

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3262

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 januari 2022

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën over de brieven van 29 oktober 2021 over het Fiche: Richtlijn herstel en afwikkeling verzekeraars (Kamerstuk 22 112, nr. 3235) en het Fiche: Herziening Richtlijn Solvency II (Kamerstuk 22 112, nr. 3236).

De vragen en opmerkingen zijn op 23 november 2021 aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 24 januari 2022 zijn de vragen door de Minister van Financiën beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,
Schukkink

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de fiches met betrekking tot het Pakket herziening Solvency II.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Pakket herziening Solvency II en stellen het kabinet daar nog enkele vragen over.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het Pakket herziening Solvency II. Naar aanleiding van het genoemde punt brengen de leden van de PVV-fractie het volgende naar voren.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de BNC-fiches voor Herziening Richtlijn Solvency II en de Richtlijn herstel en afwikkeling verzekeraars.

De leden van de Groep Van Haga hebben kennisgenomen van de fiches met betrekking tot het Pakket herziening Solvency II.

Herziening richtlijn Solvency II

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet voor een betere verdeling is van kapitaaleisen over de verschillende risico's die verzekeraars lopen, zodat zij de juiste prikkels ervaren om polishouders optimaal te bedienen en een rol kunnen spelen in de financiering van het Europese bedrijfsleven, ook t.b.v. de klimaatadaptatie en het voorkomen van grote klimaatveranderingen. Dit om het langetermijnperspectief van het verzekeringsbedrijf beter tot zijn recht te laten komen is. De leden lezen dat het kabinet hierbij inzet op een gebalanceerde aanpak. Kan het kabinet specifiek toelichten hoe deze «gebalanceerde aanpak» eruitziet? Ook vragen zij of het kabinet de verwachting van de Europese Commissie onderschrijft dat het voorstel op korte termijn tot meer investeringsruimte leidt bij Nederlandse verzekeraars. Zo ja, welke impactanalyse ligt hieraan ten grondslag en is hierbij een verschil tussen verzekeraars met veelal kortlopende verplichtingen en verzekeraars met langjarige verplichtingen zoals levensverzekeraars?

Verder lezen de leden dat een deel van de lidstaten zich ervoor inzet dat tijdens de onderhandelingen spoedig inzicht ontstaat in het gehele pakket aan voorstellen. Deze lidstaten willen weten wat de impact is van de voorstellen voor de verzekeraars en zullen willen voorkomen dat verzekeraars in brede zin te maken krijgen met een structurele verhoging of verlaging van kapitaalvereisten. Kan het kabinet deze gegevens met de Kamer delen zodra deze beschikbaar zijn? Ook vragen zij het kabinet specifiek welke impact hij verwacht van deze maatregelen bij levensverzekeraars die veelal langjarige verplichtingen op hun balans hebben staan. Is het kabinet bereid hiervan een impactanalyse te maken voor de Nederlandse situatie, aangezien het aantal levensverzekeringen sterk in omvang verschilt tussen lidstaten? Daarnaast vragen zij hoe het kabinet aankijkt tegen het gewenste tempo in de aanpassing naar de nieuwe rentetermijnstructuur van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA). Deelt het kabinet de opvatting dat de rentetermijnstructuur hiermee beter aansluit bij de daadwerkelijke rente, maar ook meer fluctueert? Wat is volgens het kabinet nodig in de overgang hiernaar, zodat verzekeraars voldoende kunnen anticiperen op de afdekking van renterisico's?

Ook vragen de leden van de VVD-fractie hoe het kabinet de verbeterde mogelijkheden voor investeringen in bedrijven via longterm equities beoordeeld. Klopt het dat de verbeterde voorwaarden uitsluitend van toepassing zijn op verzekeraars die onder de standaardformule vallen en

dat veel grotere verzekeringsmaatschappijen hiermee niet meer ruimte krijgen om in bedrijven te investeren? Deelt het kabinet de mening dat er veel behoefte is aan betere financieringsmogelijkheden voor het Nederlandse mkb en dat betere financieringsmogelijkheden door verzekeraars hieraan kunnen bijdragen? Welke mogelijkheden ziet het kabinet om ervoor te zorgen dat meer verzekeraars onder de verbeterde voorwaarden voor financiering aan bedrijven vallen?

De leden van de D66-fractie onderschrijven de inzet van de Europese Commissie om de kapitaalvereisten voor verzekeraars niet zwaarder te maken, maar begrijpen dat er een lichte verhoging van de administratieve lasten is voorzien vanwege een kleine uitbreiding van rapportageverplichtingen. Deze leden vragen of deze strengere rapportageverplichtingen tot strengere controles aan de poort kunnen leiden. Kan het kabinet toelichten hoe het ervoor zorgt dat het voor iedereen mogelijk blijft om een verzekering af te sluiten, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie lezen dat uit de evaluatie van de richtlijn Solvency II is gebleken dat deze over het algemeen goed functioneert maar op punten verbeterd kan worden. Deze leden vragen of bij deze evaluatie ook de gevolgen voor Nederlandse zorgverzekeraars zijn meegenomen. Hoe zorgt deze herziening ervoor dat Nederlandse zorgverzekeraars geen onnodig grote reserves moeten aanhouden en er herverdeling plaatsvindt tussen verzekerden, zo vragen deze leden. De leden van de D66-fractie vragen of zorgverzekeraars voor hun activiteiten rond de basisverzekering uitgezonderd zouden moeten worden. Een aanscherping van de risicobeheervereisten voor klimaatrisico's door verzekeraars kan op steun van de D66-fractie rekenen. Deze leden vragen naar de effecten voor een gelijk speelveld tussen andere financiële partijen als institutioneel beleggers, zoals pensioenfondsen. Hoe krijgt het stimuleren van het beperken van klimaatrisico's door klanten tot mitigatie van klimaatrisico's te bewegen concreet vorm, zo vragen deze leden. Deze leden vragen naar de rol van het kabinet rond het coördineren van deze acties van verzekeraars en andere financiële instellingen en de relatie tot de convenanten voor maatschappelijk verantwoord ondernemen die zijn afgesloten in de Sociaal Economische Raad.

De leden van de PVV-fractie willen allereerst weten of er per saldo sprake is van een verlichting of verzwaring van kapitaaleisen voor verzekeraars. Kan het kabinet daarbij tevens ingaan op wat er precies verandert als het gaat om de rekenrente en wat dit betekent voor verzekeraars met veel pensioenpolissen? Hoe hoog is de eventuele lastenverzwaring voor deze verzekeraars?

Voorts willen de leden van de PVV-fractie weten of het klopt dat op korte termijn als gevolg van de voorstellen naar verwachting 90 miljard euro aan kapitaal zal vrijvallen op EU-niveau en mogelijk nog eens 30 miljard op de lange termijn. De leden van de PVV-fractie willen weten welk totaalbedrag de Nederlandse verzekeraars minder hoeven aan te houden.

Verder willen de leden van de PVV-fractie weten hoe voorkomen zal worden dat een eventuele lastenverzwaring voor verzekeraars zorgt voor een doorberekening van de kosten aan de polishouders. Hoe wordt voorkomen dat de bescherming van de polishouders wordt aangetast?

Voorts merken de leden van de PVV-fractie op dat de Commissie het proportionaliteitsbeginsel concretiseert, waardoor verzekeraars met een lager risicoprofiel te maken krijgen met een kleinere set aan rapportageverplichtingen en minder complexe berekeningen ten behoeve van de waardering van rechten van polishouders op de balans en kapitaalver-

eisten. De leden van de PVV-fractie vragen om dit nader te verduidelijken: om welke kleinere set van rapportageverplichtingen gaat het hier en op welke wijze worden de vrijstellingsgrenzen verhoogd?

Ten slotte merken de leden van de PVV-fractie op dat verzekeraars, gelet op de kleine uitbreiding van rapportageverplichtingen, te maken krijgen met een lichte verhoging van administratieve lasten. De leden van de PVV-fractie willen weten om welke verhoging van administratieve lasten het hierbij gaat.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich in grote lijnen vinden in de inzet van het kabinet ten aanzien van de richtlijnen. Deze leden zijn van mening dat bescherming van polishouders het eerste doel moet blijven bij de herziening van beide richtlijnen, waarbij de leden van deze leden voorstander zijn van Europese harmonisatie voor een gelijk speelveld en verbetering van toezicht, waarbij eveneens de eerste doelstelling bescherming van polishouders is.

Bij de herziening van de Richtlijn Solvency II hebben de leden van de CDA-fractie enkele vragen ten aanzien van de uitwerking van de voorgestelde aanpassingen voor de Nederlandse markt. Zo hebben de voorstellen impact op de kapitaalposities van Nederlandse verzekeraars, onder meer door andere invulling van de berekening van de kapitaaleisen voor levensverzekeraars en de aanpassing van kapitaaleisen voor hypotheek. Deze leden vragen de Minister wat de impact van deze voorstellen is op de Nederlandse verzekeringsmarkt en wat hiervan de gevolgen zijn voor Nederlandse aanbieders van levensverzekeringen en hypotheek. In hoeverre pakken maatregelen voor een gelijk speelveld voor Nederland onevenredig uit, of kan dit door de kenmerken van de Nederlandse markt ten opzichte van andere landen juist tot een ongelijk speelveld leiden? Wat zijn ultimo de gevolgen voor Nederlandse consumenten van deze voorgestelde aanpassingen? Voorts begrijpen de leden van de CDA-fractie dat volgens het voorstel van de Commissie de risicovrije rente die verzekeraars hanteren stapsgewijs wordt afgebouwd. Deze leden vragen de Minister wat dit voor gevolgen heeft voor de solvabiliteit van Nederlandse verzekeraars op de korte en op de lange termijn. En wat zijn de gevolgen hiervan op de investeringscapaciteit van verzekeraars op de lange termijn?

De leden van de Groep van Haga lezen dat duurzaamheidsrisico's een belangrijke rol spelen in het bepalen van de kapitaaleisen voor het lange termijn aandelenrisico. De leden lezen in de stukken die horen bij het commissiedebat over exportkredietverzekeringen, waaronder «verkenning in lijn brengen van de exportkredietverzekeringen met de Overeenkomst met Parijs» (bijlage bij Kamerstuk 26 485, nr. 367) dat duurzame investeringen meer risicovol zijn met als gevolg dat in de private markt er niet altijd dekking voor de risico's is; daarom neemt de overheid de verantwoordelijkheid deels op zich met de exportkredietverzekeringen. Nu lezen de leden van de Groep van Haga het tegenovergestelde bij Solvency II. Commerciële partijen moeten zich nu indekken tegen duurzaamheidsrisico's. De leden zien hier een tegenstrijdigheid in het beleid, kan de Minister hier verheldering in geven?

De leden van de Groep van Haga zetten vraagtekens bij hoe het proces van het inschatten van duurzaamheidsrisico's verloopt. Worden deze door een externe organisatie officieel vastgelegd of mogen verzekeraars zelf met interne modellen de risico's vaststellen? Ingeval het laatste: hoe wordt een scenario vermeden dat risico's te laag worden ingeschat, zoals Basel 2 zonder output floor?

De leden van de Groep van Haga vragen zich af of er meer financiering komt voor bedrijven als verzekeraars in aandelen mogen beleggen.

Richtlijn herstel en afwikkeling verzekeraars

De leden van de VVD-fractie lezen dat de inzet van het kabinet erop gericht is, door middel van minimumharmonisatie, te waarborgen dat het uiteindelijke raamwerk zoveel mogelijk in lijn is met het reeds bestaande nationale wettelijk kader voor herstel en afwikkeling van verzekeraars, zodat dit Nederland in staat stelt het huidige niveau van bescherming van polishouders te handhaven. Tevens lezen zij dat het kabinet aandacht zal houden voor voorstellen die niet (volledig) in lijn zijn met het huidige nationale kader en die van invloed kunnen zijn op de mate van bescherming van polishouders en/of de administratieve lasten voor verzekeraars. De leden van de VVD-fractie steunen deze inzet. Hoe gaat het kabinet deze inzet verwezenlijken? Wat is het alternatief indien Nederland niet in staat wordt gesteld om het reeds bestaande nationale wettelijk kader voor herstel en afwikkeling van verzekeraars aan te houden en daarmee het huidige niveau van bescherming van polishouders te handhaven?

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie hoe het kabinet aankijkt tegen de voorgestelde afwikkeling van de verzekeringsgroep als een geheel, waar het voorstel van de Europese Commissie over spreekt. Acht het kabinet dit de meest geëigende strategie om de polishouders te beschermen en wordt deze opvatting gedeeld door De Nederlandsche Bank (DNB)?

Tevens lezen de leden dat verschillende lidstaten geen herstel- en afwikkelingkader voor verzekeraars hebben en hier ook niet de noodzaak van inzien. Kan het kabinet een overzicht geven van deze landen? Voorziet het kabinet negatieve spillovereffecten als gevolg van de gebrekkige bescherming van polishouders?

De leden van de D66-fractie begrijpen dat het kabinet van mening is dat een verzekeraar of verzekeringsgroep, in tegenstelling tot een bank, geen andere kritieke functies kent dan een prudente uitvoering van het verzekeringsbedrijf. Deze leden denken dat het uitkeren van massale schades bij verzekeringen, zoals bij een overstroming in een gebied, een vitale functie van verzekeraars is. Kan het kabinet toelichten op welke elementen het kritisch wil kijken of deze passend zijn naast het garanderen van de continuïteit van kritieke functies?

De leden van de D66-fractie steunen het kabinet in het contact leggen met andere lidstaten en het uitspreken van de voorkeur voor Europese harmonisatie van het herstel- en afwikkelingstraject middels een non-paper. Deze leden begrijpen dat er (forse) verschillen bestaan in de gelende regels van verschillende landen, en vragen of het kabinet van mening is dat er verbeterpunten zijn voor het Nederlandse systeem door lessen uit andere lidstaten.

De leden van de CDA-fractie achten het goed dat er, net als voor banken, een Europees raamwerk komt voor herstel en afwikkeling van verzekeraars, waarbij zij het eens zijn met de inzet van het kabinet dat dit niet het systeem dat Nederland daarvoor al heeft afzwakt. Bescherming van polishouders moet het eerste doel blijven.

De leden van de CDA-fractie vragen zich ten aanzien van de Richtlijn voor herstel en afwikkeling van verzekeraars af waarin de door de EU voorgestelde minimumharmonisatie afwijkt van het Nederlandse wettelijke kader en in hoeverre er een gelijk speelveld ontstaat bij lagere minimumstandaarden dan aangehouden door Nederland. Kan de Minister de

verschillen aangeven en zeggen hoe hij de risico's mitigeert? Ook vragen deze leden hoe zij dit moeten zien in het licht van het Europese krachtenveld, omdat er ook meerdere lidstaten zijn die nu helemaal geen herstel- en ontwikkelingskader hebben. Wat is de kans dat Nederland zijn inzet kan waarmaken voor een stevig kader in lijn met het Nederlandse systeem, en wat zijn de gevolgen van een afgezwakt compromiskader voor Nederland?

II Reactie van de Minister

Herziening richtlijn Solvency II

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet voor een betere verdeling is van kapitaaleisen over de verschillende risico's die verzekeraars lopen, zodat zij de juiste prikkels ervaren om polishouders optimaal te bedienen en een rol kunnen spelen in de financiering van het Europese bedrijfsleven, ook t.b.v. de klimaatadaptatie en het voorkomen van grote klimaatveranderingen. Dit om het langetermijnperspectief van het verzekeringsbedrijf beter tot zijn recht te laten komen is. De leden lezen dat het kabinet hierbij inzet op een gebalanceerde aanpak. Kan het kabinet specifiek toelichten hoe deze «gebalanceerde aanpak» eruitziet?

Zoals de leden van de VVD-fractie opmerken zet Nederland zich inderdaad in voor een gebalanceerde aanpak. Met een «gebalanceerde aanpak» wordt in dit verband bedoeld dat Nederland niet inzet op een structurele verzwaring of verlichting van solvabiliteitsvereisten voor Nederlandse verzekeraars en verzekeringsgroepen. Het kabinet zet wel in op een betere verdeling van deze eisen over de verschillende risico categorieën, zoals aandelen- en renterisico, zodat de risico's voor polishouders van verzekeraars binnen Europa beter worden ondervangen. Ook zet het kabinet in op het zo veel mogelijk voorkomen van artificiële volatiliteit van de eigenvermogenposities van levensverzekeraars. Hierbij gaat het om volatiliteit in de solvabiliteitsposities die veroorzaakt wordt door waardeeringsregels in plaats van de daadwerkelijke waarde van de belegging zelf. Door dat te voorkomen worden solvabiliteitsposities beter voorspelbaar en daarmee beter te beheersen.

Ook vragen zij of het kabinet de verwachting van de Europese Commissie onderschrijft dat het voorstel op korte termijn tot meer investeringsruimte leidt bij Nederlandse verzekeraars. Zo ja, welke impactanalyse ligt hieraan ten grondslag en is hierbij een verschil tussen verzekeraars met veelal kortlopende verplichtingen en verzekeraars met langjarige verplichtingen zoals levensverzekeraars?

Voor de verwachting dat het voorstel van de Commissie op korte termijn tot meer investeringsruimte leidt, baseert het kabinet zich op de cijfers over kapitaalvrijval uit de impactanalyse van de Commissie. De Commissie heeft in haar impactanalyse geen specifieke cijfers gedeeld over de verwachte impact per lidstaat. Wel geeft de Commissie in haar impactanalyse aan dat zij voor verzekeraars in de Europese Economische Ruimte uitgaat van een iets lagere uitkomst van de solvabiliteitseis: een verlaging van – 2 tot – 3% (gemeten in de solvabiliteitskapitaalvereiste SCR¹) ten opzichte van het bestaande regime. Daarmee daalt het kapitaalsvereiste van verzekeraars op EER-niveau licht. De impact is het grootste voor verzekeraars met veel polissen die lange looptijden hebben, zoals levensverzekeringen, aangezien het voorstel een nieuwe renteter-

¹ De solvabiliteitskapitaalvereiste (SCR) is het bedrag dat verzekeraars volgens de Solvency II-richtlijn moeten aanhouden om een zekerheid van 99,5% te hebben dat ze de meest extreme verwachte verliezen in de loop van een jaar kunnen overleven.

mijnstructuur voorstelt. Juist voor verzekeraars met lange looptijden is die rentetermijnstructuur van groot belang om de toekomstige verplichtingen tegenover polishouders terug te rekenen naar een waarde in het heden. Wanneer dit voorstel gefaseerd ingevoerd zou worden, zoals de Commissie voorstelt, zou er volgens de impactanalyse van de Commissie sprake zijn van kapitaalvrijval op korte termijn van ongeveer 90 miljard euro. Dit wordt veroorzaakt doordat het solvabiliteitskapitaalvereiste in eerste instantie voordeliger zal uitpakken voor verzekeraars, waarna er op de langere termijn weer een aanscherping plaatsvindt. Deze uiteindelijke vrijval zal vervolgens, afhankelijk van de ontwikkeling van de rente, kunnen teruglopen naar 30 tot 16 miljard euro.² Hierbij dient opgemerkt te worden dat de ontwikkeling van de risicovrije langetermijnrente sterk bepalend is voor de vraag of er uiteindelijk sprake zal zijn van kapitaalvrijval. Deze eventuele kapitaalvrijval komt voornamelijk voor rekening van levensverzekeraars, hetgeen in investeringsruimte zou kunnen resulteren.

Verder lezen de leden dat een deel van de lidstaten zich ervoor inzet dat tijdens de onderhandelingen spoedig inzicht ontstaat in het gehele pakket aan voorstellen. Deze lidstaten willen weten wat de impact is van de voorstellen voor de verzekeraars en zullen willen voorkomen dat verzekeraars in brede zin te maken krijgen met een structurele verhoging of verlaging van kapitaalvereisten. Kan het kabinet deze gegevens met de Kamer delen zodra deze beschikbaar zijn?

Zoals de leden van de VVD-fractie aangeven zet een deel van de lidstaten, waaronder Nederland, zich er voor in dat inzicht ontstaat in het gehele pakket aan voorstellen, waaronder ook voorstellen voor gedelegeerde verordeningen van de Europese Commissie. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de voorstellen van de Commissie voor deze gedelegeerde verordeningen (level 2) afhankelijk zijn van grondslagen in de richtlijn (level 1), waarover (op onderdelen) onderhandeld wordt. Het kabinet zet zich er voor in dat, zodra er duidelijkheid bestaat over deze voorstellen, deze ook met uw Kamer gedeeld worden.

Ook vragen zij het kabinet specifiek welke impact hij verwacht van deze maatregelen bij levensverzekeraars die veelal langjarige verplichtingen op hun balans hebben staan. Is het kabinet bereid hiervan een impactanalyse te maken voor de Nederlandse situatie, aangezien het aantal levensverzekeringen sterk in omvang verschilt tussen lidstaten?

Zoals de leden van de VVD-fractie aangeven is er op dit moment nog geen zicht op de impact van het gehele pakket aan voorstellen. Het kabinet zet zich gedurende deze onderhandelingen in om op een gebalanceerde uitkomst uit te komen, waarbij de solvabiliteitsvereisten niet structureel verzwaaard of verlicht worden en aansluiten bij de risico's die verzekeraars lopen.

De Commissie heeft op basis van de impactstudie van EIOPA en met behulp van EIOPA eigen berekeningen gemaakt van de impact van haar voorstel tot aanpassing van het Solvency II regime voor de individuele verzekeraars. Er is geen berekening gemaakt van de voorstellen van de

² De EC baseert zich hier op twee meetmomenten die eerder door EIOPA zijn gebruikt om de impact van haar advies te berekenen. De berekening op basis van de gegevens van eind 2019 geeft daarin de een hogere kapitaalvrijval vanwege de rentestand die toen hoger was. De berekening van op basis van de gegevens van midden 2020 komt juist uit op een lagere kapitaalvrijval vanwege de lagere rentestand op dat moment. Op dit moment zit deze rentestand weer dichterbij die van 2019.

Commissie tot aanpassing van de solvabiliteitsberekeningen in het groepstoezicht.

Navraag bij de Nederlandsche Bank (DNB) leert dat de voorstellen van de Commissie voor de Nederlandse sector naar verwachting te dragen zijn. Wel dient er nog meer duidelijkheid te zijn over wat de precieze uitwerking is van de voorstellen ten aanzien van de gedelegeerde verordeningen. Wanneer deze in grote mate verschillen van het eerdere advies van EIOPA, zal Nederland zich in Europees verband ervoor inzetten dat er opnieuw een impactanalyse wordt uitgevoerd. Het kabinet zal, wanneer er tijdens de raadsonderhandelingen wordt besloten om een nieuwe impactstudie te doen, deze delen met de Kamer.

Daarnaast vragen zij hoe het kabinet aankijkt tegen het gewenste tempo in de aanpassing naar de nieuwe rentetermijnstructuur van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA). Deelt het kabinet de opvatting dat de rentetermijnstructuur hiermee beter aansluit bij de daadwerkelijke rente, maar ook meer fluctueert? Wat is volgens het kabinet nodig in de overgang hiernaar, zodat verzekeraars voldoende kunnen anticiperen op de afdekking van renterisico's?

De nieuw voorgestelde rentetermijnstructuur houdt beter rekening met marktrente-ontwikkelingen dan de huidige rentetermijnstructuur, sluit nauwer aan bij de daadwerkelijke rente en zal bewegingen in de marktrente sneller absorberen. De opvattingen van EIOPA, waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen, worden derhalve door het kabinet gedeeld. Het Commissievoorstel voorziet erin dat deze nieuwe rentetermijnstructuur stapsgewijs geïmplementeerd zal worden tot 2032. Hiermee wordt beoogd voor verzekeraars een soepele overgang naar de nieuwe rentetermijnstructuur mogelijk te maken en aldus verstoringen in de bedrijfsvoering te voorkomen. Het kabinet onderschrijft dat een stapsgewijze implementatie nodig is. De informatie die EIOPA verstrekt over de methodologie en kalibratie van de nieuwe rentetermijnstructuur en de wijze van implementatie maakt dat verzekeraars hierop kunnen anticiperen.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie hoe het kabinet de verbeterde mogelijkheden voor investeringen in bedrijven via longterm equities beoordeeld. Klopt het dat de verbeterde voorwaarden uitsluitend van toepassing zijn op verzekeraars die onder de standaardformule vallen en dat veel grotere verzekeringsmaatschappijen hiermee niet meer ruimte krijgen om in bedrijven te investeren? Deelt het kabinet de mening dat er veel behoefte is aan betere financieringsmogelijkheden voor het Nederlandse mkb en dat betere financieringsmogelijkheden door verzekeraars hieraan kunnen bijdragen? Welke mogelijkheden ziet het kabinet om ervoor te zorgen dat meer verzekeraars onder de verbeterde voorwaarden voor financiering aan bedrijven vallen?

Zoals door de leden van de VVD-fractie wordt opgemerkt, zet het kabinet in op een verbetering van de mogelijkheden van verzekeraars om te investeren in bedrijven via langetermijnaandelen. Een verruiming van de mogelijkheden voor verzekeraars om te investeren in bedrijven kan bijdragen aan de financieringsmogelijkheden van Nederlandse bedrijven, waaronder het midden- en kleinbedrijf. Dit is een doelstelling van de verdieping van de kapitaalmarktunie die het kabinet steunt.

Het kabinet is verder van mening dat verzekeraars zich dienen te gedragen als prudente langetermijnbeleggers, omdat ze met gelden van polis-houders beleggen. De risico's van het financieren van het midden- en kleinbedrijf via leningen worden reeds goed gereflecteerd in het huidige

Solvency II kader. Het kabinet zet wel in op het verder inperken van de artificiële volatiliteit van het eigen vermogen van verzekeraars. Hierbij gaat het om volatiliteit in de solvabiliteitsposities die veroorzaakt wordt door waarderingsregels in plaats van de daadwerkelijke waarde van de belegging zelf. Hiermee worden solvabiliteitsposities beter voorspelbaar en daarmee beter beheersbaar. De voorspelbaarheid zal naar verwachting ook het financieren van het midden- en kleinbedrijf ten goede komen.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de inzet van de Europese Commissie om de kapitaalvereisten voor verzekeraars niet zwaarder te maken, maar begrijpen dat er een lichte verhoging van de administratieve lasten is voorzien vanwege een kleine uitbreiding van rapportageverplichtingen. Deze leden vragen of deze strengere rapportageverplichtingen tot strengere controles aan de poort kunnen leiden. Kan het kabinet toelichten hoe het ervoor zorgt dat het voor iedereen mogelijk blijft om een verzekering af te sluiten, zo vragen deze leden.

De voorgestelde rapportageverplichtingen waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen vloeien voort uit de introductie van een macroprudentieel raamwerk en de doorrekening van klimaatscenario's. De nieuwe macroprudentiële rapportages zien vooral op het identificeren en monitoren van liquiditeitsrisico's. De additionele rapportageverplichtingen zullen proportioneel doorgevoerd worden en de totale additionele last zal naar verwachting beperkt zijn. Hier zal Nederland zich ook voor inzetten. De voorgestelde rapportageverplichtingen houden, gelet op het voorgaande, geen rechtstreeks verband met aan individuele polishouders verstrekte verzekeringen. Hierdoor, alsmede door de eerder genoemde proportionaliteit, is de impact op de mogelijkheid om verzekeringen af te kunnen sluiten, dan wel op de controle aan de poort naar verwachting niet aan de orde.

De leden van de D66-fractie lezen dat uit de evaluatie van de richtlijn Solvency II is gebleken dat deze over het algemeen goed functioneert maar op punten verbeterd kan worden. Deze leden vragen of bij deze evaluatie ook de gevolgen voor Nederlandse zorgverzekeraars zijn meegenomen. Hoe zorgt deze herziening ervoor dat Nederlandse zorgverzekeraars geen onnodig grote reserves moeten aanhouden en er herverdeling plaatsvindt tussen verzekerden, zo vragen deze leden. De leden van de D66-fractie vragen of zorgverzekeraars voor hun activiteiten rond de basisverzekering uitgezonderd zouden moeten worden.

Het kabinet heeft de mogelijke gevolgen van de herziening van de richtlijn Solvency II voor Nederlandse zorgverzekeraars, waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen, scherp in het oog. De evaluatie van de richtlijn Solvency II en de daaruit voortvloeiende voorstellen van de Europese Commissie hebben geen gevolgen voor de berekening van de kapitaal-eisen die verband houden met de basisverzekering die door zorgverzekeraars wordt aangeboden. De Europese Commissie doet geen voorstellen die betrekking hebben op het verzekeringstechnische gedeelte van de hoofdactiviteit van zorgverzekeraars, namelijk het aanbieden van basiszorgverzekeringen. Wat betreft hun andere activiteiten, zoals beleggingen, vallen zorgverzekeraars onder hetzelfde regime als alle verzekeraars. Voor die activiteiten kunnen de voorstellen van de Commissie relevant zijn. Daarbij is echter de verwachting dat de impact beperkt is.

Een aanscherping van de risicobeheervereisten voor klimaatrisico's door verzekeraars kan op steun van de D66-fractie rekenen. Deze leden vragen naar de effecten voor een gelijk speelveld tussen andere financiële partijen als institutioneel beleggers, zoals pensioenfondsen. Hoe krijgt het

stimuleren van het beperken van klimaatrisico's door klanten tot mitigatie van klimaatrisico's te bewegen concreet vorm, zo vragen deze leden. Deze leden vragen naar de rol van het kabinet rond het coördineren van deze acties van verzekeraars en andere financiële instellingen en de relatie tot de convenanten voor maatschappelijk verantwoord ondernemen die zijn afgesloten in de Sociaal Economische Raad.

De leden van de D66-fractie vragen in de eerste plaats naar de impact van het onderhavige voorstel, voor zover het de risicobeheervereisten voor klimaatrisico's betreft, op een gelijk speelveld in de financiële sector. Verschillende financiële partijen hebben te maken met verschillende regelgevende kaders, waaronder risicobeheervereisten. Dit is verklaarbaar vanuit de verschillende maatschappelijke functies van bijvoorbeeld verzekeraars, banken en pensioenfondsen, en de markten die deze partijen bedienen. Bij die raamwerken, waarvan de Europese Commissie recentelijk een herziening heeft voorgesteld, is er een verbetering van het gelijk speelveld waar te nemen. Zo bevatten de recente voorstellen van de Commissie voor de herziening van de kapitaaleisen voor banken en het commissievoorstel voor de herziening van Solvency II vergelijkbare aanscherpingen van de risicobeheervereisten voor klimaatrisico's. Zie daarover het fiche dat de Minister van Buitenlandse Zaken met uw Kamer heeft gedeeld³.

DNB stelt daarnaast ook al op nationaal niveau gelijksoortige eisen aan Nederlandse pensioenfondsen. Al sinds de implementatie van de IORP II richtlijn⁴ in Nederlandse pensioenwetgeving wordt van pensioenfondsen vereist dat zij, in het kader van risicobeheer, ingaan op de risico's van milieu en klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen met betrekking tot de beleggingen en het beheer daarvan. De eisen op dit gebied staan in artikel 18 en artikel 18b van het Besluit financieel toetsingskader. Pensioenfondsen kunnen daarnaast in het beleggingsbeleid rekening houden met milieu en klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen.

Het meewegen van klimaatrisico's krijgt in het voorstel van de Commissie op twee manieren vorm. Allereerst verplicht het voorstel tot een zogenaamde «klimaatveranderingsscenarioanalyse». Verzekeraars zullen elke materiële blootstelling aan klimaatveranderingsrisico's moeten identificeren en, waar nodig, het effect van lange termijn klimaatveranderingsscenario's op hun bedrijf moeten beoordelen.⁵ Daarnaast krijgt EIOPA de taak om uiterlijk in 2023 een specifieke prudentiële behandeling te onderzoeken van blootstellingen die verband houden met activa of activiteiten die wezenlijk verband houden met ecologische en/of sociale doelstellingen. Ook krijgt EIOPA de taak het toepassingsgebied en de kalibratie van parameters van de standaardformule met betrekking tot het natuurrampenrisico regelmatig te herzien.⁶ Deze scenario's dienen verzekeraars er toe te bewegen om hun klanten te stimuleren klimaatrisico's te beperken.

Het kabinet heeft in de eerste plaats meer een faciliterende en moniterende rol bij acties die financiële ondernemingen nemen om het beperken van klimaatrisico's door klanten te stimuleren. Binnen de wettelijke- en toezichtkaders is het aan de sector en de individuele instellingen om daar concreet vorm aan te geven. In dat kader worden de nodige stappen

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3250.

⁴ Richtlijn (EU) 2016/2341 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's)

⁵ Voorgesteld artikel 45 bis.

⁶ Voorgesteld artikel 304 bis.

gezet. Zo heeft de financiële sector in juli 2019 het initiatief genomen om een bijdrage te leveren aan de uitvoering van het Akkoord van Parijs en het Klimaatakkoord. Banken, pensioenfondsen, verzekeraars en vermogensbeheerders hebben zich gecommitteerd om vanaf boekjaar 2020 te rapporteren over het CO₂-gehalte van hun relevante financieringen en beleggingen en om uiterlijk in 2022 actieplannen, inclusief reductiedoelstellingen voor 2030, bekend te maken.

Het klimaatcommitment van de financiële sector is een ander initiatief dan de convenanten voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) voor de financiële sector waarin de SER een faciliterende en adviserende rol heeft. Het klimaatcommitment kent een governancestructuur in de vorm van de Commissie Financiële Sector Klimaatcommitment. De IMVO-convenanten voor de financiële sector zijn een samenwerking tussen de sector, NGO's vakbonden en overheid waar ook andere thema's dan het klimaat besproken worden. Weliswaar zijn het Klimaatcommitment en de IMVO-convenanten twee verschillende initiatieven, maar uiteindelijk dragen beiden bij aan het verduurzamen van de financiële sector.

De leden van de PVV-fractie willen allereerst weten of er per saldo sprake is van een verlichting of verzwaring van kapitaaleisen voor verzekeraars. Kan het kabinet daarbij tevens ingaan op wat er precies verandert als het gaat om de rekenrente en wat dit betekent voor verzekeraars met veel pensioenpolissen? Hoe hoog is de eventuele lastenverzwaring voor deze verzekeraars?

De leden van de PVV-fractie vragen naar de impact van de voorstellen op de kapitaaleisen voor verzekeraars. Volgens de impactanalyse van de Commissie leiden de voorstellen tot een verlaging van de kapitaaleisen. Deze verlaging zal hoger zijn op de korte termijn, zodra de nieuwe regels ingaan. Vervolgens zullen op de langere termijn de kapitaaleisen stapsgewijs oplopen om gemiddeld uit te komen op een kleine verlichting, zo is nu de verwachting. De uiteindelijke uitkomst zal, zoals al eerder genoemd, grotendeels afhankelijk zijn van de toekomstige rentestand.

Voor verzekeraars met veel pensioenpolissen is de nieuw voorgestelde rentetermijnstructuur van groot belang. De methode die wordt gebruikt voor het vaststellen van de rentetermijnstructuur wordt gewijzigd opdat beter rekening kan worden gehouden met marktrente-ontwikkelingen dan bij de huidige rentetermijnstructuur, deze nauwer aansluit bij de daadwerkelijke rente en bewegingen in de marktrente sneller zal absorberen. Het niveau van de lange termijn forward rente (de zogenoemde Ultimate Forward Rentevoet, UFR), waaruit de lange termijn rekenrente wordt afgeleid, daalt wel elk jaar met 0,15%, zolang de UFR hoger is dan de op liquide markt genoteerde lange termijn forward rentevoeten. De UFR bedraagt in 2022 3,45%.

In zijn isolement leidt de aanpassing in de rentetermijnstructuur tot een hoger kapitaalbeslag voor verzekeraars met langlopende verplichtingen, zoals pensioenpolissen. Deze verzwaring wordt gefaseerd geïmplementeerd tot 2032. Tegelijkertijd worden ook versoepelingen in het raamwerk doorgevoerd die ervoor zorgen dat – zoals hiervoor is aangegeven – het kapitaalbeslag uiteindelijk wordt verlaagd. Deze versoepelingen worden op grond van het Commissievoorstel direct van toepassing.

Voorts willen de leden van de PVV-fractie weten of het klopt dat op korte termijn als gevolg van de voorstellen naar verwachting 90 miljard euro aan kapitaal zal vrijvallen op EU-niveau en mogelijk nog eens 30 miljard

op de lange termijn. De leden van de PVV-fractie willen weten welk totaalbedrag de Nederlandse verzekeraars minder hoeven aan te houden.

Zoals ook hiervoor, in antwoord op vragen van de VVD-fractie is toegelicht, volgt uit berekeningen van de Commissie dat de voorstellen tot aanpassing van de richtlijn – afhankelijk van de marktomstandigheden – kunnen leiden tot een verlaging in kapitaalbeslag van EUR 90 miljard voor alle verzekeraars binnen de Europees Economische Ruimte. Hiernaar wordt door de leden van de PVV-fractie verwezen. Aan het eind van de infaseerperiode in 2032 resteert een verlaging van tussen de EUR 16 miljard en EUR 30 mrd euro.

Omdat de meeste Nederlandse verzekeraars onderdeel zijn van een groep en bovendien de Nederlandse levensverzekeraars in verhouding tot de levensverzekeraars in andere lidstaten relatief hoge langetermijnverplichtingen hebben, is het op voorhand niet duidelijk of zij ook op lange termijn te maken hebben met een verlichting van eisen. Tegelijkertijd is een verzwaring van de kapitaaleisen op de lange termijn, als gevolg van het onderhavige voorstel, niet waarschijnlijk. Het is overigens wel de verwachting dat Nederlandse levensverzekeraars op kortere termijn zullen profiteren van de verlaging. Er wordt geen grote impact verwacht voor Nederlandse schadeverzekeraars.

Verder willen de leden van de PVV-fractie weten hoe voorkomen zal worden dat een eventuele lastenverzwaring voor verzekeraars zorgt voor een doorberekening van de kosten aan de polishouders. Hoe wordt voorkomen dat de bescherming van de polishouders wordt aangetast?

Zoals ook in het voorgaande is toegelicht, zet het kabinet bij deze herziening van Solvency II in op een gebalanceerde aanpak. Daarmee bedoelt het kabinet dat het raamwerk de risico's voor verzekeraars op adequate wijze adresseert, maar dat de kapitaaleisen als gevolg daarvan niet noemenswaardig lichter of zwaarder worden. Op deze wijze beoogt het kabinet te waarborgen dat de belangen van polishouders zoveel mogelijk worden beschermd en tegelijk zoveel mogelijk te voorkomen dat het voorstel tot kosten leidt die aan de polishouders moeten worden doorberekend.

Ten slotte merken de leden van de PVV-fractie op dat verzekeraars, gelet op de kleine uitbreiding van rapportageverplichtingen, te maken krijgen met een lichte verhoging van administratieve lasten. De leden van de PVV-fractie willen weten om welke verhoging van administratieve lasten het hierbij gaat.

De leden van de PVV-fractie merken terecht op dat verzekeraars, naar verwachting, te maken krijgen met een lichte verhoging van de administratieve lasten. Zoals ook aangegeven in de beantwoording van de vraag over dit onderwerp door de leden van de D66-fractie vloeit een kleine uitbreiding van rapportageverplichtingen voort uit de introductie van een macroprudentieel raamwerk en de doorrekening van klimaatscenario's. De nieuwe macroprudentiële rapportages zien vooral op het identificeren en monitoren van liquiditeitsrisico's. De additionele rapportageverplichtingen zullen proportioneel doorgevoerd worden en de totale additionele last zal naar verwachting daardoor beperkt zijn.

Bij de herziening van de Richtlijn Solvency II hebben de leden van de CDA-fractie enkele vragen ten aanzien van de uitwerking van de voorgestelde aanpassingen voor de Nederlandse markt. Zo hebben de voorstellen impact op de kapitaalposities van Nederlandse verzekeraars, onder meer door andere invulling van de berekening van de kapitaaleisen

voor levensverzekeraars en de aanpassing van kapitaaleisen voor hypotheke. Deze leden vragen de Minister wat de impact van deze voorstellen is op de Nederlandse verzekeringsmarkt en wat hiervan de gevolgen zijn voor Nederlandse aanbieders van levensverzekeringen en hypotheke. In hoeverre pakken maatregelen voor een gelijk speelveld voor Nederland onevenredig uit, of kan dit door de kenmerken van de Nederlandse markt ten opzichte van andere landen juist tot een ongelijk speelveld leiden? Wat zijn ultimo de gevolgen voor Nederlandse consumenten van deze voorgestelde aanpassingen?

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar de impact van de voorstellen op de kapitaalposities van Nederlandse verzekeraars, in het bijzonder voor de aanbieders van levensverzekeringen en hypotheke. Op dit moment is het aanbieden van traditionele levensverzekeringsproducten met gegarandeerde uitkering met een positief rendement al nauwelijks mogelijk voor Nederlandse verzekeraars. Dit wordt veroorzaakt door het lagerenteklimaat waarbij de rente op Nederlandse staatsleningen nul of zelfs negatief is. Als het gevolg van dit lagerenteklimaat zijn Nederlandse verzekeraars breder gaan beleggen, waaronder ook meer in Nederlandse woninghypotheke. Het voorstel van de Commissie strekt ertoe de kapitaaleisen voor banken en verzekeraars die woninghypotheke verstrekken gelijk te trekken en beoogd daarmee een gelijk speelveld tussen banken en verzekeraars te bevorderen. Het kabinet steunt die inzet. De Nederlandse verzekeraars die gebruik maken van een intern model als het gaat om het hypotheke risico zullen overigens niet worden geraakt door de voorgestelde aanpassingen in de berekening van de kapitaaleisen. De verwachting is daarom dat de voorgestelde maatregelen voor het overige niet van invloed zijn op het speelveld voor Nederlandse verzekeraars. De gevolgen voor de Nederlandse consument van de aanpassingen van Solvency II zullen daarmee naar verwachting ook beperkt zijn.

Voorts begrijpen de leden van de CDA-fractie dat volgens het voorstel van de Commissie de risicovrije rente die verzekeraars hanteren stapsgewijs wordt afgebouwd. Deze leden vragen de Minister wat dit voor gevolgen heeft voor de solvabiliteit van Nederlandse verzekeraars op de korte en op de lange termijn. En wat zijn de gevolgen hiervan op de investeringscapaciteit van verzekeraars op de lange termijn?

Zoals is aangegeven in de beantwoording van de vragen van de PVV-fractie, zal de stapsgewijze invoer van de nieuw voorgestelde rentetermijnstructuur voor de risicovrije rente in de eerste instantie voor een tijdelijke kapitaalvrijval zorgen die vervolgens stapsgewijs zal worden afgebouwd. Uiteindelijk, zo is de verwachting, zal een lichte kapitaalvrijval overblijven. De kapitaalvrijval zal verzekeraars meer investeringsruimte geven, al is deze beperkt door de stapsgewijze terugloop. Ook verwacht de Europese Commissie een beperkte verlaging van de gemiddelde solvabiliteitseis voor alle verzekeraars in de Europese Economische Ruimte van -2%-punt tot -3%-punt wanneer de voorgestelde wijzigingen volledig zijn ingevoerd. De uiteindelijke uitkomst zal, zoals al eerder genoemd, wel grotendeels afhankelijk zijn van de toekomstige rentestand. Het kabinet kan geen inschatting geven hoe deze zich zal ontwikkelen in de toekomst.

De leden van de Groep van Haga lezen dat duurzaamheidsrisico's een belangrijke rol spelen in het bepalen van de kapitaaleisen voor het lange termijn aandelenrisico. De leden lezen in de stukken die horen bij het commissiedebat over exportkredietverzekeringen, waaronder «verkenning in lijn brengen van de exportkredietverzekeringen met de Overeenkomst met Parijs» (bijlage bij Kamerstuk 26 485, nr. 367) dat duurzame investe-

ringen meer risicovol zijn met als gevolg dat in de private markt er niet altijd dekking voor de risico's is; daarom neemt de overheid de verantwoordelijkheid deels op zich met de exportkredietverzekeringen.

Nu lezen de leden van de Groep van Haga het tegenovergestelde bij Solvency II. Commerciële partijen moeten zich nu indekken tegen duurzaamheidsrisico's. De leden zien hier een tegenstrijdigheid in het beleid, kan de Minister hier verheldering in geven?

De leden van de Groep van Haga zien een tegenstrijdigheid in het beleid als het gaat om duurzaamheidsrisico's en vragen het kabinet om verheldering. Van een tegenstrijdigheid is naar het oordeel van het kabinet echter geen sprake. Het kabinetsbeleid ten aanzien van deze types risico's kan als complementair worden beschouwd.

In de «verkenning in lijn brengen van de exportkredietverzekeringen met de Overeenkomst met Parijs», waarnaar de leden van de Groep van Haga verwijzen, wordt verwezen naar het beleid dat gericht is op het afdekken van risico's die gepaard gaan met exporttransacties die tevens duurzaam zijn.⁷ Exportkredietverzekeringen zijn er op gericht om export- en investeringstransacties van Nederlandse ondernemingen te realiseren die door de commerciële verzekeringsmarkt niet goed afgedekt kunnen worden. Het gaat dan vaak om transacties met een in algemene zin grote omvang, veelal waarbij landen betrokken zijn met een verhoogd risico-profiel.

Transacties die als «groen» zijn geclassificeerd komen bij het verlenen van exportkredietverzekeringen in aanmerking voor aantrekkelijkere voorwaarden. In de «verkenning in lijn brengen van de exportkredietverzekeringen met de Overeenkomst met Parijs» wordt als voorbeeld het verzekeren van risico's bij grote windmolenprojecten genoemd, waarvoor op de private markt geen dekking is te krijgen. Door een ruimer beleid te voeren voor groene transacties draagt de Nederlandse Staat via haar exporteurs bij aan de totstandkoming van dergelijke groene projecten.⁸

De risicobeheervereisten voor klimaat- en duurzaamheidsrisico's worden in het Commissievoorstel aangescherpt. Het kabinet steunt deze aanscherping. Deze risico's dienen goed gereflecteerd te worden binnen het raamwerk van Solvency II zodat verzekeraars worden gestimuleerd deze risico's in te perken via het bewegen van hun klanten tot klimaatadaptatie en mitigatie van klimaatrisico's. In die zin zijn de doelstellingen van de exportkredietverzekeringen en het voorstel van de Commissie inzake Solvency II complementair.

De leden van de Groep van Haga zetten vraagtekens bij hoe het proces van het inschatten van duurzaamheidsrisico's verloopt. Worden deze door een externe organisatie officieel vastgelegd of mogen verzekeraars zelf met interne modellen de risico's vaststellen? Ingeval het laatste: hoe wordt een scenario vermeden dat risico's te laag worden ingeschat, zoals Basel 2 zonder output floor?

Ten aanzien van het inschatten van duurzaamheidsrisico's heeft EIOPA, in de aanloop naar de onderhavige Commissievoorstellen, geadviseerd om duurzaamheidsrisico's prominenter mee te nemen in de scenario's die door verzekeraars in de «Own Risk and Solvency Assessment» (ORSA) worden meegenomen, alsmede in de beoordeling van kapitaalvereisten. Verzekeraars dienen hun eigen inschatting te maken van de relevante duurzaamheidsrisico's en de mate waarin deze risico's materieel worden

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 26 485, nr. 367

⁸ Zie uitgebreider Bijlage bij Kamerstuk 26 485, nr. 367.

geacht. DNB houdt hier vervolgens toezicht op, door aan verzekeraars te vragen om de mogelijke impact van duurzaamheidsrisico's, op basis van scenario's, te bepalen. Daarbij verlangt DNB een toelichting indien deze risico's door een verzekeraar niet-materieel worden geacht. Wanneer de risico's materieel worden geacht dient een verzekeraar mitigerende maatregelen te nemen om deze risico's te beheersen. Wanneer verzekeraars hierin tekort schieten kan DNB, op basis van de aan haar toekomende bevoegdheden, handhavend optreden.

De leden van de Groep van Haga vragen zich af of er meer financiering komt voor bedrijven als verzekeraars in aandelen mogen beleggen. Het huidige Solvency II kader verbiedt verzekeraars niet om in aandelen te beleggen. De richtlijn Solvency II voorziet in een risicogebaseerd prudentieel kader voor verzekeraars. Dat betekent dat verzekeraars voldoende kapitaal dienen aan te houden wanneer zij in aandelen beleggen, in overeenstemming met de risico's die aan dergelijke beleggingen verbonden zijn. De inzet van het kabinet is erop gericht dat de kapitaaleisen voor lange termijn aandelenbeleggingen beter zullen aansluiten bij het langetermijnkarakter van deze beleggingen. Hierdoor zullen de kapitaaleisen voor deze beleggingen dalen. Dat zal mogelijk tot meer financiering van bedrijven kunnen leiden, omdat beleggen in aandelen voor verzekeraars aantrekkelijker wordt dan nu het geval is.

Richtlijn herstel en afwikkeling verzekeraars

De leden van de VVD-fractie lezen dat de inzet van het kabinet erop gericht is, door middel van minimumharmonisatie, te waarborgen dat het uiteindelijke raamwerk zoveel mogelijk in lijn is met het reeds bestaande nationale wettelijk kader voor herstel en afwikkeling van verzekeraars, zodat dit Nederland in staat stelt het huidige niveau van bescherming van polishouders te handhaven. Tevens lezen zij dat het kabinet aandacht zal houden voor voorstellen die niet (volledig) in lijn zijn met het huidige nationale kader en die van invloed kunnen zijn op de mate van bescherming van polishouders en/of de administratieve lasten voor verzekeraars. De leden van de VVD-fractie steunen deze inzet. Hoe gaat het kabinet deze inzet verwezenlijken? Wat is het alternatief indien Nederland niet in staat wordt gesteld om het reeds bestaande nationale wettelijk kader voor herstel en afwikkeling van verzekeraars aan te houden en daarmee het huidige niveau van bescherming van polishouders te handhaven?

Het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie komt in grote mate overeen met het in Nederland sinds 2019 bestaande wettelijk kader voor herstel en afwikkeling van verzekeraars.⁹ Het kabinet zet er in de onderhandelingen dan ook op in dat dat zo blijft. In het richtlijnvoorstel is sprake van minimumharmonisatie. Dat houdt in dat in het voorstel een basisnorm wordt neergelegd. De bescherming op nationaal niveau mag niet minder zijn dan de basisnorm voorschrijft, maar mag wel verder gaan dan dat. Voor zover er dus sprake is van voorstellen die afwijken van de bestaande Nederlandse wetgeving, zal de kabinetsinzet er met name op gericht zijn om te waarborgen dat de richtlijn – door vast te houden aan de voorgestelde minimumharmonisatie – ruimte zal blijven bieden om het huidige niveau van polishouderbescherming te handhaven. Daarbij houdt het kabinet enerzijds de belangen van polishouders en anderzijds het gelijke speelveld voor verzekeraars binnen Europa, in het oog.

⁹ Hoofdstuk 3a.2 van de Wet op het financieel toezicht.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie hoe het kabinet aankijkt tegen de voorgestelde afwikkeling van de verzekeringsgroep als een geheel, waar het voorstel van de Europese Commissie over spreekt. Acht het kabinet dit de meest geëigende strategie om de polishouders te beschermen en wordt deze opvatting gedeeld door De Nederlandsche Bank (DNB)?

De afwikkeling van de verzekeringsgroep als geheel, zoals voorgesteld door de Europese Commissie, is een onderwerp waar het kabinet bijzondere aandacht voor heeft. Het standpunt van het kabinet is dat in het voorstel verduidelijkt zou kunnen worden dat groepsafwikkeling niet altijd noodzakelijk is. In de voorbereidende groepsafwikkelplannen zullen ook de scenario's moeten worden uitgewerkt waarin een deel van de groep in *going concern* kan blijven en alleen die verzekeraar of verzekeraars in de groep waar de financiële problemen zich voordoen, in resolutie worden geplaatst. Daarbij is een belangrijk doel van afwikkeling de continuïteit van de verzekeringspolissen, ook in het kader van groepsafwikkeling. Daarmee worden polishouders het beste beschermd.

In aanvulling hierop mist het kabinet in het voorstel ten behoeve van financiële conglomeraten (bijvoorbeeld verzekeraar-bank) een bepaling die de samenloop met de richtlijn herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (ook wel en hierna: BRRD) regelt. Het zou naar het oordeel van het kabinet namelijk niet wenselijk zijn wanneer de Europese resolutieautoriteit in lijn met de BRRD de verantwoordelijke groepsresolutieautoriteit wordt voor alle financiële conglomeraten, ook wanneer deze financiële conglomeraten voornamelijk verzekeraar zijn.

Tevens lezen de leden dat verschillende lidstaten geen herstel- en afwikkelingkader voor verzekeraars hebben en hier ook niet de noodzaak van inzien. Kan het kabinet een overzicht geven van deze landen? Voorziet het kabinet negatieve spillovereffecten als gevolg van de gebrekkige bescherming van polishouders?

De meeste lidstaten hebben geen herstel- en afwikkelingskader voor verzekeraars. In het laatste bij het kabinet bekende rechtsvergelijkende onderzoek naar dit onderwerp kwam naar voren dat alleen Nederland, Frankrijk en Roemenië nationale herstel- en afwikkelingswetgeving voor verzekeraars hebben.¹⁰ Momenteel hangt polishouderbescherming af van het recht van de lidstaat waarin de verzekeraar is gevestigd. Om voor polishouders negatieve *spillovereffecten* als gevolg daarvan te voorkomen, is het kabinet positief over het feit dat het Commissievoorstel voorziet in een regime voor herstel- en afwikkeling in grensoverschrijdende situaties.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat het kabinet van mening is dat een verzekeraar of verzekeringsgroep, in tegenstelling tot een bank, geen andere kritieke functies kent dan een prudente uitvoering van het verzekeringsbedrijf. Deze leden denken dat het uitkeren van massale schades bij verzekeringen, zoals bij een overstroming in een gebied, een vitale functie van verzekeraars is. Kan het kabinet toelichten op welke elementen het kritisch wil kijken of deze passend zijn naast het garanderen van de continuïteit van kritieke functies?

¹⁰ EIOPA, *Opinion to institutions of the European Union on the harmonisation of recovery and resolution frameworks for (re)insurers across the Member States* (EIOPA-BoS/17-148), 5 July 2017.

Het kabinet deelt de opvatting van de leden van de D66-fractie dat het uitkeren van vergoedingen bij het intreden van verzekerde schade een vitale functie is van (schade)verzekeraars is. Dit hoort bij een prudente uitvoering van het verzekeringsbedrijf.

Het is in het kader van het voorgaande bijzonder relevant dat verzekeraars geboden zijn hun bedrijfsvoering te beperken tot het verzekeringsbedrijf en verrichtingen die daaruit rechtstreeks voortvloeien, met uitsluiting van elke andere handelsactiviteit.¹¹ Bijgevolg zijn kritieke functies van verzekeraars uitsluitend die welke betrekking hebben op de prudente bedrijfsvoering van het verzekeringsbedrijf zelf. Andere functies van verzekeraars, zoals het zijn van institutionele belegger, liggen in het verlengde hiervan en zijn geen zelfstandige kritische functie. In dit licht zal het kabinet de bepalingen hieromtrent kritisch bezien. Deze bepalingen zijn ontleend aan de voor banken geschreven bepalingen in de BRRD. Het verschil met verzekeraars is echter dat banken vanuit hun bedrijfsmodel wel verschillende kritieke functies kunnen uitoefenen, zoals bijvoorbeeld het in stand houden van een goed functionerend betalingsverkeer.

De leden van de D66-fractie steunen het kabinet in het contact leggen met andere lidstaten en het uitspreken van de voorkeur voor Europese harmonisatie van het herstel- en afwikkelingstraject middels een non-paper. Deze leden begrijpen dat er (forse) verschillen bestaan in de geldende regels van verschillende landen, en vragen of het kabinet van mening is dat er verbeterpunten zijn voor het Nederlandse systeem door lessen uit andere lidstaten.

In algemene zin is het kabinet altijd bereid om lessen te trekken uit rechtsvergelijking met andere lidstaten. In dit geval geldt echter dat daartoe slechts in beperkte mate materiaal voorhanden is. De meeste lidstaten hebben namelijk geen herstel- en afwikkelingskader voor verzekeraars. In ieder geval Nederland, Frankrijk en Roemenië hebben wel nationale herstel- en afwikkelingswetgeving voor verzekeraars. Het Franse regime is daarbij sterk op het Nederlandse gebaseerd. Nederland is in die zin dus een voorloper op dit terrein. Mochten er gaande het verdere onderhandelingstraject verbeterpunten voor de Nederlandse wetgeving aan het licht komen door bijvoorbeeld informatie uit andere lidstaten, dan staat het kabinet daar vanzelfsprekend voor open.

De leden van de CDA-fractie vragen zich ten aanzien van de Richtlijn voor herstel en afwikkeling van verzekeraars af waarin de door de EU voorgestelde minimumharmonisatie afwijkt van het Nederlandse wettelijke kader en in hoeverre er een gelijk speelveld ontstaat bij lagere minimumstandaarden dan aangehouden door Nederland. Kan de Minister de verschillen aangeven en zeggen hoe hij de risico's mitigeert?

Enkele belangrijke aspecten waarop het voorstel afwijkt van het bestaande Nederlandse wettelijke kader zijn de reikwijdte van de herstel- en afwikkelplannen, de identificatie van kritieke functies van een verzekeraar, de drempel voor resolutie, de (on)mogelijkheid om polishouderwaarde te converteren in aandeelhouderwaarde en de mogelijkheid van een zelfstandige herstart van een verzekeraar na falen. Binnen de EU zijn er verschillende methodes om regelgeving te harmoniseren. De beleidsvrijheid die lidstaten behouden bij de vaststelling van nationale wetgeving is afhankelijk van de harmonisatiemethode. De EU-wetgever kan in bepaalde gevallen bijvoorbeeld kiezen voor volledige of uitputtende

¹¹ Artikel 18, eerste lid, van de Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvency II).

harmonisatie. Bij volledige of uitputtende harmonisatie moeten lidstaten de EU-regels implementeren, mogen zij geen afwijkingen toestaan en hebben de lidstaten geen beleidsvrijheid meer om nationale wetgeving vast te stellen. Daarnaast kan een EU-maatregel minimumharmonisatie voorschrijven. Dat is in het voorstel voor de richtlijn herstel- en afwikkeling van verzekeraars het geval. In de EU-maatregel wordt dan een basisnorm neergelegd. De bescherming op nationaal niveau mag niet minder zijn dan de basisnorm voorschrijft. De lidstaten behouden echter wel de vrijheid om strengere normen in hun nationale recht vast te stellen.

Een gevolg van deze harmonisatiemethode is dat het speelveld ongelijk kan zijn, ingeval sommige lidstaten verder gaan dan het minimumniveau. Daar staat tegenover dat het Nederland vrij blijft staan om hogere standaarden aan te houden. Voor zover de minimum-geharmoniseerde bepalingen in de uiteindelijke richtlijn een lager niveau van polishouderbescherming zouden bieden dan het huidige Nederlandse wettelijke kader, zal bij implementatie een afweging moeten worden gemaakt tussen het behouden van de in Nederland geldende standaarden voor polishouderbescherming enerzijds en het waarborgen van een gelijk speelveld voor verzekeraars in Europa anderzijds. Dergelijke afwegingen zullen bij de totstandkoming van de implementatievoorstellen, worden toegelicht.

Ook vragen deze leden hoe zij dit moeten zien in het licht van het Europese krachtenveld, omdat er ook meerdere lidstaten zijn die nu helemaal geen herstel- en ontwikkelingskader hebben. Wat is de kans dat Nederland zijn inzet kan waarmaken voor een stevig kader in lijn met het Nederlandse systeem, en wat zijn de gevolgen van een afgezwakt compromiskader voor Nederland?

Zoals ook aangegeven in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie, is de kabinetsinzet primair gericht op een uitkomst van het onderhandelingstraject waarin het voorstel van de Europese Commissie, dat in grote mate overeenkomt met het in Nederland sinds 2019 bestaande wettelijk kader, wordt gehandhaafd. Secundair, voor zover er sprake is van voorstellen van de Europese Commissie die afwijken van de bestaande Nederlandse wetgeving, zal de kabinetsinzet er op gericht zijn om te waarborgen dat de richtlijn – door vast te houden aan de voorgestelde minimumharmonisatie – ten minste ruimte zal blijven bieden om het huidige niveau van polishouderbescherming te handhaven. Daarbij houdt het kabinet natuurlijk enerzijds de belangen van polishouders en anderzijds ook het gelijke speelveld voor verzekeraars in het oog.