

internetconsultatie.nl

Onze referentie

2025-290836880-35606/LSCHE

Den Haag

17 november 2025

Betreft

Consultatiereactie implementatiewet IRRD

Geachte heer/mevrouw,

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het consultatiedocument voor de Implementatiewet richtlijn herstel en afwikkeling verzekeraars. In het algemeen zijn wij steeds positief geweest over de totstandkoming van een Europees kader voor herstel en afwikkeling van verzekeraars. Een dergelijk kader kan een bijdrage leveren aan het vertrouwen in de Europese verzekeringssector en bijdragen aan een gelijk speelveld in Europa. Nederland geldt als één van de eerste lidstaten die een specifiek herstel- en afwikkelingskader hebben ontwikkeld onder nationaal recht. Wij vinden het positief dat vergelijkbare raamwerken ook in andere lidstaten moeten worden ingericht als ze dat nog niet hebben.

Tegelijkertijd hebben wij ook zorgen over de mate van detail waarin onderdelen van de IRRD nader worden uitgewerkt in voorstellen voor technische en implementerende standaarden en richtsnoeren door EIOPA. In totaal is voorzien in 19 afzonderlijke instrumenten (technische en implementerende standaarden en richtsnoeren), die tezamen met de richtlijn en implementatiewetgeving, het IRRD-raamwerk tot een omvangrijk kader maken. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de initiatieven tot vereenvoudiging van Europese regelgeving. In omvang dreigt dit kader substantieel omvangrijker en gedetailleerder te worden dan het huidige kader in Nederland onder de Wet herstel en afwikkeling verzekeraars. Wij vragen het Ministerie van Financiën daarom om op Europees niveau, en in overleg met de Nederlandse afwikkelingsautoriteit (DNB) en EIOPA, te streven naar een proportioneel ingericht raamwerk, en hier ook op Europees niveau, bij DNB en bij EIOPA aandacht voor te blijven vragen.

Wij kunnen ons goed vinden in de gekozen lastenluwe benadering voor de implementatie van de IRRD, waarmee zoveel mogelijk wordt volstaan met de implementatie van de richtlijn, zonder onnodig gebruik te maken van 'nationale koppen' en lidstaatopties.

Vanwege de technische aard van het onderwerp lijkt het ons goed om het gesprek met het Ministerie van Financiën over de implementatiewet en de nadere uitwerking in lagere regelgeving voort te

Informatie: Dhr. mr. L. van der Scheer

Doorkiesnummer 070 3338696 E-mail l.vd.scheer@verzekeraars.nl

Bordewijklaan 2, 2591 XR Den Haag, Postbus 93450, 2509 AL Den Haag, Internet www.verzekeraars.nl



zetten. Wij begrijpen dat het implementatiebesluit voor de IRRD in een later stadium (halverwege 2026) zal worden geconsulteerd, als de technische en implementerende standaarden op Europees niveau een definitievere vorm hebben gekregen. Dit beperkt op dit moment de beoordeling van de concept-implementatiewet. Het lijkt ons verstandig om op dat moment ook kritisch te bezien of nadere aanpassing van de implementatiewet noodzakelijk is.

Kritieke functies

Wij onderschrijven de voortzetting van de huidige uitleg van het begrip 'kritieke functie' en terecht terughoudendheid te betrachten door niet voor een brede interpretatie van dit begrip te kiezen. Volgens het ministerie dient de focus te liggen op het bieden van verzekeringsdekking. Zo wordt het vervullen van bijvoorbeeld de rol van institutionele belegger (zie p. 12 van concept-MvT) terecht niet gezien als een kritieke functie van verzekeraars. Voorkomen moet worden dat dit begrip uit de IRRD disproportioneel breed wordt toegepast. Een brede invulling van dit begrip zou gevolgen hebben voor de omvang en complexiteit van afwikkelingsplannen, de (verbreding van de) identificatie van eventuele substantiële belemmeringen voor afwikkeling, en meer van de inzet van afwikkelingsinstrumenten vergen om de doelstellingen van afwikkeling te bereiken. Ook vergroot een brede toepassing van het begrip 'kritieke functie' het risico op verstorende effecten op de markt. Bijvoorbeeld de rol die verzekeraars als institutionele beleggers spelen is belangrijk, maar het in stand houden van een dergelijke rol van verzekeraars zal een verstorend effect hebben.

Wij merken op dat op Europees niveau vooralsnog helaas een dergelijke terughoudende invulling van het begrip 'kritieke functie' niet is te bespeuren. EIOPA ontwikkelt op basis van artikel 9 lid 9 van de IRRD richtsnoeren voor de criteria voor de identificatie van het begrip 'kritieke functie.' De concept-richtsnoeren lijken juist de mogelijkheid te bieden voor het hanteren van een ruim begrip van 'kritieke functie'. Dit is naar ons oordeel een gemiste kans die afbreuk doet aan het streven naar meer harmonisatie van het afwikkelingskader voor verzekeraars binnen Europa. Juist omdat er feitelijk heel veel ruimte wordt gegeven om kritieke functies te identificeren op Europees niveau, zullen grote verschillen kunnen (blijven) bestaan in de toepasselijke reikwijdte van de IRRD-regels in de verschillende lidstaten. Wij verzoeken het Ministerie van Financiën om op Europees niveau en bij DNB en EIOPA te blijven pleiten voor een terughoudende toepassing van het begrip 'kritieke functie'.

Regeldruk en financiële gevolgen

In paragraaf 6.2 (p. 25) wordt aangegeven dat de regeldrukgevolgen omtrent afwikkelingsplanning hoogstwaarschijnlijk nihil of zeer beperkt zijn. Wij zijn van mening dat deze conclusie nuancering behoeft. Wij kunnen op zich de redenering volgen dat door de IRRD de groep verzekeraars die onder de reikwijdte van afwikkelingsplanning valt, waarschijnlijk niet wezenlijk zal veranderen en dat daarom de regeldruk niet wezenlijk zal wijzigen door de implementatie van de IRRD. Wij willen daarbij wel benadrukken dat de regeldruk voor afwikkelingsplanning voor de desbetreffende verzekeraars op dit moment al aanzienlijk is. Dit heeft niet alleen te maken met de eventuele identificatie van belemmeringen voor afwikkeling door de afwikkelingsautoriteit, maar vooral met de periodiek aan DNB te verstrekken informatie ten behoeve van afwikkelingsplanning (de zogenoemde ReRap-informatie). Wij plaatsen verder de kanttekening dat de feitelijke regeldruk in belangrijke mate afhankelijk is van de wijze waarop de afwikkelingsplanning-vereisten op Europees niveau nader worden uitgewerkt. Daarom vragen wij het Ministerie van Financiën om op Europees niveau aandacht te hebben en te vragen voor een proportionele invulling van deze eisen.

Playbooks

Met betrekking tot regeldruk vormen de zogenoemde 'playbooks' een specifiek aandachtspunt. DNB is enige tijd geleden bij een aantal grote verzekeraars gestart (op basis van de huidige regels) met uitvragen omtrent playbooks. Playbooks zijn kort gezegd plannen van verzekeraars zelf (die van de afwikkelingsautoriteit worden gevraagd) die erop gericht zijn om de uitvoering van



afwikkelingsplannen mogelijk te maken. Van verzekeraars wordt verwacht dat zij voldoende voorbereid zijn om afwikkeling door DNB conform de voor de specifieke verzekeraars ontwikkelde afwikkelingsstrategieën te kunnen ondersteunen. Onder de huidige Wet herstel en afwikkeling verzekeraars is de mogelijkheid om playbooks te vereisen niet expliciet in de Wft opgenomen. Evenmin is dit het geval onder de IRRD, maar in de ontwerpstandaarden die door EIOPA worden ontwikkeld worden playbooks wel optioneel mogelijk gemaakt. Het is voor verzekeraars van belang dat de ontwikkeling van 'playbooks' proportioneel blijft. Uiteraard hebben wij er begrip voor dat erop wordt toegezien dat verzekeraars afwikkelbaar zijn en dat *substantiële* belemmeringen voor afwikkeling op voorhand worden weggenomen. Playbooks lijken in dit kader nog een stap verder te gaan door te verwachten dat er uitgewerkte operationele plannen aanwezig zijn voor de uitvoering van de afwikkelingsstrategie van DNB. Het is zeer wenselijk dat de verwachtingen ten aanzien van de eisen die worden gesteld aan playbooks proportioneel blijven.

In de IRRD is voorgeschreven dat de voorbereidende crisisplannen iedere twee jaar moeten worden geactualiseerd, in plaats van de huidige 3 jaar. De ervaring leert dat het opstellen en actualiseren aanzienlijke capaciteit kost voor verzekeraars. Wij pleiten ervoor dat bij de actualisering van het voorbereidend crisisplan proportionaliteit in acht kan worden genomen. Omdat de voorgeschreven frequentie in de richtlijn vrij hoog is, hoeft mogelijk de actualisering niet in iedere cyclus even diepgaand te zijn.

Inzicht in de afwikkelingsstrategie

Voor een goede dialoog tussen verzekeraars en de afwikkelingsautoriteit vinden wij het belangrijk dat, ofschoon het afwikkelingsplan door de afwikkelingsautoriteit wordt gemaakt, verzekeraars voldoende inzicht hebben in de voorgenomen afwikkelingsstrategie van de afwikkelingsautoriteit en de inzet van afwikkelingsinstrumenten. Dit inzicht is wenselijk voor een proportionele en gerichte informatieverstrekking van de verzekeraar aan de afwikkelingsautoriteit en het opstellen van mogelijk vereiste playbooks. Wij verzoeken dit in de memorie van toelichting te verduidelijken.

NCWO-beginsel en bail-in

Als wij de IRRD goed begrijpen, wordt de bail-in mogelijkheid begrensd door het NCWO-principe. Het is volgens ons niet de bedoeling dat de afwikkelingsautoriteit de bevoegdheid heeft om meer af te schrijven dan de ruimte die het NCWO-beginsel biedt om vervolgens het verschil af te wentelen op de rest van de verzekeringssector door middel van de wettelijke financieringsregeling. Ook in het bancaire raamwerk van de BRRD is dit niet mogelijk en evenmin zou dit mogelijk moeten zijn onder de IRRD. Wij begrijpen dat zich situaties kunnen voordoen waarin onbedoeld het NCWO-beginsel wordt geschonden door bijvoorbeeld afwijkingen in de waardering. Of dat het NCWO-beginsel in algemene zin (voor de overgrote meerderheid van de polishouders) wordt gehandhaafd, maar waarin enkele polishouders slechter af zijn en gecompenseerd moeten worden. Echter, de tekst op pagina 46 van de concept MvT lijkt de deur open te zetten naar een (onbedoelde) ruime toepassingsmogelijkheid van bail-in zonder een harde limiet, uitsluitend omdat de uiteindelijke doelstellingen van afwikkeling beter kunnen worden verwezenlijkt. Dit lijkt op gespannen voet te staan met het NCWO-beginsel en de richtlijn. Wij vragen ons daarom af hoe uiteindelijk de toepassing van bail-in begrensd wordt.

Solvent run-off

In de concept MvT wordt een uitgebreide toelichting gegeven van de solvent run-off, herkapitalisatie en kapitaalvereisten. Wij vinden de tekst van art. 27 lid 2 IRRD echter niet heel duidelijk, met name de passage 'immediately following the application of the solvent run-off tool.' Als wij het goed hebben begrepen, is het niet uitgesloten dat de bail-in tool wordt ingezet om te kunnen voldoen aan de vereisten om de solvent run-off tool te kunnen toepassen. Het is dus niet zo dat de solvent run-off tool uitsluitend toegepast kan worden als op het moment van falen of dreigen te falen nog aan het MCR-vereiste wordt voldaan. Dit zou nog in de toelichting kunnen worden verduidelijkt.



Wij vragen ons verder af hoe uiteindelijk de rangorde van crediteuren eruit ziet, zoals op p. 17 van de concept MvT onder v. is opgenomen, als gedurende de run-off een aanvankelijk ingesteld dividendverbod wordt opgeheven. Wij vragen ons af of dit mogelijk uitsluitend aan de orde kan zijn als in eerste instantie een bail-in heeft plaatsgevonden om de solvent-run-off mogelijk te maken, en bijvoorbeeld aandelenkapitaal is ingetrokken en/of rechten van polishouders zijn geconverteerd in (nieuw uit te geven) aandelen. Kan het Ministerie van Financiën dit nader toelichten?

Groepsafwikkeling en het betrekken van andere entiteiten in de afwikkeling van een verzekeraar

Wij zijn blij met de uitgebreide toelichting in de concept-MvT over de omstandigheden waarin enerzijds groepsafwikkeling aan de orde is, en anderzijds andere entiteiten dan de verzekeraar zelf worden betrokken in de afwikkeling van een individuele verzekeraar. Desondanks blijft de werking van deze bepalingen uit de IRRD complex. Volgens ons heeft dit er vooral mee te maken dat uit de IRRD niet heel eenvoudig is te achterhalen onder welke omstandigheden de afwikkeling van 'de groep als geheel' in het algemeen belang is, en in welke omstandigheden kan worden volstaan (in het geval sprake is van een verzekeringsgroep) met de afwikkeling van de individuele verzekeraar en één of meerdere entiteiten uit de groep. Is het mogelijk dit onderscheid nader toe te lichten, te meer aangezien in het algemeen de kritieke functies van verzekeraars nauw verband houden met verzekeringsactiviteiten? Voor het continueren van dergelijke activiteiten zal in veel gevallen de afwikkeling van de verzekeraar of de verzekeringsportefeuille voorop staan, en lijkt de afwikkeling van de groep als geheel niet per se noodzakelijk.

Lidstaattoptie art. 52 lid 2 IRRD

Het Ministerie van Financiën stelt voor gebruik te maken van de lidstaattoptie van art. 52 lid 2 IRRD om DNB de bevoegdheid te geven aan dochterondernemingen met zetel in een staat die geen lidstaat is, de verplichting opgelegd te krijgen bepaalde contractuele bepalingen in financiële overeenkomsten op te nemen waarin staat dat de uitoefening van de bevoegdheid door DNB tot opschorting of beperking van rechten niet leidt tot eigen wijzigingen, opschorting of beëindiging, verrekening, uitoefening van rechten op saldering of uitwinning van zekerheidsrechten met betrekking tot of van het contract. Het lijkt ons wel aangewezen dat DNB (i) terughoudend/proportioneel omgaat met het uitoefenen van deze bevoegdheid en (ii) een dergelijke aanwijzing deugdelijk moet onderbouwen. De opschorting of beperking van dergelijke rechten zal, indien de desbetreffende dochteronderneming niet relevant is in het kader van de afwikkelingsstrategie van een Nederlandse verzekeraar onder de IRRD, onnodig beperkend kunnen zijn voor de dochteronderneming in kwestie.

Lidstaattoptie art. 67 lid 1 IRRD

Het Verbond van Verzekeraars merkt op dat het Ministerie van Financiën ervoor kiest om, conform de huidige praktijk, crisis-preventie en crisisbeheersingsmaatregelen niet te onderwerpen aan ex ante goedkeuring van de rechtbank. Dit wordt in de concept MvT beknopt toegelicht. Kan het Ministerie van Financiën nog een nadere toelichting geven op de gemaakte keuze? Is overwogen om dergelijke maatregelen wel te onderwerpen aan rechterlijke goedkeuring?

Financiering van afwikkeling en verzekeringsgarantiestelsels

Tenslotte willen wij nog enige aandacht besteden aan de financiering van afwikkeling en verzekeringsgarantiestelsels. Wij onderschrijven het uitgangspunt van het Ministerie om de huidige financieringsregeling onder de Wet herstel en afwikkeling verzekeraars ongewijzigd te laten. Nederland kent verder op dit moment geen algemeen toepasselijk verzekeringsgarantiestelsel. Wel is het van belang om de ontwikkelingen op dit vlak nauwgezet te volgen. Artikel 99 van de IRRD bevat een review-clausule, op grond waarvan over deze onderwerpen op termijn door EIOPA aan de Europese Commissie zal moeten worden gerapporteerd. Wij blijven daar graag over in gesprek met het Ministerie van Financiën.



Natuurlijk zijn wij graag bereid deze reactie nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

mr. L.G. van der Scheer
juridisch en beleidsadviseur