010 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenfondsen), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/79/EG van de Commissie (Pb EU L 331).

De hoofdlijnen van genoemde onderwerpen zijn vastgelegd in de richtlijn solvabiliteit II en de Omnibus II-richtlijn. Gedelegeerde handelingen kunnen vervolgens bepaalde technische details specificeren of specifieke onderdelen van een wetgevingshandeling op een later moment wijzigen. De wetgever kan zich zo concentreren op het beleid en de doelstellingen van de wetgeving. Zoals reeds aangegeven kunnen de Raad en het Europees parlement, indien nodig, een gedelegeerde handeling via een stilzwijgende procedure tegenhouden.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de grenzen of uitgangspunten of criteria zijn die de Europese Commissie in acht moet nemen bij gedelegeerde handelingen en welke mogelijkheden er zijn om nog in te grijpen als de gedelegeerde handelingen te ver gaan volgens Nederland. Ook vragen zij of de regering de Tweede Kamer kan informeren over deze gedelegeerde handelingen die in januari waarschijnlijk door het Europees parlement en de Raad zullen worden aangenomen.

Deze delegatie valt binnen strikte grenzen en de wetgever stelt de voorwaarden vast waaronder deze delegatie uitgeoefend dient te worden. In dit specifieke geval zijn de voorwaarden vastgelegd in de richtlijn solvabiliteit II.

Indien de gedelegeerde handelingen te ver gaan, kunnen ingevolge artikel 301 bis, derde lid, van de richtlijn solvabiliteit II het Europees parlement of de Raad de bevoegdheidsdelegatie intrekken. Bovendien kunnen de Raad en het Europees parlement, indien nodig, een gedelegeerde handeling via een stilzwijgende procedure tegenhouden. De verordening (gedelegeerde handeling onder de richtlijn solvabiliteit II) is inmiddels gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie van 17 januari 2015 (PbEU L 12).

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het Ministerie van Financiën en DNB monitoren hoe de Wet in de praktijk werkt. Ook vragen zij of er sprake is van een jaarlijkse rapportage en hoe de regering kijkt naar de aangekondigde evaluatie van de Solvency II richtlijn in 2018.

De praktijk zal moeten leren waar eventuele problemen zich voordoen. Daarvoor bestaat geen aparte monitoring, noch een jaarlijkse rapportage. De aangekondigde evaluatie van de gedelegeerde handelingen en technische uitvoeringsnormen in 2018 is zeer nuttig, omdat daardoor eventuele gebreken aan het licht kunnen komen en vervolgens geadresseerd kunnen worden. Naar verwachting zal de Commissie, zoals gebruikelijk bij dergelijke evaluaties, alle stakeholders uitnodigen ten behoeve van deze evaluatie hun bevindingen kenbaar te maken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering van mening is dat het hier wijzigingen of aanvullingen betreft op niet-essentiële onderdelen van de richtlijn en zo ja, wat dan essentiële onderdelen van de richtlijn zijn waarop de Europese Commissie geen wijzigingen of aanvullingen kan aanbrengen. Ook vragen zij of eerder genoemde voorbeelden niet zeer belangrijke onderdelen van het dagelijks toezicht op verzekeraars bevatten.

De regering is van mening dat de essentiële onderdelen van het solvabiliteit II framework inderdaad in de richtlijn zijn beland en dat via de gedelegeerde handelingen en technische uitvoeringsnormen de niet-essentiële onderdelen zijn geadresseerd. In het hiervoor gegeven voorbeeld van de technische voorzieningen is in de richtlijn de essentiële keuze gemaakt voor marktwaardewaardering. De gedetailleerde uitwerking van marktwaardewaardering is opgenomen in de gedelegeerde handeling. De versoepelingen die zijn doorgevoerd in de te

gebruiken disconteringsvoeten zijn via de Omnibus II-richtlijn opgenomen in de richtlijn solvabiliteit II, en de uitwerking daarvan in de gedelegeerde handelingen en technische uitvoeringsnormen.

(c) Aanvulling overgangsrecht richtlijn solvabiliteit II

De overgangsmaatregelen zijn mede genomen om nadelige gevolgen voor bestaande producten te beperken. De leden van de fractie van de SP vragen of de regering kan aangeven welke nadelige gevolgen hier worden bedoeld. Ook de leden van de fracties van het CDA en van de PVV vragen hiernaar. De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering enkele voorbeelden kan geven van mogelijke negatieve gevolgen voor bestaande verzekeringsproducten. Deze leden vragen of de regering hierbij met name op de mogelijke gevolgen voor consumenten wil in gaan.

Op grond van de Kwantitatieve impactstudie 5 (QIS5) in 2010 is vastgesteld dat het toenmalige solvabiliteit II raamwerk een te zwaar kapitaalbeslag op verzekeringen met een langlopende verplichting legde en onnodige volatiliteit in de solvabiliteit II balans veroorzaakte. Dit heeft te maken met de lange looptijd van deze verzekeringen waardoor deze gevoelig zijn voor schommelingen in de rentecurve en schommelingen van de spreads op de rentecurve.

De overgangsmaatregelen die zijn opgenomen in de Omnibus II-richtlijn zien vooral op levensverzekeringsproducten waarbij door de verzekeraar een langlopende verplichting is aangegaan, bijvoorbeeld een lijfrente-product of andere pensioenproducten. In de Omnibus II-richtlijn is een aantal aanpassingen gemaakt ten aanzien van het concept solvabiliteit II raamwerk. De nadelige gevolgen gaan dus vooral over een onevenredig zwaar kapitaalbeslag voor producten met langlopende verplichtingen en onnodige volatiliteit in de solvabiliteit II balans. Verzekeraars zijn lange termijnbeleggers om aan hun langetermijnverplichtingen te kunnen voldoen. Het is daarom zinvol om korte termijn volatiliteit in dit verband te dempen. Hiermee is mede beoogd om de pensioenverzekeringen niet onnodig duur te maken voor de consument. Uiteindelijk zal in de toepassing van het solvabiliteit II raamwerk vanaf 2016 moeten blijken of dit ook gelukt is. Er is gekozen voor een evaluatiemoment voor eind 2018 voor de detailregels zoals die opgenomen zijn in de gedelegeerde handelingen.

Een van de overgangsmaatregelen is dat verzekeraars van wie de hybride kapitaalinstrumenten (nog) niet aan de eisen voldoen onder voorwaarden nog tien jaar deze hybride kapitaalinstrumenten mogen gebruiken voor de berekening van de solvabiliteit. De leden van de fractie van de SP vragen over welke hybride kapitaalsinstrumenten het gaat en of kan worden aangegeven hoeveel verzekeraars nog niet aan de eisen voldoen. Voorts vragen zij welke voorwaarden worden bedoeld en waarom de termijn van tien jaar is gekozen.

In de overgangsmaatregel zijn de drie voorwaarden te vinden waaraan een hybride kapitaalinstrument moet voldoen, wil een verzekeraar het instrument via de overgangsmaatregel tot het Tier 1 vermogen (d.w.z. het eigen vermogen met de meest hoogwaardige kwaliteit) mogen toerekenen. Ten eerste moet het instrument eerder zijn uitgegeven dan de inwerkingtreding van de gedelegeerde handeling die inmiddels op 18 januari in werking is getreden. Ten tweede moet het instrument voldoen aan de criteria die thans onder de Wft van toepassing zijn. En ten derde moet het om instrumenten gaan die anders niet in Tier 1 of Tier 2 kapitaal ingedeeld hadden kunnen worden.

Op dit moment kan nog geen antwoord gegeven worden op de vraag welke thans in gebruik zijnde hybride kapitaalinstrumenten onder de overgangsregeling zullen vallen en dus hoeveel verzekeraars aan de betreffende eisen voldoen.

Er is gekozen voor een overgangstermijn van tien jaar, zodat verzekeraars ruim de tijd krijgen om nieuwe hybride kapitaalinstrumenten uit te geven die aan de solvabiliteit II eisen voldoen. Op deze wijze wordt voorkomen dat de financiële markten de vraag naar nieuwe hybride kapitaalinstrumenten niet kan absorberen.

Kapitaalinstrumenten die onder de overgangsmaatregelen vallen, mogen overigens niet ongelimiteerd gebruikt worden ter dekking van het solvabiliteitskapitaalvereiste. Deze kapitaalinstrumenten mogen maximaal 20% van het totale Tier 1 kapitaal uitmaken (artikel 82 van de S II-Verordening).

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het onder restricties is toegestaan om bij de inwerkingtreding van de richtlijn solvabiliteit II nog niet meteen te voldoen aan het solvabiliteitskapitaalvereiste en welke restricties hier worden bedoeld en wanneer de verzekeraars wel aan de kapitaalvereisten moeten voldoen.

De bedoelde overgangsmaatregel draagt bij aan een soepele overgang bij het in werking treden van de richtlijn solvabiliteit II op 1 januari 2016. Indien een verzekeraar bij de invoering op 1 januari 2016 niet voldoet aan het solvabiliteitkapitaalvereiste, maar wel op 31 december 2015 voldeed aan de vereiste solvabiliteit volgens het huidige kader (solvabiliteit I), heeft deze verzekeraar twee jaar, in plaats van een half jaar, de tijd om te voldoen aan het solvabiliteitkapitaalvereiste. Deze overgangsmaatregel is opgenomen in de richtlijn om verzekeraars die oorspronkelijk gewoon voldeden aan alle solvabiliteit I normen voldoende tijd te geven om over te gaan naar solvabiliteit II.

Met de implementatie van deze richtlijn wordt ingevoerd dat de periode voor herstel van niet-naleving van het solvabiliteitskapitaalvereiste wordt verlengd ingeval sprake is van ongunstige marktomstandigheden, zo lezen de leden van de fractie van het CDA. Deze leden vragen de regering of kapitaalvereisten toch juist zijn bedoeld als buffer bij ongunstige marktomstandigheden en dat het verlengen van niet-naleving van de eisen juist tot gevolg heeft dat een verzekeraar insolvent wordt met alle nadelige gevolgen van dien.

Het is juist dat het kapitaalvereiste bedoeld is om bepaalde, tevoren gedefinieerde schokken, op te vangen. Als niet aan het solvabiliteitskapitaalvereiste wordt voldaan, voorziet de richtlijn solvabiliteit II er in dat de verzekeraar maatregelen moet treffen om binnen een half jaar weer aan het kapitaalvereiste te voldoen. In uitzonderlijke ongunstige omstandigheden (zoals de crisis van 2008), die mogelijk meerdere verzekeraars in problemen brengen, kan het zijn dat de betrokken verzekeraar(s) de bedoelde maatregelen om het solvabiliteitskapitaalvereiste te herstellen, gegeven de marktomstandigheden, alleen tegen grote verliezen kan treffen. Ook kan het zijn dat in dergelijke omstandigheden de te nemen maatregelen de situatie verder verslechteren. Daarom staat de richtlijn toe dat in dergelijke omstandigheden de periode waarbinnen het solvabiliteitskapitaalvereiste moet worden hersteld kan worden verlengd. De toezichthouder kan deze bevoegdheid echter alleen dan toepassen als EIOPA heeft verklaard dat dergelijke uitzonderlijke ongunstige omstandigheden zich voordoen. Met betrekking tot de toepassing van deze

bevoegdheid brengt EIOPA nog nadere richtsnoeren uit. Deze richtsnoeren staan nog tot 2 maart 2015 ter consultatie uit. Voor het minimumsolvabiliteitsvereiste is geen mogelijkheid gecreëerd om de hersteltermijnen te verlengen. Dit betekent dat de zwaardere interventie maatregelen, zoals het intrekken van de vergunning, wel van toepassing blijven. Ook de bepaling dat het hybride kapitaal dient te worden omgezet in eigen vermogen, of volledig dient te worden afgeschreven wanneer het solvabiliteitskapitaalsvereiste langer dan 6 maanden doorbroken is, blijft van kracht.

(d) Verminderen procycliciteit toezichtsraamwerk richtlijn solvabiliteit II

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom verzekeraars en herverzekeraars voor het toepassen de matchingopslag verplicht vooraf toestemming van DNB moeten verkrijgen. Tevens vragen zij hoe DNB toetst of en wanneer men toestemming krijgt. Het Verbond van Verzekeraars maakt zich zorgen over het feit dat de aanpassingsmechanismen die onder Omnibus II richtlijn zijn geïntroduceerd, zoals de matchingopslag, in de toepassing aan te veel beperkingen onderhevig zullen zijn, waardoor het beoogde effect niet wordt bewerkstelligd. Deze leden vragen hoe de regering daar naar kijkt en wat zijn inzet en invloed daarop is.

De matchingopslag is een aanpassing van de risicovrije rentetermijnstructuur en leidt ertoe dat een deel van de verzekeringsverplichtingen gewaardeerd wordt tegen een rente die afgestemd is op de aanwezige beleggingen van een verzekeraar. De toepassing van de matchingopslag zorgt er dus voor dat veranderingen van de spreads op activa niet van invloed zijn op het eigen vermogen van verzekeraars. De toepassing van de matchingopslag is wettelijk onderworpen aan goedkeuring door de nationale toezichthouder. Reden hiervoor is dat de matchingopslag enkel effectief kan zijn als zowel de verplichtingen als de activa aan bepaalde eisen voldoen. Deze eisen zijn ook wettelijk vastgelegd op basis van de richtlijn solvabiliteit II, artikel 77 ter en onderliggende regelgeving. Zo moeten verzekeraars de activa tot het einde van de looptijd aanhouden en dienen zij de verplichtingen waarop de matchingopslag wordt toegepast en de daartegenover staande activa afzonderlijk te identificeren, te organiseren en te beheren. Daarnaast mag de matchingopslag alleen toegepast worden op verplichtingen met voorspelbare kasstromen die gematched zijn met vastrentende activa die een vergelijkbaar kasstroompatroon hebben. Verzekeraars die gebruik wensen te maken van de matchingopslag moeten een schriftelijke aanvraag indienen bij DNB. Daarbij dienen verzekeraars aan te tonen dat zij de activa tot het einde van de looptijd kunnen aanhouden en dat voldaan is aan alle wettelijk gestelde eisen. DNB beoordeelt iedere aanvraag afzonderlijk en doet dat binnen de wettelijk bepaalde beoordelingstermijn van zes maanden. DNB zal hierbij geen additionele eisen stellen ten aanzien van de toepassing van de matchingopslag, dat wil zeggen geen eisen toepassen die verder reiken dan de wettelijke eisen. Daarnaast zal DNB beoordelen of de wijze waarop de verzekeraar invulling geeft aan de in dit verband geldende open normen binnen het wettelijk kader past. De regering heeft er vertrouwen in dat gegeven de rol van EIOPA om er voor te zorgen dat het solvabiliteit II framework over de gehele unie goed wordt toegepast, er ook op dit terrein een level playing field ontstaat tussen de verschillende verzekeraars in de Unie.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering de werking van de matchingsopslag aan de hand van een voorbeeld kan illustreren.

De werking van de matchingopslag kan aan de hand van het volgende voorbeeld geïllustreerd worden.

Een verzekeraar heeft twee identieke portefeuilles van verzekeringsverplichtingen; beiden vergen een kasstroom van € 100 per jaar en beiden hebben een looptijd van vijf jaar. Het enige verschil tussen de twee portefeuilles is de matchingopslag:

- Verplichtingen uit «portefeuille overig» zijn verplichtingen waarop de matchingopslag niet van toepassing is; in dit voorbeeld geldt dat de rentevoet die gebruikt wordt om deze portefeuille te waarderen 2% is.
- Verplichtingen uit «portefeuille MA» zijn verplichtingen waarop de matchingopslag wel van toepassing is. Voor deze portefeuille geldt een matchingopslag van 1%, waardoor de rentevoet voor waardering van deze portefeuille 3% is.

De waarde van de verplichtingen van beide portefeuilles wordt vervolgens als volgt berekend:

$$\text{Waarde verplichtingen overig: } \frac{100}{1,02} + \frac{100}{1,02^2} + \frac{100}{1,02^3} + \frac{100}{1,02^4} + \frac{100}{1,02^5} = 472$$

$$\text{Waarde verplichtingen MA: } \frac{100}{1,03} + \frac{100}{1,03^2} + \frac{100}{1,03^3} + \frac{100}{1,03^4} + \frac{100}{1,03^5} = 459$$

Door het toepassen van de matchingopslag is dezelfde kasstroom van verplichtingen in dit voorbeeld € 13 minder waard, hetgeen resulteert in een hogere solvabiliteitspositie (ceteris paribus).

Het gebruik van de matchingopslag heeft tot slot ook een effect op het solvabiliteitskapitaalsvereiste. Er mag namelijk geen rekening worden gehouden worden met de diversificatie-effecten tussen de risico's die gekoppeld zijn aan de beleggingsportefeuille en de verzekeringsportefeuille waarbij de matchingopslag is toegepast en de beleggingsportefeuille en de verzekeringsportefeuille waarbij de matchingopslag niet is toegepast. Daardoor zal het solvabiliteitskapitaalsvereiste hoger uitvallen bij het gebruik van de matchingopslag voor een deel van de portefeuille.

De leden van de fractie van de SP vragen of duidelijk kan worden aangegeven wat er precies in de matchingsopslag zit, aangezien de Europese toezichthouder EIOPA momenteel de opslag aan het herzien is.

De matchingopslag wordt berekend door de interne effectieve rente op beleggingen waarvoor de cashflows worden gematched met de verplichtingen te nemen en hier zowel de interne effectieve rente op de verplichtingen als een fundamentele spread vanaf te trekken.

De interne effectieve rentes zijn afhankelijk van de beleggingen en verplichtingen waarvoor de matchingopslag wordt toegepast en worden derhalve door verzekeraars zelf bepaald.

De fundamentele spread geeft het risico weer op wanbetaling en verwacht verlies als gevolg van de afwaardering van activa, en wordt bepaald door EIOPA.

EIOPA is momenteel bezig om de fundamentele spread voor een aantal in aanmerking komende activacategorieën vast te stellen. Zodra dit proces is afgerond zal EIOPA de fundamentele spread op reguliere basis publiceren. Verzekeraars die de matchingopslag toepassen dienen bij de berekening van de hoogte van de matchingopslag gebruik te maken van deze door EIOPA gepubliceerde fundamentele spreads.

Vorig jaar heeft EIOPA reeds ten behoeve van de EIOPA stresstest de fundamentele spreads voor de verschillende beleggingscategorieën gepubliceerd. De berekening van deze fundamentele spreads was

gebaseerd op een nog niet gefinaliseerde EIOPA-methodiek. EIOPA werkt momenteel aan het finaliseren van deze methodiek.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom er voor verschillende soorten verzekeraars geen aparte solvabiliteitseisen worden gesteld.

Het solvabiliteit II raamwerk is een risicogeorieënterd raamwerk bedoeld voor herverzekeraars, schade- en levensverzekeraars. Natura-uitvaartverzekeraars zoals wij die in Nederland kennen zijn uitgesloten van de richtlijn, aangezien er geen Europese markt bestaat voor deze producten. De standaardformule in het solvabiliteit II raamwerk is echter zo ontworpen dat het passend is voor vrijwel elk type verzekeraar. Dit is efficiënt omdat verzekeraars vaak aan dezelfde soort risico's blootstaan, zoals marktrisico's en operationele risico's. Hierdoor wordt ook bereikt dat voor iedere verzekeraar dezelfde zekerheidsmarge geldt van 99,5%. Tegelijkertijd laat het raamwerk ook ruimte voor de verschillen die tussen verzekeraars bestaan. Zo zijn er bijvoorbeeld zowel schadescenario's als levensscenario's opgenomen in de berekening van het solvabiliteitskapitaalvereiste. Een schadeverzekeraar zal de schadescenario's berekenen, terwijl een levensverzekeraar alleen de lang- of kortleven-scenario's zal doorrekenen. Hierdoor biedt de richtlijn solvabiliteit II voor ieder soort verzekeraar een op deze verzekeraar toegesneden solvabiliteitseis. Desalniettemin kan het voorkomen dat het profiel van een verzekeraar zo afwijkt van een gemiddelde verzekeraar van zijn soort dat de standaardformule niet meer geschikt is. In dat geval kan deze verzekeraar gebruik maken van een (partieel) intern model of entiteitspecifieke parameters.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering kan reageren op het Verbond van Verzekeraars die stelt dat de matchingsopslag meer druk op verzekeraars legt in vergelijking met banken.

Het toezichtraamwerk voor banken verschilt van dat voor verzekeraars. Veel van deze verschillen komen voort uit de aard van het bedrijfsmodel, de daaraan verbonden risico's en de rol van waarderinggrondslagen. Andere verschillen zijn vooral een reflectie van het feit dat de toezicht-raamwerken separaat van elkaar zijn ontwikkeld. Gegeven deze verschillen, is het lastig om generiek aan te geven of de eisen die gesteld worden voor de toepassing van de matchingopslag meer druk leggen op verzekeraars in vergelijking met banken.

3. Lidstaattopties

Verzekeraars die de IORP-richtlijn mogen toepassen voor de pensioenverzekeringen kunnen gebruik blijven maken van de kapitaaleisen zoals deze zijn vastgesteld in de Solvabiliteit I-richtlijn. De leden van de fractie van de VVD vragen waarom er door Nederland geen gebruik wordt gemaakt van deze lidstaattoptie en welke gevolgen het niet gebruiken van deze lidstaattoptie voor de pensioenverzekeraars en pensioenfondsen heeft en het gelijke speelveld op dat gebied. Tevens vragen zij welke nadelen het niet gebruiken van deze lidstaattoptie heeft.

Deze optie uit de richtlijn solvabiliteit II kan alleen worden gebruikt indien artikel 4 van de IORP-richtlijn wordt toegepast. Dat is in Nederland niet het geval, waardoor ook deze optie niet kan worden toegepast. Het gevolg is dat pensioenverzekeraars aan de nieuwe eisen van de richtlijn solvabiliteit II moeten voldoen. Dit kan tot een hogere prijs leiden, maar geeft polishouders ook meer zekerheid dat de verzekeraar aan zijn verplichtingen kan voldoen.

Deze leden vragen, of de regering, indachtig de vorige vraag van de leden van de fractie van het CDA betreffende het solvabiliteitskapitaal, van mening is dat het te overwegen is om wel gebruik te maken van de lidstaatoptie die bepaalt dat de lokale toezichthouder vooraf toestemming moet geven voor toepassing van volatiliteitsaanpassing. Deze leden delen met de regering de mening dat het ook voor Nederlandse verzekeraars van belang is dat procyclisch investeringsgedrag wordt tegengegaan, maar dat argument heeft volgens deze leden niets te maken met het niet gebruik maken van deze lidstaatoptie. Deze leden vragen of de regering dit beter kan toelichten.

De regering maakt geen gebruik van de lidstaatoptie om te vereisen dat DNB vooraf toestemming moet verlenen voor de toepassing van de volatiliteitsaanpassing. Dit omdat de regering van mening is dat de volatiliteitsaanpassing het procyclische investeringsgedrag tegengaat. Dankzij de toepassing van de volatiliteitsaanpassing zal wanneer de beleggingen als gevolg van de conjunctuurcyclus overgewaardeerd zijn een afslag plaatsvinden op de risicovrije yieldcurve waarmee de technische voorzieningen contant worden gemaakt. Het gevolg is dat niet alleen de activa (de beleggingen) een hogere waardering krijgen, maar ook de technische voorzieningen. Het eigen vermogen wordt in dat geval niet kunstmatig opgehoogd vanwege de hoogconjunctuur. Bij laagconjunctuur werkt de volatiliteitsaanpassing tegengesteld. Het eigen vermogen wordt niet kunstmatig verlaagd.

De verzekeraars zijn als gevolg van de volatiliteitsaanpassing minder snel gedwongen om hun investeringsgedrag aan te passen en deze voorkomt zo dat alle verzekeraars op hetzelfde moment dezelfde activa verkopen, waardoor marktwaarden van deze activa een procyclisch verloop krijgen.

Lidstaten kunnen (onder voorwaarden) de uiteindelijke moeder (her)verzekeraar tot en met 31 maart 2022 toestaan een aanvraag in te dienen voor de goedkeuring van een intern groepsmodel dat van toepassing is op een deel van de groep. Nederland maakt gebruik van deze lidstaatoptie. De fractie van de VVD vraagt waarom en wat de gevolgen zijn als hier wel of geen gebruik van wordt gemaakt.

In beginsel dient een groep een intern model te hanteren voor de gehele groep. Artikel 308 ter, zestiende lid, maakt hierop tijdelijk een uitzondering. Deze uitzondering is bedoeld voor groepen waarbij er een onderdeel is dat een duidelijk ander risicoprofiel heeft dan de rest van de groep. Op dit moment komt een dergelijke groep niet voor in Nederland. De reden dat deze optie toch is geïmplementeerd, is dat niet kan worden voorzien of dit ook zo blijft.

Het eventuele gebruik van deze optie heeft tot gevolg dat het solvabiliteitskapitaalvereiste van de groep lager kan uitvallen, omdat het afwijkende risico alleen wordt berekend voor het aparte onderdeel van de groep en dus niet doorwerkt in de berekening voor de rest van de groep.

4. Verzekeraars met beperkte risico-omvang

De leden van de fractie van de VVD en het CDA vragen aan welke criteria een verzekeraar in Nederland moet voldoen om in aanmerking te komen voor een vrijstelling van de vergunningplicht. Ook vragen zij welk type verzekeraar hiervoor in aanmerking komt en wat de criteria zijn om te voldoen als verzekeraar met beperkte risico-omvang.

In de memorie van toelichting bij het Implementatiewetsvoorstel richtlijn solvabiliteit II⁴ is uiteengezet wanneer een verzekeraar wordt vrijgesteld. Kort samengevat moet het gaan om een schadeverzekeraar of natura-uitvaartverzekeraar met een bruto premie-inkomen van niet meer dan € 1 miljoen en bruto technische voorzieningen, zoals opgenomen in het jaarverslag, van niet meer dan € 5 miljoen. De verzekeraar mag voorts geen verzekeringen sluiten met een dekking boven € 10.000 per verzekerd object respectievelijk overlijdensgeval.

Een verzekeraar die niet onder de reikwijdte van de richtlijn solvabiliteit II valt, wordt aangemerkt als verzekeraar met beperkte risico-omvang. De toepasselijke grensbedragen en andere voorwaarden zijn in artikel 4, eerste en tweede lid, van de richtlijn opgesomd. In grote lijnen samengevat betreft het levens- en schadeverzekeraars waarvan het jaarlijks bruto geboekte premie-inkomen niet meer dan € 5 miljoen bedraagt en waarvan de totale technische voorzieningen, zonder aftrek van herverzekering en dergelijke, niet meer dan € 25 miljoen bedragen. Ook mogen geen (her)verzekeringsactiviteiten worden verricht ter dekking van aansprakelijkheids-, krediet-, en borgtochtverzekeringsrisico's. Ten slotte mogen slechts zeer beperkt herverzekeringsactiviteiten worden verricht. Natura-uitvaartverzekeraars zijn in artikel 10 van de richtlijn solvabiliteit II uitgezonderd van de richtlijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke keuzemogelijkheden lidstaten hierbij nog hebben en in hoeverre de regering van mening is dat kleine verzekeraars hierdoor voldoende worden ontzien, kijkend naar bijvoorbeeld proportionaliteit qua regelgeving en risico's.

Voor zover verzekeraars niet onder de reikwijdte van de richtlijn solvabiliteit II vallen, staat het de lidstaten vrij om het toezichtsraamwerk voor die verzekeraars op te stellen. Het voorgestelde regime voor verzekeraars met beperkte risico-omvang beoogt goed toezicht te bieden tegen zo laag mogelijke kosten. In de antwoorden op de hierna volgende vragen wordt nader toegelicht hoe zo goed mogelijk rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van deze categorie verzekeraars.

Deze leden merken op dat verzekeraars met een zetel in een andere lidstaat die niet beschikken over een Solvency II-vergunning en die in Nederland een bijkantoor willen openen een vergunning dienen aan te vragen bij DNB. Zij vragen waarom dit nodig is en hoe andere lidstaten dit hebben geregeld. Ook willen zij weten of dit geldt voor alle verzekeraars of alleen voor verzekeraars met een beperkte risico-omvang en of dit andersom ook geldt voor Nederlandse verzekeraars met beperkte risico-omvang in het buitenland. Zij vragen hoe dat is geregeld.

Het *home country control* beginsel en het *single licence* beginsel gelden alleen voor verzekeraars die onder de reikwijdte van de richtlijn solvabiliteit II vallen. Voor verzekeraars die niet onder die reikwijdte vallen, is niet bekend welke toezichteisen in andere lidstaten worden gesteld. Het is dan logisch om van dergelijke verzekeraars een vergunning te verlangen. Aangenomen wordt dat andere lidstaten dezelfde handelwijze zullen volgen. Dit geldt alleen voor verzekeraars met beperkte risico-omvang, omdat verzekeraars die onder de reikwijdte van de richtlijn solvabiliteit II vallen op basis van hun vergunning in de hele Unie werkzaam mogen zijn. Voor Nederlandse verzekeraars met beperkte risico-omvang zal hetzelfde gelden indien zij een bijkantoor in het buitenland willen openen. Hoe andere lidstaten de procedure hiervoor zullen organiseren is niet bekend.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 273, nr. 3, p. 3.

De regering is tot de conclusie gekomen dat dit een gerechtvaardigde belemmering van het vrij verkeer van vestiging is. Deze leden vragen of hier overleg met de Europese Commissie over heeft plaatsgevonden en/of om een beoordeling is gevraagd of er inderdaad voldoende rechtvaardigingsgronden zijn.

Er heeft geen overleg met de Europese Commissie plaatsgevonden. Er wordt in dit verband echter op gewezen dat onder de huidige richtlijnen deze situatie ook al bestaat, zij het dat het onder de huidige richtlijnen om minder verzekeraars gaat.

Indien er een aan het Nederlands toezichtgelijkwaardig toezicht wordt uitgeoefend op de verzekeraars met beperkte risico-omvang, hoeft er geen vergunning aangevraagd te worden. Dit kan onzekerheid opleveren voor verzekeraars. Lidstaten zullen bij AMvB worden aangewezen. De leden van de fractie van de VVD vragen wanneer dit gebeurt en hoeveel lidstaten naar verwachting zullen worden aangewezen.

Zolang er geen lidstaten zijn aangewezen, dienen de betrokken verzekeraars een vergunning aan te vragen. Op dit moment kan niet worden aangegeven wanneer een lidstaat wordt aangewezen, omdat eerst duidelijk zal moeten worden welke regimes lidstaten hanteren en daarvoor moeten de lidstaten eerst de richtlijn hebben geïmplementeerd.

In een eerder ACM-onderzoek over de banksector is geconcludeerd dat het vergunningstelsel in Nederland door marktpartijen als «onnodig» streng wordt beoordeeld. Het ging dan om de duur van het vergunnings-traject, de onzekerheid over de vergunningseisen en dus over de uitkomst van het vergunningstraject en de afhoudende instelling van DNB. De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre dit ook geldt voor de verzekeringssector.

De ACM heeft, zoals de vraagsteller reeds aangeeft, geen onderzoek naar de verzekeringssector gedaan en mij zijn ook geen klachten bekend over het vergunningsstelsel voor verzekeraars in Nederland.

In de Wft zullen de paragrafen die nu alleen nog betrekking hebben op natura-uitvaartverzekeraars voortaan betrekking hebben op alle verzekeraars met beperkte risico-omvang. De leden van de fractie van de VVD vragen om hoeveel verzekeraars het dan gaat en welke? Voorts willen zij weten wat de (positieve) gevolgen voor die verzekeraars zijn, bijvoorbeeld als het gaat om administratieve lasten.

Volgens de laatste stand het gaat om in totaal 45 verzekeraars met beperkte risico-omvang, te weten 20 natura-uitvaartverzekeraars, twee levensverzekeraars en 23 schadeverzekeraars. Voor deze verzekeraars zal een apart, nationaal toezichtregime gelden dat ten dele gebaseerd is op de richtlijn solvabiliteit II en ten dele op de reeds geldende regels; zie ook het antwoord op de hierna volgende vraag. De diverse afwijkingen en vereenvoudigingen ten opzichte van de richtlijn solvabiliteit II dragen bij aan het beperkt houden van de administratieve lasten voor verzekeraars met beperkte risico-omvang.

Op dit moment loopt de consultatie van het Besluit tot wijziging van het Besluit prudentiële regels ter implementatie van de richtlijn en de verordening Solvabiliteit II («Solvency II»). In het wijzigingsbesluit zijn bepalingen opgenomen voor «verzekeraars met beperkte risico omvang». De leden van de fractie van de VVD vinden het heel belangrijk dat regelgeving proportioneel is. Zij vragen welke vereenvoudigingen in het wijzigingsbesluit voor de verzekeraars met beperkte risico omvang zitten.

Ingevolge het wijzigingsbesluit zullen sommige richtlijnbevestigingen ook van toepassing zijn op verzekeraars met beperkte risico-omvang. Er gelden wel bij bijv. de berekening van het eigen vermogen, de solvabiliteits-eisen en de technische voorzieningenversoepelingen (bijvoorbeeld een verlaagde absolute ondergrens van het minimumkapitaalvereiste) en verschillende vereenvoudigingen. Ten aanzien van veel andere onderwerpen, zoals de bedrijfsvoering, het risicobeheer en de openbaarmakingsverplichtingen, blijven de oude regels uit het Besluit prudentiële regels Wft (Bpr) van kracht of geldt een, op de kenmerken van deze categorie verzekeraars afgestemd, nationaal regime.

Voorts wordt voor zover onder Boek 2 BW marktwaardewaardering is toegestaan, naar Boek 2 BW verwezen. Er wordt niet verwezen naar IFRS regels. Hiermee wordt beoogd dat verzekeraars met beperkte risico-omvang de huidige éénsporige verslaggeving zoveel mogelijk van toepassing blijft, waardoor met één set boekhoudregels zowel de verslagstaten ten behoeve van de toezichthouder als het externe jaarverslag kan worden opgemaakt. Alleen daar waar op grond van Europese jaarverslaggevingsrichtlijnen een verplichting bestaat om af te wijken, wordt afgeweken.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom er niet is gekozen voor een apart hoofdstuk in het wijzigingsbesluit, zoals het Verbond van Verzekeraars en de Federatie Onderlinge Verzekeraars graag willen en wie er allemaal onder dit regime vallen.

Het Bpr is naar onderwerp ingedeeld, en niet naar categorie financiële ondernemingen. Een apart hoofdstuk voor verzekeraars met beperkte risico-omvang past dan ook niet in die opzet. Er is wel naar gestreefd in het Bpr, en in de bijbehorende toelichting, telkens een scherp onderscheid te maken tussen verzekeraars die onder de richtlijn vallen en verzekeraars met beperkte risico-omvang, opdat voor beide categorieën verzekeraars steeds duidelijk is welke bepalingen wel of niet op hen van toepassing zijn.

Onder het regime voor verzekeraars met beperkte risico-omvang vallen alle verzekeraars die niet onder de richtlijn solvabiliteit II vallen, en die niet onder de Vrijstellingsregeling Wft vallen.

Volgens het Verbond van Verzekeraars wordt er te weinig rekening gehouden met het proportionaliteitsbeginsel bij de invulling van de actuariële functie afkomstig uit de Solvency II richtlijn. De leden van de fractie van de VVD vragen welke invulling wordt gekozen voor de actuariële functie en waarom hiervoor wordt gekozen. Voorts vragen zij op welke verzekeraars dit allemaal van toepassing is en waarom en welke gevolgen dit voor de verzekeraars heeft. Zij vragen of dit proportioneel is voor verzekeraars met een zeer beperkte omvang, aard en complexiteit en of de regering bereid is om de instelling van de actuariële functie te laten vervallen en de huidige praktijk voort te zetten voor alle kleine verzekeraars dan wel voor de kleine schadeverzekeraars en zo nee, waarom niet.

In de consultatieversie van het ontwerpbesluit was bepaald dat (alle) verzekeraars met beperkte risico-omvang dienen te beschikken over een organisatieonderdeel dat op onafhankelijke en effectieve wijze een actuariële functie uitoefent, en dat tot taak heeft de berekening van de technische voorzieningen te coördineren en te controleren en daarover het bestuur van de onderneming te informeren. In verschillende consultatiereacties is erop gewezen dat dit met name voor kleine schadeverzekeraars een niet-proportionele eis zou zijn, die tot een onnodige lastenverzwaring zou leiden. In overeenstemming met deze commentaren zal het vereiste van een actuariële functie daarom alleen gelden voor verzekeraars met beperkte risico-omvang die te maken hebben met een complexe

berekening van de technische voorzieningen. Dat geldt voor schadeverzekeraars slechts voor zover deze verzekeringsovereenkomsten afsluiten met langere looptijden dan 4 jaar.

Dan hebben de leden van de fractie van de VVD nog een aantal vragen met betrekking tot de kleine in natura-uitvaartverzekeraars in relatie tot de Omnibus II/Solvency II en Solvency II Basic. Er was altijd specifieke regelgeving voor uitvaartverenigingen, mits deze onder de 3.000 leden blijven. Nieuwe regelgeving brengt daar nu verandering in. Kleine in natura-uitvaartverzekeringen vallen (mits van een bepaalde omvang) straks onder Solvency II Basic. Zij vragen welke wel onder Solvency II basic vallen en welke niet en om hoeveel uitvaartverzekeraars het in beide gevallen.

Voor natura-uitvaartverzekeraars is de situatie op dit moment als volgt: het overgrote deel, bestaande uit natura-uitvaartverzekeraars die zijn opgericht voor 1 januari 1995 en die minder dan 3.000 meerderjarige verzekerden hebben, is ingevolge artikel 17 van het Besluit reikwijdtebepalingen Wft uitgezonderd van toezicht. Een kleine dertig natura-uitvaartverzekeraars zijn in het bezit van een Wft-vergunning. Voor de eerstgenoemde groep, en voor een deel van de natura-uitvaartverzekeraars met een Wft-vergunning, geldt dat zij straks onder de vrijstellingsregeling zullen vallen, op grond van het feit dat zij verzekeringen afsluiten met een verzekerd bedrag van ten hoogste € 10.000 per overlijden. Dit bedrag zal periodiek worden geïndexeerd. Solvabiliteit II Basic zal van toepassing zijn op (naar huidige schatting) 20 natura-uitvaartverzekeraars die niet aan de criteria van de vrijstellingsregeling voldoen.

Nardus en een enkele individuele uitvaartverzekeraar trekken daarover aan de bel. Men vindt Solvency II Basic op zichzelf een goede zaak, maar deze kleinere organisaties worden geconfronteerd met een risico-opslag op de solvabiliteit, die volgens hen niet redelijk is. De leden de leden van de fractie van de VVD vragen of dit klopt en hoe de verschillende regelgevingen voor de verschillende categorieën uitvaartverzekeraars eruit zien en waarom er een risico-opslag voor de kleine verzekeraars is. Zij vragen of de regelgeving voor deze groep proportioneel en noodzakelijk is en hoeveel (lokale) kleine uitvaartverzekeraars hierdoor in de (financiële) problemen komen.

De risico-opslag (risicomarge) is een opslag op de zogeheten *best estimate* van de technische voorzieningen, die ervoor moet zorgen dat de waarde van de technische voorzieningen gelijk is aan het bedrag dat een overnemende verzekeraar naar verwachting zou bieden voor het overnemen van de verzekeringsverplichtingen van de betrokken verzekeraar. Van de zijde van (organisaties van) natura-uitvaartverzekeraars is betoogd dat de door de richtlijn voorgeschreven berekening van de risicomarge geen rekening houdt met de zeer lange looptijden van natura-uitvaartverzekeringsovereenkomsten. Zij stellen dat de risicomarge daardoor onevenredig hoog uitvalt, wat hun solvabiliteit dienovereenkomstig nadelig beïnvloedt.

Er is inderdaad aanleiding nader te bezien of de berekening van de risicomarge, zoals voorgeschreven door de richtlijn, voldoende is afgestemd op de specifieke kenmerken van natura-uitvaartverzekeraars, waarop de richtlijn immers niet van toepassing is. Om dat te kunnen beoordelen, en zo nodig te kunnen besluiten tot een aangepaste of andere berekeningsmethode voor de risicomarge, zijn cijfers van de betrokken verzekeraars nodig die pas in de loop van dit jaar beschikbaar komen. Om die reden zullen natura-uitvaartverzekeraars gedurende het eerste jaar (2016) de risicomarge als onderdeel van de technische voorzieningen nog mogen berekenen volgens de thans geldende methodiek. De nieuwe

berekeningsmethode, conform de richtlijn solvabiliteit II of in aangepaste vorm, zal van toepassing zijn met ingang van 2017, zodat deze verzekeraars gedurende het jaar 2016 de overgang naar die nieuwe methode kunnen maken. Dit overgangsregime, dat wordt opgenomen in het Besluit prudentiële regels Wft, biedt de gelegenheid de regels preciezer op de sector af te stemmen.

Ook de leden van de fractie van de PvdA maken zich zorgen over de effecten van het toezichtregime op zeer kleine verzekeraars. Daarbij kan worden gedacht aan kleine natura-uitvaartverzekeraars of aan lokale initiatieven die ten doel hebben specifieke kleine risico's te verzekeren. Zij vragen in hoeverre in de Nederlandse implementatie van Solvency-II en onderhavige richtlijn rekening wordt gehouden met dit soort kleine partijen. Ook vragen zij of de regering het met de leden van de fractie van de PvdA eens is dat dit soort kleine verzekeraars een ander karakter hebben dan reguliere verzekeraars en of de regering bereid is te kijken naar een aangepast regime voor dit soort verzekeraars, waarbij uiteraard een strikte afbakening van groot belang is.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven wordt bij de implementatie van de richtlijn solvabiliteit II op verschillende manieren rekening gehouden met de aard en de omvang van de verschillende categorieën verzekeraars. De richtlijn is van toepassing op verzekeraars die aan bepaalde omvangscriteria voldoen, dan wel verzekeringen sluiten ter dekking van aansprakelijkheids-, krediet- en borgtochtverzekeringsrisico's. Voor verzekeraars die niet onder de richtlijn vallen (verzekeraars met beperkte risico-omvang) geldt solvabiliteit II Basic dan wel de vrijstellingsregeling. Daarmee wordt bereikt, zoals de leden van de PvdA-fractie beogen, dat voor alle categorieën verzekeraars een passende vorm van toezicht bestaat, en dat een grote groep zeer kleine verzekeraars van (prudentieel) toezicht is vrijgesteld.

Verzekeraars met beperkte risico-omvang hoeven niet aan de Solvency-II richtlijn te voldoen. De leden van de fractie van de SP vragen of in de voorliggende wet nog verzachtende maatregelen worden genomen voor de basic-vergunning en of verzekeraars met beperkte risico-omvang en een klein personeelsbestand bijvoorbeeld ook worden uitgezonderd van bepaalde administratieve lasten, zoals bepaalde governance-eisen.

Voor het antwoord op deze vraag wordt mede verwezen naar het antwoord op de hiervoor beantwoorde vragen van de leden van de fracties van de VVD en de PvdA. De reeds genoemde versoepelingen en vereenvoudigingen ten opzichte van de richtlijn, het handhaven van de oude regels voor verzekeraars met beperkte risico-omvang en de vrijstelling van prudentieel toezicht voor de kleinste verzekeraars hebben mede tot doel de administratieve lasten voor deze groepen beperkt te houden.

Ook de leden van de fractie van het CDA vragen de regering om een reactie op de specifieke problematiek voor kleine natura-uitvaartverzekeraars en de eisen die Solvency II aan hen stelt. Zij vragen of de regering de zorg van deze branche deelt dat ook het BASIC-regime voor verzekeraars een te zware vorm van regulering is en of de regering de opvatting van de leden van de fractie van het CDA deelt dat de toezichtkosten die jaarlijks terugkomen en ook eenmalig worden gevraagd voor kleine (natura-uitvaart-) verzekeraars te hoog zijn en zo nee, waarom niet. Zo ja, zo vragen zij, is de regering bereid dit bedrag fors neerwaarts aan te passen.

Het is juist dat in veel van de reacties op de consultatieversie van het Implementatiebesluit kritische opmerkingen zijn gemaakt over de in die versie opgenomen toezichtregels voor verzekeraars met beperkte risico-omvang. Deze werden op onderdelen als onevenredig belastend beoordeeld. Volgens de commentaren waren de regels te veel geënt op de richtlijn solvabiliteit II en hielden zij te weinig rekening met de geringe omvang van basic-verzekeraars en de beperkte risico's waaraan zij blootstaan. Dit is aanleiding geweest te bezien in hoeverre het toezichtregime voor deze categorie verzekeraars kan worden aangepast en vereenvoudigd, zonder afbreuk te doen aan een doelmatig en effectief toezicht. Dit heeft geleid tot verschillende aanpassingen, die grotendeels overeenkomen met de in het kader van de consultatie gedane suggesties. Deze helpen tevens de aan het nieuwe toezichtregime verbonden administratieve lasten en nalevingskosten te beperken.

Ook vragen deze leden of de regering bereid is om voor kleine natura-uitvaartverzekeraars een lichter toezichtmodel dan het BASIC-regime te hanteren. Ook merken de leden op dat het gevolg van de implementatie van de Solvency II eisen voor kleine natura-uitvaartverzekeraars kan zijn dat deze omvallen. Zij vragen of de regering met het CDA van mening is dat het potentieel verdwijnen van kleine natura- uitvaartverzekeraars, met veelal een grote historische worteling in de lokale en regionale gemeenschap, een zeer onwenselijk gevolg kan zijn van de huidige invulling van de Solvency II-eisen en of de regering het met de leden van de fractie van het CDA eens is dat dit koste wat kost voorkomen dient te worden.

Zoals hierboven in antwoord op vergelijkbare vragen is gesteld, zal een grote meerderheid van de natura-uitvaartverzekeraars, net als nu, van toezicht zijn vrijgesteld. Een kleine groep, bestaande uit de grotere natura-uitvaartverzekeraars, zal te maken krijgen met het regime voor verzekeraars met beperkte risico-omvang (solvabiliteit II Basic). Zowel de vrijstellingsregeling als solvabiliteit II Basic, mede de aanpassingen naar aanleiding van de consultatie in aanmerking nemend, is zodanig ingericht dat er ook in de toekomst alle ruimte is voor natura-uitvaartverzekeraars om hun bedrijf voort te zetten en hun rol in de lokale gemeenschap te blijven vervullen.

5. Zorgverzekeraars

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de specifieke gevolgen van het dit wetsvoorstel voor zorgverzekeraars. Zij vragen of de regering kan aangeven welk toezichtregime er voor zorgverzekeraars geldt en of de portefeuille basisverzekeringen hierin anders wordt beoordeeld dan de portefeuille aanvullende zorgverzekeringen. Zij vragen of de regering kan aangeven hoe de systematiek van risicoverevening doorwerkt in de eisen van Solvency II.

Onder de solvabiliteit II regels wordt het risicoprofiel van de portefeuille basisverzekeringen als minder risicovol beoordeeld dan de portefeuille voor aanvullende zorgverzekeringen. De reden hiervoor is dat er bij de uitvoering van de basisverzekering gebruikt wordt gemaakt van de systematiek van risicoverevening, waardoor de verzekeringstechnische risico's op de basisverzekering lager uitvallen. Voor een meer uitgebreide toelichting hoe de systematiek van de risicoverevening doorwerkt in de eisen van de richtlijn solvabiliteit II verwijs ik u graag naar de gezamenlijke brief van de Minister van VWS en mij over solvabiliteit II voor zorgverzekeraars die zeer binnenkort zowel naar de Eerste als de Tweede Kamer wordt verstuurd.

Ook vragen deze leden of de regering een overzicht kan geven van de vereiste solvabiliteit voor zorgverzekeraars sinds 2006.

Vereiste solvabiliteit (basis plus aanvullend)

<i>Ultimo</i>	<i>In mln euro's</i>	<i>Als % van de schade</i>
2006	2.713	8%
2007	2.734	8%
2008	2.737	8%
2009	2.905	8%
2010	3.387	9%
2011	3.529	9%
2012	4.241	11%
2013	4.307	11%
2014	¹	11%

¹ Cijfers 2014 zijn nog niet beschikbaar.

Bron: DNB.

Deze leden vragen welke wetten en besluiten er allemaal ten grondslag liggen aan die solvabiliteitseisen.

Zorgverzekeraars zijn gehouden aan de Wet op het financieel toezicht (Wft) en aan de Europese richtlijnen voor (schade)verzekeringen. In de huidige Wft is vastgelegd dat de Minister van Financiën, op basis van een advies van de Nederlandsche Bank (DNB), de solvabiliteitsvereisten voor zorgverzekeraars vaststelt. Onder de richtlijn solvabiliteit II is de berekening van het solvabiliteitsvereiste, weliswaar deels gebaseerd op berekeningen van DNB, Europees vastgelegd. Aan de solvabiliteitseisen zoals gesteld door de richtlijn solvabiliteit II liggen naast die richtlijn de verordening, de Wft en het Besluit prudentiële regels Wft ten grondslag waarin deze geïmplementeerd zijn.

De leden van de fractie van heet CDA vragen of de regering kan aangeven hoe de buffereisen voor zorgverzekeraars wijzigen met de overheveling van de langdurige GGZ-zorg en de extramurale verzorging en verpleging, omdat dit zorgt voor een duurdere en meer langdurige zorg bij zorgverzekeraars en dus een ander risicoprofiel.

De overhevelingen vanuit de AWBZ per 1 januari jongstleden hebben invloed op de vereiste solvabiliteit. De grondslag waarover de vereiste solvabiliteit wordt berekend, neemt als gevolg van de overhevelingen namelijk toe. Onder de richtlijn solvabiliteit II is de solvabiliteitseis gebaseerd op de risico's die een individuele verzekeraar loopt. Ook het risicoprofiel van de zorg heeft daarom invloed op de vereiste solvabiliteit. Op basis van de huidige solvabiliteitsregelgeving zal als gevolg van de overheveling van verpleging en verzorging in 2015 ongeveer € 90 miljoen extra solvabiliteit moeten worden aangehouden. Hierbij is uitgegaan van een overheveling verpleging en verzorging van ongeveer € 2,4 miljard in 2015 en een vereiste solvabiliteit van 11%. Aangezien voor de vereiste solvabiliteit het gemiddelde over de afgelopen drie schadejaren wordt genomen, komt dit neer op ongeveer € 90 miljoen in 2015. Door de overhevelingen stijgt in 2016 de vereiste solvabiliteit onder solvabiliteit II verder met 15–17% (van ongeveer 2,4 miljard euro) ofwel met ongeveer € 360–410 miljoen.

Tevens vragen de leden van de fractie van het CDA naar de stand van zaken omtrent het voornemen van de Europese Unie om voor zorgverzekeraars te komen tot een risicoprofiel per zorgverzekeraar en eventueel dus verschillende eisen per zorgverzekeraar. Meer in het algemeen vragen deze leden een opvatting van de regering over of de regels uit de EU

voldoende mogelijkheden tot maatwerk bieden voor de lokale situatie met zorgverzekeraars in Nederland.

Voor de beantwoording van bovenstaande vragen verwijs ik u graag naar de voorgenoemde brief over solvabiliteit II voor zorgverzekeraars die zeer binnenkort naar zowel de Eerste als de Tweede Kamer wordt verstuurd.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de verhouding tussen toezicht dat DNB houdt op zorgverzekeraars en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Zij vragen of de regering een overzicht kan geven wie aan welke «toezichtknoppen» kan draaien.

DNB houdt prudentieel toezicht op zorgverzekeraars. Prudentieel toezicht richt zich op de financiële soliditeit van de zorgverzekeraar. De NZa houdt markttoezicht; de NZa ziet toe op het gedrag van zorgverzekeraars op de curatieve en langdurige zorgmarkt en op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Zorgverzekeringswet.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van het CDA over de zorgverzekeraars of de regering een opvatting heeft over het creëren van een maatstaf voor de solvabiliteit van zorgverzekeraars die aangeeft welk maximum percentage acceptabel zou zijn. Er is nu alleen sprake van een minimum percentage, maar de leden zouden graag de mogelijkheden onderzoeken om tot een maximum te komen van wat zorgverzekeraars aan gemeenschapsgeld in kas zouden mogen houden.

Zorgverzekeraars zijn gehouden aan de Wft en aan de Europese richtlijnen voor (schade)verzekeringen. Tevens zijn sommige Europese verordeningen rechtstreeks van toepassing op (private) zorgverzekeraars. Maximumsolvabiliteitseisen zijn geen onderdeel van het huidige stelsel en ook in het nieuwe solvabiliteit II toezichtraamwerk is geen maximumsolvabiliteitseis opgenomen. In het huidige solvabiliteit II kader wordt nog explicieter dan onder solvabiliteit I de zorgverzekeraar verantwoordelijk voor het aanhouden van voldoende overschot aan solvabiliteit. Verzekeraars dienen een eigen solvabiliteit en risico beoordeling te doen, de zogenaamde ORSA (*Own Risk and Solvency Assessment*), waarin ze aantonen dat hun oversolvabiliteit voldoende hoog is om, ook wanneer het tegen zit aan het solvabiliteitkapitaalvereiste te voldoen. Van overheidswege een maximum percentage vaststellen staat dan ook haaks op de uitgangspunten van de bestaande Europese wet- en regelgeving.

6. Concurrentie

De leden van de fractie van de PVV hebben een aantal vragen met betrekking tot concurrentie. De leden vragen hoe de Europese Solvency II regels zich verhouden tot de regels van internationale concurrenten. Daarbij vragen deze leden om een gedetailleerde vergelijking van de Europese Solvency II regels met de regels van internationale concurrenten.

Binnen de Europese Economische Ruimte worden internationale concurrenten onderworpen aan dezelfde regels als verzekeraars met zetel in Nederland die onder de reikwijdte van de richtlijn solvabiliteit II vallen. Verzekeraars met zetel buiten de EU vallen vanzelfsprekend onder de regels van het desbetreffende land. De richtlijn eist echter dat bijkantoren in de Unie van deze verzekeraars aan vergelijkbare eisen als die voor verzekeraars met zetel in de Unie voldoen met betrekking tot de technische voorzieningen en het solvabiliteitskapitaalvereiste. Voor meer informatie wordt verwezen naar de artikelen 162 tot en met 166 van de richtlijn.

Voorts willen de leden van de fractie van de PVV weten hoe met het oog eerlijke concurrentie omgegaan zal worden met verschillen in de kapitaaleisen voor verzekeraars, gezien het gegeven dat verzekeraars in hun productaanbod met andere sectoren concurreren.

Verzekeraars concurreren deels met banken. De financiële eisen die aan banken worden gesteld, zijn vastgelegd in de richtlijn kapitaalvereisten («CRD»). Deze eisen gelden voor alle banken in de Europese Unie. De eisen voor banken zijn niet gelijk aan die voor verzekeraars. Zoals reeds aangegeven komen veel van deze verschillen voort uit de aard van het bedrijfsmodel, de daaraan verbonden risico's en de rol van waarderingsgrondslagen.

Tevens willen de leden van de PVV-fractie weten in hoeverre verwacht wordt dat de eisen van Solvency II tot prijsverhogingen voor de klant zullen leiden.

Een eenduidig antwoord is niet te geven. De richtlijn solvabiliteit II voert risicogeoriënteerd toezicht in en dat betekent dat het solvabiliteitskapitaal vereiste een resultante is van de gelopen risico's. Dit kan betekenen dat door verzekeraars meer kapitaal moet worden aangehouden, hetgeen tot een prijsverhoging zou kunnen leiden. De vraag is echter of een prijsverhoging kan worden doorgevoerd. Op de schadeverzekeringsmarkt is veel concurrentie en een verzekeraar kan er daarom toe besluiten het benodigde kapitaal te verwerven door bijvoorbeeld winstinhoudingen of door zijn risico's te verlagen.

7. Administratieve lasten

Uit de implementatie van de Omnibus II-richtlijn vloeien geen administratieve lasten voort. In het Wijzigingsbesluit financiële markten 2015 is al voorgesorteerd op de volledige invoering van de richtlijn solvabiliteit II door al de nodige aanpassingen in de bedrijfsvoering voor te stellen die per 1 januari 2015 ingaan. De leden van de fractie van de VVD vragen wat de ingeschatte administratieve lasten waren in dat kader en in het kader van de Implementatiewet Richtlijn Solvabiliteit II.

In de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II zijn de totale eenmalige administratieve lasten als gevolg van de richtlijn solvabiliteit II geschat op € 11,2 miljoen voor de gehele sector en de jaarlijks terugkerende administratieve lasten voortvloeiend uit de richtlijn op € 14,6 miljoen. De totale eenmalige nalevingskosten zijn toen becijferd op naar schatting € 231,8 miljoen en de totale jaarlijkse structurele nalevingskosten op naar schatting € 18,7 miljoen. In het Wijzigingsbesluit financiële markten 2015 is een schatting gemaakt van de administratieve lasten samenhangend met de eenmalige systeemwijziging die nodig is als gevolg van de implementatie van de richtlijn Omnibus II. Deze schatting kwam uit op € 6,7 miljoen.

De leden van de fracties van de VVD en de PVV vragen of er bij het vaststellen van de administratieve lasten ook rekening is gehouden met de vergunningseis voor verzekeraars met beperkte risico-omvang en zo ja, hoe. En zo nee, waarom niet. Zij vragen voorts wat de gevolgen zijn van deze vergunningseis voor de administratieve lasten.

De hierboven genoemde bedragen hebben alleen betrekking op verzekeraars die onder de richtlijn solvabiliteit II vallen. Voor verzekeraars met beperkte risico-omvang zijn de administratieve lasten en de nalevingskosten berekend in het Implementatiebesluit richtlijn en verordening solvabiliteit II. Deze categorie verzekeraars heeft in hoofdzaak te maken

met eenmalige nalevingskosten, samenhangend met noodzakelijke aanpassingen in hun informatiesystemen. De totale kosten (incidenteel en structureel) worden geschat op € 14 miljoen.

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering naar de beweegredenen om niet aan te geven welke administratieve lasten dit wetsvoorstel tot gevolg heeft. Deze leden zien namelijk wel extra administratieve handelingen, zoals de regering zelf ook aangeeft. De regering verwijst echter naar het Wijzigingsbesluit financiële markten 2015, waarin de kostenstijging al verwerkt is. In de ogen van de leden van de fractie van het CDA zou de regering bij een wetswijziging die kosten voor een bepaalde sector met zich meebrengt, niet alleen moeten verwijzen naar een eerder genomen verzamelbesluit, maar ook inzichtelijk moeten maken welke kosten het onderhavig wetsvoorstel met zich meebrengt. Deze leden vinden voorts dat het enkele feit dat kosten door (in dit geval) verzekeraars al zijn gemaakt, niet impliceert dat het voorstel geen kosten met zich meebrengt. Dat is volgens deze leden wel zo, alleen zijn de kosten al gemaakt. Deze leden vragen de regering om deze kosten inzichtelijk te maken.

Ook de leden van de fractie van de PVV vragen om de administratieve lasten die zijn meegenomen in het Wijzigingsbesluit financiële markten 2015 ten aanzien van verzekeraars nader te specificeren. Zij vragen hoeveel de totale administratieve lasten voor verzekeraars als gevolg van Solvency II (gaarne per onderdeel uitgesplitst) bedragen.

Voor een volledig beeld van de administratieve lasten als gevolg van de richtlijn solvabiliteit, zoals gewijzigd door de richtlijn Omnibus II, zij verwezen naar de hierboven gegeven antwoorden op soortgelijke vragen van de fracties van de VVD en de PVV.

8. Consultatiereactie

In de brief van het Verbond van Verzekeraars bij de consultatieronde wordt aangegeven dat het zaak is alert te blijven dat in de lagere regelgeving (gedelegeerde handelingen en implementeren technische standaarden) langetermijnbeleggingen niet door te hoge kapitaalseisen belemmerd worden. De leden van de fractie van de VVD vragen wat de insteek van Nederland is op dit punt en waarom deze kapitaalseisen niet in de richtlijn of verordening zijn vastgelegd. Zij vragen hoe Nederland grip kan houden op de inhoud van deze lagere regelgeving op dit punt, aangezien het van belang is voor de economie dat verzekeraars blijven investeren.

De Nederlandse inzet bij de lagere regelgeving is, net als bij de richtlijn, gericht op effectief en proportioneel toezicht, met een goede balans tussen regulering en marktwerking. Daarbij zij aangetekend dat het zowel bij gedelegeerde handelingen van de Europese Commissie als bij de op voorstel van EIOPA door de Commissie vastgestelde technische regulerings- en uitvoeringsnormen gaat om bevoegdheden van de Commissie. Dit beperkt de directe invloed van de lidstaten. Wel is het zo dat de Commissie bij de uitoefening van haar bevoegdheden de in het Verdrag van Lissabon geregelde procedures in acht dient te nemen, waardoor de lidstaten de mogelijkheid hebben binnen bepaalde termijnen commentaar te leveren op of bezwaar te maken tegen onderdelen van de regeling. Ook kan de Commissie deze bevoegdheden slechts uitoefenen binnen de door de richtlijn daaraan gestelde grenzen. De lagere regelgeving heeft in beginsel uitsluitend betrekking op niet-essentiële onderdelen van de richtlijn of op een technische uitwerking daarvan.

Deze leden vragen hoe de toelichting is aangepast voor het begrip «significant marktaandeel» en «significant aandeel in de verzekeringsactiviteiten», zoals verzocht door het Verbond van Verzekeraars en in de memorie van toelichting is aangegeven.

In de toelichting is verduidelijkt dat, voor zover bekend, geen verdere invulling door EIOPA wordt voorzien van het criterium »significant marktaandeel«. Dit begrip wordt in artikel 138, vierde lid, van de richtlijn solvabiliteit II gebruikt voor de vaststelling, door EIOPA, of sprake is van uitzonderlijke ongunstige omstandigheden die aanleiding geven tot een verlenging van bepaalde hersteltermijnen. Aangezien de bedoelde uitzonderlijke ongunstige omstandigheden naar aard en effect op voorhand niet te voorspellen zijn, leent dit artikel zich niet voor verdere concretisering. Uiteindelijk zal de Europese toezichtspraktijk hier nader invulling aan geven.

9. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel AF, van de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II

De entiteit voor risico-acceptatie zal moeten voldoen aan de eisen met betrekking tot het minimum eigen vermogen en de solvabiliteitseisen zoals die in de verordening zullen worden geregeld. Voorts wordt er in de aanhef rekening mee gehouden dat als gevolg van de verordening wellicht nog meer eisen moeten vervallen. Wanneer is dit duidelijk, zo vragen de leden van de fractie van de VVD. Zij vragen ook welke eisen mogelijk zouden kunnen komen te vervallen als gevolg van de verordening en waarom die niet al op dit moment kunnen komen te vervallen.

De conceptverordening roept soms vragen op. Zo eist de verordening dat de personen die een entiteit van risico-acceptatie daadwerkelijk besturen, deskkundig en betrouwbaar zijn. De vraag die dan rijst is of er nog ruimte is voor de lidstaten om de eisen voor deskundigheid van betrouwbaarheid in te vullen. Dit lijkt het geval te zijn en daarom is de bevoegdheid gehandhaafd om op dit terrein nadere regels te stellen. Mocht na 1 januari 2016 in de praktijk blijken dat dit niet het geval zou zijn, dan dient de regelgeving daaraan te worden aangepast. Ook zou EIOPA kunnen komen met technische uitvoeringsnormen die hierin voorzien.

Artikel I, onderdeel CAa, van de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II

De dividenduitkering wordt ook weer in de tekst opgenomen. De leden van de fractie van de VVD vragen waarom deze eerder niet was opgenomen en waarom deze weer opgenomen moet worden?

De bedoeling was dividenduitkeringen te begrijpen onder de huidige tekst. In de praktijk bleek de huidige tekst niet duidelijk te zijn en daarom is besloten dividenduitkeringen met zoveel woorden te noemen.

Artikel I, onderdeel CBb van de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre de inhoud in het geval van de portefeuilleoverdracht wordt ingegeven voor Europese wet- of regelgeving of is dit nationale wet- en regelgeving. Alleen indien het in het belang van polishouder is, kan met instemming van DNB een portefeuille van een Solvency II-verzekeraar worden overgedragen aan een verzekeraar met een beperkte risico-omvang. Zij vragen waar deze instemming van DNB van afhankelijk is en waarom dit alleen kan indien er geen andere Solvency II-verzekeraar bereid is de portefeuille over te

nemen. Tevens vragen zij wat de ACM vanuit mededingingsoogpunt van deze regelgeving vindt.

Deze leden vragen ook wat er gebeurt als een verzekeraar met beperkte risico-omvang door de overname van een portefeuille van een verzekeraar met beperkte risico-omvang boven de «grens» voor beperkte risico-omvang komt.

Voor verzekeraars met zetel in de Unie is de portefeuilleoverdracht geregeld in artikel 39 van de richtlijn solvabiliteit II. Deze regeling heeft betrekking op verzekeraars die in het bezit zijn van een vergunning als bedoeld in artikel 14 van de richtlijn solvabiliteit II; er is niets geregeld voor verzekeraars met beperkte risico-omvang.

Artikel 39 bepaalt onder andere dat de overnemende verzekeraar voldoet aan het solvabiliteitskapitaalvereiste en regelt de instemming en het advies van de betrokken toezichthoudende autoriteiten. De portefeuilleoverdracht is een uitwerking van dit richtlijnartikel. Het verzetsrecht van de polishouders zoals verwoord in de Wft komt niet voor in artikel 39. Dit is een regeling die van oudsher in de Nederlandse toezichtwetgeving heeft bestaan en afkomstig is uit de Wet op het Levensverzekeringbedrijf (Stb. 1922, 716). De richtlijn noemt wel de opzeggingsrechten van verzekeringnemers, maar werkt die niet uit.

Een verzekeraar met beperkte risico-omvang hoeft niet te voldoen aan de eisen van de richtlijn solvabiliteit II. Daarom is het in beginsel niet wenselijk dat een polishouder die heeft gekozen voor een verzekeraar die voldoet aan de eisen van de richtlijn solvabiliteit II (solvabiliteit II verzekeraar) terecht komt bij een verzekeraar die niet aan die eisen voldoet. Er is in beginsel dan ook bepaald dat een portefeuilleoverdracht door een solvabiliteit II verzekeraar alleen kan plaatsvinden naar een andere solvabiliteit II verzekeraar.

De instemming van DNB is aan de orde indien een solvabiliteit II verzekeraar (een deel van) zijn portefeuille vanwege financiële problemen wil overdragen en er geen andere solvabiliteit II verzekeraar bereid is die portefeuille over te nemen. Indien een verzekeraar met beperkte risico-omvang bereid is (een deel van) die portefeuille over te nemen is instemming van DNB wenselijk met het oog op de belangen van bestaande polishouders.

Het gaat hier om kleine verzekeraars waar naar alle waarschijnlijkheid geen sprake zal zijn van marktconcentratie. Zolang dat niet het geval is, is er geen rol voor de ACM. Het is aan verzekeraars om na te gaan of er hiervan sprake is en zo nodig toestemming te krijgen van de ACM.

Indien een wettelijke regeling dwingend voorschrijft op welke wijze de portefeuilleoverdracht tussen verzekeraars kan plaatsvinden, wordt dit op grond van de Mededingingsregels gerespecteerd. Het is overigens wel denkbaar dat een overname van een verzekeringsportefeuille onder het concentratietoezicht van ACM valt.

Indien een verzekeraar met beperkte risico-omvang boven de «grens» voor beperkte risico-omvang komt, betekent dit niet automatisch dat hij een solvabiliteit II vergunning moet aanvragen. Daarvoor is vereist dat de grens gedurende drie achtereenvolgende jaren wordt overschreden.

Artikel I, onderdeel CE van de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II

DNB krijgt de mogelijkheid om bedenkingen te geven tegen een voorgenomen portefeuilleoverdracht. De leden van de fractie van de VVD vragen welke toelichting over de bedenkingen is opgenomen in de Wijzigingswet financiële markten 2015.

In de toelichting bij de Wijzigingswet financiële markten 2015 is opgenomen: «Voorts wordt voorgesteld in het eerste en zesde lid op te nemen dat DNB geen bedenkingen moet hebben tegen de portefeuille-overdracht. Daarmee wordt aansluiting gezocht bij artikel 3:119, vierde lid, waar dit ook voor overdrachten van een levensverzekeraar en natura-uitvaartverzekeraar is geregeld. Tot nu toe dient DNB instemming te verlenen indien de overnemende verzekeraar – kort gezegd – solvabel is. De overdracht kan bijvoorbeeld bij een levensverzekering tot gevolg hebben dat de fiscale aftrek van de verzekeringnemer vervalt en daardoor toch niet in diens belang is, tenzij financiële problemen bij de overdragende verzekeraar spelen. Voortaan kan DNB met dit soort situaties rekening houden en zo nodig haar instemming weigeren indien alles afwegende dit gewenst is. Analoge wijzigingen zijn aangebracht in de artikelen 3:118a, 3:128 en 3:131.»

Artikel I, onderdeel CM van de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II

Voor zover nu bekend, wordt geen verdere invulling door EIOPA voorzien van het criterium «significant marktaandeel» dat in artikel 138, vierde lid, van de richtlijn solvabiliteit II wordt gebruikt. Zoals als hierboven ook al even werd gerefereerd heeft het Verbond van Verzekeraars in de consultatieronde gevraagd naar verduidelijking van hetgeen wordt verstaan onder «significant marktaandeel» en «significant aandeel in de verzekeringsactiviteiten». De leden van de fractie van de VVD vragen waarom dit niet nader verduidelijkt kan worden (in de Wet).

Indien EIOPA met een invulling zou komen van dit begrip die niet strookt met hetgeen in de wet is opgenomen, dan zou dit een wetswijziging nodig maken. Het is daarom niet wenselijk op wetsniveau hier invulling aan te geven. Wel kan DNB via een beleidsregel hier invulling aan geven.

Artikel IV, overgangsrecht

De verwachting is dat geen enkele Nederlandse verzekeraar van deze overgangsmaatregel (artikel 308 quater) gebruik gaat maken, omdat onder de Wft in de toereikendheidstoets een risicovrij rentetermijnstructuur gebruikt moet worden die prudenter is dan die straks onder de richtlijn solvabiliteit II gebruikt moet worden. De leden van de fractie van de VVD vragen wat prudenter inhoudt en of dat strenger is. Ook vragen zij waarin deze verschilt en wat als een Nederlandse verzekeraar wel van deze overgangsmaatregel gebruik zou willen maken.

De in de toereikendheidstoets gehanteerde risicovrije rentetermijnstructuur is strenger dan de die onder de richtlijn solvabiliteit II (d.w.z. er wordt een lagere rente gehanteerd).

Hoewel verwacht wordt dat Nederlandse verzekeraars van deze overgangsmaatregel geen gebruik zullen maken, worden de artikelen 308 quater en 308 quinquies zekerheidshalve toch geïmplementeerd in het Besluit prudentiële regels Wft (zie Artikel I, onderdeel GG, artikelen 115 en 116 van de consultatieversie van het Implementatiebesluit richtlijn en verordening solvabiliteit II).

10. Advies afdeling advisering Raad van State en nader rapport

De Raad van State geeft aan dat er rechtszekerheid en duidelijkheid moet bestaan over de aard van de bedenkingen van DNB bij een voorgenomen portefeuilleoverdracht, naast het voldoen aan solvabiliteitskapitaalvereisten. De leden van de fractie van de VVD vragen of er meer duidelijkheid gegeven kan worden over het soort bedenkingen van DNB waaraan wordt gedacht en hoe dit in de wetgeving kan worden verwerkt. Zij vragen welke

bedenkingen DNB kan hebben naast de solvabiliteitskapitaalvereisten en wat daarvoor de redenen zijn. Ook vragen zij welke bedenkingen DNB in de afgelopen jaren op dit punt in de praktijk heeft gehad.

Wat betreft het soort bedenkingen van DNB wordt verwezen naar het hierboven gegeven antwoord op de daarover door deze leden gestelde vraag (*Artikel I, onderdeel CE, van de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II*). Bij schadeverzekeringen hebben polishouders waarvan de verzekeringen zijn overgedragen aan een andere schadeverzekeraar de mogelijkheid om die verzekering op te zeggen bij de overnemende schadeverzekeraar. Toch is het mogelijk dat DNB ook bij dergelijke portefeuilleoverdrachten voorafgaand aan de overdracht – ongeacht de huidige financiële positie van de betrokken verzekeraars – bedenkingen heeft tegen de overdracht. Op voorhand valt niet precies aan te geven in welke gevallen DNB bedenkingen zou kunnen hebben. Echter, men kan daarbij denken aan risico's die zich in de loop van de tijd zouden kunnen manifesteren of operationele risico's zoals de geschiktheid van ICT systemen.

De nieuwe bepalingen uit de richtlijn met betrekking tot de waarderingsregels voor de verplichtingen van verzekeraars zullen bij AMvB worden geïmplementeerd. De leden van de fractie van de VVD vragen waarom dit in een AMvB en niet in de wet wordt geregeld en wat de insteek bij de AMvB op dit punt wordt.

De verplichtingen van verzekeraars moeten worden gewaardeerd op marktwaarde. Deze hoofdregel staat in de Wft zelf. De verdere uitwerking van deze hoofdregel is technisch van aard en leent zich beter voor implementatie bij AMvB. De AmvB volgt hierbij de richtlijn en de bijbehorende gedelegeerde handelingen.

De leden van de fractie van het CDA lezen in het advies van de Afdeling, dat het Europees parlement recht heeft op het ontvangen van vertrouwelijke gegevens of inlichtingen, in het geval van een tijdelijke enquêtecommissie. Deze leden vragen of het Europees parlement nu het recht op een hoorzitting krijgt, een recht dat de Kamer niet heeft vanwege de geheimhoudingsplicht. Zij vragen ook of de regering dit nader kan duiden.

Artikel 67 bis van de richtlijn solvabiliteit II, dat bepaalt dat de artikelen 64 en 67 van de richtlijn de onderzoeksbevoegdheden van het Europees parlement onverlet laten, beoogt te regelen dat de geheimhoudingsbepalingen niet in de weg staan aan de uitvoering van een parlementaire enquête door het Europees parlement. Het artikel regelt dat het Europees parlement, op een gelijke voet met de nationale parlementen, in een dergelijke enquête de beschikking heeft over alle voor het onderzoek benodigde informatie. Het is van belang het zware middel van de enquête (zowel door het Nederlandse parlement als door het Europees parlement) te onderscheiden van de veel lichtere procedure van de hoorzitting. Waar een (Europese of nationale) parlementaire enquêtecommissie over zware bevoegdheden beschikt, geldt dit niet bij een (Europese of nationale) hoorzitting. Het Europees parlement beschikt bij het houden van een hoorzitting dan ook niet over verdergaande bevoegdheden dan het Nederlandse parlement, noch krijgt zij toegang tot meer informatie.

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

Bijlage

In de volgende artikelen van de richtlijn solvabiliteit II wordt EIOPA de bevoegdheid gegeven om nationale toezichthouders bij te staan.

Artikel 33
Artikel 38, lid 2
Artikel 155, lid 3
Artikel 158, lid 2
Artikel 227, lid 2
Artikel 231, lid 3
Artikel 237, lid 3
Artikel 238, lid 5
Artikel 239, lid 4
Artikel 247, lid 4
Artikel 248, leden 2 en 4
Artikel 249, lid 1bis
Artikel 255, lid 2
Artikel 260, lid 1