37 007 **Wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter implementatie van Richtlijn (EU) 2025/2 met betrekking tot kapitaalvereisten voor verzekeraars (Implementatiewet wijzigingsrichtlijn solvabiliteit II 2027)**

Nr. 5

VERSLAG
Vastgesteld 9 oktober 2026

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Jansen

Adjunct-griffier van de commissie,
Van der Steur

INLEIDING

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Implementatiewet wijzigingsrichtlijn solvabiliteit II 2027. Zij vinden verdere Europese harmonisatie van de regels voor verzekeraars een goed streven. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden steunen de keuze van de regering om de richtlijn zo lastenluw mogelijk te implementeren. Door geen gebruik te maken van de lidstaatopties om de auditplicht op de SFCR uit te breiden en wel gebruik te maken van de lidstaatoptie die het bestaande beleid rond de volatiliteitsaanpassing in interne modellen bestendigt.

De leden van de PRO-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel. Ze hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Implementatiewet wijzigingsrichtlijn solvabiliteit II 2027. Zij kijken met grote kritiek naar de niet-aflatende stroom van regelgeving die vanuit de Europese Unie over de Nederlandse financiële sector wordt uitgestort. Keer op keer worden Nederlandse verzekeraars geconfronteerd met complexe Europese richtlijnen en verordeningen die leiden tot een woud aan administratieve verplichtingen en toezichtseisen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Implementatiewet wijzigingsrichtlijn Solvabiliteit II 2027. Deze leden onderschrijven het belang van een solide en proportioneel toezichtkader voor verzekeraars, met oog voor de bescherming van polishouders, een gelijk Europees speelveld en voldoende ruimte voor langetermijninvesteringen in de reële economie. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de JA21-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Implementatiewet wijzigingsrichtlijn solvabiliteit II 2027 en hebben geen verdere vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling de Implementatiewet wijzigingsrichtlijn solvabiliteit II 2027 gelezen en hebben daarover geen opmerkingen of vragen.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering uiteen te zetten waarom Nederland er opnieuw voor kiest een omvangrijke Europese richtlijn integraal over te nemen, in plaats van de nationale regelruimte maximaal te benutten om Nederlandse verzekeraars te ontzien van Brusselse bureaucratie. Voorts horen ze graag welke concrete effecten deze aanhoudende stapeling van Europese kapitaal- en rapportage-eisen volgens het regering heeft op de internationale concurrentiepositie van Nederlandse verzekeraars ten opzichte van partijen van buiten de Europese Unie en op welke wijze wordt voorkomen dat Nederlandse instellingen hierdoor op een achterstand komen te staan.

3. Inhoud wijzigingsrichtlijn

3.1. Doel wijzigingsrichtlijn

De leden van de D66-fractie vragen of het klopt dat de solvabiliteitsratio's van Nederlandse verzekeraars door de herziening gemiddeld licht stijgen en hoe groot dat effect is voor levens- en schadeverzekeraars. Ze lezen in de memorie van toelichting dat de kapitaaleisen worden verlaagd, onder meer via een lagere risicomarge. Hoe beoordeelt de regering het risico dat de buffer van verzekeraars daardoor kleiner wordt?

Deze leden willen dat meer kapitaal zijn weg vindt naar investeringen in de grote transities, zoals energie, technologie en innovatie. Zij lezen dat de wijzigingsrichtlijn verzekeraars wil aanmoedigen meer te investeren in langetermijnprojecten en wil bijdragen aan de kapitaalmarktunie. Deelt de regering de opvatting dat de ruimte die de wijzigingsrichtlijn biedt bedoeld is om langetermijninvesteringen te stimuleren en niet om hogere uitkeringen aan aandeelhouders te doen? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat verzekeraars die ruimte ook benutten voor langetermijninvesteringen in Nederland en Europa? Is de regering bereid hierover afspraken te maken met de verzekeringssector?

De leden van de D66-fractie constateren dat verzekeraars steeds vaker pensioenverplichtingen van pensioenfondsen overnemen. Volgens DNB ging het in twee jaar tijd om 7 miljard euro van 15 pensioenfondsen. Welke gevolgen verwacht de regering van de wijzigingsrichtlijn voor deze overnames? Welke risico's ziet zij voor de mensen van wie het pensioen bij een verzekeraar wordt ondergebracht?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de wijzigingsrichtlijn onder meer tot doel heeft verzekeraars aan te moedigen meer te investeren in langetermijnprojecten en daarmee bij te dragen aan de kapitaalmarktunie en economische groei. Kan de regering aangeven wat naar verwachting het concrete effect van de wijzigingsrichtlijn is op de investeringsruimte van Nederlandse verzekeraars? Kan zij, waar mogelijk, kwantificeren hoeveel additionele investeringsruimte ontstaat en in hoeverre zij verwacht dat deze ruimte daadwerkelijk wordt ingezet voor productieve investeringen in de Nederlandse en Europese reële economie bijvoorbeeld in infrastructuur, woningbouw en de energie- en digitale transitie?

3.2.1. Verhoging uitsluitingsgrenzen toepassingsbereik richtlijn solvabiliteit II

De leden van de PRO-fractie lezen dat verzekeraars die jaarlijks niet meer dan 15 miljoen euro bruto premie-inkomsten hebben, niet (meer) onder de richtlijn solvabiliteit II vallen. Voorheen betrof de grens voor toepasselijkheid van de richtlijn solvabiliteit II 5,4 miljoen euro bruto premie-inkomsten. Kan de regering toelichten om hoeveel verzekeraars dit gaat? En hoe groot hun marktaandeel is? Onder welke voorwaarden vallen verzekeraars onder deze categorie? In hoeverre verschilt het toezicht op deze verzekeraars van grotere verzekeraars? Wat zijn de risico's voor verzekerden dat deze verzekeraars onder een ander toezicht regime vallen?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoeveel Nederlandse verzekeraars naar verwachting als gevolg van de verhoogde uitsluitingsgrenzen niet langer onder Solvabiliteit II zullen vallen en onder het nationale Solvency II Basic-regime terechtkomen? Hoeveel verzekeraars zullen naar verwachting als kleine en niet-complexe verzekeraar worden aangemerkt en daadwerkelijk gebruikmaken van de nieuwe evenredigheidsmaatregelen?

3.3.1. Langetermijngarantiemaatregelen

De leden van de D66-fractie lezen dat verzekeraars de volatiliteitsaanpassing voortaan alleen met voorafgaande toestemming van DNB mogen toepassen omdat een uniforme aanpassing volgens de memorie van toelichting kan leiden tot buitensporige voordelen. Tegelijk mag een groter deel van de spread worden meegeteld, tot 85 procent. Deze leden vinden het daarom van belang dat helder is waaraan DNB toetst. Geldt het toestemmingsvereiste ook voor verzekeraars die de volatiliteitsaanpassing nu al toepassen? Hoeveel Nederlandse verzekeraars passen haar toe?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering van plan is te borgen dat DNB bij de beoordeling van de volatiliteitsaanpassing geen nationale voorwaarden stelt die verder gaan dan wat in Europees verband wordt afgesproken, zodat het gelijke speelveld voor Nederlandse verzekeraars behouden blijft.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het in de rede ligt dat eventuele aanvullende voorwaarden ten aanzien van de toetsing van de onderliggende aannames van de volatiliteitsaanpassing op Europees

niveau, in EIOPA-verband, worden vormgegeven, mede om het gelijke speelveld tussen lidstaten te waarborgen. Kan de regering aangeven welke Europese voorwaarden en beoordelingscriteria inmiddels zijn vastgesteld of nog worden uitgewerkt en wanneer deze volledig bekend zijn?

Voorst vragen zij in hoeverre DNB hieraan bij haar beoordeling gebonden is en welke ruimte voor DNB resteert om eigen beoordelingscriteria of voorwaarden te hanteren? Hoe wordt voorkomen dat verschillen in de toepassing door nationale toezichthouders alsnog leiden tot verschillen in toezicht en daarmee tot een ongelijk speelveld tussen verzekeraars in verschillende lidstaten? Zijn er andere lidstaten bekend die wél voornemens zijn aanvullende nationale voorwaarden te stellen?

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast of er ook wordt gekeken naar de precieze interpretatie van de voorwaarden. Hoe wordt voorkomen dat, alhoewel landen dezelfde voorwaarden hanteren, er toch verschil ontstaat in toepassing en interpretatie van deze voorwaarden.

3.3.2. Risicomarge

De leden van de PRO-fractie lezen dat het CoC-percentage wordt verlaagd van 6% naar 4,75% en dat dit een substantiële impact heeft op de waardering van de technische voorziening en daarmee het vrij kapitaal van met name verzekeraars met langetermijnverplichtingen. Kan de regering toelichten wat de impact hiervan is op de financiële buffers van verzekeraars? Graag ook met een aantal voorbeelden van de bestaande verzekeraars en casussen. In hoeverre heeft dit impact op de mate waarin verzekeraars tegenvallers kunnen opvangen? In hoeverre neemt het risico voor verzekerden toen?

3.4. Pijler 2 – wijzigingen kwalitatieve eisen en toezichtproces

De leden van de PRO-fractie vragen hoe klimaatrisico’s en cyberrisico’s er in de praktijk uitzien als ze onderdeel worden van het operationeel risicomanagement van verzekeraars.

3.6.1. Macroprudentieel toezicht

De leden van de PRO-fractie lezen dat DNB tevens beschikt over bevoegdheden om maatregelen te nemen om de financiële positie van ondernemingen te waarborgen tijdens uitzonderlijke sectorbrede

schokken of om de liquiditeitspositie te versterken, bijvoorbeeld door het beperken van dividenduitkeringen. Kan de regering toelichten hoe dit erin de praktijk uitziet? Hoe vaak zou dit in de afgelopen 10 jaar plaats hebben gevonden? Onder welke voorwaarden maakt de DNB gebruik van deze bevoegdheden?

De leden van de PVV-fractie constateren met bezorgdheid dat DNB vergaande nieuwe macroprudentiële bevoegdheden krijgt (artikelen 3:111a.2 tot en met 3:111a.6 Wft). DNB kan bij uitzonderlijke omstandigheden direct ingrijpen in de bedrijfsvoering, zoals het opschorten of beperken van dividenduitkeringen, het verbieden van aandeleninkoop en het bevriezen van variabele beloningen. Daarnaast regelt artikel 1:93i Wft dat DNB individuele resultaten van stresstests openbaar mag maken of aan de Europese toezichthouder EIOPA mag verstrekken.

In dit verband vragen deze leden of de regering het wenselijk acht dat de toezichthouder op deze wijze verregaand kan ingrijpen in het eigendomsrecht van private aandeelhouders en de bedrijfsvoering van Nederlandse verzekeringsondernemingen en waar volgens de regering de grens ligt tussen prudentieel toezicht en onaanvaardbare staatstussenkomst in de markt.

De leden van de CDA-fractie lezen dat DNB nieuwe macroprudentiële bevoegdheden krijgt om in te grijpen bij uitzonderlijke sectorbrede schokken. Kan de regering nader toelichten onder welke omstandigheden sprake is van een dergelijke ‘uitzonderlijke sectorbrede schok’ die toepassing van deze bevoegdheden rechtvaardigt? Welke waarborgen gelden daarbij voor de proportionaliteit van het ingrijpen, de rechtszekerheid en de belangen van polishouders?

5. Gevolgen

De leden van de PRO-fractie vragen of de regering kan toelichten wat het effect is op de kosten van verzekeringsnemers als gevolg van de nieuwe wetgeving.

5.4.5. ESG’s-risico’s

Voor de leden van de PVV-fractie blijkt uit de memorie van toelichting dat de Europese Commissie de herziening van het Solvency II-raamwerk mede heeft gebruikt om politieke prioriteiten van de EU — zoals

de Europese Green Deal — af te dwingen. Verzekeraars worden verplicht om ESG-risico's te verankeren in hun risicobeheer, governance en rapportages. Deze leden verzetten zich fel tegen het oneigenlijk gebruik van prudentieel toezicht voor ideologische klimaatdoelen.

Zij constateren dat de incidentele kosten voor het opnemen van ESG-risico's in het risicobeheer en de rapportages worden geraamd op 334.800 euro tot 669.600 euro voor de sector, met jaarlijkse structurele kosten tot 301.320 euro. De leden van de PVV-fractie wensen van de regering te vernemen hoe deze forse toename van bureaucratische ESG-kosten voor verzekeraars zich verhoudt tot hun primaire taak van het afdekken van reële financiële risico's en op welke wijze wordt gewaarborgd dat prudentieel toezicht niet wordt belast met oneigenlijke verplichtingen. Tevens verzoeken zij de regering te verduidelijken of kan worden gegarandeerd dat deze opgelegde 'groene' rapportage-eisen niet zullen leiden tot hogere verzekeringspremies voor de Nederlandse burger, en zo nee, welk bedrag de gewone polisbezitter naar verwachting extra zal moeten betalen voor deze Brusselse klimaatbureaucratie.

5.4.6.1. Incidentele handelingen kleine en niet-complexe verzekeraar

De leden van de VVD-fractie waarderen dat de regering het advies van het ATR heeft overgenomen, zodat een kennisgeving aan DNB volstaat om als kleine en niet-complexe verzekeraar te worden aangemerkt. Zij vragen hoeveel verzekeraars naar verwachting daadwerkelijk van de evenredigheidsmaatregelen gebruik zullen maken. De leden vragen ook of de regering bereid is zich in te spannen om te voorkomen dat de mogelijkheid voor DNB om beslistermijnen in de overgangsfase te verlengen tot vier maanden leidt tot onzekerheid of vertraging voor verzekeraars.

De leden van de PVV-fractie lezen dat het wetsvoorstel een formeel proportionaliteitsregime voor kleine en niet-complexe verzekeraars introduceert (art. 3:131ba Wft). Hoewel de uitsluitingsgrenzen voor Solvency II worden verhoogd, leidt dit slechts tot een inschatting dat hooguit 0 tot 5 verzekeraars in Nederland extra buiten de reikwijdte van de richtlijn komen te vallen. De overige kleinere instellingen moeten via een kennisgevingsprocedure bij DNB aantonen dat zij in aanmerking komen voor verlichting, waarbij DNB binnen twee maanden bezwaar kan maken.

Het ATR heeft geadviseerd om kleine en niet-complexe verzekeraars automatisch onder het lichtere regime te laten vallen zonder nodeloze administratieve drempels. De leden van de PVV-fractie vragen de regering toe te lichten waarom er desondanks voor is gekozen vast te houden aan een kennisgevingsprocedure met een bezwaartermijn van twee maanden voor DNB (art. 3:131ba, derde lid, Wft), in plaats van te kiezen voor een directe, automatische vrijstelling voor alle in aanmerking komende Nederlandse instellingen. Voorts wijzen deze leden erop dat DNB op grond van artikel 3:131bb, tweede lid, Wft de bevoegdheid behoudt om kleine verzekeraars te verplichten géén gebruik te maken van evenredigheidsmaatregelen bij 'ernstige zorgen' over het risicoprofiel. De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre de regering de vrees deelt dat DNB deze discretionaire bevoegdheid te snel zal inzetten, waardoor de beoogde lastenverlichting in de praktijk een dode letter dreigt te worden.

5.4.7. Impact evenredigheidsmaatregelen

De leden van de CDA-fractie constateren dat een belangrijk doel van de herziening is om de proportionaliteit van het toezicht te vergroten en de lasten voor kleinere en minder complexe verzekeraars te verminderen. Tegelijkertijd blijkt uit de regeldrukberekening dat de structurele regeldruk voor de sector als geheel per saldo met naar schatting 88.290 euro tot 439.830 euro per jaar toeneemt. Kan de regering nader toelichten hoe deze netto-toename zich verhoudt tot de doelstelling om de proportionaliteit te vergroten en de regeldruk te verminderen?

Daarnaast constateren deze leden dat de grootste structurele kostenpost voortvloeit uit de nieuwe verplichtingen rondom ESG-risico’s. Tegelijkertijd stelt de regering dat ESG-risico’s voor verzekeraars grotendeels geen nieuwe materie zijn en deels kunnen worden beschouwd als *business as usual*. Kan de regering nader onderbouwen welk deel van de geraamde structurele regeldrukkosten daadwerkelijk additioneel is ten opzichte van de huidige praktijk?

De leden van de CDA-fractie constateren ook dat reguliere verzekeraars in aanvulling op kleine en niet complexe verzekeraars eveneens gebruik kunnen maken van een aantal evenredigheidsmaatregelen. De regering geeft aan dat deze maatregelen naar verwachting tot een aanzienlijke vermindering van de regeldruk zullen leiden, maar begroot deze lastenverlichting niet omdat zij voortvloeit uit de

gedelegeerde verordening. Kan de regering deze lastenverlichting alsnog kwantificeren? Hoeveel reguliere verzekeraars zullen naar verwachting van deze maatregelen gebruikmaken en wat betekent dit voor het integrale netto-effect van de herziening van Solvabiliteit II op de structurele regeldruk voor de gehele Nederlandse verzekeringssector?

6. Uitvoering

De leden van de D66-fractie lezen dat DNB in haar uitvoeringstoets aangeeft de nieuwe toezichtstaken te kunnen uitvoeren. Over de toestemming voor de volatiliteitsaanpassing vraagt DNB wel om verdere uitwerking: zij wil de voorwaarden kunnen bepalen en de toepassing doorlopend kunnen monitoren, ten behoeve van de handhaafbaarheid. De regering werkt dit niet nader uit in het wetsvoorstel en verwijst naar het reguliere toezicht van DNB en naar eventuele aanvullende voorwaarden in het verband van de Europese Verzekerings- en Pensioenautoriteit (EIOPA). Deze leden kunnen de keuze voor een Europese invulling goed volgen. Heeft DNB laten weten dat haar zorg over de handhaafbaarheid hiermee is weggenomen?

Deze leden vragen of in EIOPA-verband aanvullende voorwaarden worden voorbereid, en zo ja, wanneer die gereed zijn. Zo nee, hoe wordt dan geborgd dat DNB dit toezicht kan handhaven?

De leden van de VVD-fractie constateren dat DNB met het voorgestelde artikel 1:93i Wft de bevoegdheid krijgt om individuele stresstestresultaten te publiceren. Deze leden vragen de regering onder welke voorwaarden DNB van deze bevoegdheid gebruik zal maken, hoe daarbij de gevolgen voor de financiële stabiliteit en de concurrentiepositie van individuele verzekeraars worden gewogen, en of andere lidstaten deze bevoegdheid op dezelfde wijze invullen.

Wat betreft de bevoegdheid om individuele stresstestresultaten openbaar te maken (art. 1:93i Wft) willen de leden van de PVV-fractie weten of de minister het risico erkent dat het publiekelijk 'naming and shaming' van individuele verzekeraars juist kan leiden tot marktpaniek en reputatieschade, wat het vertrouwen in de Nederlandse financiële sector kan schaden. Ook vragen deze leden in hoeverre de autonomie van het Nederlandse financieel toezicht wordt aangetast door de steeds grotere rol die de Europese Autoriteit voor verzekeringen en

bedrijfspensioenen (EIOPA) opeist bij normstelling en rapportages.

7. Consultatie

7.1.2. Lastendruk

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering de eenmalige regeldrukkosten raamt op circa 1,2 tot 1,9 miljoen euro en de structurele kosten op circa 0,1 tot 0,4 miljoen euro per jaar, terwijl de lastenverlichting via de evenredigheidsmaatregelen wordt geraamd op circa 263.000 euro. Het Verbond van Verzekeraars stelt in de consultatie dat de regeldruk te laag is ingeschat. De leden van de VVD-fractie vragen de regering inhoudelijk aan te geven op welke onderdelen de inschatting van de sector afwijkt en waarom de regering de eigen raming toch realistisch acht.

Hoewel de regering stelt dat wordt gestreefd naar een 'lastenluwe' implementatie, blijkt uit de cijfers dat de totale incidentele regeldrukkosten voor de sector worden geschat op 1.249.530 euro tot 1.852.200 euro, met jaarlijks terugkerende structurele kosten die kunnen oplopen tot 439.830 euro per jaar. De leden van de PVV-fractie wijzen erop dat het Verbond van Verzekeraars in de consultatie expliciet heeft aangegeven dat de regeldrukkosten in het wetsvoorstel veel te laag en niet reëel zijn ingeschat. Deze leden vernemen dan ook graag hoe de regering reageert op dit duidelijke signaal uit de sector en of het gehanteerde rekenmodel uit het Handboek Meting Regeldrukkosten (54 euro per uur) wel realistisch is voor de hooggespecialiseerde juristen en actuarissen die hiervoor moeten worden ingezet.

Daarnaast constateren de leden van de PVV-fractie met bezorgdheid dat een groot deel van de definitieve regeldruk en gegevensverstrekking wordt doorgeschoven naar lagere regelgeving, zoals het aangekondigde Implementatiebesluit en aanpassingen van het Besluit prudentiële regels Wft (Bpr), het Bmfo en het Bptfg. Zij verzoeken de regering om een gedetailleerde raming te verstrekken van de additionele regeldrukkosten van deze AMvB's. Bovendien vragen ze waarom de consultatie voor het Implementatiebesluit pas gepland is voor het tweede kwartaal van 2027, terwijl verzekeraars al per 30 januari 2027 aan de nieuwe regels moeten voldoen. Daarbij willen deze leden weten of de regering erkent dat deze late uitwerking zorgt voor grote onzekerheid en extra administratieve lasten bij de betrokken verzekeraars.

7.2.4. Overige opmerkingen NBA

De leden van de VVD-fractie lezen dat het implementatiebesluit naar verwachting pas in het tweede kwartaal van 2027 wordt geconsulteerd, terwijl de wijzigingen op 30 januari 2027 van toepassing moeten zijn. Deze leden vragen de regering hoe deze planning zich tot elkaar verhoudt en hoe wordt geborgd dat verzekeraars tijdig zekerheid hebben over de nadere regels waaraan zij moeten voldoen.

OVERIG

De leden van de PVV-fractie lezen dat de Afdeling advisering van de Raad van State bij het voorstel geen opmerkingen heeft gemaakt en heeft geadviseerd het voorstel in te dienen. Uit het nader rapport blijkt dat de regering na het advies van de Raad van State nog enkele technische aanpassingen heeft doorgevoerd.

Deze leden verzoeken de regering nader aan te geven welke concrete wetstechnische wijzigingen na het advies van de Raad van State nog exact zijn aangebracht in het wetsvoorstel (zoals in de artikelen 1:46, 2:26b en 3:9c Wft) en te bevestigen dat deze aanpassingen op generlei wijze leiden tot extra verplichtingen voor verzekeraars.