

Vergaderjaar 2007–2008

31 131

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met de uitvoering van Richtlijn nr. 2005/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 november 2005 betreffende herverzekering en houdende wijziging van Richtlijnen 73/239/EEG en 92/49/EEG van de Raad en van Richtlijnen 98/78/EG en 2002/83/EG (PbEU L 323)

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 3 maart 2008

Het verheugt mij dat de vaste commissie voor Financiën grondige aandacht heeft besteed aan de ondertoezichtstelling van herverzekeraars.

De leden van de vaste commissie voor Financiën (verder in dit nader verslag aangeduid als: de commissie) lazen in de nota naar aanleiding van het verslag dat de regering stelt dat de niet ruim bemeten implementatietermijnen die Brussel de lidstaten gunt, tijdige indiening van wetsvoorstellen ter implementatie van richtlijnen bemoeilijkt. In het onderhavige geval is een termijn van 16 november 2005 tot 10 december 2007 gegund. De commissie vroeg zich naar aanleiding hiervan af of de regering vindt dat een implementatietermijn van twee jaar voor Europese richtlijnen tijdige indiening van wetsvoorstellen bemoeilijkt en zo ja, of de regering Brussel ging verzoeken om langere implementatietermijnen.

De regering heeft in haar nota naar aanleiding van het verslag eerst specifiek uiteen gezet waarom Nederland de implementatietermijn van de richtlijn herverzekering had overschreden. Het antwoord kwam hierop neer dat het extra veel werk zou hebben opgeleverd wanneer de Nederlandse regering terstond na de totstandkoming van de richtlijn gelijktijdig twee bezigheden zou hebben ondernomen: (1) omzetting van de richtlijn in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en (2) opneming van de richtlijn in wat toen nog het voorstel voor de Wet op het financieel toezicht was. Vervolgens heeft de regering in de nota naar aanleiding van het verslag de vraag beantwoord welke acties worden ondernomen om te voorkomen dat de Kamer nogmaals wordt geconfronteerd met een zodanig korte tijd dat de kwaliteit van het wetgevingsproces onder druk staat. Daarbij is aan het slot als een overweging ten overvloede nog een opmerking gemaakt over de tijdige indiening van implementatiewetsvoorstellen. Opgemerkt is dat tijdige indiening wordt bemoeilijkt door drie factoren: (1) de wijze waarop Nederland veelal richtlijnen implementeert, namelijk door middel van omzetting van de richtlijn in een wet; (2) de in de richtlijn opgenomen implementatietermijnen; en (3) het gewenste overleg met de bedrijfstak. Deze wijze waarborgt overigens een zo zorgvuldig mogelijke implementatie. De opmerking van de Commissie in het nader verslag heeft betrekking op de tweede factor, de in de richtlijn opge-

nomen implementatietermijn. In een normale situatie is een implementatietermijn van twee jaar misschien niet ruim bemeten, maar wel voldoende, ook voor de wijze waarop Nederland richtlijnen implementeert. Tijdige implementatie is doorgaans mogelijk, mits daarvoor de nodige inspanning wordt geleverd. Daarom is opgemerkt dat tijdige indiening wordt «bemoedilijkt», niet: «verhinderd». In het geval van de richtlijn herverzekering deed zich evenwel de uitzonderlijke situatie voor dat tijdens het eerste jaar van de implementatietermijn de beschikbare menskracht op het ministerie van Financiën ook – en vooral – diende te worden aangewend voor wat toen nog het voorstel voor de Wet op het financieel toezicht was, een wetgevingsproject van een uitzonderlijke grote omvang. De opmerking in de nota naar aanleiding van het verslag betreffende de tijdige indiening van implementatiewetsvoorstellen dient dus niet aldus te worden begrepen dat een implementatietermijn van twee jaar voor Europese richtlijnen te kort zou zijn voor tijdige indiening van wetsvoorstellen.

De leden van de vaste commissie voor Financiën merkten op dat de regering het gewenste overleg met de bedrijfstak noemt als een factor die tijdige indiening van wetsvoorstellen bemoedilijkt. Zij stellen dat overleg met de bedrijfstak in bijna alle gevallen plaatsvindt naar aanleiding van een wetsvoorstel en niet voorafgaand aan het voorstel. De commissie vroeg zich af op welke wijze het gewenste overleg met de bedrijfstak dan tijdige indiening kan bemoedilijken. Voorts vroegen zij met wie het overleg in het onderhavige heeft plaatsgevonden en welke termijnen waren daarmee gemoed.

De hier aangehaalde passage doelt niet op de implementatie van de richtlijn herverzekering en dient dus ook niet te worden gezien als verklaring van de overschrijding van de termijn. De constatering van deze leden dat overleg in bijna alle gevallen plaatsvindt naar aanleiding van een wetsvoorstel is in het algemeen juist. In dit geval gaat het om de ondertoezichtstelling van een categorie ondernemingen die tot nu toe niet onder toezicht staat. Zij waren niet vertegenwoordigd door de bekende representatieve organisaties als het Verbond van Verzekeraars. In het onderhavige geval is tijd uitgetrokken om ook te spreken met vertegenwoordigers van captives, onder andere over de optie in de richtlijn met betrekking tot het minimumbedrag van het garantiefonds. Dit is gebeurd tijdens het opstellen van het wetsvoorstel. Daarna is er nog een tweede gespreksronde geweest waarin een aantal zaken aan de orde is gekomen met betrekking tot wat toezicht op herverzekeraars inhoudt. Ook is met de Nederlandsche Bank gesproken over het te voeren beleid met betrekking tot captives. Al met al hebben deze gesprekken over een periode van enkele maanden plaatsgevonden.

De commissie is van mening dat het tijdig implementeren van richtlijnen het signaal aan de financiële sector in binnen- en buitenland geeft en dat Nederland niet achter de feiten aanloopt, maar actief bezig is met internationale ontwikkelingen. Het geeft internationaal actieve ondernemingen ook de mogelijkheid om bij hun besluitvorming al op voorhand de Nederlandse situatie mee te nemen. Dat signaal kan volgens de commissie positief bijdragen aan het Nederlandse vestigingsklimaat. De regering gaf in haar beantwoording aan dat de achterstanden bij de implementatie van richtlijnen geleidelijk zullen verdwijnen. De commissie vroeg zich derhalve af of de regering de achterstanden niet veel sneller dan geleidelijk kan inlopen en of de regering kon toezeggen dat de Kamer tijdig wordt geïnformeerd als andere richtlijnen niet op tijd zullen worden geïmplementeerd. Zij vroeg voorts of de regering kan aangeven welke van de andere in het wetgevingsprogramma van de Directie Financiële Markten opgenomen wetgevingstrajecten vertraging hebben opgelopen en – per wetgevingstraject – hoe groot de vertraging is en wat de reden daarvoor is.

Verwezen wordt naar het antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie in nota naar aanleiding van het verslag. Aan implementatie van richtlijnen wordt nu prioriteit gegeven. Het vervolg van de procedures om wetsvoorstellen tot wet te verheffen neemt geruime tijd in beslag en het is dan ook niet reëel te verwachten dat opgelopen achterstanden zeer snel kunnen worden ingelopen. Wel wordt ernaar gestreefd om de indiening van de wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer te bespoedigen, zodat de druk op de behandeling kan afnemen.

De informatie over implementatie van richtlijnen is onder andere vervat in het wetgevingsprogramma van FM zoals dat regelmatig aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Er is ook de zogeheten i-timer (elektronisch overzicht implementatie van richtlijnen, bijgehouden door de ICER-i).

Naast de richtlijn herverzekering zijn de derde witwasrichtlijnen¹ en de transparantierichtlijn² niet tijdig geïmplementeerd. De redenen voor de vertragingen bij de implementatie van deze richtlijnen zijn dezelfde als die voor de vertraging bij de implementatie van de richtlijn herverzekering. Zie ook de brief aan DCO Sociaal en Financieel Commissie Financiën van 14 januari 2008 betreffende het kwartaaloverzicht implementatie richtlijnen (FM 2008-00079M). Het streven naar een tijdige implementatie van de MIFiD heeft veel inzet gevergd die ten koste is gegaan van andere wetgevingsprojecten.

Ook andere in het wetgevingsprogramma van de Directie Financiële Markten opgenomen wetgevingstrajecten hebben vertraging opgelopen. Om de planning juist te kunnen beoordelen, moet het doel van planning van het wetgevingsprogramma van de Directie Financiële Markten in de beschouwing worden betrokken. De planning dient om het planningsoverleg tussen medewerkers van het ministerie van Financiën en de griffier van de vaste commissie voor Financiën te vergemakkelijken. De planning is bedoeld als de uiting van een bij benadering bepaald voornemen en mag niet worden gezien als een toezegging tot de strikte naleving waarvan de Directie Financiële Markten zich heeft verbonden. Voor het beoogde doel is de planning afdoende. Voorts geldt dat vooral wat betreft wetsvoorstellen die niet dienen ter implementatie van Europese richtlijnen de planning met veel onzekerheden is omgeven. Daarvoor zijn enkele algemene oorzaken te noemen. De gegeven menskracht, die als gevolg van de taakstellingen ook onder druk staat, kan slechts eenmaal worden ingezet. Indien spoedeisende actuele zaken optreden, zal de behandeling van die zaken in de eerste plaats ten koste gaan van wetsvoorstellen die niet dienen ter implementatie van richtlijnen, maar eventueel ook van richtlijnimplementatie. Voorbeelden van die spoedeisende zaken zijn de affaire Van der Hoop, de verklaringen van geen bezwaar ten behoeve van Barclays en het consortium in verband met de deelnemingen in ABN AMRO, aandachtspunten met betrekking tot het vestigingsklimaat, aandacht voor verdere voorkoming van overkreditering, en overleg met alle betrokkenen over kwesties als beleggingsverzekeringen. Ook de nazorg van de Wft (het maken van tijdelijke regelingen, overleg met betrokkenen) heeft de nodige inzet gevergd. Voorts kunnen de volgende specifieke oorzaken worden genoemd met betrekking tot de volgende wetgevingstrajecten.

De werkzaamheden aan het voorstel van wet tot wijziging van het boetestelsel zijn later dan aanvankelijk gepland begonnen. De oorzaken hiervan liggen in de beschikbare capaciteit bij Financiën en de vertraging bij de totstandkoming van de vierde tranche Awb (consistentie tussen boetewet en Awb). De werkzaamheden aan de boetewet zijn nu goed op stoom; het wetsvoorstel zal naar verwachting in februari bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Herziening van de Wgt is opgehouden omdat tijdens de onderhandelingen over de betaaldienstenrichtlijn³ bleek dat deze richtlijn aanzienlijke gevolgen voor de Wgt heeft. Inmiddels heeft Financiën besloten voor te

¹ Richtlijn nr. 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Europese Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PbEU L 309); en Richtlijn nr. 2006/70/EG van de Europese Commissie van 1 augustus 2006 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de definitie van politiek prominente personen en wat betreft de technische criteria voor vereenvoudigde klantenonderzoekprocedures en voor vrijstellingen op grond van occasionele of zeer beperkte financiële activiteiten (PbEU L 214).

² Richtlijn nr. 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Europese Raad van 15 december 2004 betreffende de transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG (PbEU L 390).

³ Richtlijn nr. 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Europese Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt tot wijziging van de Richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van Richtlijn 97/5/EG (PbEU L 319).

stellen dat de Wgt door de implementatie van de betaaldienstenrichtlijn zal komen te vervallen.

In de planning van januari 2008 staat vermeld dat het wetsvoorstel wijziging Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfov) in verband met de bekostiging International Accounting Standard Boards (IASB) in februari 2008 bij de TK zal worden ingediend. Naar het zich nu laat aanzien dient het wetsvoorstel namelijk opnieuw langs de ministerraad te worden geleid (staat gepland voor de ministerraad van 29 februari 2008).

Naar aanleiding van het antwoord van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot de vraag op de hoeveelheid herverzekeraars, wil de commissie de regering verzoeken toe te lichten waarom de in dit antwoord bedoelde herverzekeraar ervoor heeft gekozen om in (alweer) Luxemburg zijn herverzekeringsactiviteiten te concentreren en niet in Nederland. Betekent dit, zo vroeg de commissie, dat het vestigingsklimaat voor herverzekeraars in Luxemburg beter is, en zo ja, wat gaat de regering hier dan aan doen?

Navraag bij de betrokken herverzekeraar heeft het volgende opgeleverd. De beslissing is genomen door de Zwitserse moedermaatschappij. Deze wilde een herstructurering van de activiteiten in de Europese Unie doorvoeren en heeft uiteindelijk gekozen voor Luxemburg. De nationale maatschappijen hebben bij het nemen van deze beslissing geen invloed gehad. De moedermaatschappij had al een aantal kernmaatschappijen in Luxemburg gevestigd vanwege onder andere de makkelijke bereikbaarheid vanuit Zwitserland en heeft ervoor gekozen daar nog meer activiteiten te concentreren. Vandaar dat ook de statutaire zetel van de herverzekeraar die nu nog zijn zetel in Nederland heeft aldaar zal worden gevestigd. Het vestigingsklimaat van Nederland heeft bij die beslissing geen rol gespeeld. Wel werd aangetekend dat er ook geen extra aantrekkelijke factoren aanwezig waren op het terrein van het vestigingsklimaat die voor Nederland de doorslag zouden kunnen geven.

Juist voorbeelden als het onderhavige hebben geleid tot het opstellen van een actieplan (Kamerstukken II, 2006/07, 31 064, nr. 5) en de oprichting van het Holland Financial Centre.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat de betrokken herverzekeraar de activiteiten in Nederland voortzet. Het verschil is dat er geen sprake meer zal zijn van een Nederlandse rechtspersoon, maar van een bijkantoor in Nederland van een herverzekeraar met zetel in Luxemburg.

Het is de commissie opgevallen dat de regering naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot de internationale juridische vraagstukken omschreven in het rapport «Discussion Paper on the Mutual Recognition of Reinsurance Supervision», slechts in gaat op één van de in het IAIS-rapport opgeworpen internationale juridische vraagstukken, te weten de wederzijdse erkenning. De commissie verzocht de regering ook nog op de andere vraagstukken in te gaan. De commissie vroeg of de regering daarbij in het bijzonder aandacht kan besteden aan de vraag in hoeverre dit rapport van de toezichthouders aanleiding zal zijn de huidige richtlijn weer te herzien of te laten herzien. Het IAIS rapport DP 3.1, *Discussion Paper on the Mutual Recognition of Reinsurance Supervision*, behelst een eerste inventarisatie en analyse van de wenselijkheden, mogelijkheden en mogelijke benaderingen van wereldwijde wederzijdse erkenning (Mutual Recognition) bij het toezicht op herverzekeraars. Het Discussion Paper is een eerste stap in die richting. De werkgroep die het Discussion Paper heeft opgesteld ziet het daarbij als zijn missie, in de oorspronkelijke bewoordingen:

- «to facilitate reinsurance by fostering the development of a framework for an efficient and effective international supervisory system;
- to allow supervisors to mutually recognise the quality of the supervision exercised by one another in their respective jurisdictions;

- to remove or alleviate unnecessary regulatory and supervisory requirements for reinsurers in host jurisdictions».

De IAIS werkgroep wil dit bereiken door een platform te creëren voor toezichthouders om ervaringen op te doen bij het wederzijds beoordelen van de equivalentie van elkaars toezichtssystemen en door het ontwikkelen van een «Guidance Paper on Mutual Recognition».

De richtlijn herverzekering regelt binnen de wederzijdse erkenning al binnen de Europese Unie. De richtlijn gaat immers uit van de beginselen van home country control en single licence. De vergunning, afgegeven aan een herverzekeraar door de toezichthouder van de lidstaat van de zetel geeft de bevoegdheid om in de gehele Europese Unie werkzaam te zijn en de lidstaat van ontvangst vertrouwt op het toezicht door de toezichthouder van de lidstaat van de zetel. Artikel 50 van de richtlijn herverzekering geeft daarenboven de mogelijkheid tot toepassing van het beginsel van wereldwijde wederzijdse erkenning, zoals door de IAIS beoogd. Deze mogelijkheid kan worden gerealiseerd ten opzichte van staten die geen lidstaat zijn in het geval in deze staten het toezicht dat op het uitoefenen van het bedrijf van herverzekeraar wordt gehouden in voldoende mate waarborgen biedt ten aanzien van de belangen die de richtlijn beoogt te beschermen. Het ligt in de rede dat de vraag of het toezicht in een bepaalde staat de bedoelde waarborgen biedt zo veel mogelijk op Europees niveau wordt gecoördineerd.

Het Discussion Paper identificeert een aantal problemen dat bij wederzijdse erkenning een rol speelt en noemt voorts een aantal specifieke problemen dat bij het toezicht op herverzekeraars optreedt. Het fundamentele probleem dat bij toezicht op grote herverzekeraars speelt is dat zij veelal via dochtermaatschappijen of bijkantoren wereldwijd opereren en dat lokale dochtermaatschappijen risico's doorgeven aan de groep. Het toezicht op lokale dochtermaatschappijen of bijkantoren kan dan niet zeer effectief zijn zonder de risico's van de groep als geheel in de beschouwing te betrekken. Indien echter iedere lokale toezichthouder de risico's van de groep als geheel in beeld probeert te krijgen, veroorzaakt dit veel dubbelres hetgeen niet efficiënt is en kostenverhogend zal werken.

De richtlijn herverzekering heeft alleen gelding in de Europese Unie en kan op dit moment dus geen oplossing bieden voor het hier geconstateerde punt. De regering is van mening dat de richtlijn wel een stap in de goede richting is. De regering onderschrijft de analyses van het Discussion Paper. Pas als de IAIS verdere stappen heeft gezet, bijvoorbeeld in de richting van een Guidance Paper, kan worden bezien wat de gevolgen ervan kunnen zijn en of er gevolgen zouden moeten zijn voor de richtlijn. Het moge duidelijk zijn dat gezien het internationale karakter van grote herverzekeraars verdere stappen in de richting van internationale samenwerking vergt en een zekere minimale convergentie van toezichtssystemen noodzakelijk maakt. Los daarvan is de regering van mening dat het wel dienstig is binnen de Europese Unie zoveel mogelijk één lijn te trekken bij de wederzijdse erkenning van staten die geen lidstaat zijn.

De commissie vraagt zich af of de regering kan toelichten hoe de beantwoording van de vraag over het onderhavige voorstel in verhouding tot Solvency II zich verhoudt tot haar antwoord op de volgende vraag, waarin staat dat voor herverzekeraars reeds in dit voorstel is gekozen voor «vooruitlopen» op Solvency II.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie is in het rapport naar aanleiding van het verslag opgemerkt dat de richtlijn herverzekering is gebaseerd op de huidige richtlijnen. Het richtlijnvoorstel Solvency II zal een vernieuwing doorvoeren voor de solvabiliteitsberekening. Vervolgens is in het daarop volgende antwoord geconstateerd dat artikel 38, tweede lid, van de richtlijn herverzekering een optie biedt. Hiervan is gebruik

gemaakt. Ook de berekeningswijze van de solvabiliteit is die van de huidige richtlijn. Ook wat dat betreft is derhalve geen sprake van vooruitlopen op Solvency II. De reden waarom van de optie gebruik is gemaakt, hangt wel nauw samen met het richtlijnvoorstel Solvency II. De solvabiliteitsvoorschriften voor levensherverzekering zijn in de huidige richtlijn herverzekering vrijwel geheel ontleend aan die van de eerste richtlijn schadeverzekering¹. Dat ligt voor de hand waar levensherverzekering met name betrekking heeft op de zogeheten risicoverzekeringen en daarmee overeenkomsten vertoont met het uitoefenen van het bedrijf van schadeverzekeraar. Dit geldt niet in het geval een levensherverzekeraar activiteiten verricht die zijn genoemd in artikel 38, tweede lid, van de richtlijn herverzekering. Dit betreft levensherverzekeringen met een belangrijke spaarcomponent. In dat geval ligt het meer voor de hand dat wordt aangesloten bij de desbetreffende voorschriften voor levensverzekeraars, waartoe de richtlijn de mogelijkheid biedt. Dit geldt temeer wanneer, zoals uiteengezet, in de komende richtlijn Solvency II de voorschriften die voor levensherverzekeraars gaan gelden dezelfde zullen zijn als de voorschriften voor het levensverzekeringsbedrijf zullen zijn. Door nu gebruik te maken van de optie wordt bereikt dat er een consistent beleid zal worden gevoerd.

In de nota naar aanleiding van het verslag geeft, zo merkte de commissie op, de regering in haar beantwoording aan dat ervoor is gekozen om levensherverzekeraars vooruitlopend op Solvency II (welke richtlijn naar verwachting overigens niet eerder dan in 2012 zal worden ingevoerd) al moeten voldoen aan strengere solvabiliteitseisen dan op grond van de Richtlijn herverzekering verplicht is. De commissie verzocht naar aanleiding hiervan de regering aan te geven in hoeverre dit strengere solvabiliteitsregime voor levensherverzekeraars ook door andere lidstaten wordt gehanteerd. Indien dit het geval is zo vroeg de commissie, welke lidstaten zijn dat? Als dat niet of nauwelijks het geval is, waarom heeft Nederland dan toch voor deze verzwaring gekozen?

In de eerste plaats wordt gewezen op het antwoord op de voorgaande vraag.

In de tweede plaats wordt opgemerkt dat de eisen niet in alle gevallen strenger zullen zijn. Dit hangt af van de samenstelling van de herverzekeringssportefeuille. In het algemeen zullen de eisen wel hoger uitvallen. Een reden hiervoor is dat de solvabiliteitsvereisten daarmee adequaat recht doen aan de risico's van levensherverzekeraars met een belangrijke spaarcomponent. Daarnaast heeft het belang van consistentie in de tijd hierbij geprevaleerd boven een mogelijk tijdelijk (2008–2012) voordeel van eventuele lagere solvabiliteitseisen. Overigens zou er ook dan in de aanloop naar Solvency II bij de levensherverzekeraars op moeten worden aangedrongen om te bewerkstelligen dat zij te zijner tijd kunnen voldoen aan de Solvency II eisen.

Nederland heeft niet als enige voor deze benadering gekozen. Navraag bij de lidstaten heeft antwoorden van de volgende lidstaten opgeleverd.

Ierland onderwerpt levensherverzekeraars over de hele linie aan de eisen voor levensverzekeraars. Luxemburg en Zweden bieden de toezichthouder de mogelijkheid om de eisen van levensverzekeraars toe te passen. Het Verenigd Koninkrijk gebruikt de optie. Polen is nog bezig met de implementatie van de richtlijn en is voornemens gebruik te maken van de optie.

België is voornemens de optie niet toe te passen, mede omdat de in de optie bedoelde herverzekeringen niet voorkomen. Frankrijk is nog bezig met het implementeren van de richtlijn en kan nog geen uitsluitel geven of de optie zal worden geïmplementeerd. Denemarken, Duitsland, Oostenrijk en Finland passen de optie niet toe.

¹ Richtlijn nr. 73/239/EEG van de Europese Raad van 24 juli 1973 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en de uitoefening daarvan (PbEG L 228).

In de nota naar aanleiding van het verslag refereert de regering in haar beantwoording aan een nog op te stellen algemene maatregel van bestuur en aan nog door DNB te stellen regels. De commissie vroeg zich naar aanleiding hiervan af of de regering kan bevestigen dat ook in deze lagere regelgeving geen aanvullende eisen worden gesteld. Zo niet, zo vroeg de commissie, welke aanvullingen boven de minimumnormen in de richtlijn voorziet de regering en wat is de reden voor het stellen van aanvullende eisen?

Er zullen geen aanvullende eisen worden gesteld.

In de nota naar aanleiding van het verslag merkte de regering in zijn beantwoording op dat het voor de hand ligt dat de multilaterale MoU tussen de toezichthouders van de Europese Unie met ingang van 2008 zal worden uitgebreid met het toezicht op de herverzekeraars. De terminologie «voor de hand ligt» achtte de commissie enigszins vaag, omdat de reikwijdte-uitbreiding van de MoU een voorwaarde is voor adequaat en efficiënt toezicht op internationaal actieve herverzekeraars. De commissie vroeg de regering aan te geven of de reikwijdte-uitbreiding inderdaad zal worden gerealiseerd. Zo ja, zo vroeg de commissie, wat is de stand van zaken, en zo nee, welke mogelijkheden heeft de regering om deze uitbreiding alsnog te (laten) bewerkstelligen?

De hier genoemde multilaterale MoU tussen de toezichthouders van de Europese Unie betreft het zogeheten Siena Protocol. Dit protocol is opgesteld onder auspiciën van de Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS). CEIOPS heeft het Siena Protocol recentelijk herzien en daarbij is al rekening gehouden met de invoering van de richtlijn herverzekering. Naar verwachting zal het gewijzigde Siena Protocol in de loop van het eerste kwartaal van 2008 worden vastgesteld en van kracht worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag wekten de volzinnen «De originele polishouders zijn doorgaans kapitaalcrachtige groepen. Daardoor hebben de meeste herverzekeringcaptives een lager risicoprofiel.» enige bevreemding bij de commissie. Een herverzekering captive kent volgens de commissie specifieke groepsrisico's, hetgeen zou betekenen dat het risicoprofiel meer eenzijdig is en er geen sprake is van enige diversificatie tussen verschillende risico's. Dit kan, zo meent de commissie, juist leiden tot een hoger risicoprofiel. Wat wel ten voordele van de herverzekering captive spreekt, is dat de premiebetaler kapitaalcrachtig is, hetgeen leidt tot een lager kredietrisico. De commissie verzocht de regering naar aanleiding hiervan om een nadere toelichting op het risicoprofiel van herverzekeringcaptives met zetel in Nederland, die onder toezicht van DNB komen te staan.

In de beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag is een direct verband gelegd tussen de financiële kracht van de groep en het risicoprofiel van de herverzekering captive. Het begrip «risicoprofiel» wordt in dit verband gebruikt in de zin van gevaar dat financiële verplichtingen niet kunnen worden nagekomen. Het begrip werd dus niet gebruikt in de puur verzekeringstechnische zin, waarvan de commissie lijkt uit te gaan. Ook in een puur verzekeringstechnische zin van het begrip behoeft overigens het risicoprofiel van een groep niet hoger te zijn; dat hangt geheel af van de samenstelling van de groep en de herverzekerde risico's. Bij grote groepen kan er immers voldoende spreiding zijn van de risico's. Ook is mogelijk dat een groep de risico's doorgeeft aan andere herverzekeraars.

Voor zover nu kan worden overzien hebben de herverzekeringcaptives met zetel in Nederland een gunstig risicoprofiel in de eerstbedoelde zin.

In de nota naar aanleiding van het verslag werd de vraag naar de onderbouwing van de kosten voor het toezicht volgens de commissie summier

beantwoord. De commissie verzocht de regering een nadere specificatie te geven van het bedrag van € 680 000. Verwacht de regering dat dit bedrag de komende jaren zal dalen, zodra de invoeringsperiode is afgerond? Zo ja, zo vroeg de commissie, met welk bedrag en zo nee, waarom niet?

De kosten voor het toezicht zijn – zoals reeds vermeld in de nota naar aanleiding van het verslag – gebaseerd op onvermijdelijke vaste kosten van het toezicht en het verwachte aantal herverzekeraars dat onder toezicht van DNB zal komen te staan. Het bedrag van € 680 000 is het bedrag dat is begroot voor het lopend toezicht. Onder gelijke blijvende omstandigheden wordt niet verwacht dat deze kosten zullen dalen, noch stijgen.

Naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag wilde de commissie toelichting van de regering waarom de kosten voor het toezicht op herverzekeraars aan alle verzekeraars, dus ook niet-herverzekeraars, in rekening zullen worden gebracht. Kan, zo vroeg de commissie, de regering voorts aangeven of er naast deze doorlopende kosten ook nog tarieven «leges») in rekening zullen worden gebracht voor andere toezichtshandelingen, zoals het aanvragen van een vergunning of van een verklaring van geen bezwaar?

Er zijn kosten die ten behoeve van alle onder toezicht staande ondernemingen moeten worden gemaakt. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan overheadkosten, de kosten voor het hebben van een aparte afdeling voor het opleggen van boeten en een afdeling voor juridische vraagstukken. De volgende uitgangspunten worden gehanteerd bij het vaststellen van de kostencategorieën in het kostenbesluit. Bij de vormgeving en de uitwerking van de algemene heffing worden de volgende criteria gehanteerd.

- a. Herverzekeraars vallen onder de definitie van verzekeraars, waaronder ook levensverzekeraars, schadeverzekeraars en natura-uitvaartverzekeraars vallen. Op al deze, gelijksoortige, financiële ondernemingen is eenzelfde systeem van kostentoe rekening en -verrekening van toepassing.
- b. Van a wordt afgeweken indien als gevolg van toepassing van dit uitgangspunt een niet aanvaardbare onevenwichtigheid tussen – geschatte – werkelijke kosten en door verrekening toegerekende kosten ontstaat («bovenmatige kruissubsidiëring»).

Zorgvuldige berekeningen laten zien dat in dit geval geen sprake zal zijn van bovenmatige kruissubsidiëring. Kruissubsidiëringseffecten tussen levensverzekeraars, schadeverzekeraars en natura-uitvaartverzekeraars vinden in dezelfde mate plaats. Dat heeft als gevolg dat in dit geval niet behoeft te worden overgegaan tot het creëren van een aparte kosten-categorie voor herverzekeraars. Daarnaast worden extra administratieve lasten van het apart bijhouden van uren en kosten voor een nieuwe categorie vermeden.

Voor het aanvragen van een vergunning en een verklaring van geen bewaar werden in 2007 geen kosten (leges) in rekening gebracht. Mede op verzoek van de bedrijfstak zal dit echter vanaf 1 januari 2008 veranderen. Met de invoering van leges wordt het profijtbeginsel toegepast met dien verstande dat wel rekening wordt gehouden met de mate waarin toepassing van het profijtbeginsel de toetreding tot de markt kan belemmeren.

Na het lezen van de nota naar aanleiding van het verslag was de commissie het volgende opgevallen. In Nederland stonden herverzekeraars niet onder toezicht. Nu herverzekeraars wel onder toezicht komen, zal dat nieuwe kosten voor de herverzekeraars met zich meebrengen voor hun Nederlandse activiteiten. Het is, zo merkte de commissie op, dus maar de vraag of het introduceren van kosten in sommige lidstaten, zoals Nederland, wel wordt gecompenseerd door de harmonisatie van de

overige (toezichts)kosten in het buitenland en daarmee uiteindelijk premies voor cliënten in Nederland per saldo goedkoper worden. In dit licht vroeg de commissie de regering een inschatting te maken van de percentuele daling van de premies van cliënten als gevolg van de invoering van het toezicht op herverzekeraars.

Het is juist dat in geval van een herverzekeraar met zetel in Nederland die zijn activiteiten beperkt tot Nederland er geen kostenvoordeel voor die herverzekeraar zal optreden, maar een nadeel. Dit ligt evenwel anders indien de herverzekeraar ook in andere lidstaten actief is. Het is overigens de herverzekeringsector zelf die herhaalde malen heeft aangedrongen op de richtlijn en daarbij hebben de kostenoverwegingen een rol gespeeld. Zie ook onder «De richtlijn» van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting.

Een herverzekeraar met zetel in Nederland die bijvoorbeeld bijkantoren heeft in drie andere lidstaten heeft voortaan nog slechts een vergunning nodig. Ook de andere toezichtkosten zullen beperkter zijn, omdat in beginsel alleen kosten in de staat van de zetel behoeven te worden gemaakt. Vandaar dat aannemelijk is dat de richtlijn zal resulteren in lagere kosten.

Er zijn geen gegevens beschikbaar waaruit kan worden afgeleid wat de percentuele daling van de premies van cliënten als gevolg van de invoering van het toezicht op herverzekeraars zal zijn.

Tevens verzocht de commissie de regering aan te geven welke categorieën risico's voor (aspirant-)cliënten naar verwachting kunnen worden uitgebreid als gevolg van het toezicht op herverzekeraars in Nederland.

De laatste zin van het antwoord (Voorts geldt dat wanneer harmonisatie ertoe leidt dat bepaalde risico's eenvoudiger of goedkoper kunnen worden herverzekerd, de categorie risico's zal worden uitgebreid) is helaas ongelukkig geformuleerd. Ter verduidelijking het volgende. Mijn reactie gold primair voor de situatie waarin de directe verzekeraar toegang heeft tot een goed ontwikkelde en goed gekapitaliseerde herverzekeringmarkt, waarop hij tegen acceptabele en concurrerende voorwaarden en tarieven door hem geaccepteerde – grote of moeilijk verzekerbare – risico's kan herverzekeren. En daarmee kan een directe verzekeraar dit soort risico's makkelijker verzekeren. Niet alleen de mogelijkheid van herverzekeren is daarbij van belang: de directe verzekeraar kan daarbij ook gebruik maken van de bij de herverzekeraar beschikbare expertise en kennis. Het belang van herverzekeren beperkt zich overigens niet alleen tot grote of moeilijk verzekerbare risico's. Een goed ontwikkelde en goed gekapitaliseerde herverzekeringmarkt biedt voor de directe verzekeraar ook de mogelijkheid om een adequaat risicobeheer te voeren.

De introductie in de Europese Unie van een geharmoniseerd toezicht op herverzekeraars draagt bij aan het realiseren en in stand houden van een goed ontwikkelde en goed gekapitaliseerde herverzekeringmarkt in de Europese Unie. Daarmee kan het voor directe verzekeraars eenvoudiger worden moeilijk verzekerbare risico's te verzekeren. De laatste zin van het antwoord had dus moeten luiden: Voorts geldt dat wanneer harmonisatie ertoe leidt dat bepaalde risico's eenvoudiger of goedkoper kunnen worden herverzekerd, die categorie risico's waarvan de verzekering door directe verzekeraars aan aspirant-clieñten wordt aangeboden, goedkoper kan geschieden of de dekking kan worden uitgebreid.

In de nota naar aanleiding van het verslag noemde de regering, zo merkte de commissie op, als eerste reden voor de verlaging van de oorspronkelijke raming van de administratieve lasten de daling van het aantal onder toezicht staande herverzekeraars. De commissie verzocht de regering te

verduidelijken waarom zij in deze beantwoording spreekt van een daling van het aantal herverzekeraars met zetel in Nederland van 18 naar 16, terwijl zij in een eerder antwoord (zie hiervoor) een aantal van 23 noemde (per 31 december 2006)?

In hoofdstuk 6 (Administratieve lasten) van de memorie van toelichting is bij de berekening van de administratieve lasten uitgegaan van 18 herverzekeraars. Voor een juiste indruk van de administratieve lasten is het dan noodzakelijk om dat aantal als uitgangspunt te nemen voor de herberekening van de administratieve lasten. Indien zou zijn uitgegaan van 23 herverzekeraars zou de daling te voordelig zijn voorgesteld. Het aantal van 23 herverzekeraars is genoemd naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie over zetelverplaatsing die zou worden verwacht. Door 31 december 2006 als uitgangspunt te nemen kan beter worden aangegeven wat de oorzaken van de daling zijn.

Kan, zo vroeg de commissie, de regering voorts aangeven waarom zij verwacht dat het aantal herverzekeraars in Nederland in de toekomst eerder zal afnemen dan toenemen als gevolg van een toenemende concentratie van activiteiten binnen Europa en mogelijke zetelverplaatsing van herverzekeringsscapities buiten de EU? Hoe verhoudt zich dit tot het streven van de regering in het kader van het promoten van Nederland als vestigingsland voor financiële diensten?

Vooraf bij herverzekering speelt de wet van de grote aantallen een rol en dit heeft al geleid tot een relatief klein aantal grote herverzekeraars. Grote herverzekeraars kunnen gemakkelijker kennis opbouwen van de verschillende markten en makkelijker een goed gespreide portefeuille opbouwen. De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat door de beginselen van single licence en home country control de redenen om een aparte rechtspersoon in verschillende staten op te richten deels zullen wegvallen. Dit proces staat wat dat betreft los van het stimuleren van Nederland als vestigingsland voor financiële diensten. Wel zal het hopelijk zo zijn dat door het streven naar de totstandbrenging van een aantrekkelijker vestigingsklimaat Nederland als mogelijk vestigingsland in aanmerking zal worden genomen bij een eventuele nieuwe vestiging van een herverzekeraar.

Als tweede reden voor de verlaging noemde de regering, zo merkte de commissie op, dat niet 11, maar 9 herverzekeraars zullen worden geconfronteerd met additioneel werk en extra kosten. Daarmee suggereerde de regering volgens de commissie dat de andere herverzekeraars niet met additioneel werk en extra kosten zullen worden geconfronteerd. De commissie verzocht de regering toe te lichten waarom zij meent dat herverzekeraars die deel uitmaken van een groep, niet met additioneel werk en extra kosten zullen worden geconfronteerd?

Op grond van de richtlijn verzekeraars in een verzekeringsgroep moeten herverzekeraars die deel uitmaken van een groep al een theoretische solvabiliteitsmarge berekenen. Daarvoor moeten zij al een aantal berekeningen uitvoeren die nu op grond van de richtlijn herverzekering zullen moeten worden gedaan. Zij zullen op grond van de richtlijn die berekeningen evenwel moeten rapporteren door middel van de staten aan de toezichthouder, terwijl voorheen zij de resultaten via groepsleden aan de toezichthouder moesten melden. Er zal dus een verschuiving optreden van directe verzekeraars naar herverzekeraars en daarbij kan bij nader inzien een verhoging van de administratieve lastendruk aan de orde zijn. Het indienen van de staten kan immers meer werk vergen.

Als derde reden noemde de regering, zo merkte de commissie op, het statenbeheer, dat voor herverzekeraars grotendeels gebaseerd is op het vernieuwde rapportagekader voor schadeverzekeraars en levensverzekeraars. De commissie vroeg zich af of de staten thans al definitief vastgesteld zijn. Zo ja, zo vroeg de commissie, klopt de verwachting van de rege-

ring en zo nee, welke afwijkingen zijn er en wat betekenen die voor de berekening van de administratieve lasten?

De staten zijn inderdaad vastgesteld, maar nog niet in werking getreden omdat daarvoor de rechtsgrondslag ontbreekt zolang het wetsvoorstel nog niet tot wet is verheven. Bij de berekening van de administratieve lasten is uitgegaan van het rapportagekader dat nu is vastgesteld en voor zover nu kan worden overzien lijken de verwachtingen te zijn uitgekomen.

In de tabel in de beantwoording worden voor de accountant en actuaris eindbedragen berekend die uitgaan van of een heel laag uurbedrag, of een heel laag aantal declarabele uren, of een combinatie van beide. Het lijkt de commissie niet onredelijk te verwachten dat de eindbedragen in de praktijk substantieel hoger zullen uitvallen. De commissie verzocht de regering aan te geven waar accountants te vinden zijn die voor € 800 een accountantsverklaring voor een financiële onderneming zoals een (her)verzekeraar kunnen afgeven. Is de regering van mening dat een actuaris voor diezelfde financiële onderneming slechts minder dan één uur werk nodig zal hebben?

Bij de berekening van de administratieve lasten wordt onder andere ter wille van de vergelijkbaarheid uitgegaan van normbedragen. Het gehanteerde uurtarief is niet voor alle categorieën dienstverleners gedifferentieerd. Overigens zijn de gehanteerde normbedragen inmiddels geen afspiegeling van de werkelijkheid meer. Bedacht moet worden dat bij de berekening van de administratieve lasten wordt uitgegaan van grove benaderingen. De inbreng van de actuaris kan per herverzekeraar kan verschillen, afhankelijk van de door de herverzekeraar gevoerde risicogroepen en geaccepteerde producten.

De regering suggereert volgens de commissie voorts dat de kosten voor het aanvragen van een vergunning voor een bestaande herverzekeraar lager zijn dan voor een nieuwe herverzekeraar. Weliswaar wordt aan een bestaande herverzekeraar bij inwerkingtreding van de wet van rechtswege een vergunning verstrekt, maar deze bestaande herverzekeraar moet echter binnen drie maanden dezelfde bescheiden inleveren als degene die verplicht gesteld zijn voor een nieuwe herverzekeraar. Het enige voordeel voor een bestaande herverzekeraar kan zijn dat een aantal van deze bescheiden reeds beschikbaar is. De commissie vroeg de regering te verduidelijken wat precies het procedurele én inhoudelijke verschil is tussen de indiening en behandeling (door DNB) van een vergunningaanvraag door een nieuwe resp. een bestaande herverzekeraar? Zijn die verschillen dusdanig groot, dat de administratieve lasten voor bestaande herverzekeraars inderdaad lager zullen uitvallen dan voor nieuwe herverzekeraars?

Een bestaande herverzekeraar heeft gedurende drie maanden de tijd om de benodigde gegevens in te leveren. In die tijd kan hij zijn bedrijf voortzetten. De vergunningaanvraag is niet kosteloos. Een bestaande herverzekeraar behoeft de kosten voor een vergunningaanvraag niet te maken. Een nieuwe herverzekeraar zal wel die kosten moeten betalen.

Resumerend vraagt de commissie of: de regering van mening is dat de berekening van de administratieve lasten ook maar enigszins de werkelijkheid benadert.

De berekening van de administratieve lasten stoelt op normbedragen (peildatum 2002). Naarmate de tijd voortschrijdt zijn deze steeds minder een weergave van de daadwerkelijke administratieve lasten. Het voordeel van de gebruikte handelwijze is wel dat een vergelijking met het begin van de administratieve lastenberekeningen eenvoudig is. De keerzijde is dat bij de weergave van de vermindering van administratieve lasten de vermindering te laag wordt voorgesteld.

Kan, zo vroeg de commissie, de regering voorts nog de reeds gestelde vraag beantwoorden «welke maatregelen (de regering) zal nemen om de implementatie van de richtlijn herverzekering op het gebied van administratieve lasten te compenseren»?

Het kabinet is voornemens om de regeldruk voor het bedrijfsleven in de periode tot aan 2011 aanzienlijk te verlichten. Daarbij zal niet alleen naar administratieve lasten samenhangend met regelgeving worden gekeken, maar ook naar nalevingskosten, toezichtskosten, interbestuurlijke kosten, kosten van subsidies etc. Verwezen wordt in dit kader naar het Plan van Aanpak Regeldruk bedrijfsleven 2007–2011 dat door de staatssecretarissen van Economische Zaken en van Financiën naar de TK is gezonden¹. Ten aanzien van de administratieve lastendruk zal een integrale nulmeting worden verricht met als peildatum 1 maart 2007. Daarop zal vervolgens een nettoreductiedoelstelling worden toegepast die aan het eind van de kabinetsperiode moet zijn gerealiseerd.

In de praktijk zal de nettoreductiedoelstelling de resultante zijn van lastenverzwaringen en lastenverlichtingen. Daarbij geldt als uitgangspunt dat lastenverzwaringen (zoals die in het kader van de implementatie van de richtlijn herverzekering) zullen worden gecompenseerd door lastenverlichtingen, bij voorkeur binnen het betreffende beleidsterrein. Waar dit niet mogelijk is, zal gezocht worden naar lastenverlichtingen op andere terreinen.

Ook andere beleidsinstrumenten zullen worden ingezet om tot een vermindering van de lastendruk van bedrijven te komen. Zoals bekend is de Nederlandse wet- en regelgeving op het terrein van financiële diensten in overwegende mate gebaseerd op Europese regels. Ik ben voornemens op korte termijn te bezien of binnen het bestaande Europese regelgevende kader vereenvoudigingen mogelijk zijn die tot vermindering van de regeldruk bij financiële instellingen kunnen leiden. Op dit moment kan uiteraard nog geen kwantitatieve inschatting worden gegeven van de lastenverlichting die hiermee kan worden bewerkstelligd.

Tenslotte zal vanuit Nederland worden toegezien op de kwaliteit van de zogenaamde *impact assessments* die worden uitgevoerd door de Europese Commissie op nieuwe regelgeving. Uit Deens onderzoek blijkt dat de Europese Commissie nog maar sporadisch de administratieve lasten in kaart brengt aan de hand van het standaardkostenmodel. Het kabinet zal dan ook systematischer de kwaliteit van de Europese impact assessments gaan beoordelen en, daar waar deze onvoldoende is, dit in Raadskader aan de orde stellen.

Als herverzekeraars op dit moment niet in Nederland onder toezicht staan zullen zij, zo merkte de commissie op, nog niet zijn ingericht op de toezichtseisen zoals die met de invoering van deze wetgeving zullen gelden. Dit betekent dat de herverzekeraars op dit moment, ter voorbereiding op de komst van de regelgeving, moeten investeren in systemen, personeel e.d. De commissie verzocht de regering toe te lichten waarom zij meent dat er «geen andere nalevingskosten» zouden zijn verbonden aan de invoering van deze wetgeving. Als de regering meent dat die er wél zouden zijn, zo vroeg de commissie, om welke bedragen gaat het dan?

Er is geen eenduidige definitie van het begrip «nalevingskosten». Administratieve lasten worden wel gezien als een onderdeel van het bredere begrip «nalevingskosten». Nalevingskosten zijn kosten die samenhangen met inhoudelijke verplichtingen (TK 2006/07, 29 515, 202, blz. 13). Een mogelijke omschrijving van het begrip «nalevingskosten» is: de meerkosten die bedrijven moeten maken om aan een nieuwe wettelijke norm te voldoen. Een goed geleide herverzekeraar, die verantwoord en prudent opereerde voordat de wettelijke verplichting daartoe bestond, houdt ook nu reeds eigener beweging gegevens voor zijn bedrijfsvoering bij. De inspanningen om om te schakelen van de bestaande situatie naar de toekomstige situatie zullen dan ook beperkt zijn. Dat neemt niet weg dat

¹ Kamerstukken II 2006/07, 29 515, nr. 202 en Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 226.

verzekeraars enige aanpassingen zullen moeten verrichten in hun systemen. Dat zal leiden tot enige meerkosten. De precieze hoogte daarvan is niet goed te berekenen. Naar verwachting zullen de meerkosten een bescheiden omvang hebben.

De minister van Financiën,
W. J. Bos