

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3235

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Commissie aanbeveling inzake de bescherming van journalisten (Kamerstuk 22 112, nr. 3233)

Fiche: Voorstel wijziging radioapparatenrichtlijn ten behoeve van universele laders (Kamerstuk 22 112, nr. 3234)

Fiche: Richtlijn herstel en afwikkeling verzekeraars.

Fiche: Herziening Richtlijn Solvency II (Kamerstuk 22 112, nr. 3236)

Fiche: Herziening Verordening Stelsel van Algemene Preferenties (Kamerstuk 22 112, nr. 3237)

Fiche: Beleidsprogramma 2030: Weg naar een Digitaal Decennium (Kamerstuk 22 112, nr. 3238)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen

Fiche: Richtlijn herstel en afwikkeling verzekeraars

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of insurance and reinsurance undertakings and amending Directives 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2009/138/EC, (EU) 2017/1132 and Regulations (EU) No 1094/2010 and (EU) No 648/2012
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
22 september 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 582
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0582>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2021) 260
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Economische en Financiële Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De Commissie doet een voorstel voor een richtlijn die strekt tot minimum-harmonisatie van een kader voor herstel en afwikkeling voor (her)verzekeraars en verzekeringsgroepen. Het voorstel heeft tot doel om bij te dragen aan de bescherming van polishouders, andere begunstigen en getroffen partijen evenals een negatieve impact op de reële economie te mitigeren en negatieve effecten op de financiële markten en de kosten voor de belastingbetaler te minimaliseren. Het voorstel vloeit voort uit de in de richtlijn Solvency II¹ opgenomen verplichting van de Commissie om te evalueren of een verdere harmonisatie van de crisismaatregelen en een verzekerings-garantiestelsel wenselijk is. Tevens is deze voorgestelde richtlijn een extra bouwsteen in het tot stand brengen van een interne markt voor financiële diensten, een van de doelstellingen van de kapitaalmarktunie (CMU).

Op grond van dit voorstel dienen (her)verzekeraars en verzekeringsgroepen voorbereidende crisisplannen op te stellen en deze periodiek te herzien. In dit voorbereidende crisisplan gaan de verzekeraars en/of de verzekeringsgroepen in op de maatregelen die genomen zullen worden om de financiële positie te verbeteren indien de financiële positie van de verzekeraar en/of verzekeringsgroep significant zou verslechteren. Een versimpeld regime kan door de nationale toezichtautoriteit worden

¹ Richtlijn 2009/138/EG

toegepast op verzekeraars waarvan de verwachte impact van een eventueel falen beperkt is.

Daarnaast wordt het bestaande artikel 141 van de richtlijn Solvency II gewijzigd. Dit artikel bevat de bevoegdheid voor de toezichthouder om bij een verslechterende solvabiliteitspositie van de verzekeraar alle nodige maatregelen te nemen om de belangen van polishouders, alsook de verplichtingen uit hoofde van herverzekeringsovereenkomsten, te beschermen. Met het voorstel wordt nader gespecificeerd welke preventieve maatregelen een toezichthouder in een dergelijk geval zou kunnen nemen. Deze opsomming is niet limitatief. Het voorstel brengt geen wijziging aan in de bestaande interventieladder in Solvency II. De in het voorstel gespecificeerde herstelmaatregelen kunnen derhalve worden toegepast vanaf het moment dat de verzekeraar het solvabiliteitskapitaalvereiste (SCR) onderschrijft, zoals thans ook het geval is onder de richtlijn Solvency II.

Het richtlijnvoorstel voorziet in minimumharmonisatie van het afwikkelingsinstrumentarium.

Op grond van het voorstel dienen de lidstaten een autoriteit aan te wijzen die belast is met de afwikkeling van verzekeraars en verzekeringsgroepen. Deze afwikkelingsautoriteit dient daartoe van tevoren afwikkelingsplannen op te stellen na raadpleging van de toezichtautoriteit. In het afwikkelplan wordt opgenomen welke afwikkelingsmaatregelen de afwikkelingsautoriteit kan nemen in het geval de verzekeraar of verzekeringsgroep aan de voorwaarden voor resolutie voldoet. Een versimpeld regime kan door de afwikkelingsautoriteit worden toegepast op verzekeraars waarvan de impact van een eventueel falen beperkt zijn. De afwikkelingsautoriteiten beoordelen de afwikkelbaarheid van de verzekeraar. Indien de afwikkelingsautoriteit van mening is dat er substantiële obstakels zijn voor afwikkelbaarheid dient de verzekeraar voorstellen te doen om deze obstakels weg te nemen. Als de afwikkelingsautoriteit deze voorstellen onvoldoende acht, kan de afwikkelingsautoriteit alternatieve maatregelen nemen.

Om de afwikkeling van een verzekeraar op ordentelijke wijze te laten verlopen is voorzien in een aantal afwikkelingsinstrumenten, met als doel de continuïteit van de verzekeringsportefeuille te waarborgen. Toepassing van het afwikkelinstrumentarium en bail-in wordt begrensd door het principe dat schuldeisers, waaronder polishouders, in resolutie niet slechter af mogen zijn dan in faillissement (NCWO-beginsel). Lidstaten hebben daarbij de mogelijkheid om (een deel van) de waarde van specifieke verzekeringen te garanderen, door middel van een nationaal verzekeringsgarantiestelsel (Insurance Guarantee Schemes, IGSs). Zoals nu ook al het geval is blijft dit een lidstaatoptie. In haar toelichting hierbij geeft de Commissie aan de invoering van een geharmoniseerd raamwerk voor nationale IGSs momenteel onverstandig te vinden. De Commissie wijst daarbij onder meer op de hoge kosten die met de invoering van een IGS gepaard kunnen gaan, mede in het licht van de economische onzekerheden die veroorzaakt zijn door de Covid-19-pandemie, en de noodzakelijke focus op het economische herstel in de EU².

Voor het inzetten van het afwikkelingsinstrumentarium is nodig dat de afwikkelingsautoriteit heeft vastgesteld dat aan drie vereisten wordt voldaan: de verzekeraar faalt of zal waarschijnlijk falen, het valt redelijk

² Momenteel wordt, naar aanleiding van een verzoek daartoe van de Eerste Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel herstel en afwikkeling van verzekeraars, onderzoek gedaan naar de kosten en baten van een IGS in Nederland. De Eerste en Tweede Kamer zijn op 27 september 2021 over de opzet van dit onderzoek geïnformeerd. Kamerstuk 32 545, nr. 146

kerwijs te verwachten dat met enige private of toezichtmaatregel het falen van de verzekeraar binnen een redelijke termijn kan worden voorkomen en, ten derde, de afwikkeling van de verzekeraar dient in het algemeen belang te zijn. Indien niet aan alle drie vereisten wordt voldaan, maar een verzekeraar slechts voldoet aan de eerste twee vereisten en niet aan het derde vereiste dat afwikkeling in het algemeen belang is, wordt deze op ordelijke wijze geliquideerd in overeenstemming met de normale insolventieprocedures.

Het voorstel bevat een aantal belangrijke bepalingen met betrekking tot de besluitvorming en informatie-uitwisseling in het geval van verzekeringsgroepen die in verschillende lidstaten actief zijn, waaronder het instellen van afwikkelingscolleges. De nationale afwikkelingsautoriteit blijft daarbij volledig verantwoordelijk voor nationale afwikkelingsbesluiten. Ook bevat het voorstel bepalingen met betrekking tot de erkenning en uitvoering van derde-land afwikkelingsbesluiten en samenwerking en informatie-uitwisseling met derde-land afwikkelingsautoriteiten.

b) Impact assessment Commissie

De Impact assessment (IA) voor dit voorstel maakt deel uit van de IA van het Solvency II voorstel. Ten aanzien van dit voorstel wordt in de IA geconcludeerd dat de invoering van een herstel- en afwikkelingskader een aantal gesignaleerde problemen oplost, met name een waargenomen gebrek aan planning en voorbereiding, het risico op (te) late interventies, een gebrek aan instrumentarium en het gebrek aan coördinatie ten aanzien van grensoverschrijdende groepen die (bijna) falen. Tevens wordt geconcludeerd dat het noodzakelijk is om specifieke voorwaarden te definiëren voor het toepassen van het afwikkelingsinstrumentarium, en dat het creëren van een geharmoniseerde set bevoegdheden om het falen van verzekeraars te voorkomen dan wel te adresseren, zal bijdragen aan een gelijk speelveld en het voorkomen van toezichtarbitrage.

De kosten voor nationale toezichts- en afwikkelingsautoriteiten (in Nederland is dit DNB) voortvloeiend uit het voorstel hangen met name samen met de planningsvereisten en de analyse van de afwikkelbaarheid van verzekeraars. Voor de verzekeraars zullen de kosten met name samenhangen met het opstellen en bijhouden van de voorbereidende crisisplannen, het verstrekken van informatie ten behoeve van resolutieplanning en met mogelijke aanpassingen die moeten worden gedaan om obstakels voor afwikkelbaarheid weg te nemen. De exacte rapportageverplichtingen voor verzekeraars zullen, op grond van het Commissievoorstel, nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving, waardoor de daarmee gepaard gaande kosten afhankelijk zijn van deze nadere uitwerking.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland kent al sinds de inwerkingtreding van de Wet herstel en afwikkeling verzekeraars in 2019 een wettelijk kader voor herstel en afwikkeling van verzekeraars, met DNB als de bevoegde afwikkelingsautoriteit. In de Wet op het financieel toezicht (Wft) is geregeld dat alle verzekeringsgroepen en zelfstandige verzekeraars die vallen onder de richtlijn Solvency II voorbereidende crisisplannen opstellen. Hierin analyseren zij stress-scenario's en herstelmaatregelen, en geven zij aan wat de triggers zijn voor activering van het voorbereidend crisisplan, zoals het doorbreken van het SCR of het minimumkapitaalvereiste (MCR). Tevens stelt DNB voor deze verzekeraars en verzekeringsgroepen

afwikkelingsplannen op en DNB evalueert deze periodiek. DNB kan afzien van het opstellen van een afwikkelingsplan als dat, gelet op de specifieke kenmerken van een betreffende verzekeraar of verzekeringsgroep, onnodig wordt geacht, gelet op het publieke belang. Op basis van de afwikkelingsplannen beoordeelt DNB de afwikkelbaarheid van de verzekeraar en kan zij de verzekeraar verplichten specifieke maatregelen te treffen om belemmeringen voor de afwikkelbaarheid weg te nemen.

Er wordt pas overgegaan tot afwikkeling indien de herstelmaatregelen uit de richtlijn Solvency II zijn uitgeput. Voor het in gang zetten van de afwikkeling van de verzekeraar gelden dezelfde eisen als die in het onderhavige voorstel zijn opgenomen: de verzekeraar faalt of zal waarschijnlijk falen, er bestaat geen redelijk vooruitzicht dat een private oplossing of de inzet van het reguliere toezichtinstrumentarium de situatie ten goede zal keren en, ten slotte, de afwikkeling van de verzekeraar dient in het algemeen belang te zijn.

De doelstellingen van het Nederlandse systeem voor herstel en afwikkeling van verzekeraars zijn de bescherming van polishouders, het voorkomen van grote maatschappelijke gevolgen, het voorkomen van significante nadelige gevolgen voor de financiële markten of de economie of het voorkomen van de inzet van overheidswege te verstrekken financiële middelen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland kent sinds 2019 een kader voor herstel en afwikkeling van verzekeraars als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet herstel en afwikkeling verzekeraars. Dit bestaande nationale kader komt in grote mate overeen met hetgeen wordt voorgesteld in het richtlijnvoorstel. Het voorstel onderkent, net als het bestaande nationale kader, het belang van een ordentelijke afwikkeling van verzekeraars, gericht op continuering van de verzekeringsportefeuille. De regels omtrent het opstellen van een voorbereidend crisisplan, het nemen van herstelmaatregelen, het opstellen van afwikkelplannen, de toepassing van het afwikkelingsinstrumentarium zijn gelijk of zeer vergelijkbaar aan het huidige nationale kader. Op een aantal onderdelen wijkt het voorstel daarvan af, waaronder door een ruimere reikwijdte van de verplichting tot het opstellen van voorbereidende crisisplannen en afwikkelingsplannen en een lagere drempel voor het toepassen van resolutie. De Nederlandse inzet is er in dit verband primair op gericht dat de richtlijn ruimte zal blijven bieden aan lidstaten om eventuele aanvullende afwikkelingsinstrumenten in te voeren of, zoals in het geval van Nederland, te handhaven. Dit past bij de bredere Nederlandse inzet die zich richt op minimumharmonisatie.

Het kabinet staat in algemene zin positief tegenover het voorstel en onderschrijft dat het op EU-niveau introduceren van regels omtrent herstel en afwikkeling van verzekeraars bijdraagt aan een betere bescherming van polishouders, met name wanneer sprake is van een grensoverschrijdend element. Een grensoverschrijdend element ontstaat wanneer een verzekeringsgroep actief is in meerdere lidstaten. Juist als gevolg van de invoering van de richtlijn Solvency II in 2016 zijn in Nederland steeds meer bijkantoren van buitenlandse verzekeraars gevestigd en vestigen Nederlandse verzekeraars bijkantoren in andere lidstaten. Ook door het toenemende gebruik van het internet voor het afsluiten van verzekeringen stijgt de grensoverschrijdende dienstverlening. In dat verband staat het kabinet ook positief tegenover de in het voorstel opgenomen bepalingen inzake de samenwerking tussen de nationale autoriteiten van de verschillende lidstaten. Het kabinet houdt

oog voor die elementen in het voorstel die afwijken van het huidige nationale kader.

De inzet van het kabinet is er op gericht om, door middel van minimum-harmonisatie, 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. In dit verband zal het kabinet aandacht 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.

Het voorstel bevat een aantal elementen die afkomstig zijn van het afwikkelingsraamwerk voor banken (zoals opgenomen in de BRRD Richtlijn³). Het kabinet zal hierbij kritisch kijken of deze elementen passend zijn. Zo is «het garanderen van de continuïteit van de kritieke functies» als een doelstelling voor afwikkeling in het voorstel opgenomen. Deze doelstelling staat eensluidend in de BRRD. Een verzekeraar of verzekeringsgroep kent, in tegenstelling tot een bank, echter geen andere kritieke functie dan de prudente uitvoering van het verzekeringsbedrijf; oftewel de verkoop en het beheer van verzekeringspolissen voor polishouders binnen de Unie. De andere functies van de verzekeraar, zoals bijvoorbeeld de rol van institutionele belegger en in de werkgelegenheid zijn in deze context niet aan te merken als kritieke functies. Banken kennen wel kritieke functies naast het beheer van de spaargelden van klanten, bijvoorbeeld het laten functioneren van het betalingsverkeer. Dit betekent ook dat het besluit van de afwikkelingsautoriteit voor welke verzekeraars of verzekeringsgroepen het opstellen van een afwikkelplan noodzakelijk is, gezien moet worden in het licht van de wenselijkheid van de voortzetting van de verzekeringscontracten voor de polishouder en begunstigden. Dit met het doel om de uitvoeringskosten voor zowel de afwikkelingsautoriteit, als de verzekeringssector, en daarmee de kostenopslagen voor polishouders, zoveel mogelijk te beperken.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Nederland heeft in de aanloop op deze onderhandelingen contact gehad met verschillende lidstaten. Een aantal van deze lidstaten heeft samen met Nederland middels een non-paper hun voorkeur kenbaar gemaakt voor de harmonisatie van herstel- en afwikkelingskaders voor verzekeraars in de EU.⁴ Er zijn echter ook verschillende lidstaten die thans geen herstel- en afwikkelingskader voor verzekeraars hebben en hier ook niet de noodzaak van inzien, bijvoorbeeld omdat zij polishouders op andere wijzen beschermen.

Het voorstel zal in de Commissie economische en monetaire zaken van het Europees Parlement (ECON) worden behandeld. De verwachting is dat het Europees Parlement in ieder geval oog zal hebben voor het belang van bescherming van polishouders.

³ Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees Parlement en de Raad

⁴ Kamerstuk 32 013, nr. 238.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid maatregelen vast te stellen die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Door de harmonisatie van minimumeisen op het gebied van het herstel en afwikkeling van verzekeraars in de interne markt, scheidt het voorstel een gelijk speelveld voor alle lidstaten. Daarmee en met de bevordering van samenwerking tussen nationale autoriteiten bij grensoverschrijdende groepen draagt het voorstel bij aan de verdere verwezenlijking van een interne markt voor verzekeringen. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om de regels en procedures voor het herstel en de afwikkeling van verzekeraars te harmoniseren. Gelet op het (toenemend) grensoverschrijdend karakter van de dienstverlening van verzekeraars kan dit onderwerp onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is adequate herstel en afwikkelingsregelgeving op EU-niveau geboden. Door de voorgestelde harmonisatie van het herstel- en afwikkelingskader wordt een gelijk speelveld op het terrein van verzekeraars en groepen verzekeraars gecreëerd en worden belemmeringen op de interne markt voor verzekeraars weggenomen. Bovendien kan met optreden op EU-niveau grensoverschrijdend falen van verzekeraars of groepen verzekeraars worden ondervangen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om bij te dragen aan de bescherming van polishouders, andere begunstigen en getroffen partijen, een negatieve impact op de reële economie te mitigeren en negatieve effecten op de financiële markten en de kosten voor de belastingbetaler te minimaliseren. Om dit doel te bereiken doet de Commissie voorstellen voor minimumharmonisatie van de regels en procedures voor het herstel en de afwikkeling van (her)verzekeraars en verzekeringsgroepen. Een faillissement of ongecontroleerde afwikkeling van een verzekeraar kan grote gevolgen hebben voor polishouders en andere getroffen partijen en kunnen tot grote maatschappelijke onrust leiden. Het voorstel bevat regels waarmee herstel en afwikkeling op een ordentelijke wijze plaats kan vinden. Daarmee is het voorstel geschikt om de doelstelling te bereiken. De keuze voor het instrument van de richtlijn acht het kabinet in dit licht de juiste, gezien het onderwerp herstel en afwikkeling raakt aan niet-geharmoniseerde gebieden van nationaal recht, zoals het insolventie- en goederenrecht. Door de keuze voor een richtlijn met minimumharmonisatie kan het kader worden geïmplementeerd op een manier die het beoogde effect bereikt maar met inachtneming van de specifieke kenmerken van de relevante nationale wetgeving.

Bovendien gaat het voorgestelde optreden in beginsel niet verder dan noodzakelijk. Om buitensporige administratieve lasten en kosten voor verzekeraars en autoriteiten te beperken, bevat het voorstel evenredige

eisen die rekening houden met de aard, schaal en complexiteit van de organisatie, activiteiten en diensten van een verzekeraar. Dit geldt voor de reikwijdte van ondernemingen die onderworpen zouden zijn aan preventieve herstelplanning en afwikkelingsplanning; autoriteiten kunnen ook toestaan dat verzekeraars worden onderworpen aan een vereenvoudigde reeks verplichtingen bij het ontwikkelen en onderhouden van hun plannen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of medeoverheden

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor de rijksoverheid en de medeoverheden. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De financiële consequenties zullen naar verwachting beperkt zijn. Eventuele consequenties zullen vooral gelegen zijn in een mogelijk ruimere reikwijdte t.o.v. de vigerende nationale regelgeving. Voor de verzekeraars zullen eventuele kosten als gevolg van het Commissie-voorstel met name samenhangen met het opstellen en bijhouden van de voorbereidende crisisplannen, het verstrekken van informatie ten behoeve van resolutieplanning en met mogelijke aanpassingen die moeten worden gedaan om obstakels voor afwikkelbaarheid weg te nemen. De gevolgen voor regeldruk voor verzekeraars zullen naar verwachting echter beperkt zijn, omdat de uit het voorstel voortvloeiende verplichtingen in overwegende mate al onderdeel uitmaken van de nationale wetgeving. De inzet van het kabinet zal zijn om eventuele aanvullende lastendruk zo veel mogelijk te beperken.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel leidt tot een gelijk spelveld voor Nederlandse verzekeraars op de Europese verzekeringsmarkt.

6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)*

Met de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars heeft Nederland reeds een groot aantal van de door de Commissie voorgestelde bevoegdheden in de Wft en de Faillissementswet opgenomen. Die bevoegdheden komen op hoofdlijnen overeen met de door de Commissie voorgestelde regels; de Nederlandse wetgeving behoeft naar verwachting op deze punten dan ook niet ingrijpend te worden gewijzigd wanneer het voorstel zou worden aanvaard.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen (ex artikel 290 VWEU) vast te stellen op basis van ontwerpen van technische normen die door de *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA) zijn ontwikkeld. Deze bevoegdheid ziet op de volgende onderwerpen: nadere specificaties van de informatie die in preventieve herstelplannen moet worden opgenomen (art. 5 lid 12); specificaties van de inhoud van (groeps)afwikkelplannen (art. 9 lid 8 en art. 10 lid 4); specificaties van de aangelegenheden en criteria voor de beoordeling van de afwikkelbaarheid (art. 13 lid 3); specificaties van de methodieken van verschillende waarderingselementen, te weten marktwaardewaarderingen (art. 24 lid 6 en art. 25 lid 4) en NCWO waarderingen (art. 54 lid 4) bij afwikkeling; specificaties van de inhoud van contractuele bepalingen die krachtens het voorstel moeten worden opgenomen in financiële overeenkomsten die onder het recht van een derde land vallen (art. 50 lid 5); specificaties van de operationele werking van afwikkelingscolleges voor de uitvoering van de taken die in het voorstel aan afwikkelingscolleges zijn toebedeeld (art. 68 lid 6).

Toekenning van bovenstaande bevoegdheden aan de Commissie is mogelijk, nu het hier niet om essentiële onderdelen gaat. Het kabinet acht het toekennen van de bevoegdheid aan de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen volgens de procedure van de EIOPA-verordening op de bovenstaande punten tevens wenselijk omdat het de uitwerking van de details van een regeling betreft. Het is onwenselijk daarmee de wetgevingsprocedure te belasten. Het kabinet signaleert echter één onderwerp waarvoor dit niet geldt, namelijk de bevoegdheden t.a.v. de waarderingmethodieken: de NCWO-waardering en de marktwaardewaarderingen. De NCWO-waardering zou in het voorstel zelf moeten worden opgenomen, omdat deze sterk raakt aan het niet-geharmoniseerde insolventierecht. De marktwaardewaarderingen betreffen reeds in Solvency II en de IAS-Verordening vastgestelde waarderingmethodieken, waardoor het wenselijk is hier in de richtlijn zelf naar te verwijzen. Door deze waarderingen in het voorstel zelf op te nemen kan er in de wetgevingsprocedure op worden toegezien dat de waarderingmethodieken in lijn met respectievelijk de lidstatelijke faillissementsrechten en de andere waarderingmethodieken uit het Unierecht is.

De gedelegeerde handelingen leiden tot aanvullingen van de richtlijn, waardoor delegatie (i.p.v. uitvoering) voor de hand ligt. De vaststelling van deze gedelegeerde handelingen vindt plaats volgens de procedure uit de EIOPA-verordening (artikel 10–14 van Verordening (EU) nr. 1094/2010). Volgens die procedure worden ontwerphandelingen zoals voorbereid door EIOPA aan de Commissie voorgelegd, waarna de Commissie de gedelegeerde handeling kan vaststellen. De vastgestelde handeling wordt voorafgaand aan de inwerkingtreding aan het Europees Parlement en de Raad toegezonden. Het Europees Parlement en de Raad kunnen bezwaar aantekenen tegen door de Commissie vastgestelde gedelegeerde handelingen. Indien het Europees Parlement of de Raad bezwaar aantekent, treedt de handeling in kwestie niet in werking.

De bevoegdheden zijn naar het oordeel van het kabinet goed afgebakend. Wat betreft de (nadere) specificaties van de inhoud van herstel- en afwikkelplannen en de aangelegenheden en criteria voor de beoordeling van afwikkelbaarheid blijft het zaak dat deze op richtlijn-niveau niet-limitatief geformuleerd blijven. Dit is van belang zodat er voor het overige nog ruimte is voor het stellen van aanvullende nationale normen

en waarborgt bovendien het karakter van de richtlijn als minimum-harmonisatie.

Het voorstel geeft de Commissie tevens de bevoegdheid uitvoeringshandelingen (ex artikel 291 VWEU) vast te stellen op basis van ontwerpen van door EIOPA ontwikkelde technische normen. Deze bevoegdheid ziet op de inhoud van standaardformulieren en sjablonen voor het verstrekken van informatie ten behoeve van afwikkelingsplannen (art. 12 lid 3). De betreffende uitvoeringshandelingen zijn erop gericht de richtlijn in de lidstaten volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren, waardoor de keuze voor uitvoeringshandelingen (in plaats van gedelegeerde handelingen) voor de hand ligt. De uitvoeringsnormen zijn slechts van technische aard, houden geen strategische beslissingen of beleidskeuzen in en bepalen inhoudelijk de voorwaarden voor de toepassing van die handelingen, waardoor het niet gaat om het vaststellen van essentiële onderdelen en het toekennen van deze bevoegdheden mogelijk is.

Het kabinet acht het toekennen van de bevoegdheid aan de Commissie om deze uitvoeringshandelingen vast te stellen tevens wenselijk, om de wetgevingsprocedure niet te belasten met het vaststellen van dit soort voorschriften van meer administratieve aard. De vaststelling van deze uitvoeringshandelingen vindt zoals gebruikelijk in het Europees verzeke­ringsrecht plaats volgens de bijzondere procedure uit de EIOPA-verordening (artikel 15 van Verordening (EU) nr. 1094/2010). Deze houdt in essentie in dat EIOPA ontwerpen van technische uitvoeringsnormen ter vaststelling aan de Commissie voorlegt. De Commissie informeert in elke stap van het proces onmiddellijk het Europees Parlement en de Raad over de inhoud daarvan. De lidstaten worden via de Raad geïnformeerd.

c) Voorgestelde implementatietermijn

De richtlijn moet 18 maanden nadat deze in werking is getreden zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Deze termijn is, gezien de complexiteit en het te doorlopen wetgevingstraject naar het oordeel van het kabinet te kort. Het kabinet zal vragen om verlenging van deze termijn naar 2 jaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het kabinet hecht waarde aan de evaluatie van regelgeving en zal aandacht vragen voor het opnemen van een evaluatiebepaling in het voorstel, al dan niet binnen de voorgenomen evaluatie van de voorgestelde herziening van Solvency II.

Het voorstel bevat geen horizonbepaling en dat is naar het oordeel van het kabinet ook wenselijk. Het zou gelet op de doelen van het voorstel niet passend zijn om de werkingsduur van de voorgestelde richtlijn te beperken.

e) Constitutionele toets

Het voorstel is in overeenstemming met de grondrechten en neemt de beginselen in acht die worden erkend in met name door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Relevant zijn met name het recht op eigendom, de vrijheid van ondernemerschap, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht op een onpartijdig gerecht. Het voorstel zal moeten worden toegepast in overeenstemming met die rechten.

Elke inmenging in de rechten van aandeelhouders en schuldeisers die het gevolg is van afwikkeling moet verenigbaar zijn met het Handvest en het EVRM. In het bijzonder wanneer schuldeisers binnen dezelfde klasse verschillend worden behandeld in het kader van afwikkelingsmaatregelen, moeten dergelijke verschillen worden gerechtvaardigd in het algemeen belang en in verhouding staan tot de risico's die worden aangepakt. Betrokken schuldeisers, waaronder polishouders mogen geen grotere verliezen lijden dan ze zouden hebben geleden als de verzekeraar was geliquideerd volgens de normale insolventieprocedure op het moment dat het afwikkelingsbesluit wordt genomen. Het voorstel bevat een lagere drempel voor de afwikkelingsautoriteit om over te gaan tot afwikkeling dan het huidige wettelijke kader. Gezien de ingrijpendheid van de afwikkelingsinstrumenten heeft dit de aandacht van het kabinet.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

DNB is al toezichhouder en afwikkelingsautoriteit op het gebied van verzekeraars, op grond van het huidige wettelijk kader zoals dat geldt sinds de inwerkingtreding van de Wet herstel en afwikkeling verzekeraars. De implicaties die het voorstel met zich brengt voor DNB zullen naar verwachting dan ook beperkt blijven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.