

Vergaderjaar 2022–2023

29 507

Regels voor de financiële dienstverlening (Wet financiële dienstverlening)

Nr. 160

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2023

Op 8 december 2020 ging levensverzekeraar Nederlandsche Algemeene Maatschappij van Levensverzekering Conservatrix N.V. (hierna: Conservatrix) failliet. Sindsdien zijn de door de rechtbank Amsterdam benoemde curatoren bezig met de afwikkeling van het faillissement van Conservatrix. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van de afwikkeling van het faillissement. Ook informeer ik u over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie Conservatrix. Ten slotte informeer ik u in deze brief over de stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen over de Insurance Recovery and Resolution Directive (IRR), vanwege de raakvlakken met bovengenoemde onderwerpen.

Voortgang afwikkeling faillissement

De curatoren hebben in de gepubliceerde openbare faillissementsverslagen periodiek verslag gedaan van de voortgang van hun werkzaamheden.¹ Deze werkzaamheden zijn met name gericht geweest op het onderzoeken van de mogelijkheid om de verzekeringsportefeuille van Conservatrix over te dragen aan een andere partij. Bij de afwikkeling van het faillissement zijn de curatoren geadviseerd door een zogenaamde voorlopige commissie van schuldeisers. Deze commissie is op verzoek van enkele polishouders op 3 maart 2021 door de rechtbank Amsterdam ingesteld en bestaat uit drie polishouders.

De verzekeringsportefeuille is op 1 januari 2023 overgedragen aan Waard Leven N.V. De onderhandelingen met Waard Leven N.V. hebben ruim een jaar in beslag genomen. Op hoofdlijnen betekent de overdracht voor de polishouders dat de verzekeringscontracten worden gecontinueerd. De opgebouwde rechten op uitkeringen onder hun polis zijn daarbij wel met

¹ Deze faillissementsverslagen zijn te raadplegen op www.conservatrix.nl.

10% gekort² en het gegarandeerd rendement op nog te betalen premies en het recht op toekomstige winstdeling zijn geschrapt. Er is niet gekort op de pensioenaanspraken van het (voormalige en huidige) eigen personeel van Conservatrix en de voormalige groepsvennootschappen van Conservatrix, omdat aanspraken van deze groep een hogere positie hebben in de rangorde van faillissement. Polishouders die voorafgaand aan de overdracht voorlopige uitkeringen hebben ontvangen, waarbij een kortingspercentage van 80% is gehanteerd, worden tot een uitkeringspercentage van 90% nabetaald. De genoemde wijzigingen in de polisvoorwaarden zijn heel vervelend voor de polishouders. Ze waren nodig om een overdracht te realiseren, zodat polissen gecontinueerd konden worden en een hogere korting kon worden vermeden. De rechter heeft de wijzigingen goedgekeurd.

Met deze overdracht hebben de polishouders, na een onzekere periode, nu meer duidelijkheid over de gevolgen van het faillissement voor hun verzekering.

De curatoren verwachten dat de verificatievergadering in het faillissement in het najaar van 2023 kan worden gehouden.³ Of er na de verificatievergadering nog een nadere uitkering zal plaatsvinden is onzeker. Ten slotte zijn de curatoren momenteel bezig met het wettelijk verplichte onderzoek naar de oorzaken van het faillissement. De curatoren streven ernaar om het onderzoek voor het einde van het jaar af te ronden.

Voortgang implementatie aanbevelingen Evaluatiecommissie Conservatrix

Tevens wil ik u informeren over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen die de Evaluatiecommissie Conservatrix in haar rapport⁴ heeft gedaan. De Evaluatiecommissie deed zeven aanbevelingen.

Vier aanbevelingen waren gericht aan DNB en zagen op (samengevat):

- het meewegen van risico's van bijzondere eigendomsstructuren;
- de betrouwbaarheidstoetsing van natuurlijke personen;
- informatie-uitwisseling met lokale (buitenlandse) toezichhouders;
- het voorkomen van *confirmation bias*.

Drie aanbevelingen hadden betrekking op de toereikendheid van het wettelijk kader:

- het regelmatig nagaan of bestaande regels nog beantwoorden aan de doelstellingen waarvoor zij zijn opgesteld;
- het nader bezien of de doelstelling in de algemeenbelangtest in de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars (hierna: Whav) die betrekking heeft op polishouders kan worden aangemerkt als een zelfstandige doelstelling met het oog op bescherming van de polishouders als fundamentele doelstelling van het verzekeringsrecht;
- het doen van onderzoek naar de wenselijkheid van een verzekeringsgarantiestelsel (*Insurance Guarantee Scheme*, IGS) en andere beschermingsmechanismen.

² Eerder werd een voorlopig kortingspercentage van 30% en later een voorlopig kortingspercentage van 20% toegepast.

³ Tijdens de verificatievergadering worden de vorderingen van alle schuldeisers, waaronder de vorderingen van polishouders, definitief vastgesteld.

⁴ Kamerstuk 29 507, nr. 157.

Implementatie aanbevelingen gericht aan DNB

Zoals ik schreef in mijn reactie op het rapport van de Evaluatiecommissie⁵, is DNB voortvarend aan de slag gegaan om de aanbevelingen in te passen in het risicogebaseerde toezicht. DNB heeft daartoe meerdere acties geïdentificeerd en mij periodiek geïnformeerd over de voortgang van de implementatie daarvan. Inmiddels heeft DNB mij bij brief medegedeeld dat de opvolging van de aanbevelingen per 1 april 2023 is afgerond. Deze brief is als bijlage bijgevoegd.

Voorbeelden van belangrijke acties die DNB heeft geïmplementeerd, zijn:

1. Bijzondere eigendomsstructuren zijn als verzwarende risico-indicator in het model Risico-gebaseerd Toetsen van DNB toegevoegd.
2. Het beoordelingskader dat DNB hanteert voor verklaringen van geen bezwaar (vvgb's) die aandeelhouders moeten aanvragen voor verkrijging of vergroting van hun deelneming in verzekeraars, is geactualiseerd met de kaders en beleidsuitgangspunten die binnen DNB zijn vastgesteld rond macht en invloed van aandeelhouders.
3. Er zijn richtsnoeren opgesteld op basis van casuïstiek waarmee toezichthouders rekening kunnen houden om gedragingen te onderkennen gerelateerd aan bijzondere eigendomsstructuren.
4. In de Q&A over herverzekeringen die DNB heeft gepubliceerd op haar website, is opgenomen dat DNB verzekeraars bij internationale herverzekeringen vraagt een beoordeling te maken van de mogelijke impact van lokale wetgeving op de werking van de herverzekering en een eventuele zekerheidsstelling.
5. Er is intern beleid opgesteld voor het organiseren van kritische tegenspraak door en jegens externe adviseurs, in het bijzonder bij complexe interventietrajecten.
6. Er is een interne opleiding opgezet met de *lessons learned* naar aanleiding van de Conservatrix-casus. De verdere uitrol – gericht op alle DNB'ers die met verzekeringstoezicht te maken hebben – zal in de loop van 2023 plaatsvinden.

Met de genomen acties heeft DNB belangrijke stappen gezet om de lessen uit de casus Conservatrix onder de aandacht te brengen in de organisatie en mee te nemen in haar risicogebaseerde toezicht in de toekomst. Ik zal in mijn doorlopende contact met DNB spreken over de ervaringen met het gewijzigde beleid.

Implementatie aanbevelingen met betrekking tot de toereikendheid van het wettelijk kader

De aanbeveling om regelmatig na te gaan of bestaande regels nog beantwoorden aan de doelstelling waarvoor zij zijn opgesteld, wordt telkens meegewogen bij periodieke wijzigingstrajecten. In dat verband wijs ik graag op het lopende wetgevingstraject van de Wijzigingswet herstel en afwikkeling van verzekeraars. Dit voorstel ziet op het stroomlijnen van het rechtsbeschermingsregime bij de afwikkeling van verzekeraars en het doorvoeren van een aantal verbeteringen in het resolutie- raamwerk voor verzekeraars. Deze wijzigingen zijn het resultaat van in de praktijk geconstateerde verbeterpunten.

De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft begin van dit jaar haar advies uitgebracht over het voorstel.⁶ Het wetsvoorstel is op 1 maart 2023 (Kamerstuk 36 314) ingediend bij uw Kamer.

⁵ Kamerstuk 29 507, nr. 158.

⁶ Advies nr. W06.22.00155/III van 4 januari 2023.

De Evaluatiecommissie deed ook de aanbeveling om de algemeenbelangtest te herzien. Ik schreef daarover eerder aan uw Kamer dat ik onderschrijf dat de bescherming van de belangen van polishouders een belangrijke doelstelling is van het verzekeringsrecht, maar dat dit onverlet laat dat de toepassing van het afwikkelingsinstrumentarium proportioneel moet zijn.⁷ In de onderhandelingen over het voorstel van de Europese Commissie voor de IRRD⁸ is dit punt ook aan de orde gekomen. In het op 20 december 2022 bereikte Raadsakkoord voor de IRRD is de bescherming van polishouders als zelfstandige doelstelling voor afwikkeling in resolutie opgenomen.⁹ Dat is in lijn met de aanbeveling van de Evaluatiecommissie. Dit betekent overigens niet automatisch dat een verzekeraar altijd in resolutie zal worden genomen. In het Raadsakkoord is op dit punt, net als in de Whav, opgenomen dat er alleen sprake is van een algemeen belang als de doelstellingen voor afwikkeling niet in dezelfde mate verwezenlijkt zouden worden indien de verzekeraar in faillissement zou worden geliquideerd.

Ten slotte deed de Evaluatiecommissie de aanbeveling om de wenselijkheid van een verzekeringsgarantiestelsel te onderzoeken en daarbij ook de vraag te betrekken hoe de positie van polishouders op andere wijze dan via garanties kan worden versterkt, bijvoorbeeld door het (beter) monitoren van ontwikkelingen bij hun verzekeraar. Ik heb in april 2022 het door KPMG uitgevoerde onderzoek naar de kosten en baten van de invoering van een IGS in Nederland aan uw Kamer gestuurd.¹⁰ Ik schreef toen dat ik met alle stakeholders in gesprek zou gaan om te kijken of en onder welke concrete randvoorwaarden een IGS aanvullend is en wenselijk en werkbaar zou zijn. Daartoe is op 7 maart 2023 een openbare consultatie gepubliceerd. Voor een nadere verkenning van de uitkomsten daarvan wordt op korte termijn een ronde tafel georganiseerd. Ik verwacht uw Kamer rond de zomer over de uitkomsten van de gesprekken te kunnen informeren.

Voortgang onderhandelingen over de IRRD

Zoals hierboven genoemd, is op 20 december 2022 een akkoord in de Raad bereikt over de het voorstel voor de IRRD en is in het Raadsakkoord ten aanzien van de algemeenbelangtest, conform het voorstel van de Europese Commissie, bescherming van de belangen van polishouders als zelfstandige doelstelling voor afwikkeling in resolutie opgenomen. Zodra het Europees Parlement de eerste lezing heeft afgerond zullen de triloogonderhandelingen worden gestart. Op dit moment is de eerste lezing van het Europees Parlement nog niet afgerond. De verwachting is dat de triloog onderhandelingen ten aanzien van dit richtlijnvoorstel niet meer voor de zomer zullen starten.

⁷ Kamerstuk 29 507, nr. 158.

⁸ Voorstel voor een richtlijn betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van verzekerings- en herverzekeringsondernemingen en tot wijziging van de Richtlijnen 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2009/138/EG, (EU) 2017/1132 en de Verordeningen (EU) nr. 1094/2010 en (EU) nr. 648/2012, COM(2021) 582 final.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/20/council-agrees-position-on-establishing-a-framework-for-the-recovery-and-resolution-of-insurance-and-reinsurance-undertakings-irrd/>.

¹⁰ Bijlage bij Kamerstuk 29 507, nr. 158.

De Nederlandse inzet is erop gericht om te waarborgen dat het uiteindelijke raamwerk zoveel mogelijk in lijn is met het reeds bestaande nationale wettelijk kader voor herstel en afwikkeling van verzekeraars. Deze inzet is in het Raadsakkoord in overgrote mate gerealiseerd.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag