

Vergaderjaar 2012–2013

**33 236**

**Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten (Wijzigingswet financiële markten 2013)**

**33 238**

**Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES in verband met de implementatie van aanbevelingen van de Financial Action Task Force**

**33 273**

**Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en het Burgerlijk Wetboek ter implementatie van de richtlijn solvabiliteit II en invoering van een daarop gebaseerd regime voor bepaalde kleinere verzekeraars (Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II)**

**C<sup>1</sup>**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2012

Hierbij bied ik u de memories van antwoord inzake de volgende voorstellen aan:

- Wijzigingswet financiële markten 2013 (33 236).
- Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft) en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES in verband met de implementatie van aanbevelingen van de Financial Action Task Force (33 238).
- Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II (33 273) .

Mede gelet op de samenhang met andere (deels nog in voorbereiding zijnde) wet- en regelgeving zou ik het bijzonder waarderen wanneer u in overweging wilt nemen deze wetsvoorstellen nog vóór het kerstreces te behandelen. Ik ben me er terdege van bewust dat ik hiermee een fors beroep doe op uw Kamer maar ik hoop dat u desalniettemin toch bereid bent hieraan mee te werken.

De minister van Financiën,  
J.R.V.A. Dijsselbloem

<sup>1</sup> De letter C heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 33 236.

### **33 236 Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten (Wijzigingswet financiële markten 2013)**

#### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. Deze vragen worden hierna beantwoord, in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte voorlopig verslag.

#### **VVD**

##### *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe men zich moet voorstellen dat een Naamloze Vennootschap als De Nederlandsche Bank onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt gebracht. Voorts vragen zij hoe het civielrechtelijke karakter van een NV zich verhoudt tot het bestuursrechtelijke karakter van een ZBO. Ook vragen zij naar het doel dat de regering hiermee te bereiken en of de positionering als ZBO dan het geëigende middel is.*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet ZBO's) merk ik het volgende op. De Nederlandsche Bank (DNB) is een naamloze vennootschap, waarop Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) van toepassing is. De Bankwet 1998 bevat daartoe in hoofdstuk III «bepalingen betreffende de vennootschap». Deze privaatrechtelijke vormgeving laat onverlet dat DNB voor zover het taken betreft die niet voortvloeien uit het Europees stelsel van centrale banken een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) als bedoeld in de Kaderwet ZBO's is. Dit brengt met zich mee dat DNB bij de uitvoering van die taken een bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (een zogenaamd «b-orgaan») en niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister (artikel 1 van de Kaderwet ZBO's). In dit verband is het relevant op te merken dat de Kaderwet ZBO's ook van toepassing is op privaatrechtelijke vormgegeven ZBO's (artikel 4, tweede lid van de Kaderwet ZBO's). De (publiekrechtelijke) aansturingrelatie tussen de minister en DNB kan derhalve los worden gezien van de (privaatrechtelijke) vorm waarin DNB is gegoten. Zoals hiervoor opgemerkt is DNB als ZBO niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister van Financiën. Dit uitgangspunt moet worden beoordeeld in het licht van het beginsel «toezicht op afstand». Dit beginsel brengt met zich mee dat de toezichthouders onafhankelijk zijn in de wijze waarop het toezicht door hen wordt uitgeoefend (zie hiervoor ook de memorie van toelichting bij de Wet op het financieel toezicht, Kamerstukken II 2003/04, 29 708, nr. 3). Deze onafhankelijkheid is echter niet onbeperkt. Zo dient de minister van Financiën toe te zien op de uitvoering van de toezichtwetgeving en moet hij een oordeel kunnen vormen over de wijze waarop de toezichthouder de wet uitvoert of heeft uitgevoerd. Met het oog daarop heeft de minister van Financiën een palet van instrumenten tot zijn beschikking die aansluiten op de verschillende situaties. Dit is ook vastgelegd in de Visie toezicht op afstand en uitgewerkt in een toezichtarrangement (Kamerstukken II 2010/11, 32 648 nr. 1). Thans is de verhouding tussen de minister van Financiën en DNB (en de Autoriteit Financiële Markten) verankerd in de verschillende toezichtwetten, zoals de Wet op het financieel toezicht en in de Wet bekostiging financieel toezicht. Door middel van de onderhavige wijziging wordt DNB onder de werkingssfeer van de Kaderwet ZBO's gebracht. Dit betekent dat een aantal instrumenten voor de minister van Financiën niet langer is opgenomen in de

verschillende toezichtwetten en dat de bepalingen uit de verschillende toezichtwetten die corresponderen met de bepalingen van de Kaderwet ZBO's kunnen worden geschrapt. Hiermee wordt geen beleidsinhoudelijke operatie beoogd aangezien het hierbij om een één op één overzetting van de hiervoor relevante bepalingen gaat.

#### *Kennis- en ervaringstoets*

*De leden van de VVD-fractie vragen een nadere uitleg over de reikwijdte van de maatregel omtrent het vaststellen van de kennis en ervaring. Ze vragen zich af waarom niet eenvoudig de bepaling is opgenomen dat de financiële dienstverlener zich altijd ervan dient te vergewissen dat de cliënt zich de draagwijdte van zijn beslissing bewust is. Ook vragen ze of de regering het met de leden van de fractie van de VVD eens is dat laatstbedoelde bepaling precies zou aansluiten bij de groep geadresseerden van het dienstverleningsdocument.*

Het ligt in de rede dat een financiële dienstverlener de kennis en ervaring van de consument of cliënt vaststelt met betrekking tot de financiële dienst of het financiële product, indien de consument of cliënt zich bij de aanbieder meldt voor het afnemen van een ingewikkeld en impactvol financieel product zonder advies. In beginsel is voor de reikwijdte van de maatregel aangesloten bij de reikwijdte van het provisieverbod en de verplichting een dienstverleningsdocument te verstrekken. Deze laatstgenoemde maatregelen gelden met name voor ingewikkelde en impactvolle producten. Er zijn echter ook producten die niet vanwege de complexiteit van het product onder de reikwijdte van het provisieverbod zijn gebracht, maar omdat er met betrekking tot deze producten excessen in de markt bestonden. Dit betreft overlijdensrisicoverzekeringen en uitvaartverzekeringen. Dit betreft relatief homogene financiële producten die gemakkelijker te doorgronden en te vergelijken zijn dan ingewikkeldere producten als bijvoorbeeld een hypothecair krediet. Gelet op het feit dat de maatregel nalevingskosten veroorzaakt, dienen de voordelen ervan evident en groter te zijn dan de lasten. Voor uitvaart- en overlijdensrisicoverzekeringen wordt het veroorzaken van extra nalevingskosten door de onderhavige maatregel niet gerechtvaardigd geacht. Voor uitvaartverzekeringen geldt bovendien dat deze producten ook al niet onder de adviesregels in de Wet op het financieel toezicht vallen. Het ligt ook daarom niet voor de hand om de onderhavige maatregel, die juist een drempel vormt voor het verkopen van een financieel product zonder advies, in te voeren voor uitvaartverzekeringen.

#### *Bankierseed*

*De moreel-ethische verklaring (bankierseed) zal door alle medewerkers van alle financiële ondernemingen worden afgelegd. In de ministeriële regeling wordt namelijk niet alleen voor personen die een geschiktheidstoets moeten afleggen (bestuur, commissarissen) een eed of belofte verplicht gesteld, maar voor al het personeel van de financiële onderneming. Kan de regering aangeven op welke gronden voor deze brede aanpak is gekozen? Is deze aanpak niet vermijdbaar omslachtig nu weer diverse uitzonderingsbepalingen nodig zijn voor het niet financieel betrokken personeel zoals bijvoorbeeld de catering en de interne schoonmaakdienst? Moet hier overigens niet een verband worden gelegd met de personele reikwijdte van de WWft waar het gaat om de melding van ongebruikelijke transacties?*

In het regeerakkoord is opgenomen dat een eed zal worden ingevoerd met strenge sancties. Ik ben momenteel aan het bekijken hoe ik dit kan vormgeven. Ik neem hierbij de toezegging van mijn ambtsvoorganger, om

de mogelijkheden van tuchtrecht in de financiële sector te verkennen, in mee. Hierbij zal ik goed kijken naar de reikwijdte van mogelijke maatregelen, in samenhang met de reikwijdte van de eed of belofte, zodat ik een totaalpakket van eed met strenge sancties kan presenteren. Ik heb dan ook besloten de eed of belofte voor het overig personeel niet op 1 januari 2013 in werking te laten treden. De eed of belofte zal vanaf die datum wel voor de beleidsbepalers en commissarissen van de onderneming, de personen die getoetst worden op hun geschiktheid door AFM en DNB, in werking treden. Dit betekent nadrukkelijk niet dat de eed of belofte voor het overig personeel geheel van de baan is, maar stelt mij in de gelegenheid in de nabije toekomst een totaalpakket van een eed met strenge sancties te presenteren. Hiernaast schept deze benadering ook duidelijkheid voor de sector, en wordt voorkomen dat kort na elkaar verschillende maatregelen worden geïntroduceerd die aan het zelfde onderwerp raken.

## **PvdA**

### *Kennis- en ervaringstoets*

*De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering kiest voor het introduceren van een toetsfunctie voor de financiële dienstverlener, in plaats van het alternatief om juist de verplichting van de adviesfunctie verder te sanctioneren.*

De onderhavige maatregel wordt geïntroduceerd voor de situatie dat een consument een financieel product wenst aan te schaffen zonder advies. Als de regering de vraag van de leden van de PvdA-fractie goed begrijpt, vragen zij waarom een financiële dienstverlener niet altijd een adviesfunctie heeft. Dit zou leiden tot een adviesplicht voor de consument.

In het geval een consument ingewikkelde en impactvolle financiële producten wenst af te sluiten zonder financieel advies acht de regering het nodig de consument te beschermen tegen het te lichtvaardig aanschaffen van een dergelijk product, zonder daarover geadviseerd te zijn. Door het vaststellen van de kennis en ervaring van de cliënt kan een financiële dienstverlener beoordelen of de cliënt zich voldoende bewust is van de risico's die aan het «*execution only*» kanaal zijn verbonden. Het vaststellen of de cliënt over voldoende kennis en ervaring beschikt om te begrijpen welke risico's zijn verbonden aan het afnemen van het desbetreffende financieel product zonder advies dient te voorkomen dat de cliënt complexe financiële producten afneemt zonder zich rekenschap te geven van de risico's die daarmee gepaard gaan. Een vergelijkbare toetsfunctie bestaat al voor het verlenen van bepaalde beleggingsdiensten zonder advies. Bij de uitwerking van de onderhavige verplichting voor financiële dienstverleners is hierbij aangesloten.

Wanneer de extra bescherming echter gekoppeld zou worden aan de adviesfunctie, heeft dit een adviesplicht tot gevolg. Een dergelijke adviesplicht acht de regering niet wenselijk. Consumenten dienen de mogelijkheid te hebben om bewust af te zien van advies, bijvoorbeeld omdat zij zelf goed in staat zijn om te doorgronden welk financieel product voor hen passend is. Bij een adviesplicht zouden ook deze consumenten advies moeten inwinnen, met alle bijbehorende kosten.

*De leden van de PvdA-fractie vragen bovendien hoe deze toetsingsfunctie wordt gewaarborgd en wat er gebeurt indien een consument negatief wordt getoetst, maar niettemin staat op het afnemen van het product.*

Zoals hierboven reeds is aangegeven is bij de uitwerking van de verplichting voor financiële dienstverleners aangesloten bij de bestaande

maatregel voor het verlenen van bepaalde beleggingsdiensten zonder advies. Net als in dat geval krijgen financiële dienstverleners de mogelijkheid om zelf invulling te geven aan de verplichting om bij de consument informatie in te winnen over diens kennis en ervaring. Wel is in het Besluit gedragstoezicht financiële markten Wft een aantal voorwaarden opgenomen, waaraan minimaal voldaan dient te worden. Deze voorwaarden betreffen de onderwerpen waarover in ieder geval informatie ingewonnen dient te worden om te kunnen bepalen of een consument behoefte heeft aan advies en of de consument over voldoende kennis en ervaring beschikt om de financiële risico's die aan een financieel product en de financiële dienst zijn verbonden te kunnen doorgronden.

Mocht dat in een later stadium toch nodig blijken dan heeft de AFM de mogelijkheid nadere regels te stellen met betrekking tot de informatie die dient te worden verzameld, de wijze waarop de informatie over de kennis en ervaring wordt gevraagd aan de consument en de formulering van de waarschuwing.

Als de financiële dienstverlener bij het vaststellen van de kennis en de ervaring van de consument tot de conclusie komt dat deze over onvoldoende kennis en ervaring beschikt om het product zonder advies aan te schaffen, dan zal hij de consument dienen te waarschuwen dat het afnemen van advies raadzaam is. Een consument wordt in dat geval dus altijd gewaarschuwd. De consument heeft vervolgens een eigen verantwoordelijkheid om te beslissen of hij wel of geen advies inwint.

De regering heeft er niet voor gekozen het verkopen van het financieel product in een dergelijk geval wettelijk te verbieden, omdat dit ertoe zou leiden dat het dan niet meer mogelijk zou zijn in die gevallen zonder advies een financieel product aan te schaffen. Indien een consument of cliënt toch volhardt in zijn wens om het product af te nemen zonder advies, dient een financiële dienstverlener in ieder geval wel een afweging te maken van de betrokken belangen.

#### *Bankierseed*

*Met het wetsvoorstel wordt de bankierseed in het kader van de Code Banken wettelijk verankerd, in het bijzonder in de geschiktheidstoets zoals deze is opgenomen in de Wft. Acht de regering de bankierseed in zijn huidige vorm adequaat? Aangegeven is dat de reikwijdte van deze norm in een ministeriële regeling nader zal worden bepaald. Wordt in deze ministeriële regeling ook voorzien in de openbaarmaking van deze bankierseed?*

De eed of belofte is in zijn huidige vorm adequaat waar het gaat om het onderstrepen van kernwaarden die personen werkzaam in de financiële sector moeten naleven. De sanctionering van de eed of belofte kan echter wel beter, deze is in de huidige voorstellen onvoldoende gericht op het individu. Zoals ik hierboven heb aangegeven ben ik momenteel aan het bekijken hoe ik dit kan vormgeven.

Het afleggen en ondertekenen van de eed of belofte vindt plaats binnen de onderneming en is een interne aangelegenheid. Met het oog op de privacy van de betrokkene, en om de lasten voor de onderneming beperkt te houden, is geen verplichting opgenomen om de afgelegde eed of belofte openbaar te maken.

*Artikelen 1:16 en 1:17*

*De leden van de CDA-fractie vragen of artikel 1:16 nog wel kan worden toegepast indien een financiële onderneming met zetel in een andere lidstaat online diensten aanbiedt in Nederland en een bijkantoor heeft dat zich bezighoudt met andere diensten dan de online diensten. En zo nee, of dit betekent dat de online financiële diensten vanuit de andere lidstaat onder de Nederlandse wetgeving vallen. Tevens vragen deze leden zich af hoe de territoriale afbakening is te begrijpen gelet op de codificatie van het land-van-herkomst-beginsel bij de onlinedienstverlening als bedoeld in de artikelen 1:16 en 1:17 Wft. Daarbij stellen zij als voorbeeld dat een fondsbeheerder in een andere EU-lidstaat een website lanceert en onderhoudt met informatie over de door hem beheerde, in zijn land geregistreerde beleggingsfondsen. Deze fondsbeheerder maakt zijn site toegankelijk voor Nederlandse beleggers, en via de site is het aanbiedingsmateriaal (prospectus en informatiememorandum) en een inschrijfformulier te downloaden. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of zij de artikelen 1:16 en 1:17 van de Wft in dit geval zo dienen te begrijpen dat het op aanvraag elektronisch ter beschikking stellen van het aanbiedingsmateriaal omtrent de beleggingsfondsen geen aanbieden van deelnemingsrechten is als bedoeld in artikel 2:65 van de Wft, omdat in artikel 3:15d (3) BW tot uitdrukking is gebracht dat de dienst van de informatiemaatschappij moet betreffen een dienst die op individueel verzoek van de afnemer langs elektronische weg geschiedt.*

Indien een financiële onderneming met zetel in een andere lidstaat online diensten aanbiedt in Nederland en een bijkantoor heeft dat zich bezighoudt met andere diensten dan online diensten dan is artikel 1:16 van toepassing op de financiële onderneming met zetel in die andere lidstaat. De online diensten komen derhalve niet onder de Nederlandse wetgeving te vallen.

Indien een fondsbeheerder zijn site toegankelijk maakt voor Nederlandse beleggers en via de site informatie over het beleggingsfonds en een inschrijfformulier kan worden gedownload is strikt genomen wel sprake van het aanbieden van deelnemingsrechten in Nederland als bedoeld in artikel 2:65 van de Wft. Echter de financiële dienst moet worden aangemerkt als dienst van de informatiemaatschappij aangezien de dienst op individueel verzoek van de afnemer langs elektronische weg wordt verricht. De belegger verkrijgt namelijk op verzoek (door het invullen van het inschrijfformulier) deelnemingsrechten in het desbetreffende beleggingsfonds. Hierdoor is artikel 1:16 van de Wft van toepassing waarin is bepaald dat de Wft (en dus ook artikel 2:65 Wft) niet van toepassing is.

*Artikel 3:272*

*Waarom wordt in het eerste lid van artikel 3:272 Wft een beperking gemaakt tot artikel 3:9 eerste lid Wft?*

In voorgesteld artikel 3:272 is ten onrechte alleen het eerste lid van artikel 3:9 van overeenkomstige toepassing verklaard op financiële holdings of gemengde financiële holdings met zetel in Nederland. In het wetsvoorstel ter uitvoering van de richtlijn financiële conglomeraten I (2011/89/EU) dat tot 23 november 2012 in ontwerp voor consultatie openbaar is gemaakt, zullen ook het tweede en derde lid van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Het feit dat artikel 3:9, tweede en derde lid, tot inwerkingtreding van dat wetsvoorstel niet van overeenkomstige

toepassing zijn op financiële holdings of gemengde financiële holdings met zetel in Nederland heeft echter geen praktische consequenties.

*Artikel 4:25b*

*De leden van de CDA-fractie vragen of de leden 2 sub d, 3 en 4 van artikel 4:25b nog wel uitgewerkt worden bij algemene maatregel van bestuur voor financiële diensten als bedoeld in lid 2 van artikel 4:25b Wft.*

De desbetreffende financiële producten, waarnaar de leden van de CDA-fractie in hun vraag verwijzen, zijn de producten die niet onder het provisieverbod vallen, oftewel eenvoudige schadeverzekeringen. Ook voor deze producten gelden bepaalde regels ten aanzien van transparantie en beloning, die deels voortvloeien uit de Europese richtlijn verzekeringsbemiddeling.<sup>1</sup> De beloningsregels voor deze financiële producten worden uitgewerkt in artikel 86d van het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (zoals opgenomen in het Ontwerp Wijzigingsbesluit Financiële markten 2013). De informatieverplichtingen op grond van artikel 4:25b, tweede lid, van de Wft, worden uitgewerkt in artikel 86i van voornoemd besluit. In artikel 4:25b, tweede lid, onderdeel d, van de Wft wordt de mogelijkheid opgenomen om naast de in het tweede lid genoemde onderwerpen, andere onderwerpen aan te wijzen waarover de financiële dienstverlener informatie dient op te nemen. In voornoemd besluit wordt van deze mogelijkheid vooralsnog geen gebruik gemaakt. In artikel 4:25b, derde en vierde lid van de Wft worden mogelijkheden opgenomen om bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen met betrekking tot de vorm, inhoud, moment en wijze van verstrekking van de informatie en in het geval er meerdere financiële dienstverleners betrokken zijn bij het verlenen van de financiële dienst. Voor zover daar vanaf 1 januari 2013 regels voor gaan gelden, zijn deze opgenomen in artikel 86i van voornoemd besluit. Zo bepaalt dit artikel ten aanzien van het moment van het verstrekken van de informatie, dat deze uiterlijk tegelijk met het advies, of in het geval van bemiddeling voorafgaand aan het tot stand komen van de overeenkomst verstrekt dient te worden. Ook bevat dit artikel regels ten aanzien van de inhoud van de informatie.

Ik hoop hiermee de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag afdoende te hebben beantwoord.

De minister van Financiën,  
J.R.V.A. Dijsselbloem

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2002/92/EG van 9 december 2002 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 december 2002 betreffende verzekeringsbemiddeling (PbEU 2003 L 9).

### **33 238 Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES in verband met de implementatie van aanbevelingen van de Financial Action Task Force**

#### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. Deze vragen worden hierna beantwoord, in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte voorlopig verslag.

#### **VVD**

*De leden van de VVD-fractie vragen een toelichting bij de keuze om niet alle verplichtingen geregeld in de derde witwasrichtlijn<sup>1</sup> van toepassing te verklaren op taxateurs van onroerende zaken. Daarbij merken zij op dat de ongebruikelijke omstandigheden die aanleiding kunnen vormen voor een melding van een transactie ook gerelateerd kunnen zijn aan de achtergronden en van de cliënt. Zij wijzen er verder op dat de WWFT niet onnodig onduidelijk moet worden als gevolg van uitzonderingsbepalingen.*

De keuze van de regering om voor taxateurs geen verplichting tot het verrichten van cliëntenonderzoek te creëren is het resultaat van een zorgvuldige belangenafweging. Daarin hebben meerdere aspecten een rol gespeeld. Het eventuele ongebruikelijke karakter – dat de verplichting tot melding aan de FIU met zich brengt – van dienstverlening van de taxateur zal vooral zijn gelegen in een vreemde opdracht (die bijvoorbeeld gepaard gaat met de suggestie te komen tot een te lage of te hoge taxatie) of de waarneming van vreemde fluctuaties van de waarde van de te taxeren of getaxeerde onroerende zaak. Bij de ongebruikelijke omstandigheden die de taxateur aanleiding moeten geven tot melding, is de persoon van de opdrachtgever zodoende vaak minder relevant. In dat verband is voorts van belang dat de dienstverlening van de taxateur van korte duur is en in de praktijk in veel gevallen niet gepaard gaat met fysiek contact met de opdrachtgever. Daardoor zou verificatie van de identiteit van de cliënt en onderzoek naar de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt een belangrijke extra belasting vormen voor de taxateur. Alles afwegende en rekening houdend met de lastenverzwaring die het gevolg zou zijn van het onverkort van toepassing verklaren van de verplichtingen van het cliëntenonderzoek is ervoor gekozen taxateurs slechts onder de WWFT te brengen voor de meldingsplicht ongebruikelijke transacties.

*Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of door de aanpassing van de strafrechtelijke vrijwaring in artikel 19 van de WWFT de bescherming van de melder wordt vergroot of juist verkleind. Op welke gronden kan het Openbaar Ministerie (OM) tot de conclusie komen dat bij de melder sprake is van goede trouw? Betekent het vereiste van goede trouw bij de melder een inperking van het opportuniteitsbeginsel of gaat het slechts om een verduidelijking van de beleidsvrijheid voor het OM? Is de indruk juist dat de melder die eerst aan bepaalde strafbare gedragingen heeft meegedaan, maar daarna tot inkeer is gekomen, in beginsel altijd zal worden vervolgd, althans door art. 19 WWFT in het geheel niet wordt beschermd?*

<sup>1</sup> Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de 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 2005 L 309/15).

De bescherming van de melder met oprechte bedoelingen tegen strafvervolging op basis van een verrichte melding blijft ongewijzigd. De



vrijwaring heeft, zoals de leden van de VVD-fractie aangeven, in artikel 19, tweede lid, van de WWFT onder andere betrekking op vrijwaring van vervolging wegens schending van de geheimhoudingsplicht van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Het gaat bij artikel 19, eerste lid, van de WWFT echter vooral om vrijwaring van strafvervolging voor witwassen: de melding kan immers betrekking hebben op een transactie die door de melder is verricht en is aan te merken als witwashandeling. Vrijwaring is aangewezen indien de melder een melding verricht op legitieme gronden, maar niet indien de melder zelf (verwijtbaar) betrokken was bij de witwaspraktijken die hij meldt. Dit laatste wordt nu door toevoeging van «goede trouw» in artikel 19, eerste lid, van WWFT verduidelijkt. De toevoeging geeft het openbaar ministerie een duidelijk aanknopingspunt om ingeval goede trouw ontbreekt op grond van de melding vervolging in te stellen. Aan de strafbaarheid van de witwasgedraging doet in beginsel niet af dat de melding een uiting zou zijn van inkeer, zo kan een volgende vraag van de leden van de VVD-fractie worden beantwoord. Maar de officier van justitie kan hiermee in zijn opportuniteitsoverwegingen met betrekking tot eventuele vervolging in voorkomend geval wel rekening houden.

*De leden van de VVD-fractie zijn verbaasd over de introductie van het element van goede trouw in de strafrechtelijke vrijwaring voor het opzettelijk openbaren van geheimen. Zij wijzen erop dat het strafrecht niet het vereiste van goede trouw als strafuitsluitingsgrond kent en dat artikel 42 van het Wetboek van Strafrecht reeds vrijwaring biedt voor degene die een strafbaar feit begaat ter uitvoering van een wettelijk voorschrift. Zij vragen in dit verband of de regering in het huidige strafrecht meer mogelijk- en wenselijkheden ziet voor invoering van een goede trouw-beginsel, en zo niet, of het dan niet raadzaam zou zijn de aanbevelingen van de FATF bij nader inzien juist niet te volgen op dit punt.*

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie wil ik voorop stellen dat het criterium van goede trouw niet wordt toegevoegd aan artikel 19, tweede lid, van de WWFT dat betrekking heeft op vrijwaring van vervolging wegens schenden van de geheimhoudingsplicht op grond van artikel 272 Sr. Uitgangspunt is en blijft hier dat de melder die bij de uitvoering van zijn wettelijke verplichting tot melding van ongebruikelijke transacties zorgvuldig heeft gehandeld, vrijwaring toekomt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de situatie waarin de melder in de redelijke veronderstelling verkeerde – doch naar later blijkt onterecht – dat hij op grond van de WWFT een transactie moest melden. Artikel 19, tweede lid, beschermt de melder die aldus ten onrechte een melding verricht en hiermee zijn beroepsgeheim schendt, tegen vervolging wegens schending van die geheimhoudingsplicht (artikel 272 Sr). Voor de duidelijkheid zij nog vermeld dat de melder in die omstandigheden niet wordt beschermd door artikel 42 Sr, omdat er striktgenomen geen sprake is van handelen op basis van een wettelijk voorschrift. De regering ziet in algemene zin niet meer mogelijkheden en wenselijkheden tot invoering van een goede trouw-beginsel.

*Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie of door de regering wordt nagedacht over de invoering van soortgelijke beschermingsconstructies in wet- en regelgeving, ook buiten het strafrecht, ten behoeve van de vrijwillige klokkenluider. Zij betogen dat de melder van ongebruikelijke transacties kan worden gezien als een soort klokkenluider, mede in het licht van de civielrechtelijke bescherming van artikel 20 van de WWFT.*

De civielrechtelijke bescherming voor de meldende instelling en haar werknemers die artikel 20 van de WWFT biedt is inhoudelijk te onderscheiden van de regelingen voor bescherming van klokkenluiders. Een

klokkenluidersregeling is immers gericht op bescherming van de werknemer die een interne misstand meldt tegen eventuele nadelige gevolgen in de arbeidsrelatie met zijn werkgever. Artikel 20 van de WWFT ziet echter niet zozeer op bescherming in de relatie met de werkgever, maar op bescherming tegen aansprakelijkheid jegens derden (bijvoorbeeld cliënten), die schade kunnen ondervinden door het melden van een vermoeden van witwassen met betrekking tot een transactie waarbij zij zijn betrokken. De regelingen zijn wel vergelijkbaar in de zin dat zij beide voorzien in bescherming van werknemers die nodig is om misstanden te melden zonder vrees voor interne of externe repercussies. De regering ziet hierin een belangrijk uitgangspunt dat in soortgelijke situaties, mochten deze zich voordoen, een rol kan spelen.

## **PvdA**

*De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen aansluiten bij specifiek de genoemde zeven onvoldoendes waarover het FATF-evaluatierapport spreekt, zodat kan worden beoordeeld of de in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen een passend antwoord bieden op de opgave waarvoor Nederland staat.*

De FATF-evaluatie van Nederland in 2011<sup>1</sup> is geschied aan de hand van de destijds geldende 40 aanbevelingen inzake de bestrijding van witwassen en negen speciale aanbevelingen inzake de bestrijding van terrorismefinanciering van de FATF.<sup>2</sup> Van deze in totaal 49 aanbevelingen hadden er zestien de status van sleutelaanbevelingen («key and core recommendations»). De implementatie van die aanbevelingen is van bijzonder belang voor het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Het bedoelde aantal van zeven onvoldoendes ziet op tekortkomingen ten aanzien van die deelverzameling van belangrijke aanbevelingen. Eén van de sleutelaanbevelingen die waarop Nederland onvoldoende «scoorde» heeft betrekking op de materie die in de WWFT wordt geregeld: het cliëntenonderzoek en de meldingsplicht ongebruikelijke transacties. Ook bij een aantal «gewone» aanbevelingen op dit terrein bleken er tekortkomingen. Het onderhavige wetsvoorstel adresseert de kritiek in het rapport ten aanzien van alle desbetreffende aanbevelingen. Het gaat om de sleutelaanbevelingen 5 (onvoldoende) en 13 (voldoende, maar met tekortkomingen), en de «gewone aanbevelingen» 6, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 15 en 16.

De andere sleutelaanbevelingen waar Nederland onvoldoende op «scoorde» – aanbevelingen 26, 35, 36 en speciale aanbevelingen I, II en V – hebben betrekking op de organisatie van de Financiële Inlichtingen eenheid als meldpunt voor ongebruikelijke transacties, de beschikbaarheid voor autoriteiten van informatie inzake de uiteindelijke belanghebbende van rechtspersonen, internationale samenwerking en de strafbaarstelling van terrorismefinanciering. Deze zaken worden in andere regelgeving of maatregelen geadresseerd.

## **CDA**

*De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor de rol die het in vele landen voorkomende bankgeheim speelt bij het witwassen van zwart en crimineel geld. Specifiek vragen zij hoe de regering aankijkt tegen de onlangs door Zwitserland gesloten «Rubik-overeenkomsten» met Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. Deze overeenkomsten houden in dat Zwitserland op de rente-inkomsten van onderdanen van deze drie landen, een bronheffing inhoudt die is gebaseerd op het belastingpercentage dat in deze landen geldt voor kapitaalinkomsten. Vervolgens geeft Zwitserland als bronstaat de ingehouden bronbelasting door aan de desbetreffende woonstaat. Zij betogen in dit verband dat*

<sup>1</sup> Het FATF-evaluatierapport is beschikbaar via: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Netherlands%20full.pdf>. Een samenvatting van het rapport is als bijlage gevoegd bij de brief van de Minister van Financiën en de Minister van Veiligheid en Justitie van 4 maart 2011 (Niet-dossierstukken Tweede Kamer 2010–2011, 2011D10952).

<sup>2</sup> De FATF-standaarden zijn herzien in februari 2012. Om vergelijking met het evaluatierapport te vergemakkelijken is verwezen naar de nummering van de FATF-standaarden in de tijd van de evaluatie. De relevante normen zijn materieel van kracht gebleven na de herziening. Deze herziening van de FATF-aanbevelingen is toelicht in de brief van de Minister van Financiën van 21 maart 2012 (Niet-dossierstukken Tweede Kamer 2011–2012, 2012D12376).

*Zwitserland het bankgeheim niet hoeft prijs te geven in het kader van de fiscale informatie-uitwisseling aan deze landen, waardoor het oneigenlijke fiscale voordeel dat Zwitserland heeft door het bestaan van het bankgeheim in dat land, in tact blijft.*

De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie op de onlangs door Zwitserland gesloten «Rubik-overeenkomsten» met Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. Deze leden signaleren een oneigenlijk fiscaal voordeel dat Zwitserland heeft doordat het bankgeheim in het betreffende land op deze wijze in tact blijft. Zwitserland kan namelijk volstaan met het inhouden van een bronbelasting.

In antwoord hierop kan ik het volgende opmerken. Sinds de G-20 top in Londen in 2009 is Zwitserland gestart met het aanpassen van zijn bilaterale belastingverdragen aan de zogenoemde internationale standaard op het gebied van informatie-uitwisseling. Dit betekent onder meer dat het bankgeheim niet langer aanleiding kan zijn om geen informatie te verschaffen.

Inmiddels bevat het merendeel van de door Zwitserland gesloten belastingverdragen een bepaling die het voor Zwitserland mogelijk maakt het bankgeheim – dat blijft gelden in de relatie tussen de bank en de rekeninghouder – ook daadwerkelijk opzij te zetten. Een dergelijke bepaling is bijvoorbeeld opgenomen in de belastingverdragen met Nederland en de Verenigde Staten. Maar ook het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Duitsland hebben in hun bilaterale belastingverdragen met Zwitserland een vergelijkbare informatie-uitwisselingsbepaling opgenomen.

*De leden van de CDA-fractie vragen voorts in hoeverre het risico bestaat dat de landen die deze akkoorden met Zwitserland sluiten er belang bij hebben om op deze wijze aantrekkelijk te zijn voor het aantrekken van buitenlands kapitaal en ondernemingen. Zij betogen dat de bezitters van dat kapitaal zich dan beschermd weten door het Zwitserse bankgeheim als zij zich in die landen vestigen en er gaan investeren en dat Zwitserse banken zich nadrukkelijker op de markten in die landen zullen gaan richten.*

De bedoelde landen hebben voor een pragmatische benadering gekozen door overeenkomsten met Zwitserland aan te gaan waarin aan natuurlijke personen (zwartsparenders) de mogelijkheid wordt geboden bestaande belastingclaims en eventuele strafrechtelijke vervolging af te kopen met behoud van anonimiteit. De Zwitserse banken nemen vervolgens de heffing en inning van een aantal toekomstige belastingen met betrekking tot deze natuurlijke personen voor hun rekening. Deze overeenkomsten staan echter naast de eerder genoemde bilaterale belastingverdragen die deze landen met Zwitserland zijn aangegaan. Onder die verdragen kan van alle inwoners van bijvoorbeeld Duitsland bankinformatie worden opgevraagd, zij worden daarbij niet beschermd door het Zwitserse bankgeheim. Verder moet worden bedacht dat de «Rubik overeenkomsten» slechts zien op natuurlijke personen en niet op ondernemingen. Ik heb dan ook geen aanleiding aan te nemen dat er een concurrentievoordeel zou zijn voor inwoners (ondernemingen of natuurlijke personen) van landen als Duitsland of het VK, of dat Zwitserse banken zich nadrukkelijker op die landen zullen gaan richten. Ik heb dus ook geen reden aan te nemen dat sprake zou kunnen zijn van oneerlijke belastingconcurrentie, dit ook in antwoord op de betreffende vraag van deze leden.

*Verder vragen de leden van de CDA-fractie hoe deze «Rubik overeenkomsten» zich verhouden tot de spaartegoedenrichtlijn, in hoeverre deze overeenkomsten de kans op witwasoperaties bevorderen en in hoeverre sprake is van oneerlijke belastingconcurrentie.*

Op grond van de op basis van de EU-spaartegoedenrichtlijn met Zwitserland gesloten spaartegoedenovereenkomsten is Zwitserland al gehouden een bronheffing op spaartegoeden over te maken. De «Rubik-overeenkomsten» kennen echter een veel bredere grondslag. Dit laat evenwel onverlet dat onder de eerder genoemde bilaterale belastingverdragen alle voorzienbaar relevante informatie kan worden opgevraagd, en het bankgeheim dus niet kan worden ingeroepen om een verzoek om informatie af te wijzen. Gelet op het voorgaande zie ik dan ook geen reden aan te nemen dat deze overeenkomsten de kans op witwasoperaties vergroten.

Ik hoop hiermee de vragen en opmerkingen in het verslag afdoende te hebben beantwoord.

De minister van Financiën,  
J.R.V.A. Dijsselbloem

**33 273 Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en het Burgerlijk Wetboek ter implementatie van de richtlijn solvabiliteit II en invoering van een daarop gebaseerd regime voor bepaalde kleinere verzekeraars (Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II)**

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. Deze vragen worden hierna beantwoord, in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag aangehouden. Voor zover hiervan is afgeweken, is op de oorspronkelijke plaats van de vraag in het verslag een verwijzing opgenomen naar het onderdeel waar die vraag is beantwoord. De beantwoording vindt mede plaats namens de Minister van Veiligheid en Justitie.

*Implementatie tijdsfad*

*De leden van de D66-fractie willen van de regering weten welk tijdsfad zij reëel acht voor de verdere uitwerking van level 2 en 3, behorende bij de richtlijn solvabiliteit II. Ook vernemen deze leden graag het huidige standpunt van de regering over de vertraging in de EU regelgeving. Vindt zij deze ook onwenselijk? En zo ja, welke acties verbindt zij hieraan? Graag zien deze leden dat in het antwoord de brief die de voorzitter van de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), de heer Bernardino, aan Michel Barnier, Eurocommissaris Interne Markt, heeft gestuurd, wordt meegenomen.*

Tussen de lidstaten van de Europese Unie loopt in het kader van de onderhandelingen over de richtlijn omnibus II nog een overleg over de verzekeringsproducten met lange termijn garanties. Dit onderwerp is ook voor de uitwerking van de richtlijn solvabiliteit II van belang, evenals overigens enkele andere bepalingen die in de conceptrichtlijn omnibus II zijn opgenomen. Omdat de richtlijn omnibus II naar verwachting pas na de zomer van 2013 zal worden afgerond, heeft de regering informeel inmiddels begrepen dat de inwerkingtreding van de richtlijn solvabiliteit II mogelijk wordt uitgesteld naar 1 januari 2016. De bijbehorende level 2 regelgeving is in concept gereed, maar zal op punten naar alle waarschijnlijkheid nog wel worden aangepast zodra de richtlijn omnibus II is vastgesteld. Zodra de level 2 regelgeving (opgesteld door de Europese Commissie) is vastgesteld, kan ook de level 3 regelgeving (op te stellen door EIOPA) in consultatie worden gebracht. Inwerkingtreding van de level 2 en level 3 regelgeving vindt in beginsel niet eerder plaats dan de inwerkingtreding van de bijbehorende richtlijn solvabiliteit II en loopt via de aanpassingsrichtlijn omnibus II. In overleggen op Europees niveau geeft Nederland aan te hechten aan een zo snel mogelijke inwerkingtreding van de richtlijn solvabiliteit II. Overigens is het niet zo dat het toezicht op alle in Europa gevestigde verzekeraars inadequaaf is, zoals de brief van de voorzitter van EIOPA aan de heer Barnier lijkt te suggereren; in Nederland is in 2007 met de invoering van de Wet financieel toezicht (Wft) het verzekeringstoezicht gemoderniseerd. Voor de bepaling van de toereikendheid van voorzieningen voor polishouders is waardering op actuele waarde het uitgangspunt. Voorts zijn de prudentiële verslagstaten volledig vernieuwd en zijn de eisen van de interne bedrijfsvoering en governance-eisen versterkt.

*In diverse publicaties hebben verzekeraars de zorg geuit dat tijdens de uitwerking van de richtlijn solvabiliteit II in level 2 en 3-regelgeving, hogere eisen worden gesteld aan de hoeveelheid kapitaal die verzekeraars moeten aanhouden dan in level 1 de bedoeling was. Het aanhouden van extra kapitaal leidt tot extra kosten voor de verzekeraar. Deze zouden kunnen worden doorberekend in de premie. Het Verbond van Verzekeraars uit concreet zorgen op het gebied van zes onderwerpen, te weten i) het eigen vermogen; ii) de waardering van verplichtingen; iii) calibratie en risico-inschatting; iv) equivalentie en eerlijke concurrentie; v) kredietrisico's en risicospreiding; en vi) toezichteisen. De aan het woord zijnde leden menen dat de zorgen van de verzekeraars niet licht mogen worden genomen. Deze leden vragen de regering dan ook om de voorstellen van het Verbond voor verzekeraars te betrekken in de antwoorden op de gestelde vragen. Deze reactie zou – zo menen zij – per voorstel moeten verduidelijken waarom deze wel of niet in de implementatie wordt verwerkt.*

Met onderhavig wetsvoorstel wordt alleen het door het Verbond genoemde level 1 geïmplementeerd, te weten de richtlijn solvabiliteit II. Zowel de eisen onder level 2 als level 3, waarvan het Verbond zegt dat daarin hogere eisen worden gesteld aan de hoeveelheid kapitaal die verzekeraars moeten aanhouden dan in level 1 de bedoeling was, zijn nog onder discussie. Met level 2 wordt de nog niet afgeronde uitvoeringsverordening bedoeld. De Europese Commissie heeft de bevoegdheid om uitvoeringsverordening op te stellen, met gebruikmaking van experts uit lidstaten en EIOPA. Zowel het EP als een gekwalificeerde minderheid van lidstaten kunnen een uitvoeringsverordening tegenhouden. Met level 3 worden de detailregels bedoeld die zullen worden opgesteld door EIOPA, de samenwerkende toezichthouders waaronder de Nederlandsche Bank. De Europese Commissie heeft als taak om te beoordelen of regelgeving van EIOPA past in het daarvoor gestelde wettelijke kader in de relevante uitvoeringsverordening en richtlijn.

Het position paper van het Verbond, waar naar gerefereerd wordt, is van maart 2011 en is een reactie op de resultaten van de laatste gehouden impactstudie nummer 5 (QIS5). Doel van deze impactstudie was het testen van de concept level 2 wetgeving, zoals deze uitonderhandeld was in 2010. Op basis van het eindrapport van EIOPA over de impactstudie en de bevindingen in de verschillende lidstaten zijn er in de concept uitvoeringsverordening verschillende aanpassingen doorgevoerd. Zo zijn de eisen aan het eigen vermogen aangepast en nu volledig in lijn met de wensen van het Verbond. Andere in het position paper genoemde wensen zijn of gedeeltelijk ingewilligd of zijn thans nog in discussie. Zo worden in de zogenoemde lange termijn garanties impactstudie (LTG impact studie), die naar verwachting het komende half jaar zal plaatsvinden, allerlei varianten getest met betrekking tot de te gebruiken risicovrije discontovoeten voor de waardering van de verplichtingen. Daarbij wordt ook meegenomen hoe er voor gezorgd kan worden dat verzekeraars hun functie als (lange termijn) kapitaalverschaffer aan het bedrijfsleven goed kunnen blijven uitoefenen. Hierbij gaat het deels om een afweging tussen de noodzaak tot prudentie en risicogeoriënteerd toezicht en het belang van het goed laten functioneren van financiële markten. Wanneer EIOPA zijn eindrapport inzake de nieuwe impactstudie gereed heeft, zal de onderhandeling tussen de Raad, Het Europees Parlement en de Europese Commissie over de richtlijn omnibus II zijn vervolg krijgen. In de richtlijn omnibus II zullen nadere principes worden opgenomen die in de uitvoeringsverordening en de detailregels van EIOPA verder uitgewerkt zullen worden. Naar verwachting zal de impactstudie, zeker ten opzichte van de QIS5, resulteren in een verlichting van de eisen voor met name de

lange termijn verzekeringsproducten, zoals pensioenproducten. Hiermee wordt tevens beoogd dat verzekeraars hun rol als lange termijn beleggers goed kunnen blijven uitoefenen.

Het Europees Parlement heeft in de onderhandelingen met de Raad en de Europese Commissie afgedwongen dat bepaalde technische uitwerkingen van de richtlijn solvabiliteit II toch gedeeltelijk opgenomen worden op richtlijnniveau. Deze teksten zijn nu onderdeel van de onderhandelingen over de richtlijn omnibus II. Per saldo betekent dit dat de resultaten van de impactstudie deels in de richtlijn omnibus II zullen worden verwerkt en deels in de onderliggende regelgeving. Het Europees Parlement heeft ook het vraagstuk over equivalentie van het toezicht van derde landen naar het richtlijnniveau getild en dit vormt daarmee onderdeel van de onderhandelingen over de richtlijn omnibus II. De inzet van de regering in de onderhandelingen is het zoveel mogelijk voorkomen van een ongelijk speelveld voor internationale verzekeringsgroepen. Al deze onderwerpen raken de richtlijn solvabiliteit II echter niet en zijn derhalve ook niet verwerkt in onderhavig wetsvoorstel.

#### *Effecten op de zorgpremie*

*De leden van de D66-fractie geven aan dat een verhoging van solvabiliteitseisen kan leiden tot een verhoging van kapitaalkosten voor verzekeraars. Zij vrezen dat dit zou kunnen worden doorberekend in de zorgpremies. Deze leden vragen de regering dan ook nader toe te lichten wat de beleidskaders zijn waarbinnen de regering in deze materie opereert. Terzake wordt verwezen naar uitspraken in het Financieel Dagblad van 18 september jongstleden, waarin de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport betoogt dat verzekeraars nu al te veel kapitaal aanhouden. Graag vernemen de leden van de fractie van D66 of de regering meent dat zorgverzekeraars – met het oog op de voortschrijdende wetgeving die voorligt – op dit moment te veel kapitaal aanhouden, of en hoe de regering verwacht dat dit zal veranderen als de richtlijn solvabiliteit II volledig geïmplementeerd wordt, en welke effecten de regering op de premie verwacht.*

De regering steunt aan de ene kant het standpunt van D66 dat het zoveel mogelijk gelijk houden van de zorgpremie prioriteit verdient. De regering zet zich dan ook in om de groei van de zorgkosten verder te beperken. De groei van de zorgkosten is sinds de invoering van de basisverzekering verreweg de belangrijkste veroorzaker van de premiestijgingen. Aan de andere kant zijn financieel solide zorgverzekeraars een voorwaarde voor een goed functionerend zorgverzekeringsstelsel. Een verhoging van de solvabiliteitseisen kan nodig zijn ter beperking van het risico op faillissement van zorgverzekeraars. De minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport heeft geconstateerd dat de zorgverzekeraars meer kapitaal aanhouden dan volgens de solvabiliteitseisen nodig is. Het zijn echter de zorgverzekeraars die uiteindelijk bepalen hoe hoog ze de premie stellen. Dit is een element waarop zij concurreren. De verzekerden kunnen via het wisselen kenbaar maken welke zorgverzekeraar hen het meeste aanspreekt. Verschillende zorgverzekeraars hebben al aangegeven dat hun buffers gegroeid zijn door meevallers in de kosten. En het ziet er inmiddels naar uit dat de zorgpremies voor de basisverzekering in 2013 als gevolg van deze gegroeide buffers gemiddeld genomen niet of nauwelijks stijgen.

Ten aanzien van de gevraagde beleidskaders waarbinnen de regering in deze materie opereert, kan ik aangeven dat de Nederlandse inzet is om voor Nederlandse zorgverzekeraars binnen de richtlijn solvabiliteit II een passend kader te realiseren dat recht doet aan de speciale kenmerken van het karakter van het Nederlandse zorgverzekeringsstelsel. Inmiddels is in

de concept uitvoeringsverordening een bepaling opgenomen waarbij rekening gehouden wordt met het in Nederland gebruikte risicovereveningsmodel. Wanneer blijkt dat het verzekeringstechnische risicoprofiel lager is dan de vereiste normen in de kapitaaleisberekeringen bestaat er een mogelijkheid om rekening te houden met dit lagere risicoprofiel en dus de kapitaalseis te verlagen. Het gaat daarbij specifiek om het premierisico en het voorzieningenrisico. Het premierisico is het risico dat de zorgverzekeraar de nominale premie te laag schat gelet op de zorguitgaven die de zorgverzekeraar dient te vergoeden. Het voorzieningenrisico richt zich op het vraagstuk of de zorgverzekeraar voldoende voorzieningen aanhoudt om reeds ontstane zorguitgaven te kunnen vergoeden. Deze afwijkende kapitaalseisen voor het premie- en voorzieningenrisico zullen door EIOPA worden gepubliceerd op de EIOPA-website.

In het kader van de onderhandelingen over de richtlijn omnibus II wordt momenteel nog bezien hoe de procedure voor het uitrekenen van deze aangepaste eisen exact vormgegeven wordt. De regering is van mening dat de Nederlandsche Bank de taak zou moeten krijgen om deze afwijkende kapitaalseisen uit te rekenen. De regering vindt dit een nationale aangelegenheid en geen Europese. De Europese Commissie evenwel voelt er veel voor EIOPA deze taak te geven.

Gezien het privaatrechtelijke karakter van het zorgverzekeringsstelsel heeft de overheid geen bevoegdheid in te grijpen in het kapitaalmanagement van zorgverzekeraars. Daar zijn de zorgverzekeraars autonoom in. Wel dienen zorgverzekeraars natuurlijk te voldoen aan de Europese verzekeringsrichtlijnen. Ze zullen zelf moeten zorgen dat ze voldoende eigen vermogen aanhouden om te kunnen voldoen aan de gestelde kapitaalseisen. De Nederlandsche Bank voert het prudentiële toezicht hierop uit. Zorgverzekeraars hebben afgelopen jaar op basis van de Wft verplicht een test uitgevoerd waarbij ze moesten uitrekenen hoe hun kapitaalspositie eruit zou zien als de richtlijn solvabiliteit II van toepassing zou zijn. De resultaten daarvan worden momenteel door de Nederlandsche Bank beoordeeld en verder geanalyseerd. Bij deze test werd er vanuit gegaan dat de overheid een belangrijk deel van het catastroferisico zal mitigeren via het Zorgverzekeringsfonds. Dit betekent dat de overheid een bijdrage verstrekt voor de extra zorgkosten die een zorgverzekeraar als gevolg van een catastrofe maakt. Deze garantie is onderdeel van het flankerend beleid van het afschaffen van de macronacalculatie en de bandbreedteregeelingen. Tot en met 2011 vormden de macronacalculatie in combinatie met de bandbreedteregeling een financieel vangnet voor zorgverzekeraars in het geval van een catastrofe. Zonder deze garantie zou naar verwachting van de Nederlandsche Bank de aanvullende catastrofe-eis die is opgenomen in de richtlijn solvabiliteit II een omvang hebben tot aan de helft van wat nu de huidige eis is onder de Wft. Regelgeving voor mitigering van het catastroferisico is in voorbereiding.

Omdat de regering voornemens is om de risicodragendheid van zorgverzekeraars verder te vergroten en ook het basispakket verder uit te breiden, valt in de toekomst te verwachten dat de solvabiliteitseis om deze redenen verder zal stijgen. Of dit leidt tot verhoging van de toekomstige zorgpremies is lastig te voorspellen, maar een dergelijke verhoging valt, ondanks de huidige solvabiliteitsbuffers, niet uit te sluiten.

#### *Solvency II Basic*

*De leden van de fractie van D66 vinden het van belang dat het nog nader uit te werken Solvency II Basic-regime recht doet aan legitieme zorgen van kleine verzekeraars. Daarom willen deze leden vragen de AMvB in*



*deze Kamer voor te hangen en bij wijze van begeleidend schrijven de consultatiereacties toe te lichten.*

Kleine verzekeraars hebben op de consultatie van het onderhavige wetsvoorstel, waarin ook de hoofdlijnen van het Solvency II Basic-regime zijn beschreven, gereageerd met suggesties voor verbetering van het regime. Naar aanleiding van deze reacties en overleg dat heeft plaatsgevonden met vertegenwoordigers van kleine verzekeraars zoals de Federatie Onderlinge Verzekeraars (FOV) is het Solvency II Basic regime meer toegesneden op de situatie van kleine verzekeraars en is ook het overgangsregime aangepast. Het is mijn intentie om in deze lijn het Solvency II Basic regime nader uit te werken in het wijzigingsbesluit, dat vervolgens ook geconsulteerd zal worden. In reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie zeg ik graag toe dat wijzigingsbesluit tijdig, voorafgaand aan de raadpleging van de Raad van State, ter informatie toe te zenden aan het parlement. In het algemeen deel van de toelichting op dat wijzigingsbesluit, zal ik tevens een paragraaf opnemen waarin de nog te ontvangen consultatiereacties op het wijzigingsbesluit zullen worden toegelicht.

#### *Dubbele verslaglegging*

*De richtlijn Solvency 2 heeft tot effect dat verzekeraars twee systemen van financiële verslaglegging dienen te gaan gebruiken. Één om te voldoen aan de Solvency 2 eisen en één om te voldoen aan de eisen gesteld in het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). De aan het woord zijnde leden begrijpen dat Solvency 2 waardering op actuele waardes voorschrijft, maar dit volgens het BW niet altijd mag, bijvoorbeeld bij leningen en hypotheek. Kan de regering dit bevestigen en tevens aangeven waar de overige verschillen zitten? Deze leden willen verder van de regering weten of zij voornemens is stappen te nemen om beide verslagleggingvoorschriften met elkaar te verenigen zodat in de toekomst met één verslagleggingmethode kan worden volstaan? Voor verzekeraars met een beperkte risico omvang wordt het ook verplicht volgens twee methoden verslag te leggen. De regering stelt in de memorie van toelichting dat dit op een zo praktisch mogelijke manier vorm dient te krijgen. Kan de regering aangeven hoe dit concreet vorm gaat krijgen? Ook willen deze leden weten of een dubbele verslaglegging voor kleine verzekeraars niet leidt tot een onevenredige lastenverzwaring? Zo ja, welke maatregelen is de regering voornemens te nemen?*

De regering kan bevestigen dat thans de boekhoudregels in titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en de International Financial Reporting Standards (IFRS) zowel bepalend zijn voor het opstellen van de commerciële jaarrekening, de publieke verslagstaten als de vertrouwelijke toezichthouderrapportages (éénsporigheid van de verslaggeving), en dat dit losgelaten moet worden met de invoering van de richtlijn solvabiliteit II. Een van de vernieuwingen van de richtlijn solvabiliteit II is dat er gedetailleerde waarderingsregels zijn opgenomen in de concept uitvoeringsverordening (level 2) en level 3 onder de richtlijn. Op deze manier wordt niet alleen de kapitaalseis maar ook de vaststelling van het aanwezige kapitaal volledig geharmoniseerd, zodat er een level playing field ontstaat. Zo is er in het concept van de uitvoeringsverordening bijvoorbeeld geen enkele waarderingsoptie opgenomen voor verzekeraars. Dit in tegenstelling tot het BW en IFRS verslaggeving.

De regering kan bevestigen dat onder het BW niet altijd waardering op actuele waarde toegestaan is. Bepaalde activa zoals zelf verstrekte hypotheek en leningen, maar ook bepaalde technische voorzieningen, mogen niet volledig op actuele waarde worden gewaardeerd. Het

voorgestelde artikel 444c lid 3 van Boek 2 BW, dat nu nog is opgenomen in het Besluit prudentiële regels Wft, vloeit rechtstreeks voort uit richtlijn 91/674/EG en beperkt schadeverzekeraars om waardering op actuele waarde te gebruiken voor de afwikkeling van schaden die korter dan vier jaar zal duren. Voorts is er vanuit prudentiële redenen in de richtlijn solvabiliteit II bepaald om in bepaalde gevallen waardering op actuele waarde anders in te vullen dan is gebeurd onder IFRS en of het BW. Te denken valt aan de waardering van de door de verzekeraar uitgegeven obligaties en leningen. Onder de richtlijn solvabiliteit II mag geen rekening worden gehouden met aanpassingen in het debiteurenrisico bij de waardering van uitgegeven obligaties en leningen. Dit in tegenstelling tot de methodiek die vaak gebruikt wordt bij de commerciële jaarrekening. Dit betekent dat de schulden van een verzekeraar onder het regime van de richtlijn solvabiliteit II niet minder waard kunnen worden wanneer bijvoorbeeld de externe kredietrating van deze verzekeraar wordt verlaagd. Voorts dienen verzekeraars onder de richtlijn solvabiliteit II hun voorwaardelijke verplichtingen waarbij de kans groter is dan 50% dat ze niet tot uitbetalingen hoeven over te gaan, toch op te nemen in de balans via de waardering van naar waarschijnlijkheid gewogen kasstromen. In de commerciële jaarrekening is dit momenteel verboden. Een andere balanspost waar verschillend mee wordt omgegaan is immateriële activa. Onder de richtlijn solvabiliteit II is de post immateriële activa vaak kleiner dan in de commerciële jaarrekening omdat er meer criteria zijn die moeten worden doorlopen alvorens immateriële zaken mogen worden geactiveerd. De enkele verschillen in de waardering tussen de rapportages voor prudentiële doeleinden en de BW- en IFRS jaarrekeningen worden derhalve niet alleen veroorzaakt doordat waardering op actuele waarde niet in alle gevallen toegestaan is in het BW of onder IFRS, maar ook omdat er in de richtlijn solvabiliteit II soms bewust wordt afgeweken van de invulling van het begrip actuele waarde zoals dat onder het BW of IFRS is ingevuld. Vooralsnog zal het dus niet mogelijk zijn om in de toekomst verslaggevingvoorschriften te verenigen tot één set verslaggevingregels voor zowel prudentieel toezicht als de jaarrekeningverplichtingen, omdat de EU-regels voor prudentiële verslaggeving afwijken van de EU-regels voor de commerciële jaarrekening. Niet alleen tijdens de onderhandelingen over de richtlijn solvabiliteit II, maar ook tijdens de onderhandelingen over de level 2 regels in Brussel heeft de Nederlandse delegatie zich er voor ingezet om een aanpassing van richtlijn 91/674/EG betreffende de jaarrekening en geconsolideerde jaarrekening van verzekeringsondernemingen op de agenda van de Europese Commissie te krijgen. Niet alleen de Europese Commissie maar ook de overige lidstaten voelden hier tot nog toe niets voor. Dit komt deels omdat het in de meeste andere lidstaten nu al gebruikelijk is om voor het jaarrekeningrecht andere waarderinggrondslagen te gebruiken dan voor het prudentiële toezicht. Voor deze lidstaten verandert er dus niets op dit vlak. Dit neemt niet weg dat de regering ook in de toekomst zal blijven proberen om de aanpassing van richtlijn 91/674/EG op de agenda in Brussel te krijgen.

Het is overigens niet zo dat het voor verzekeraars altijd interessant is om de externe verslaggeving volgens het BW zoveel mogelijk aan te laten sluiten op de solvabiliteit II regels. Verzekeraars die onderdeel van een groep zijn en die op grond van een notering op de beurs verplicht zijn een IFRS-jaarrekening op te stellen, hebben vaak een voorkeur om hun jaarrekening conform het BW zoveel mogelijk aan te laten sluiten op de IFRS-grondslagen. Kleine verzekeraars kunnen er juist voor opteren om hun externe jaarverslag conform het BW zoveel mogelijk aan te laten sluiten op de fiscale waarderinggrondslagen.

Voor verzekeraars met beperkte risico-omvang is er met het oog op de beperking van administratieve lasten voor gekozen om de Solvabiliteit II

verplichting om een uitgebreide rapportage voor het publiek op te stellen, te laten vervallen. In plaats daarvan komt er een beperkte verplichting tot het opnemen van solvabiliteitsinformatie in de externe jaarrekening. Daarnaast heeft recentelijk een aantal van deze verzekeraars op vrijwillige basis ook meegedaan met een impact test, waarbij deze verzekeraars ook gevraagd is in hoeverre de in de richtlijn solvabiliteit II opgenomen waarderingsregels voor hen werkbaar zijn. Eventuele vereenvoudigingen in de waarderingsgrondslagen voor deze verzekeraars zullen afhankelijk zijn van de bevindingen uit deze test. Eventuele vereenvoudigingen kunnen worden opgenomen in het Besluit prudentiële regels Wft.

#### *Lastendruk*

*De leden van de D66-fractie vragen de regering tabel 2 aan te vullen met een indicatie van de relatieve toename in de kosten. Als laatste willen zij van de regering gaarne een indicatie krijgen welk effect de level 2 en level 3 implementatie zal kunnen hebben op de geraamde lasten.*

De administratieve lastenparagraaf van het wetsvoorstel beperkt zich tot een berekening van de lasten die het gevolg zijn van invoering van de wijzigingen in regelgeving. Het is niet zo dat er bij de aanvang van het wetgevingsproces een nulmeting is uitgevoerd om te bepalen wat destijds de administratieve lasten van verzekeraars al waren. Het is daarom helaas niet mogelijk om de tabel aan te vullen met de relatieve toename in kosten. De Europese Commissie maakt normaliter een impact assessment van de nieuwe voorstellen voor regelgeving die zij doet. De level 2 regelgeving (in de vorm van een verordening) is echter evenals de bijbehorende impact assessment nog niet gepubliceerd. EIOPA zal te zijner tijd de level 3 regelgeving opstellen en een bijbehorende impact assessment publiceren.

#### *Groepstoezicht*

*De aan het woord zijnde leden zien het groepstoezicht als een groot verbeterpunt van de richtlijn solvabiliteit II. De leden van de fractie van D66 vinden het van groot belang de dynamiek binnen het groepstoezicht te doorgronden en willen de regering daarom vragen om twee concrete voorbeelden: een waarin een Nederlandse dochteronderneming van een in Nederland gevestigde groep in het buitenland gevestigd is en een waarin een buitenlandse dochteronderneming van een in het buitenland gevestigde groep in Nederland gevestigd is.*

Tijdens de bankencrisis constateerde Nederland dat nationaal bankentoezicht niet in alle EU landen volgens de zelfde standaarden voltrokken wordt als in Nederland. Daarom zal er binnenkort Europees Bankentoezicht worden ingesteld. De leden van de fractie van D66 menen dat verzekeraars, net als banken, systeemrisico's in zich dragen. Deze leden vragen aan de regering of zij van mening is dat het groepstoezicht in andere landen niet adequaat genoeg geregeld is en de verzekerden in Nederland getroffen worden door de gevolgen van ontoereikend toezicht elders?

*De leden van de D66-fractie vragen om nader in te gaan op de werking van de regelgeving die betrekking heeft op het groepstoezicht. Zij verzoekt om daarbij in te gaan op twee voorbeelden.*

Het eerste voorbeeld betreft de situatie waarin een dochteronderneming van een Nederlandse verzekeringsgroep is gevestigd in het buitenland. Wanneer deze dochter gevestigd is in de EER waar de richtlijn solvabiliteit II volledig van kracht is, betekent dit dat de toezichthouder van dit EER

land deel zal nemen aan het College van toezichthouders waar ook de Nederlandsche Bank als groepstoezichthouder lid van zal zijn. Deze colleges vormen de voortzetting van de huidige Coördinatie Comit es. Met de invoering van de richtlijn solvabiliteit II wordt geregeld dat de toezichthouders aan dit college alle voor het toezicht op deze verzekeringsgroep relevante informatie moeten uitwisselen. Het College van toezichthouders zal gezamenlijk moeten besluiten over het toestaan van een eventueel intern model voor de berekening van de risicogeorienteerde kapitaalseis (SCR). Wanneer de gezamenlijke toezichthouders er niet tijdig uitkomen, dan heeft de groepstoezichthouder de bevoegdheid te beslissen over het interne model. Voorts is geregeld dat wanneer de verzekeringsgroep voldoet aan de eisen van gecentraliseerd risicomanagement en het interne model is goedgekeurd de toezichthouders van dochters van deze verzekeringsgroep in deze EER landen niet meer aanvullende eisen mogen stellen aan het interne model. Wanneer  en van de in het college deelnemende toezichthouders constateert dat een onderdeel van de groep niet meer aan de onder Solvabiliteit II gestelde kapitaalseisen kan voldoen, dient deze toezichthouder onmiddellijk de andere toezichthouders in het college hiervan in kennis te stellen. Het voordeel hiervan is dat alle betrokken toezichthouders gelijktijdig en gecoördineerd actie kunnen ondernemen wanneer er problemen zijn. De groepstoezichthouder heeft bij de informatie-uitwisseling tussen toezichthouders een centrale rol. Wanneer er een dochter van een in de EER gevestigde verzekeringsgroep gevestigd is in Nederland, zal de Nederlandsche Bank toezien op de dochter en deelnemen aan het voor deze verzekeringsgroep opgerichte College van toezichthouders. De samenwerking tussen toezichthouders van dochters en verzekeringsgroepen gevestigd in niet-EER landen en toezichthouders in EER landen is vrijblijvend. Internationale samenwerking van toezichthouders zal geregeld moeten worden in IAIS verband. De IAIS is de International Association of Insurance Supervisors. De Nederlandsche Bank is lid van de IAIS. In dit kader wordt gewerkt aan internationaal geharmoniseerd groepstoezicht, waarbij ook op internationaal niveau samenwerking van toezichthouders van derde landen minder vrijblijvend wordt.

Het verschil tussen de richtlijn solvabiliteit II en het banktoezicht voor de bankencrisis is, dat in de richtlijn solvabiliteit II de toezichtregels vrijwel volledig geharmoniseerd zijn. Er zijn vrijwel geen opties aanwezig in de richtlijn. Voorts wordt de inhoud van de samenwerking wettelijk geregeld, zoals de verplichte informatie-uitwisseling tussen toezichthouders.

Met de richtlijn omnibus II, die thans nog in onderhandeling is in Brussel, wordt een aantal samenwerkingsbepalingen verder versterkt. EIOPA krijgt de rol van mediator wanneer toezichthouders een meningsverschil hebben over zaken waar gezamenlijke besluitvorming voor nodig is, zoals het interne model. Voorts kan EIOPA, wanneer niet voldaan wordt aan Europese richtlijnen, rechtstreeks een besluit richten aan de toezichthouder en heeft EIOPA bevoegdheden om deze af te dwingen<sup>1</sup>. In het uiterste geval zal EIOPA de verzekeraar rechtstreeks aanspreken.

Voorts krijgt EIOPA een bevoegdheid om detailregels op te stellen en aanvullende guidance te geven. Het idee daarachter is dat de richtlijn solvabiliteit II en de uitvoeringsverordening, ook in de details, geharmoniseerd worden toegepast. De regering is van mening dat wanneer de richtlijn solvabiliteit II en de richtlijn omnibus II van kracht worden voor Europese verzekeringsgroepen en EIOPA haar bevoegdheden krijgt, dit er voor zal zorgen dat in de gehele EER sprake zal zijn van adequaat toezicht.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2010–2011, 33 021 nr. 3.

Ik hoop hiermee de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag afdoende te hebben beantwoord.

De minister van Financiën,  
J.R.V.A. Dijsselbloem