

2013Z16967

Vragen van het lid Aukje de Vries (VVD) aan de minister van Financiën over toezicht en regels verzekeraars (ingezonden 10 september 2013)

1. Heeft u kennisgenomen van het artikel "Verzekeraars klagen over te streng toezicht DNB"? (Financieele Dagblad, 7 september 2013)

Ja.

2. Wat is uw reactie op dit artikel en op de klacht van de verzekeraars? Was de klacht van de verzekeraars al eerder bij u bekend?

De klacht van de verzekeraars is mij bekend. Er is regelmatig overleg met de verzekeraars over het verzekeringstoezicht. Voorts worden wijzigingen in het verzekeringstoezicht standaard geconsulteerd. In de beantwoording van deze vraag en de vragen 3 en 4 geef ik mijn reactie op het artikel.

In het artikel geven de verzekeraars aan dat Nederland als enige land in de Europese Unie vooruit zou lopen op de nieuwe Europese regels (Solvency II). Ze verwijzen daarbij naar de door mij voorgenomen aanscherping van het Nederlandse verzekeringstoezicht. Deze aanscherping is uitgewerkt in het Wijzigingsbesluit financiële markten 2014, dat thans voor advies bij de Raad van State ligt en onlangs is geconsulteerd.¹ In dit wijzigingsbesluit wordt een zogenoemd 'theoretisch solvabiliteitscriterium' voor middelgrote en grote levensverzekeraars geïntroduceerd, dat mede bepalend is of levensverzekeraars dividend kunnen uitkeren. Dit nieuwe solvabiliteitscriterium zal evenals de kapitaal-eisen onder Solvency II risicogeïntegreerd zijn en beoogt een beeld te geven of de desbetreffende levensverzekeraar de komende 12 maanden aan de solvabiliteitseisen van de Wet op het financieel toezicht (Wft) kan voldoen. Er zal nog te zijner tijd een consultatie van de concept ministeriële regeling plaatsvinden, waarin dit criterium nader wordt uitgewerkt. De hoogte van het criterium zal daarbij vastgesteld worden op basis van de impactstudie waar alle betrokken levensverzekeraars recentelijk aan meegewerkt hebben.

Zoals boven beschreven wordt de Nederlandse verzekeringssector dus ruim in de gelegenheid gesteld haar zorgen of geconstateerde technische problemen met betrekking tot de aanscherping van het Nederlandse verzekeringstoezicht voor het voetlicht te brengen. Ik hecht er tegelijk veel belang aan om nationaal dit toezicht, met name voor levensverzekeraars, reeds in 2014 aan te scherpen. De reden hiervoor is dat dit deel van de verzekeringssector hard getroffen wordt door de huidige omstandigheden.² Zowel de omzet als de winstgevendheid van de levensverzekeraars staat namelijk erg onder druk. De omzet neemt af door de opkomst van het banksparen, de ontwikkelingen op de woningmarkt en de wijzigingen in het fiscale regime en door het verminderde vertrouwen van de consument in de levensverzekeringssector door de in het verleden verkochte beleggingsverzekeringen. Bovendien is de risicovrije kapitaalmarktrente laag, waardoor het aanbieden van rentegaranties zeer kostbaar is geworden, wat betekent dat traditionele levensverzekeringsproducten minder aantrekkelijk zijn. Daar komt bij dat de lage risicovrije kapitaalmarktrente en de daarmee samenhangende lage en volatiele beleggingsrendementen eveneens de winstgevendheid onder druk zetten. Mede om deze redenen was er bij DNB de behoefte om juist bij de levensverzekeraars de vinger extra aan de pols te kunnen houden en indien nodig in te grijpen. Met de aanscherping van het verzekeringstoezicht wordt hierin voorzien: met het theoretische solvabiliteitscriterium krijgt DNB namelijk meer handvatten om dividenduitkeringen van levensverzekeraars tegen te houden indien dit nodig mocht zijn.

Tot slot geven de verzekeraars in het artikel nog aan dat zij teleurgesteld zijn dat DNB geen versoepeling heeft doorgevoerd in de te gebruiken rekenrente voor de berekening van

¹ Zie: <http://www.internetconsultatie.nl/wijzigingsbesluitfm2014>.

² In de recente kamerbrief Toekomst financiële sector, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 32 013 nr. 36 is op blz. 9 en verder een uitgebreidere analyse opgenomen van de uitdagingen waar de levensverzekeringssector voor staat.

verplichtingen van natura-uitvaart-, levens- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. De verzekeraars hadden hier op aangedrongen als gevolg van het feit dat na de afwaardering van de Franse Staat door ratingbureau Moody's de Franse staatsleningen geen onderdeel meer uitmaken van de AAA ECB staatsleningencurve.

De achtergrond van de stellingname van de verzekeraars is dat DNB op grond van de Wft de bevoegdheid heeft te bepalen welke risicovrije rentecurves levens-, natura-uitvaart- en arbeidsongeschiktheidsverzekeraars zijn toegestaan te gebruiken bij de berekening van de verplichtingen jegens polishouders voor levens-, natura-uitvaart- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. De reden dat DNB heeft besloten geen andere curves toe te staan dan de interbancaire swapcurve en de AAA ECB staatsleningencurve is dat DNB in het derde kwartaal van vorig jaar al een versoepeling heeft aangebracht door het gebruik van de zogenaamde UFR (ultimate forward rate) toe te staan. Hierdoor is het effect van de verwijdering van de Franse staatsleningen uit de AAA ECB Staatsleningencurve minder groot. Bovendien staat het verzekeraars ook vrij de interbancaire swapcurve te gaan gebruiken. Deze laatste curve zal eveneens toegepast worden onder het nieuwe risicogeorïenteerde toezichtregime Solvency II.

3. Klopt het dat de regels voor verzekeraars en het toezicht daarop in Nederland de strengste van Europa zijn? Zo ja, wat vindt u daarvan en waardoor komt dit? Kunt u een vergelijkend overzicht geven van de regels en het toezicht voor verzekeraars in de verschillende landen in Europa? In hoeverre is er nog sprake van een gelijk speelveld? Als er sprake is van een ongelijk speelveld, welke concrete stappen gaat u dan zetten om dit recht te zetten?

Nee, het is onjuist dat de regels voor verzekeraars en het toezicht daarop in Nederland de strengste van Europa zouden zijn. Het beeld is heel diffuus. Zie vraag het antwoord op vraag 4 en 5 voor enkele concrete voorbeelden van verschillen tussen de huidige regels voor verzekeraars in verschillende lidstaten.

Vanwege de grote verschillen is het voor de Nederlandse verzekeraars van groot belang dat het Solvency II kader, dat een vergaande harmonisatie van de prudentiële eisen aan verzekeraars in Europa vormt, zo snel mogelijk wordt ingevoerd. De Nederlandse inzet in de onderhandelingen is dan ook om voor eind dit jaar een politiek akkoord te bereiken, zodat Solvency II per 1 januari 2016 voor alle middelgrote en grote verzekeraars van toepassing wordt. Met de invoering van Solvency II wordt een zo goed mogelijk level playing field in Europa gecreëerd. Om redenen die hierboven bij vraag 2 zijn genoemd wil ik echter niet tot 2016 wachten om aanscherpingen van het verzekeringstoezicht door te voeren.

4. Klopt het dat Nederland het enige land is dat vooruit loopt op de nieuwe Solvency II regels, waarover nog lang geen duidelijkheid is? Wat zijn de gevolgen van die strenge regels en toezicht voor de Nederlandse concurrentiepositie? Wat vindt u van deze gevolgen?

Nee, het is het onjuist dat Nederland het enige land zou zijn dat vooruit loopt op de nieuwe Solvency II regels. Het Verenigd Koninkrijk loopt bijvoorbeeld al jaren vooruit op Solvency II. Het Verenigd Koninkrijk kent namelijk al sinds 2001 een drie pijler benadering in het verzekeringstoezicht, die sterke gelijkenis kent met het Solvency II regime. Alle balansposten dienen in het Verenigd Koninkrijk op marktwaarde te worden gewaardeerd, er wordt een risicovrije marktrente gebruikt voor het uitrekenen van de technische voorzieningen en er is een risicogeorïenteerde kapitaal eis ingevoerd. Onder meer Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Finland, Zweden hebben aanpassingen doorgevoerd in de richting van de nieuwe Solvency II regels. Het betreft hier allemaal nationale initiatieven waarbij elementen van Solvency II zijn ingevoerd, die vaak gekoppeld zijn aan de landspecifieke implementatie van het eerdere Solvency I regime dat veel vrijheid aan de lidstaten liet. Deze initiatieven zijn daarmee niet goed met elkaar vergelijkbaar.

Voor de concurrentiepositie van de Nederlandse verzekeraars is een goede startpositie bij de invoering van Solvency II (verwacht in 2016) belangrijk. Hoe dichter de invoeringsdatum van Solvency II nadert, hoe belangrijker dit wordt. Met de beoogde aanscherpingen van het Nederlandse verzekeringstoezicht onder de Wft zal Nederland alvast meer richting Solvency II bewegen. Dit betekent dat Nederlandse verzekeraars te zijner tijd minder grote aanpassingen hoeven door te voeren dan het geval is in een aantal andere landen in de EU.

5. Klopt het dat de Nederlandse Bank strenger is dan andere toezichthouders in Europa als het gaat om de rekenrente? Indien dat het geval is, wat is daarvoor de reden?

De huidige Europese richtlijnen ten behoeve van het prudentiële toezicht laten verschillende opties open wat betreft de te gebruiken rekenrente. In enkele lidstaten zoals Frankrijk en Duitsland wordt thans nog een vaste rekenrente gebruikt (tussen de 3 en 6 procent), die verlaagd wordt of verhoogd als de marktomstandigheden daar aanleiding toe geven. In een aantal lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden, Finland en Nederland, is gekozen voor een zogenaamde risicovrije marktrentestructuur, zoals ook in het toekomstige Europese kader (Solvency II) als basis zal worden gehanteerd. Bij de uitwerking van de risicovrije marktrentestructuur hanteert De Nederlandsche Bank inderdaad de strengste eisen. Echter, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Finland kennen naast het gebruik van de risicovrije marktrentestructuur ook reeds een risicogeoriënteerde kapitaalseis. Een dergelijke eis kent Nederland nog niet. Het is op voorhand daarom niet vast te stellen of het verzekeringstoezicht in de bovengenoemde landen lichter of zwaarder is dan het Nederlandse systeem. Uit de QIS5 impact studie waarvan de resultaten in 2011 bekend zijn gemaakt, bleek in elk geval dat in Finland in verhouding meer verzekeraars konden voldoen aan de Solvency II kapitaalseisen zoals voorgeschreven in deze impactstudie dan in Nederland, terwijl Nederland wel beter scoort dan het Verenigd Koninkrijk en Denemarken.

Lidstaten waar een vaste rekenrente wordt gehanteerd, lijken op dit moment wel duidelijk een lichter regime te hebben als het gaat om de regels met betrekking tot de lange termijn verzekeringverplichtingen (zoals pensioenverzekeringen en lijfrentes). Nadeel van een regime met een vaste rekenrente is echter dat het geen risicobeheersingsprikkel kent om het renterisico, het risico van een dalende marktrente en daarmee gepaarde gaande dalende beleggingsopbrengsten, af te dekken.

In het Nederlandse verzekeringstoezicht wordt sinds de invoering van de Wft in 2007 de risicovrije kapitaalmarktrente toegepast in de waardering van technische voorzieningen voor natura-uitvaart-, levens- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Mede hierdoor hebben Nederlandse verzekeraars tijdig moeten anticiperen op de sterk gedaalde kapitaalmarktrentes en worden ze gestimuleerd om hun renterisico af te dekken. Nederlandse levensverzekeraars hebben daarom – gegeven de huidige lage rentestanden – een betere startpositie om Solvency II, waarin ook een risicovrije marktrente wordt voorgeschreven, in te voeren dan levensverzekeraars uit landen waar thans nog vaste rekenrentes gelden.

Daarbij is het nog van belang op te merken dat Nederlandse verzekeringsgroepen vanwege hun vele pensioenverzekeringen en lange termijn levensverzekeringen relatief gezien veel lange termijn verplichtingen kennen. Dit maakt hen extra gevoelig voor renteschommelingen. Het is daarom voor Nederlandse verzekeraars extra van belang om goed op de solvabiliteitspositie te letten en zich niet rijk te rekenen door veranderingen van de risicovrije marktrente te negeren.

6. Welke gevolgen heeft het feit dat verzekeraars extra buffers moeten aanhouden vanwege de rekenrente c.q. het niet meer kunnen meetellen van de Franse rente, voor de investeringen van verzekeraars? Hoeveel minder kunnen verzekeraars daardoor investeren?

Verzekeraars zullen niet minder investeren door het aanhouden van extra buffers. De buffers van verzekeraars worden namelijk net als de aangehouden technische voorzieningen ten behoeve van

toekomstige uitkeringen aan polishouders belegd. Een verzekeraar zal uiteraard zijn beleggingen wel moeten diversifiëren, maar het maakt daarbij niet uit of gaat om beleggingen van het buffervermogen of van de waarden die tegenover de technische voorzieningen staan.