

Vergaderjaar 2023–2024

36 442

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Wet toezicht trustkantoren 2018 en enige andere wetten op het terrein van de financiële markten (Wijzigingswet financiële markten 2024)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 maart 2024

ALGEMEEN

1. Inleiding

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. De beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie over de leennormen geschiedt mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben hierover een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal vragen aan de regering.

Omdat de leden van de D66-fractie de jaarlijkse verbeteringen in de wetgeving rond financiële markten ondersteunen, hebben deze leden met belangstelling kennisgenomen van de Wijzigingswet financiële markten 2024. Graag maken deze leden gebruik van de mogelijkheid om hier nog enkele vragen en opmerkingen bij te plaatsen.

Het stemt deze leden positief dat de regering, naar aanleiding van het advies dat de Afdeling advisering van de Raad van State heeft uitgebracht over de Wijzigingswet, heeft besloten om het onderdeel over tuchtrecht voor verzekeraars te laten vervallen. Dat roept bij deze leden de vraag op hoe de regering kijkt naar uitsluiting door verzekeraars, ook indirect door reclame-uitingen. Ziet de regering waarde in verplichte aansluiting bij het Verbond van Verzekeraars, die afspraken hebben gemaakt om uitsluiting tegen te gaan, of andere waarborgen om dit te bereiken, en is de regering bereid om dit mee te sturen bij de verbetermaatregelen waar de Minister voor Rechtsbescherming de Kamer na de zomer over zal informeren?

Er zijn op dit moment geen signalen van onwenselijk hoge premies of onverzekerbaarheid van bepaalde groepen in de maatschappij. Ik vind het daarom momenteel niet nodig om wettelijke maatregelen vast te stellen. Als in de toekomst toch ongewenste effecten optreden ten aanzien van onverzekerbaarheid, dan is het aan een volgend kabinet om hiertegen op te treden. Ik acht het ook niet nodig om aansluiting bij het Verbond van Verzekeraars, en de daarbij behorende zelfregulering, voor verzekeraars verplicht te stellen. Hierbij speelt mee dat vanuit de meeste verzekeraars al zijn aangesloten bij – en zich dus gecommitteerd hebben aan – de Gedragscode Verzekeraars.¹ Circa 95% van de verzekeraars, die gezamenlijk 97% van het premievolume vertegenwoordigen, zijn lid van het Verbond van Verzekeraars en hebben zich gecommitteerd aan de gedragscode.

Andere potentiële maatregelen die overwogen kunnen worden zijn een acceptatieplicht voor verzekeringsproducten of verbod op premiedifferentiatie. In Nederland geldt momenteel alleen voor de basiszorgverzekering een acceptatieplicht. Hier staat tegenover dat alle mensen ook een verzekeringsverplichting hebben. Bij alle overige verzekeringsproducten zoals aanvullende zorg-, schade- en levensverzekeringen is geen sprake van acceptatieplicht. Mensen hebben de keuze (en geen plicht) om een verzekering af te sluiten.² Verzekeraars staat het op hun beurt vrij om hun aanbod te beperken tot bepaalde groepen. Verzekeraars gaan dus zelf over hun producten en diensten, aan wie ze deze aanbieden en tot welke groepen zij zich richten in reclame-uitingen.

De leden van de D66-fractie vragen verder hoe de regering kijkt naar uitsluiting door verzekeraars, ook indirect door reclame-uitingen. In antwoord op Kamervragen van het voormalig lid Nijboer (PvdA) over het aanbieden van verzekeringsproducten aan alleen hoger opgeleiden³ en in antwoord op Kamervragen van het voormalig lid Van Weyenberg (D66) over de registratie van fraudeurs door verzekeraars,⁴ heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer toegelicht dat er gegevens zijn die verzekeraars niet mogen gebruiken om het aanbod te ontzeggen, omdat daarmee sprake zou zijn van overtreding van het discriminatieverbod dat onder meer volgt uit artikel 1 van de Grondwet. Zo is het verboden om een direct onderscheid te maken op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat, handicap of chronische ziekte. Een indirect onderscheid is wettelijk toegestaan wanneer daar een objectieve rechtvaardiging voor is. Daarvoor is vereist dat het onderscheid een legitiem doel dient, de middelen voor het bereiken van dat doel passend en ook noodzakelijk (proportioneel) zijn en het doel niet op andere wijze kan worden bereikt (subsidiariteit). Alle kenmerken die niet in discriminatiewetgeving zijn gespecificeerd – zoals bijvoorbeeld opleidingsniveau of beroep – mogen ruimer gebruikt worden bij klantacceptatie mits dit niet leidt tot een indirect onderscheid dat verboden is op basis van de wettelijk geëxpliciteerde kenmerken.

Net als mijn ambtsvoorganger houd ik de ontwikkelingen in de verzekeringsmarkt nauwlettend in de gaten omdat ik het belangrijk vind dat mensen zich kunnen verzekeren tegen uiteenlopende risico's en omdat

¹ *Gedragscode Verzekeraars*, Verbond van Verzekeraars, 2018. Beschikbaar via <https://www.verzekeraars.nl/media/5029/gedragscode-verzekeraars-2018.pdf>.

² Een uitzondering hierop is de verplichting voor bezitters van motorrijtuigen om een WA-verzekering af te sluiten, op grond van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen.

³ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 1114.

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2681.

negatieve effecten kunnen optreden als specifieke reclame-uitingen leiden tot vergaande premiedifferentiatie. Dit doe ik onder meer door voortdurend in contact te blijven met de verzekeringssector, op basis van de jaarlijkse Solidariteitsmonitor die het Verbond van Verzekeraars opstelt en door scherp te letten op eventuele (maatschappelijke) signalen over onverzekerbare risico's. Bij signalen over onverzekerbaarheid gaan we met betrokkenen in gesprek, zoals bijvoorbeeld recent met sekswerkers. Ook met de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank onderhoud ik contact over ontwikkelingen in de verzekeringsmarkt. Het risico bestaat dat verzekerden met een relatief laag risico zich concentreren bij bepaalde verzekeraars en hoog-risicoverzekerden bij andere verzekeraars. Dit kan de solidariteit van het verzekeringsstelsel ondermijnen. In het uiterste geval zou het er zelfs toe kunnen leiden dat bepaalde groepen in de maatschappij zich niet meer kunnen verzekeren voor bepaalde risico's omdat de premies voor hen te hoog worden. Dit vind ik onwenselijk.

In dat kader ben ik dan ook positief over de zelfregulering die vanuit de verzekeringssector hierover tot stand is gekomen in de vorm van de Gedragscode Verzekeraars. Hiermee hebben de aangesloten verzekeraars zich gecommitteerd om te zorgen dat zoveel mogelijk mensen risico's financieel af kunnen dekken en zullen zij zich inspannen om te voorkomen dat mensen tegen hun wil onverzekerd zijn. Verzekeraars hebben nog steeds ruimte om zich te richten op specifieke doelgroepen, maar zij letten erop dat dit niet leidt tot onverzekerbaarheid van anderen. De jaarlijkse Solidariteitsmonitor ondersteunt hierbij. Tot op heden is daaruit niet gebleken dat sprake is van problematische ontwikkelingen in de spreiding van premies.⁵

De leden van de BBB-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wijzigingsvoorstel Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Wet toezicht trustkantoren 2018 en enige andere wetten op het terrein van de financiële markten (Wijzigingswet financiële markten 2024).

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de Wijzigingswet financiële markten 2024. Zij kunnen zich in grote lijnen vinden in de voorgestelde wijzigingen en hebben een enkele vraag.

2. Wijzigingen trustwetgeving

De aanscherping van de definitie van «optreden als bestuurder» zien de leden van de D66-fractie als positief, temeer omdat deze leden de uitkomsten van het onderzoek dat SEO Economisch Onderzoek heeft gedaan naar illegale trustkantoren kennen. Daarom vragen deze leden welke gevolgen de aanscherping van de definitie heeft voor individuen die volgens de nieuwe definitie optreden als bestuurder en een trustdienst verlenen, maar op dit moment nog niet onder de Wet toezicht trustkantoren (Wtt 2018) vallen. Concreet vragen deze leden of dezelfde diensten verleend kunnen blijven worden of dat deze aanscherping betekent dat illegale trustkantoren niet langer kunnen optreden als bestuurder.

De aanscherping van de definitie van «optreden als bestuurder» breidt de definitie van trustdienst a in potentie uit.

⁵ «Datagebruik weinig tot geen invloed op premiedifferentiatie», *verzekeraars.nl*, 21 oktober 2022.

Het SEO-rapport over illegale trustdienstverlening concludeert dat sommige trustdienstverleners de Wtt 2018 omzeilen door een arbeids-overeenkomst met vennootschappen aan te gaan.⁶ In de Wtt 2018 wordt gesproken over het zijn van bestuurder *in opdracht van* een cliënt, en sommige bestuurders interpreteren dit zo dat een arbeidsovereenkomst hier niet onder valt. De Wtt 2018 heeft echter altijd beoogd om een bestuurdersdienst die wordt geleverd door een arbeidsovereenkomst onder de reikwijdte te laten vallen. Dit omdat er materieel geen onderscheid is tussen een arbeidsovereenkomst met een vennootschap of het zijn van bestuurder in opdracht van een vennootschap. Daarom wordt het opdrachtbeginsel in het onderhavige voorstel geschrapt, om deze omzeiling niet meer mogelijk te maken.

In de recente Kamerbrief over het uitstel van de evaluatie van de Wtt 2018 heb ik uw Kamer geschreven dat deze aanscherping in potentie de reikwijdte van de Wtt 2018 verbreedt.⁷ Wanneer individuen de trustdienst «het zijn van bestuurder» leveren middels een arbeidsovereenkomst, dan vallen deze personen volgens de letter van de wet onder de Wtt 2018. Dit geldt vooral wanneer een persoon bestuursdiensten beroeps- of bedrijfsmatig bestuursdiensten levert aan meerdere cliënten. Een trustdienstverlener moet volgens artikel 11 Wtt 2018 twee dagelijks beleidsbepalers in dienst hebben. Dit betekent dat individuen geen trustdiensten mogen leveren. Met deze aanscherping wordt verduidelijkt dat het niet mogelijk is voor individuen om op te treden als bestuurder als dit kwalificeert als een trustdienst – wat in principe al het doel was van de Wtt 2018.

In aansluiting op de aanvullende eis voor belastingadviezen in het dienstverleningsdossier van trustkantoren, vragen de leden van de D66-fractie naar een vergelijkbaar verbod in de accountancysector (waar accountants niet tegelijkertijd consultancydiensten mogen verlenen en vice versa). Hoe worden of zijn de ervaringen met het verbod bij accountants gebruikt voor de regels die voor trustdienstverlening gelden, zo vragen deze leden.

Sinds 2013 is in de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) opgenomen dat een accountantsorganisatie die een wettelijke controle verricht bij een organisatie van openbaar belang, naast controlediensten geen andere (advies)diensten voor dezelfde organisatie van openbaar belang (oob) mag verrichten. De scheiding van wettelijke controles en andere diensten dient de onafhankelijkheid van externe accountants en accountantsorganisaties te borgen, en daarmee de kwaliteit van de wettelijke controles te bevorderen. De accountant(s)organisatie heeft een publieke taak waarbij de controle een bepaalde mate van zekerheid geeft aan over de betrouwbaarheid van de gepubliceerde informatie van een gecontroleerde onderneming of instelling. Het dient daarmee een publiek belang in het maatschappelijk verkeer.

Het verbod tot het geven van belastingadvies in combinatie met het verlenen van trustdiensten door trustkantoren is geïntroduceerd naar aanleiding van de parlementaire ondervragingscommissie fiscale constructies (POCF) en de onthulling van de Panama Papers. In de praktijk is namelijk gebleken dat trustdiensten worden verleend in gevallen waarin integriteitrisico's onvoldoende beheerst konden worden. Dit kwam vooral naar voren bij de combinatie van trustdienstverlening en het verstrekken van belastingadvies door aan het trustkantoor verbonden belastingadvi-

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 32 545, nr. 144.

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 32 545, nr. 201.

seurs, accountants, fiscalisten of fiscaal georiënteerde advocaten.⁸ Bij het verbod bij trustkantoren gaat het om het beheersen van integriteitsrisico's, wat ook een publiek belang is. Wel is het zo dat het een andere beroepsgroep betreft. Ik zal aan de AFM en DNB (als toezichthouder op de accountants(organisaties), respectievelijk toezichthouder op trustkantoren) vragen of er in zijn algemeenheid ervaringen zijn over een dergelijk verbod tot dienstverlening binnen een bepaalde beroepsgroep en of zij die met elkaar kunnen uitwisselen.

De leden van de BBB-fractie hebben een vraag over de nieuwe maatregelen met betrekking tot de trustsector. Om het verbod voor de trustsector om zowel fiscaal advies als trustdiensten te verlenen aan eenzelfde cliënt kracht bij te zetten stelt de regering de volgende wijziging voor: «In dat licht is in dit wetsvoorstel de verplichting opgenomen om in het dienstverleningsdossier verkregen of betrokken belastingadviezen op te nemen. Uit de opgenomen adviezen moet duidelijk de opsteller en datering van het advies blijken en dient er vermelding gemaakt te worden of er uitvoering is gegeven aan het advies. Ook moet duidelijk blijken of het advies is gegeven door het trustkantoor of door een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap die deel uitmaakt van dezelfde groep als het trustkantoor». Deze leden vragen de regering hoe eenvoudig het zou zijn om deze verplichting te omzeilen door het creëren van een extra tussenpersoon/vennootschap die geen onderdeel uitmaakt van dezelfde groep als het trustkantoor in kwestie. Zou er een mogelijkheid kunnen zijn om aan de kant van de cliënt een extra vennootschap op te richten, ook met het doel deze verplichting te ontwijken? Graag een reflectie van de regering.

Op grond van de Wtt 2018 is het nu al voor een trustkantoor verboden om trustdiensten te verlenen aan een cliënt die uitvoering geeft aan belastingadvies dat aan deze cliënt is verstrekt door hetzelfde trustkantoor. De nieuwe verplichting voor het opnemen van het belastingadvies in het dienstverleningsdossier ziet op elk belastingadvies gegeven aan de cliënt van een trustkantoor. Ontwijking van die verplichting is in strijd met de Wtt 2018.

Wanneer een trustkantoor een vennootschap opricht die geen onderdeel uitmaakt van dezelfde groep als het trustkantoor, dan kan in principe deze vennootschap belastingadvies geven. Dat advies dient dan alsnog in het dienstverleningsdossier te worden opgenomen. Dat gezegd hebbende is de definitie van «groep» in de Wtt 2018 dusdanig ruim dat een vennootschap enkel buiten de groep van het trustkantoor zal vallen als er geen enkele organisatorische en economische of juridische verbondenheid is. In dat geval is er geen centrale leiding vanuit het trustkantoor en is deze vennootschap dus feitelijk een onafhankelijke onderneming.

2.1. Optreden als bestuurder

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering bereid is een jaar na invoering van de aanscherping van de definities aan de Kamer te rapporteren in hoeverre met het aanscherpen van definities ontwijkgedrag (op basis van «creatieve interpretatie» van definities) volledig is uitgebannen, of welke verdere stappen op dit punt nog nodig zijn.

DNB houdt toezicht op de naleving van de Wtt 2018. Bij de totstandkoming van de Wtt 2018 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd de voortgang in de trustsector te monitoren, onder andere om te kijken of

⁸ Zie onder meer pagina 12 van het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie fiscale constructies, Kamerstukken II 2016/17, 34 566, nr. 3.

trustdienstverlening niet in de illegaliteit verdwijnt.⁹ Ook informeert DNB mij jaarlijks over de ontwikkelingen in de trustsector en de naleving van de Wtt 2018. DNB doet dit in haar jaarlijkse zbo-verantwoording. Ik zal DNB vragen om daarbij stil te staan bij de effecten van de aanscherping op de handhaving van illegale trustdienstverlening. Mede naar aanleiding hiervan kijk ik of verdere stappen nodig zijn.

Daarnaast wordt de evaluatie van de Wtt 2018 met twee jaar uitgesteld, onder andere om deze aanscherping te kunnen evalueren. Daarbij merk ik op dat het volledig uitbannen van omzeiling van de Wtt 2018 haast onmogelijk is. Dit geldt niet alleen voor de Wtt 2018 maar voor wet- en regelgeving in het algemeen. Kwaadwillenden blijven op zoek naar manieren om wet- en regelgeving te ontwijken en ontduiken. Ik blijf, samen met de toezichthouder, proberen om dit te voorkomen.

2.2. Toestemmingsvereiste wijziging zeggenschapsstructuur

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom het melden van wijzigingen aan DNB voldoende wordt geacht om het toezicht effectief uit te voeren. Hoe verhoudt dit zich bijvoorbeeld tot de constatering van DNB in 2021 dat in de praktijk trustkantoren niet altijd alle relevante onderdelen van de structuur onderzoeken? Ook vragen zij de regering nader te duiden hoe zich dit verhoudt tot de problemen die bijvoorbeeld bleken bij de uitvoering van sancties tegen Russische personen en bedrijven na de inval van Rusland in Oekraïne, waarbij onduidelijkheid over zeggenschapsstructuren een belangrijke belemmering bleek.

De wijziging van het toestemmingsvereiste in een meldingsvereiste leidt ertoe dat een trustkantoor een wijziging in de eigen zeggenschapsstructuur alleen hoeft te melden bij DNB, in plaats van dat er goedkeuring van DNB nodig is. Uit de toezichtspraktijk blijkt dat het voor DNB belangrijk is zicht te hebben op de formele en feitelijke zeggenschapsstructuur van het trustkantoor, zodat DNB het toezicht effectief kan uitvoeren. De informatie zorgt ervoor dat DNB de structuur van het trustkantoor kent en deze ook kan controleren. Het meldingsregime stelt DNB voldoende in staat om daarop zicht te houden. DNB heeft aangegeven dat zij ook op deze wijze haar toezichtstaak kan uitvoeren.

«[D]e constatering van DNB in 2021 dat in de praktijk trustkantoren niet altijd alle relevante onderdelen van de structuur onderzoeken» die de leden van de VVD-fractie aanhalen, heeft geen relatie met deze meldingsplicht. Die constatering ging over de onderzoeksplicht van trustkantoren naar de zeggenschapsstructuur van de doelvennootschappen van hun cliënten (artikel 27, tweede lid, onder g, Wtt 2018). Deze onderzoekplicht blijft bestaan en DNB ziet daar op toe.

De introductie van het meldingsregime gaat alleen over de structuur van trustkantoren zelf. Het vraagstuk over zeggenschapsstructuren bij sancties ziet vooral op de structuren van bedrijven die mogelijk in eigendom zijn of onder zeggenschap staan van gesanctioneerde Russen.

2.3. Belastingadviezen in dienstverleningsdossier

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom de regering niet heeft gekozen voor een algeheel verbod op het verstrekken van belastingadvies door trustkantoren. Deze leden zijn hier zeer kritisch op. Dat het voorstel van DNB een vergaande maatregel is, zoals de regering meent,

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 32 545, nr. 144.

betekent niet dat het geen goed idee is. Kan de regering nader onderbouwen waarom zij hier niet achter de toezichthouder gaat staan? De toezichthouder geeft immers aan dat ze hierdoor niet goed kan handhaven op het verbod om als trustkantoor zowel fiscaal advies te geven als trustdienstverlening te verlenen die dat fiscale advies uitvoert. En dat terwijl een gebrek aan de mogelijkheid tot effectieve handhaving in de trustsector eerder juist reden was tot scherpere wetgeving.

Het doel van de maatregel is dat trustkantoren niet langer de combinatie van trustdiensten en het verstrekken van belastingadviezen verlenen. Belastingadvies vindt doorgaans plaats voordat een trustdienst wordt verricht. In het belang van een onafhankelijk cliëntonderzoek is het onwenselijk dat zowel advies over een fiscale constructie als het opzetten van die constructie door een trustkantoor wordt verricht.

Het is de combinatie van belastingadvies en trustdienstverlening die onwenselijk is en niet het geven van belastingadvies op zich. Ik acht het niet proportioneel om het geven van belastingadvies in het geheel te verbieden terwijl dit doel ook met een minder zwaar verbod bewerkstelligd kan worden. Een verbod op de combinatie zorgt er immers al voor dat trustkantoren zich niet bedienen van voorgenoemde combinatie.

DNB schreef in haar wetgevingsbrief 2020 dat een geheel verbod wenselijk is, omdat het voor de toezichthouder niet altijd is vast te stellen of de combinatie van het verlenen van trustdiensten en het verstrekken van belastingadviezen daadwerkelijk nageleefd wordt.¹⁰ Dit komt volgens DNB omdat er geen verplichting bestaat om een onafhankelijk belastingadvies op te nemen in het dienstverleningsdossier. De maatregel uit het wetsvoorstel beoogt juist dat punt te adresseren en komt daarmee tegemoet aan die wens van DNB. Trustkantoren kunnen wel belastingadvies geven aan cliënten waar zij geen trustdiensten aan verlenen, en doen dit ook.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe de regering gaat evalueren of het vereiste voor het opnemen van belastingadviezen in dienstverleningsdossiers voldoende zoden aan de dijk zet in de handhaving van het verbod op het uitvoeren van eigen fiscaal advies.

DNB heeft inzage in de dienstverleningsdossiers van trustkantoren en kan in het toezicht bezien of het uitvoeren van eigen fiscaal advies door trustkantoren plaatsvindt. Ik blijf met DNB over dit onderwerp in gesprek, mede aan de hand van de zbo-verantwoording. Ik vind het wel belangrijk dat DNB geruime tijd toezicht heeft gehouden voordat er conclusies worden getrokken, om tot een duidelijk beeld te komen over de effecten.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen in het kader van een open bestuurscultuur of de regering bereid is alle ambtelijke adviesstukken aan bewindspersonen openbaar te maken waarin gesproken wordt over het al dan niet verbieden van belastingadvies door trustkantoren.

Sinds Prinsjesdag 2022 worden de beslisnota's bij alle Kamerstukken openbaar gemaakt. Het gaat dan om de onderliggende nota('s) die ik heb gebruikt om te besluiten over een te verzenden stuk aan uw Kamer. Uw Kamer beschikt reeds over deze nota's of zal, als ik in de toekomst hierover beslis, hierover gaan beschikken. Ik zal nagaan welke ambtelijke adviezen mijn ambtsvoorgangers vóór Prinsjesdag 2022 hebben

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32 545, nr. 117, p. 5–6.

ontvangen over het verbieden van belastingadvies door trustkantoren en zal die delen met uw Kamer.

Bij de wijziging van de trustwetgeving lezen de leden van de CDA-fractie dat trustkantoren voortaan ook verplicht zijn in het dienstverleningsdossier op te nemen of er belastingadviezen zijn gegeven, en of aan deze belastingadviezen uitvoering is gegeven. Deze leden vragen de regering waarom niet ook de inhoud van een dergelijk advies wordt opgenomen. Dat lijkt met name relevant, omdat de initiële wens een verbod op het verstrekken van belastingadvies was. Zou het, aangezien belastingconstructies via trusts vaak onwenselijk worden geacht, niet goed zijn om te kunnen beoordelen of belastingadvies door de beugel kan, en zo niet, daar consequenties aan te verbinden? Of moet over de inhoud van onwenselijke fiscale constructies ook door trusts al worden gerapporteerd onder de Directive on Administrative Cooperation (DAC6)?

De toevoeging van artikel 39, tweede lid, onderdeel e, onder i Wtt 2018 behelst dat het volledige advies wordt opgenomen in het dienstverleningsdossier. DNB heeft als toezichthouder daarmee inzage in het advies, maar kan dit alleen beoordelen in het kader van de Wtt 2018, aangezien DNB geen fiscaal toezichthouder is. Een trustkantoor kan wel een zogenaamde intermediair in de zin van DAC 6 zijn. Een onwenselijke fiscale constructie kan onder DAC 6 kwalificeren als een meldingsplichtige grensoverschrijdende structuur. Als daar sprake van is, moet het trustkantoor bij de Belastingdienst van de onwenselijke fiscale constructie melding maken. Deze verplichtingen uit DAC en de Wtt 2018 zijn aparte verplichtingen.

3. Uitbreiding bonusverbod bij staatssteun

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat de geldende regels zijn met betrekking tot variabele beloningen van banken die onder resolutie geplaatst zijn.

Het resolutiemechanisme is erop gericht om tijdig en snel in een (waarschijnlijk) falende bank of beleggingsonderneming te kunnen ingrijpen om de continuïteit van de kritieke financiële en economische functies van de onderneming te waarborgen en tegelijkertijd het effect van het falen van de instelling op de economie en het financiële systeem tot een minimum te beperken. Het resolutieraamwerk is erop gericht om de vervlechting van banken en overheden te verminderen en de private sector, in plaats van belastingbetalers, te laten opdraaien voor falende banken. Als het in het publiek belang is dat bepaalde kritieke functies van een bank overeind worden gehouden, dan moeten interventies bij falende banken bekostigd worden met private middelen.

Voor banken waarop het resolutie-instrument van toepassing is gelden verschillende regels voor variabele beloningen. Allereerst zijn de in het algemeen voor banken geldende beloningsregels van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en daaronder hangende regelgeving van toepassing. Zo dienen banken een beheerst beloningsbeleid te voeren (artikel 1:117 Wft). Een beheerst beloningsbeleid is er onder meer op gericht dat individuele beloningen niet aanzetten tot het nemen van meer risico's dan verantwoord is voor de onderneming of kunnen leiden tot benadeling van klanten. Onderdeel hiervan is onder meer een verbod op gegarandeerde variabele beloningen (artikel 1:124 Wft) en de bevoegdheid tot terugvordering en aanpassing van variabele beloningen in geval van verantwoordelijkheid voor een aanmerkelijke verslechtering van de financiële positie van de onderneming (artikel 1:127 Wft). Daarnaast geldt dat een bank ervoor moet zorgen dat ze te allen tijde

voldoet aan de kapitaalbuffer, omdat DNB de uitkeringen kan beperken als dat niet het geval is (artikel 3:62a, zesde lid, onderdeel b, Wft). Ook mag een bank niet door variabele beloningen beperkt worden in het versterken van haar kapitaalsteun (Bijlage A, onderdeel 9, Regeling beheerst beloningsbeleid Wft 2021) en geldt dat DNB een beperking van het variabele deel van de beloning kan voorschrijven, indien deze beloning niet verenigbaar is met het in stand houden van de soliditeit van de bank (artikel 3:111a Wft).

Verder gelden specifieke regels voor variabele beloningen bij de toepassing van het resolutiemechanisme op een bank. Zo kan DNB onder bepaalde omstandigheden banken verbieden variabele beloningen uit te keren (vergelijk onder meer artikel 3a:11b, eerste lid, onderdeel b, Wft). Ook mag het afwikkelingsinstrument van bail-in¹¹ – met inachtneming van de geldende rangorde van de crediteuren van de bank – worden toegepast op variabele beloningen die geen onderdeel zijn van collectieve arbeids-overeenkomsten en van medewerkers die materiële risico's nemen als bedoeld in artikel 92, tweede lid, richtlijn kapitaalvereisten (artikel 27, derde lid, verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme¹²).

Omdat de leden van de D66-fractie «betreffende financiële onderneming» lezen, vragen deze leden naar een bonusverbod bij staatssteun aan niet-financiële ondernemingen. Deze leden kennen namelijk de situatie toen de Nederlandse staat genoodzaakt was om KLM te steunen tijdens de coronacrisis, maar de voorzitter van AirFrance-KLM vervolgens een bonus ontving. Is ook een bredere definitie voorzien voor de ondernemingen waar een bonusverbod bij staatssteun voor geldt, zo vragen deze leden concreet.

Het wettelijk bonusverbod bij steun geldt voor financiële ondernemingen en hangt mede samen met de bijzondere positie van de financiële sector. Gelet op de rol van de financiële sector in de samenleving is het belangrijk dat de sector het vertrouwen van de burger geniet en dat financiële ondernemingen een beheerst beloningsbeleid voeren. De beloningsregels in de Wft, waaronder het bonusverbod bij steun, zijn bedoeld om perverse prikkels in beloningen te voorkomen die kunnen leiden tot ongewenste en onverantwoorde risico's voor de (soliditeit van de) financiële onderneming of tot het veronachtzamen van het klantbelang. De wet beoogt zodoende bij te dragen aan de financiële stabiliteit en aan vertrouwen in de financiële sector.

Voor uitbreiding hiervan naar niet-financiële ondernemingen wordt geen aanleiding gezien. Voor niet-financiële ondernemingen geldt het afwegingskader bij steunverzoeken van individuele ondernemingen,¹³ dat wederkerigheid verwacht van de onderneming die gesteund wordt. Hierbij zal het bijvoorbeeld gaan om voorwaarden die voorkomen dat de steun wordt aangewend voor andere doeleinden dan het behoud van de economische activiteiten van de onderneming en zoveel mogelijk van de bijhorende werkgelegenheid. Deze bijzondere steunverlening verdraagt zich in de regel niet met het uitkeren van dividenden, het betalen van bonussen, het inkopen van eigen aandelen en/of ruime ontslagvergoedingen voor leden van de raad van bestuur. Voor de volledigheid wordt

¹¹ Bij bail-in worden passiva omgezet of afgeschreven om de onderneming te kapitaliseren.

¹² Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk bankenafwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2014, L 225).

¹³ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 420, nr. 36.

hierbij opgemerkt dat de inhoud van voormeld afwegingskader ook is toegepast gedurende de aangehaalde staatssteun van KLM.¹⁴

De leden van de BBB-fractie hebben een vraag over de maatregel «Uitbreiding bonusverbod bij staatssteun». De regering geeft aan dat deze definitie wordt uitgebreid naar «ook elke andere openbare financiële steun op supranationaal niveau die als hij op nationaal niveau werd verstrekt staatssteun zou vormen». In beginsel steunen deze leden deze inzet, maar zij vragen in hoeverre nationale en supranationale niveaus vergelijkbaar zijn. Is het volgens de regering hypothetisch mogelijk dat een bedrijf een vorm van staatssteun zou krijgen op supranationaal niveau waarvoor geen nationale equivalent bestaat, waardoor het lastig wordt vast te stellen of er sprake is van staatssteun?

Voor zover de leden van de BBB-fractie vragen of het in de praktijk goed vast te stellen zal zijn in welke gevallen er sprake is van supranationale openbare financiële steun, geldt dat deze beoordeling goed te maken zal zijn.

Bij de beoordeling of er sprake is van staatssteun is het effect van de maatregel op de markt doorslaggevend en is de vorm van de maatregel niet relevant. Ook als de vorm van de supranationale steun op nationaal niveau niet bestaat kan dus worden vastgesteld of er al dan niet sprake is van staatssteun. De vergelijking tussen openbare financiële steun op supranationaal niveau en staatssteun (op nationaal niveau) wordt gemaakt door het effect van de maatregel op de onderneming te bezien aan de hand van de vaste voorwaarden die gelden voor de beoordeling van staatssteun (artikel 107, eerste lid, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). Die toets blijft dezelfde, behalve dat het supranationale orgaan ten behoeve van de toets in de plaats treedt van de lidstaat als verstrekker van de steun.

Een voorbeeld van openbare financiële steun op supranationaal niveau die, als de steun op nationaal niveau werd verstrekt, staatssteun zou kunnen vormen is financiële steun van het Europese Single Resolution Fund of Europees stabiliteitsmechanisme die aan banken wordt verstrekt in verband met de stabiliteit van het financiële stelsel.

4. Wijzigingen toezicht verzekeraars

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom zij het niet eens is met de kritiek van de Raad van State op de vormgeving van de prudent-person regel in dit wetsvoorstel. Klopt het dat sprake is van een open norm? Volgt naar aanleiding van dit wetsvoorstel nog een nadere aanscherping in lagere regelgeving vanuit het voorgestelde artikel 3:267d? En kan de regering concreet aangeven hoe de consistentie met de Solvabiliteit II-richtlijn wettelijk is verankerd?

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voorzien in een verplichting voor een verzekeraar om DNB om instemming te vragen, indien hij voornemens is een activa-intensieve herverzekering aan te gaan die erin voorziet dat activa kunnen worden aangehouden in een jurisdictie buiten de Europese Unie («een derde land»). Een activa-intensieve herverzekering is een herverzekeringscontract waarbij niet alleen sprake is van risico-overdracht, maar ook van activa-overdracht, of waarbij de herverzekeraar de uitkering van herverzekerde verliezen niet direct, maar op een

¹⁴ Vgl. onder meer Kamerstukken II 2020/21, 29 232, nr. 49.

later moment verricht.¹⁵ Met onderhavig wetsvoorstel wordt beoogd dat DNB voorafgaand aan het sluiten van het herverzekeringscontract beoordeelt of, en uitsluitend instemming verleent indien, met de herverzekering blijvend (gedurende de gehele looptijd van de verzekering) kan worden voldaan aan de prudent-person regel. De prudent-person regel bevat waarborgen voor prudent beleggen en houdt in dat een verzekeraar alleen in die activa mag beleggen, waarvan hij de risico's goed kan onderkennen, meten, bewaken, beheren, beheersen en rapporteren. Ook moet de verzekeraar ervoor zorgen dat de beschikbaarheid van de activa te allen tijde is gewaarborgd. De prudent-person regel is, zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken, een open norm die met de richtlijn solvabiliteit II¹⁶ in 2016 is ingevoerd met het oog op de beleggingsvrijheid (op grond van het beginsel van vrij verkeer van kapitaal).

Het instemmingsvereiste is nodig omdat een activa-intensieve herverzekering risico's met zich kan brengen. Bij een activa-intensieve herverzekering vindt, zoals gezegd, naast risico-overdracht ook verplaatsing van activa van de verzekeraar naar de herverzekeraar plaats. De risico's ontstaan als die activa verplaatst kunnen worden naar derde landen. Verzekeraars die dergelijke herverzekeringen sluiten zijn zich er in de praktijk niet altijd van bewust dat het via herverzekering verplaatsen van activa naar een derde land, voor hen extra juridische inspanning vergt om te allen tijde te kunnen blijven voldoen aan de prudent-person regel. Het aanhouden van activa in een derde land kan namelijk verhaalrisico's voor de verzekeraar met zich meebrengen, bijvoorbeeld omdat het in het derde land van toepassing zijnde juridische kader niet aansluit op het Europese en Nederlandse kader of dat niet erkent. In het geval een verzekeraar die via herverzekering activa heeft overgedragen naar een derde land in financiële problemen geraakt en niet meer aan het solvabiliteitskapitaalvereiste voldoet, zal DNB haar bevoegdheden willen inzetten om de vrije beschikbaarheid van activa van de verzekeraar te beperken of te verbieden, om zo verdere verliezen bij de verzekeraar te voorkomen. Als de naar het derde land overgedragen activa dan niet beschikbaar blijken te zijn, kan DNB haar bevoegdheden niet inzetten en bestaat het risico op verdere verliezen bij de verzekeraar. Bovendien ontstaat daarmee ook een risico op financiële gevolgen voor de polishouders, omdat er dan mogelijk te weinig activa beschikbaar zijn om hun polishouderclaims te waarborgen.

Om de beschikbaarheid van activa bij verplaatsing ervan naar een derde land te waarborgen, is het daarom noodzakelijk dat DNB *vooraf* toetst of een activa-intensieve herverzekering in lijn is met de prudent-person regels uit de richtlijn solvabiliteit II. Een toetsing achteraf kan niet op dezelfde manier waarborgen dat de activa blijvend beschikbaar zijn. Indien achteraf blijkt dat de activa niet beschikbaar zijn, is het leed namelijk al geschied. De toets vooraf is nodig omdat de verzekeraar met zetel in Nederland die de activa-intensieve herverzekering aangaat ook na overdracht van de activa verantwoordelijk blijft voor de naleving van de prudent-person regel met betrekking tot die activa. De eerdergenoemde risico's zullen zich ook bij deze verzekeraar manifesteren. Dit alles maakt het instemmingsvereiste. Dit is ook toegelicht in het nader rapport.

¹⁵ Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, Kamerstukken II 2023/24, 36 442, nr. 3, p. 4.

¹⁶ Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (herschikking) (PbEU 2009, L 335), gewijzigd door de Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/35 van de Commissie van 10 oktober 2014 tot aanvulling van Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (PbEU 2015, L 12).

Zoals de leden van de VVD-fractie ook opmerken, heeft de Afdeling in haar advies onder meer opgemerkt dat uit de toelichting van het wetsvoorstel niet voldoende naar voren komt waarom het voorgestelde instemmingsvereiste proportioneel is. Daarbij wijst de Afdeling er in het bijzonder op dat het prudent-person beginsel ook in andere lidstaten van toepassing is.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het nader rapport nader toegelicht dat, anders dan waar de Afdeling in haar advies vanuit gaat, de instemming *vooraf* eveneens noodzakelijk is als wordt herverzekerd naar een herverzekeraar met zetel in een andere lidstaat waar de prudent-person regel ook geldt. Dat is het geval indien de herverzekeraar met zetel in een andere lidstaat de activa vervolgens aanhoudt of aan kan houden in een derde land. Het feit dat de prudent-person regel in andere lidstaten ook geldt, maakt niet dat de risico's verbonden aan activa-intensieve herverzekeringen zich dan niet voor kunnen doen. Bepalend is of de activa, op basis van de herverzekering, kunnen worden aangehouden in een derde land.

Het advies van de Afdeling zag verder op het feit dat de invulling van het prudent-person beginsel, volgens de Afdeling, afhankelijk is van meerdere (wisselende) factoren, zoals de economische situatie van dat moment en de gehele beleggingsportefeuille van de verzekeraar. Zonder nadere duiding in het voorstel valt, volgens de Afdeling, te verwachten dat zich in de praktijk geschillen zullen voordoen over de uitleg van het prudent-person beginsel. Echter, zoals in het nader rapport ook is toegelicht, wordt bij de beoordeling of een verzekeraar voldoet aan de prudent-person regel de gehele activaportefeuille in ogenschouw genomen en niet slechts een specifieke activapost. Een herverzekeringsoverdracht kan op individuele basis risicovol zijn, terwijl dit op portefeuilleniveau minder het geval is bijvoorbeeld omdat de portefeuille van de verzekeraar goed is gediversifieerd.

Nu in de wettekst het prudent-person beginsel is opgenomen (zie het voorgestelde artikel 3:267h Wft, het prudent-person beginsel wordt in de wettekst overigens aangeduid als prudent-person regel) en er in de onderliggende regelgeving dynamisch wordt verwezen naar de richtlijn¹⁷ en verordening solvabiliteit II,¹⁸ wordt één op één wordt aangesloten bij de uitleg uit het Europese kader.¹⁹ Om die reden worden geschillen over de uitleg niet verwacht. Het Europees kader van de richtlijn solvabiliteit II betreft (grotendeels) maximumharmonisatie, gezien het uitgangspunt van gelijke concurrentiepositie en gelijke bescherming van verzekeringnemers en begunstigen in Europa. Om die reden ligt nadere nationale aanscherping van het prudent-person beginsel in lagere regelgeving niet voor de hand.

¹⁷ Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (herschikking) (PbEU 2009, L 335).

¹⁸ Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/35 van de Commissie van 10 oktober 2014 tot aanvulling van Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (PbEU 2015, L 12).

¹⁹ In artikel 118, eerste lid, van het Besluit prudentiële regels Wft wordt dynamisch verwezen naar artikel 132, tweede tot en met vierde lid, van de richtlijn solvabiliteit II, met inachtneming van titel I, hoofdstuk VIII, van de verordening solvabiliteit II.

Wel wordt in lagere regelgeving uitgewerkt welke gegevens de verzekeraar aan DNB moet verstrekken bij een verzoek om instemming voor het sluiten of wijzigen van een activa-intensieve herverzekering.²⁰

Naast het instemmingsrecht van De Nederlandsche Bank (DNB), kennen de leden van de D66-fractie de zorgen die DNB eerder heeft geuit over transitierisico's van klimaatverandering voor de financiële sector.²¹ Worden er wettelijke maatregelen voorbereid om het inprijsen van de risico's die klimaatverandering met zich meebrengt voor de financiële sector beter in te prijsen en te mitigeren, zo vragen deze leden.

De risico's van klimaatverandering kunnen significante gevolgen hebben voor partijen in de financiële sector. Het is daarom belangrijk dat deze risico's adequaat beheerst worden. Wanneer partijen klimaatrisico's afdoende beheersen, zal dit ook van invloed zijn op de prijsvorming op de financiële markten.

In Europa zijn er al diverse stappen gezet om van de financiële sector te verlangen dat duurzaamheid wordt meegewogen in financieringsbeslissingen, dat duurzaamheidsrisico's beheerst worden en dat er adequate transparantie en informatievoorziening is over duurzaamheid. Het «actieplan duurzame groei financieren»²² van de Europese Commissie heeft geleid tot veel Europese regelgeving op dit gebied, zoals de EU Taxonomieverordening²³, de Verordening betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector (Sustainable Finance Disclosure Regulation, ofwel SFDR)²⁴ en de Richtlijn duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (Corporate Sustainability Reporting Directive, ofwel CSRD)²⁵. Ook heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)²⁶ waarover nu onderhandelingen plaatsvinden. Verder bevatten de toezichtkaders voor de financiële sector, bijvoorbeeld voor banken en verzekeraars, in toenemende mate voorschriften met betrekking tot het beheersen van klimaatrisico's. In de recent gesloten akkoorden voor de richtlijn kapitaalvereisten²⁷ en de richtlijn solvabiliteit II²⁸ zijn de bepalingen rondom duurzaamheid aangescherpt. Zo zullen banken en verzekeraars duidelijker klimaatrisico's moeten gaan meenemen in hun risicobeheerkader. Bovendien moeten deze onderne-

²⁰ Zie de consultatieversie van het Wijzigingsbesluit financiële markten 2024, artikel II, onderdeel D, met de voorgenomen toevoeging van artikel 112a aan het Besluit prudentiële regels Wft, waarin deze uitwerking wordt opgenomen, via www.internetconsultatie.nl/b24.

²¹ «DNB publiceert aanpak voor toezicht op de beheersing van klimaat- en milieurisico's», *DNB.nl*, 30 maart 2023.

²² Zie het *Actieplan: duurzame groei financieren* (mededeling van de Commissie), COM(2018) 97, via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097>.

²³ Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen (PbEU 2020, L 198).

²⁴ Verordening (EU) 2019/2088 van het Europees Parlement en de Raad van 29 november 2019 betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector (PbEU 2019, L 317).

²⁵ Richtlijn (EU) 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (PbEU 2022, L 322).

²⁶ Het doel van deze richtlijn is het bevorderen van duurzaam en verantwoord ondernemingsgedrag en het verankeren van mensenrechten- en milieuoverwegingen in de bedrijfsvoering en het ondernemingsbestuur, zie «Corporate sustainability due diligence», commission.europa.eu, 2022.

²⁷ «Banksector: voorlopig akkoord over uitvoering Bazel III-hervormingen», consilium.europa.eu, 27 juni 2023.

²⁸ «Solvabiliteit II en de IRRD: Raad en Parlement eens over nieuwe regels voor de verzekeringssector», consilium.europa.eu, 14 december 2023.

mingen ook plannen gaan opstellen waarin zij aangeven hoe zij het financiële risico van duurzaamheidsfactoren op de korte, middellange en lange termijn zullen monitoren en adresseren. Ook heeft de ECB het tot een van haar prioriteiten gemaakt dat banken hun natuur- en klimaatrisico's beter beheersen.²⁹

Hoewel er dus veel stappen worden genomen, is er geen eenduidig antwoord mogelijk op de vraag of klimaatrisico's al voldoende worden ingeprijsd. Een recente studie van DNB concludeert dat er steeds meer bewijs is voor de inprijzing van transitierisico's, maar dat fysieke risico's nog beperkt worden ingeprijsd.³⁰ Ook publiceerde de AFM onlangs een studie waaruit naar voren komt dat fysieke klimaatrisico's te beperkt worden meegenomen in huizenprijzen.³¹

De Minister voor Klimaat en Energie en mijn voorganger hebben in maart 2023 aangekondigd mogelijke klimaatwetgeving of alternatieve maatregelen voor de financiële sector te verkennen.³² Onderdeel van deze verkenning is een publieke consultatie.³³ De vraag die in deze verkenning centraal staat is of, en zo ja, welke wettelijke of alternatieve maatregelen de bijdrage van financiële ondernemingen aan de klimaattransitie kunnen versterken, en zo ja, hoe deze vormgegeven zouden kunnen worden. Dit zouden ook maatregelen kunnen zijn die ertoe bijdragen dat klimaatrisico's steeds beter worden ingeprijsd.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie naar de gevolgen van de voorgestelde aanpassing van de Wet op het financieel toezicht (Wft) voor consumenten. Deze leden vragen of deze aanpassing betekent dat herverzekering duurder wordt, waardoor verzekeringen voor consumenten duurder kunnen worden, of juist het tegenovergestelde.

Het instemmingsvereiste zal naar verwachting geen wezenlijke invloed hebben op de kosten van verzekeringen voor consumenten. De noodzaak ervan ligt juist in bescherming van de polishouders, zoals hierboven ook is toegelicht. Er worden geen extra kosten voor consumenten verwacht omdat het voorgestelde instemmingsvereiste nauwelijks aanvullende kosten met zich zal brengen voor verzekeraars. Verzekeraars zijn onder de huidige wet- en regelgeving al verplicht om te waarborgen dat zij doorlopend voldoen aan de prudent-person regel, ook bij het sluiten van herverzekeringen. Het instemmingsvereiste waarin het onderhavige wetsvoorstel voorziet zorgt ervoor dat verzekeraars die een activa-intensieve herverzekering overwegen waarbij activa via herverzekering worden (of kunnen worden) aangehouden in een derde land, bij DNB gegevens moeten aanleveren op grond waarvan DNB vooraf kan beoordelen of wordt voldaan aan de prudent-person regel. Deze gegevens heeft de verzekeraar zelf ook nodig om een dergelijke beoordeling te kunnen maken. De desbetreffende verzekeraars hoeven dus slechts beperkt aanvullende kosten te maken om een instemmingsverzoek voor de herverzekering op te stellen en in te dienen bij DNB.³⁴ Bovendien verwacht DNB jaarlijks slechts circa tien instemmingsverzoeken.

²⁹ ECB-Bankentoezicht. *Toezichtsprioriteiten van het SSM voor 2023–2025*, Frankfurt: Europese Centrale Bank 2023, doi:10.2866/394097.

³⁰ F. Merten en N. Verhoeven, «De inprijzing van klimaatrisico's op financiële markten», *DNB Analyse* 2022, www.dnb.nl.

³¹ «Wees je bewust van risico's van extreem weer voor je koopwoning», *AFM.nl*, 7 november 2023.

³² Kamerstukken II 2022/23, 32 013, nr. 281.

³³ Zie www.internetconsultatie.nl/klimaatmaatregelenfinancieelsector.

³⁴ Zie voor een indruk van deze kosten het ontwerp van het Wijzigingsbesluit financiële markten 2024, zoals openbaar geconsulteerd via www.internetconsultatie.nl/b24, nota van toelichting, paragraaf 6.

De verplichte verklaring van geen bezwaar (vvgb) zien de leden van de D66-fractie als een positieve stap. Deze leden vragen of deze vvgb gebaseerd kan zijn op een Verklaring Omtrent Risicobeheersing (VOR), om zo te voorkomen dat er verschillende vergelijkbare documenten opgesteld moeten worden.

Het wetsvoorstel voorziet tevens in de verplichting voor een verzekeraar om een verklaring van geen bezwaar (vvgb) van DNB aan te vragen voorafgaand aan een beursgang.³⁵ De vvgb stelt DNB in de gelegenheid een beursgang van een verzekeraar vooraf te toetsen. DNB toetst onder meer of de bedrijfsvoering geëquipeerd is voor de aanvullende verantwoordelijkheden die een beursnotering impliceert en of de governance van de verzekeraar daarvoor voldoende doeltreffend is.

Een Verklaring Omtrent Risicobeheersing (VOR) als bedoeld in principe 1.4 van de Corporate Governance Code betreft een verklaring van het bestuur van een onderneming waarin zij verantwoording aflegt over de effectiviteit van de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen. Alhoewel er dus een wezenlijk verschil bestaat tussen de vvgb voor beursgang en de VOR, wijzen de leden van de D66-fractie er terecht op dat de VOR mogelijk relevante informatie kan verschaffen voor de vvgb voor beursgang. Uitgangspunt bij het vaststellen van de gegevens die moeten worden overlegd bij de vvgb-aanvraag zal zijn de lasten voor de verzekeraar zo beperkt mogelijk te houden. De benodigde gegevens worden vastgelegd in lagere regelgeving.

4.1 Instemming voor activa-intensieve herverzekering

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen naar het instemmingsvereiste bij herverzekering via derde landen. Zij vragen of de regering kan toelichten wat de omvang van de geschetste problematiek van het niet toepassen van een prudent-person regel in derde landen in de context van herverzekeringen is. Zijn er verhaalarisico's die reeds zijn gematerialiseerd? Hoeveel op de Nederlandse markt actieve verzekeraars hebben een herverzekering in een derde land waar geen prudent-person regel is? Hoeveel activa staan er bloot aan dergelijke herverzekeringen? En in welke mate is hier sprake van concentratierisico's?

Een verzekeraar zal zich er bij het sluiten van een overeenkomst tot activa-intensieve herverzekering van moeten vergewissen dat hij gedurende de looptijd van de herverzekering blijft voldoen aan de prudent-person regel. De prudent-person regel houdt, zoals gezegd (zie de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie hierboven), in dat een verzekeraar alleen in die activa mag beleggen waarvan hij de risico's goed kan onderkennen, meten, bewaken, beheren, beheersen en rapporteren en ook dat een verzekeraar moet zorgen dat de beschikbaarheid van de activa te allen tijde is gewaarborgd. Deze verplichting bestaat ook op grond van de huidige wet- en regelgeving al. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt in aanvulling daarop voorzien in een verplichting om voorafgaand aan het sluiten van een dergelijke herverzekeringsovereenkomst, DNB om instemming te verzoeken. Op deze wijze kan DNB op voorhand toetsen of blijvend aan de prudent-person regel kan worden voldaan.

³⁵ Ofwel, zoals dit in het wetsvoorstel is verwoord, «bij de wijziging van zijn kapitaalstructuur door de indiening van een verzoek tot toelating tot de handel op een gereguleerde markt van aandelen of andere effecten waaraan zeggenschap is verbonden». Zie het voorgestelde artikel 3:97 Wft.

Alhoewel er in de Nederlandse verzekeringssector zeker interesse bestaat voor activa-intensieve herverzekeringen (vanwege de in het nader rapport genoemde samenstelling van de Nederlandse verzekeringssector en de betere winstmarge van activa-intensieve herverzekeringen), zijn de meeste verzekeraars tot dusver niet overgegaan tot het afsluiten van herverzekeringen waarbij activa (kunnen) worden overgedragen naar derde landen. Daarbij spelen de hiervoor, in reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie, omschreven verhaalrisico's van een dergelijke herverzekeringen naar verwachting ook een rol.

Uit het Global Insurance Market Report van de International Association of Insurance Supervisors (IAIS) van 2023³⁶ komt echter wel naar voren dat er de laatste jaren een merkbare toename is van het aantal activa-intensieve herverzekeringen dat wordt gesloten en dat die geconcentreerd zijn in een beperkt aantal jurisdicties. Vooral (her)verzekeraars gevestigd in de Verenigde Staten en Bermuda zijn actief op de markt voor activa-intensieve herverzekeringen. Zo zijn de overgedragen activa in de Verenigde Staten bij herverzekering van levens- en lijfrenteverzekeringen gestegen van ongeveer 755 miljard dollar in 2017 tot ongeveer 1,2 biljoen dollar in 2022, waarvan 40% is overgedragen naar jurisdicties buiten de Verenigde Staten. Ter vergelijking, volgens hetzelfde rapport ging het in dezelfde periode bij overdrachten voor herverzekering van levensverzekeringen *binnen de EU* om een totaal € 70 miljard aan overgedragen activa.

Ook het Internationaal Monetair Fonds (IMF) heeft recent onderzoek gedaan naar de levensverzekeringsector en activa-intensieve herverzekeringen.³⁷ Net als in het eerder genoemde onderzoek van IAIS constateert het IMF dat de markt voor activa-intensieve herverzekeringen groeit, volgens het IMF als gevolg van de lage rente van de afgelopen jaren. De bij de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie genoemde risico's van deze herverzekeringen worden in beide rapporten onderschreven, waarbij tevens wordt opgemerkt dat aanvullende toezichtmaatregelen, zoals bijvoorbeeld het voorgestelde instemmingsvereiste, nodig kunnen zijn om de geconstateerde risico's het hoofd te bieden.

Een casus in Nederland waarbij eerder wel sprake was van een activa-intensieve herverzekering, Conservatrix, toont direct een materialisatie van het type verhaalrisico's dat daarbij kan optreden. Gelet op die risico's is het noodzakelijk bevonden dat DNB *vooraf* toetst of een activa-intensieve herverzekering in lijn is met de prudent-person regels uit de richtlijn solvabiliteit II. Het voorstel stelt DNB daartoe in staat.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie kunnen zich vinden in een instemmingsvereiste voor nieuwe herverzekeringen in derde landen. Zij vragen tegelijkertijd op welke wijze toezicht geïntensiveerd dan wel op andere wijze veranderd gaat worden ten aanzien van bestaande herverzekeringen in derde landen, zeker omdat het hier over langlopende verplichtingen gaat. Hoe zullen deze bestaande constructies tegen het licht worden gehouden?

Het instemmingsvereiste heeft geen invloed op bestaande herverzekeringen, omdat de instemming voorafgaand aan het sluiten van de herverzekering moet plaatsvinden en dat moment bij bestaande (reeds

³⁶ *Global Insurance Market Report*, Basel: International Association of Insurance Supervisors 2023, www.iaisweb.org.

³⁷ Zie F. Cortes, M. Diaby en P. Windsor, *Private Equity and Life Insurers* (Global Financial Stability Note 2023/001), Washington D.C.: International Monetary Fund 2023, waarin op bladzijde 13–15 wordt ingegaan op activa-intensieve herverzekeraars op Bermuda.

gesloten) herverzekeringen al gepasseerd is. Dit is slechts anders indien een verzekeraar een bestaande herverzekering (die erin voorziet dat op enig moment activa kan worden aangehouden in een derde land) wil wijzigen. Die wijziging geeft dan wel aanleiding om een verzoek om instemming bij DNB te doen (zie het voorgestelde artikel 3:267e, eerste lid, van de Wft).

Overigens wordt nogmaals benadrukt dat verzekeraars op grond van huidig recht (te weten artikel 3:267h, eerste lid, Wft en de artikelen 118 tot en met 122 Besluit prudentiële regels Wft) ook al verplicht zijn doorlopend aan de prudent-person regel voldoen, ook na het afsluiten van herverzekeringen. Hierop ziet DNB toe in het kader van het doorlopend toezicht. Het instemmingsvereiste brengt op dat gebied geen verandering, maar stelt DNB in staat hier voortaan ook vooraf op te toetsen. Uiteraard betreft DNB bestaande herverzekeringsovereenkomsten in de uitoefening van het doorlopend toezicht.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom de regering er niet voor kiest artikel 3:267e, eerste lid, Wft te wijzigen als dit de reden is dat het instemmingsvereiste ook nodig is voor herverzekeringen in EU-lidstaten. In de gehele EU is de prudent-person regel immers van toepassing. Is het feit dat de wet op dit punt een strenger vereiste heeft niet een goede reden om die wet op dit punt te wijzigen?

Het instemmingsvereiste in het voorgestelde artikel 3:267e, eerste lid, Wft heeft betrekking op herverzekeringen die erin voorzien dat op enig moment activa kunnen worden aanhouden in een derde land. Het instemmingsvereiste geldt dus onafhankelijk van waar de herverzekeraar is gevestigd. Anders dan waar de Afdeling in haar advies van uitgaat, is hierbij rekening gehouden met de mogelijkheid dat een herverzekeraar uit een andere lidstaat de activa vervolgens kan aanhouden in een derde land. Een dergelijke situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als de herverzekeraar uit een andere lidstaat het herverzekerde risico door middel van retrocessie weer verder overdraagt aan een herverzekeraar uit een derde land.

Het feit dat de prudent-person regel in andere lidstaten ook geldt, maakt niet dat de hiervoor omschreven risico's verbonden aan activa-intensieve herverzekeringen zich niet voor kunnen doen. Bepalend is of de activa kunnen worden aangehouden in een derde land. De eerder genoemde risico's kunnen zich voordoen bij alle activa-intensieve herverzekeringen waarmee activa kunnen worden verplaatst naar en aangehouden in een derde land, ongeacht waar de herverzekeraar is gevestigd. De verzekeraar met zetel in Nederland die de activa-intensieve herverzekering aangaat blijft ook na overdracht van de activa verantwoordelijk voor de naleving van de prudent-person regel met betrekking tot die activa. De eerder genoemde verhaalrisico's zullen zich ook bij deze verzekeraar manifesteren. Om die reden is het ook voor deze gevallen noodzakelijk bevonden dat DNB voorafgaand aan het sluiten van het herverzekeringscontract kan beoordelen of aan het prudent-person beginsel wordt voldaan.

Het instemmingsvereiste is niet nodig en ook niet voorgeschreven voor activa-intensieve herverzekeringen, indien daarbij (in het herverzekeringscontract) is gewaarborgd dat de activa binnen de EU blijven.

De leden van de VVD delen het doel om risico's bij herverzekering van bijvoorbeeld levensverzekeringen te beheersen, maar hebben wel enkele vragen aan de regering over de voorgestelde uitwerking. Kan de regering preciezer aangeven op basis van welke juridische grondslagen het voorstel in lijn is met Unierechtelijke bepalingen voor het vrij verkeer van

kapitaal? Daarnaast lezen deze leden dat de regering aangeeft dat partijen zich niet altijd bewust zijn van de extra juridische inspanning die vereist is om aan de prudent-person regel te voldoen. Heeft deze constatering buiten de voorgestelde wetswijziging ook gevolgen voor het toezicht-beleid van DNB? Zo nee, waarom niet?

Het voorgestelde instemmingsvereiste valt onder de reikwijdte van de Unierechtelijke bepalingen voor het vrij verkeer van kapitaal. Het gaat hier immers om overdrachten van activa vanuit de Europese Unie naar een derde land in de zin van artikel 63, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Voor zover het instemmingsvereiste een belemmering vormt van het Unierechtelijk vrij verkeer van kapitaal, is deze belemmering bovendien gerechtvaardigd.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het vrij verkeer van kapitaal namelijk worden beperkt door nationale regelingen die hun rechtvaardiging vinden in de in artikel 65 VWEU genoemde redenen, of in andere dwingende redenen van algemeen belang. Daarbij is wel van belang dat er geen Unierechtelijke harmonisatiemaatregelen bestaan die maatregelen voorschrijven die dienen ter bescherming van dezelfde belangen.³⁸ In het onderhavige geval geldt dat de noodzaak voor het voorgestelde instemmingsvereiste is gelegen in de bescherming van polishouders, zoals hierboven ook is toegelicht. De juridische grondslag hiervoor is te vinden in artikel 65, lid 1 onder b, VWEU (op grond waarvan de lidstaten maatregelen kunnen treffen om overtreding van nationale wetten met betrekking tot het toezicht op financiële instellingen tegen te gaan) en de door het Hof toegestane dwingende redenen van het algemeen belang. Er bestaan op dit moment geen andere maatregelen op EU niveau die garanderen dat bij activa-intensieve herverzekeringsovereenkomsten, waarbij op enig moment activa wordt of kan worden overgedragen naar een derde land, te allen tijde de prudent-person regel door verzekeraars wordt nageleefd.

Daarnaast moet elke beperking van het vrij verkeer voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, dat vereist dat de genomen maatregelen geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en daarvoor ook noodzakelijk zijn. Dit betekent dat de beperking van het vrij verkeer niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Het instemmingsvereiste is geschikt om het gestelde doel te bereiken, omdat de toets vooraf garandeert dat bij activa-overdracht wordt voldaan aan de prudent-person regel van de richtlijn solvabiliteit II. Dat moet vooraf gebeuren om de beschikbaarheid van de betrokken activa te waarborgen. Bij een toetsing achteraf kan de situatie zich voordoen dat het inmiddels onmogelijk is nog te beschikken over de activa. Zoals toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in het nader rapport, is de instemming vooraf door DNB ook noodzakelijk, omdat activa-intensieve herverzekeringen waarbij op enig moment activa worden of kunnen worden overgedragen naar een derde land bijzondere risico's met zich meebrengen. Zoals ook hiervoor uiteengezet bij de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot het advies van de Afdeling, vergt het waarborgen van de beschikbaarheid van de activa voor de verzekeraar in een dergelijk geval extra juridische inspanning. Als de overgedragen activa achteraf niet beschikbaar blijken te zijn, kan DNB haar bevoegdheden niet inzetten en bestaat het risico op verdere verliezen bij de verzekeraar, en dus op financiële gevolgen voor de polishouders.

³⁸ Zie o.a. HvJ EU 26 maart 2009, zaak C-326/07, ECLI:EU:C:2009:193 (*Commissie/Italië*), punt 41.

De constatering dat partijen zich niet altijd bewust zijn van de extra juridische inspanning die vereist is om aan de prudent-person regel te voldoen, heeft buiten de voorgestelde wetswijziging geen verdere gevolgen voor het toezichtbeleid van DNB. Zoals ook is toegelicht bij de beantwoording van de vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie over het toezicht, is het voor verzekeraars op grond van het huidig recht (te weten artikel 3:267h, eerste lid, Wft en artikel 118 Besluit prudentiële regels Wft) ook al verplicht doorlopend aan de prudent-person regel te voldoen, ook na het afsluiten van herverzekeringen. Hierop houdt DNB nu en in de toekomst toezicht. Ook blijft DNB zich inspannen om het bewustzijn van marktpartijen inzake herverzekeringsrisico's te vergroten door het publiceren van Q&A's³⁹ en waarschuwt DNB verzekeraars die van plan zijn over te gaan tot activa-intensieve herverzekeringen voor de risico's ervan in het kader van het doorlopend toezicht.

4.2. Vvgb voor beursgang

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering met voorbeelden of op basis van praktijkervaring (van de toezichthouder) kan onderbouwen dat een vvgb voor beursgang niet alleen op papier een goed idee is (deze leden staan in principe sympathiek tegenover dit voorstel), maar ook in de praktijk helpt om bepaalde problematieken die zich in het verleden hebben voorgedaan te voorkomen. Zijn er gevallen waarin achteraf bleek dat verzekeraars niet aan geldende normen konden voldoen?

Zoals ook uit de memorie van toelichting en het nader rapport naar voren komt, is een beursgang een ingrijpende gebeurtenis met veel gevolgen voor de betrokken verzekeraar. Met de in het onderhavige voorstel opgenomen grondslag voor een vvgb kan DNB vooraf toetsen of de gevolgen van een beursgang voldoende geadresseerd worden, in de bedrijfsvoering, de governance, het risicobeheer en ook middels de vaststelling van de solvabiliteit-kapitaalvereiste van een verzekeraar. Zoals volgt uit de memorie van toelichting impliceert een beursgang een aanzienlijke verhoging van de transparantie van een verzekeraar, maar betekent het daarnaast ook een verhoogde druk op de risicomanagement-functie in het bijzonder en op de verzekeraar in het algemeen. Ook kan bij een notering van een bepaalde omvang een externe invloed op de verzekeraar ontstaan die zijn solvabiliteit negatief beïnvloedt. Door de vvgb, die voorafgaand aan de beursgang moet worden aangevraagd, kan DNB toetsen of sprake is van een beheerste en integere bedrijfsvoering bij en na de beursgang. DNB toetst daarbij of de bedrijfsvoering geëquipeerd is voor de aanvullende verantwoordelijkheden die samenhangen met een beursnotering. Ook toetst DNB vooraf of de governance van de verzekeraar voldoende doeltreffend is. DNB kan daarbij bijvoorbeeld onderzoeken of de reputatierisico's, die het gevolg zijn van transparantieverplichtingen die gepaard gaan met een beursgang, voldoende kunnen worden beheerst. Verder kan DNB toetsen of de risico's van de beursgang voldoende zijn meegewogen bij de vaststelling van het solvabiliteits-kapitaalvereiste. Dit omdat een verzekeraar bij een beursnotering kan worden blootgesteld aan externe invloeden waar zij voorheen niet aan blootstond, zoals schommelende beurskoersen. Dit kan impact hebben op het vertrouwen in de verzekeraar, hetgeen de solvabiliteit van de verzekeraar vervolgens negatief kan beïnvloeden.

³⁹ «Q&A erkenning herverzekeringscontracten als risicolimiteringstechnieken in de Solvency II Standaard formule», www.dnb.nl, 12 juli 2022.

Uit de toezichtpraktijk van DNB blijkt niet dat zich in het verleden gevallen hebben voorgedaan van beursgangen waarbij de geschetste problematiek aan de orde is geweest. Het kabinet acht de vvgb-plicht niettemin noodzakelijk, omdat het starten van een beursgang voor een verzekeraar in beginsel een unieke gebeurtenis is, met specifieke gevolgen en risico's die impact kunnen hebben op het vertrouwen in de verzekeraar en – in bredere zin – de gehele verzekeringssector. De vvgb, waarmee vooraf wordt getoetst of de bedrijfsvoering en interne organisatie van de verzekeraar toegerust is voor de beursgang, waarborgt dus ook de stabiliteit van de verzekeraar. Bovendien kan DNB voorschriften verbinden aan de vvgb waarmee de risico's van de beursgang kunnen worden ondervangen en eventuele negatieve gevolgen voor de stabiliteit van de verzekeraar (en daarmee voor polishouders) kunnen worden voorkomen.

5. Overige wijzigingen

Over de aanvullende regels voor bemiddelaars, vragen de leden van de D66-fractie naar de rol van influencers en hun rol als bemiddelaar bij financiële producten. Concreet vragen deze leden of hier ook een centraal register voor is of komt en hoe consumenten beter worden beschermd door te verduidelijken wanneer er sprake is van bemiddeling.

Personen die bemiddelen, dienen over een vergunning van de AFM te beschikken op grond van de Wft. Dit geldt ook voor «influencers» die bemiddelen. Bemiddelaars zijn opgenomen in het register financiële dienstverleners van de AFM dat online raadpleegbaar is. De AFM waarschuwt tevens consumenten voor mogelijke misleidende praktijken. Met publieke informatiecampagnes wijst de toezichthouder op de risico's van uitlatingen van influencers via sociale media. Daarnaast heeft de AFM in 2021 een verkenning gedaan naar finfluencing omtrent beleggingsdienstverlening en daarbij onder meer een webinar georganiseerd voor influencers om hen te wijzen op hun verantwoordelijkheden en wettelijke verplichtingen.⁴⁰

8. Uitvoering en handhaving

Omdat de leden van de D66-fractie omzeiling van de Wtt 2018 willen voorkomen, zijn deze leden positief over de verbeterde mogelijkheden voor DNB om te handhaven op illegale partijen die trustdiensten aanbieden. Deze leden vragen naar de ruimte voor innovaties in de financiële sector, bijvoorbeeld via een sandbox-regime, naast sterke handhaving zoals we kennen van de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft), zodat de financiële sector adaptief en innovatief is en blijft.

Zoals ik in de Kamerbrief van 6 juli jl. aangeef, zet ik mij in voor een regelgevend kader voor de financiële sector dat rekening houdt met nieuwe en toekomstige ontwikkelingen.⁴¹ Ik zal de ontwikkelingen op het terrein van innovatie blijven monitoren en, waar nodig, op nationaal of EU-niveau bekijken of wet- en regelgeving voldoende ruimte voor innovatie laat, zonder afbreuk te doen aan consumentenbescherming en financiële stabiliteit.

De toezichthouders, de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM), zijn gebonden aan EU-regelgeving en nationale regelgeving. Hierdoor heeft de toezichthouder geen vrijheid om naar

⁴⁰ «AFM wijst «influencers» op regels bij online posts over beleggen», *AFM.nl*, 20 december 2021.

⁴¹ Kamerstukken II 2022/23, 32 013, nr. 285.

eigen inzicht, zonder wettelijke uitzondering, partijen uit te sluiten van de voor hen geldende regelgeving. Het implementeren van een sandbox regime is daardoor moeilijk. De meeste EU-wetgeving laat geen ruimte voor sandboxen. Sinds maart 2023 geldt het DLT Pilot Regime, een EU-verordening die ruimte geeft aan projecten die experimenteren met het gebruik van distributed ledger-technologie (DLT) voor het verhandelen en afrekenen van financiële instrumenten. Het regime geeft bepaalde exploitanten van handelsplatformen of centrale effectenbewaarinstituten op verzoek vrijstelling van sommige eisen die zijn vastgelegd in de EU-regelgeving.

De toezichthouders kunnen innovatie in de financiële sector wel optimaal accommoderen binnen de grenzen van de wet. In 2016 is de InnovationHub opgericht. De InnovationHub is een digitaal loket van DNB, de AFM en de ACM. Bij dit digitale loket kunnen bedrijven terecht met vragen over toezicht en regelgeving die betrekking hebben op innovatieve financiële producten en diensten. De toezichthouder biedt hierin handreikingen aan over hoe zij de regels interpreteren en wat zij relevant achten in de nieuwe (gedigitaliseerde) context. Ook staat de toezichthouder hierbij open voor een dialoog over hoe bestaande wettelijke normen op een andere wijze invulling kunnen krijgen door middel van technologie. De InnovationHub is bedoeld voor nieuwe maar ook bestaande marktpartijen.

OVERIG

Een ander punt wat de leden van de CDA-fractie op willen brengen is een mogelijke toevoeging op deze verzamelwet, namelijk door een aantal wijzigingen in het Besluit Gedragstoezicht Financiële Ondernemingen, om het afsluiten van een hypotheek door starters met een studieschuld bij DUO eenvoudiger te maken. Deze leden vragen of de regering kan onderzoeken wat hiervoor opties zijn, zoals een kleine versoepeling in de Loan to Income ratio, uitgaande van het feit dat dit doorgaans jongeren zijn met een goed inkomenspotentieel; of het uitgaan van een annuïtair aflossingsschema over bijvoorbeeld 35 jaar; of het doorvoeren van de mogelijkheid om meer te mogen financieren indien starters kunnen aantonen dat zij het maandbedrag van de gewenste hypotheek al enige tijd kunnen opbrengen, bijvoorbeeld omdat ze al een tijd voor dit maandbedrag huren. Deze groep starters met een studieschuld heeft immers nu een extra handicap om toe te kunnen treden tot de woningmarkt. Deze leden vragen de regering op elk van deze drie opties afzonderlijk te reflecteren. Ook vragen zij of de regering bereid is deze mogelijkheden tot versoepeling te onderzoeken en een voorstel hiervoor aan de Kamer voor te leggen, dat ook per voorgenomen ingangsdatum van deze wet in werking kan treden, of anders per eerst mogelijke volgende datum.

Op 1 november 2023 is de Kamer middels een brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnformeerd over de leennormen hypothecair krediet die voor 2024 zullen gelden.⁴² Jaarlijks wordt het kabinet door het Nibud geadviseerd over de leennormen voor hypotheeklen. Bij de vaststelling van de maximale leenruimte wordt gekeken naar het inkomen en de financiële verplichtingen van de consument. De leennormen hebben als doel dat consumenten de lasten van de hypotheek (langjarig) kunnen betalen en niet in de financiële problemen komen. Bij de bepaling van de maximale leenruimte wordt daarom ook rekening gehouden met andere financiële verplichtingen, zoals de betaling van rente en aflossing van de studieschuld. Voor 2024 is

⁴² Kamerstukken II 2023/24, 32 847, nr. 1120.

de verwachting dat de leenruimte over de hele linie licht zal toenemen door de verwachte loonstijging.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan onderzoeken welke opties er zijn om het afsluiten van een hypotheek door starters met een studieschuld bij DUO eenvoudiger te maken. Het kabinet heeft het afgelopen jaar door het Nibud laten onderzoeken hoe de studieschuld op een verantwoorde manier zo min mogelijk kan meewegen voor bepaling van de maximale leenruimte van deze groep. Specifiek voor mensen met een studieschuld heeft het kabinet de methodiek voor het meewegen van de studieschuld per 1 januari 2024 aangepast. In de kern houdt de nieuwe methode in dat de maximaal toegestane maandelijkse hypotheeklasten worden verminderd met het daadwerkelijke bedrag dat de oud-student verschuldigd is aan afbetaling en rentelasten voor de studielening. Deze systematiek heeft als voordeel dat extra aflossingen op de studielening beter worden meegenomen bij het bepalen van de maximale hypotheek. Daarnaast neemt voor studenten die bij DUO lenen onder de nieuwe voorwaarden (met een aflossingstermijn van 35 jaar voor de studieschuld) de leenruimte gemiddeld toe. Op de website van het platform Wijzer in Geldzaken kunnen oud-studenten berekenen wat de impact van hun studieschuld op de maximale hypotheek is.⁴³ Met deze aanpassing van de methodiek wordt voor oud-studenten op verantwoorde wijze in elke situatie de impact van een studielening op de maximaal toegestane hypotheek zo veel mogelijk beperkt. Een verdere verruiming hieromtrent acht ik daarom onverantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of er nog aanvullende opties mogelijk zijn voor deze groep starters met een studieschuld, waarbij wordt gevraagd om op drie opties te reflecteren om de leennormen te verruimen, namelijk door te kijken naar het inkomenspotentieel, uit te gaan van een annuïtair aflossingsschema van 35 jaar, of te kijken naar huurlasten. De genoemde opties hebben niet zozeer betrekking op het anders meewegen van de studieschuld, maar zijn opties om de leennormen op een andere wijze te verruimen voor deze groep starters met een studieschuld. Hierbij is het wel de vraag waarom alleen de leennormen voor starters met studieschuld verruimd zouden worden en dit niet van toepassing zou zijn voor andere starters (zonder of met een afgeloste studieschuld). Zoals gezegd is het uitgangspunt van de leennormen dat huishoudens de hypotheeklasten kunnen betalen. Voorkomen moet namelijk worden dat mensen te hoge hypotheeklasten aangaan, waardoor ze in betalingsproblemen komen. De hoogte van het inkomen is bepalend voor de hoogte van de hypotheek die kan worden aangegaan. Er is ook een wettelijke uitzondering om uit te gaan van een hoger inkomen, namelijk als het een structurele inkomensstijging binnen een redelijke termijn betreft. Op deze wijze is het op een verantwoorde manier mogelijk om van een toekomstige hogere inkomsten mee te nemen. Toekomstige inkomensstijgingen die onzeker zijn, kunnen niet meegenomen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen om in te gaan op de optie om de LTI-norm te versoepelen door de krediettoets op te rekken naar een looptijd van 35 jaar in plaats van 30 jaar. Hierdoor worden de lasten berekend door ervan uit te gaan dat iemand in 35 jaar de hypotheek aflost terwijl deze hypotheek daadwerkelijk in 30 jaar moet worden afgelost. Dit zou inhouden dat er met lagere hypotheeklasten wordt gerekend dan de hypotheeklasten die daadwerkelijk betaald moeten worden door deze starter. Dit is onverstandig en leidt tot risico's op overkreditering voor

⁴³ www.wijzeringeldzaken.nl/rekenhulpen/rekenhulp-studieschuld-maximale-hypotheek.

huishoudens en de mogelijkheid dat zij deze hypotheeklasten niet kunnen betalen en in betalingsproblemen komen.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of het mogelijk is dat deze groep een hogere hypotheek kan krijgen als zij het maandbedrag van de gewenste hypotheek al enige tijd kunnen opbrengen, bijvoorbeeld omdat ze al een tijd voor dit maandbedrag huren. In de leennormen is de mogelijkheid opgenomen om middels maatwerk af te wijken van de leennormen, waarbij wel onderbouwd moet worden waarom deze afwijking verantwoord is.

Bij het Platform Hypotheken van 2021 is de problematiek van deze groep (de zogenaamde duurhuurders) met de sector besproken. Hierbij zijn partijen opgeroepen om starters beter te informeren over hun financieringsmogelijkheden en om de bestaande mogelijkheden binnen hun financieringsruimte op basis van de standaard leennorm zo verantwoord mogelijk te benutten. Ook is daar afgesproken om te starten met een pilot duurhuur. De Nationale Hypotheek Garantie (NHG) heeft in samenwerking met Aegon, BLG Wonen, Florius, ING en Vereniging Eigen Huis, hier gevolg aan gegeven met de pilot Duurhuur, waarin zij huurders met hoge huurlasten de mogelijkheid wilden bieden om met door hun vastgestelde maatwerkfinanciering een eigen huis te kopen. Deze pilot liep van 1 januari 2022 tot september 2023.⁴⁴ Via deze pilot hebben in totaal zeven huishoudens een hypotheek verkregen. Een belangrijke les uit de pilot was dat een grote groep starters die dachten dat ze geen hypotheek konden afsluiten, veelal binnen de reguliere leennormen een hypotheek konden afsluiten.

Overigens valt de vergelijking tussen het huurbedrag en het bedrag dat betaald kan worden aan de hypotheek niet één op één te maken. Zo kunnen huiseigenaren aanvullende kosten verwachten, bijvoorbeeld bij voor regulier onderhoud van de woning, verzekeringen en lokale belastingen.

Het bovenstaande overwegende, ben ik niet bereid deze mogelijkheden tot versoepeling te onderzoeken.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. Weyenberg

⁴⁴ «Pilot «Duurhuur» stopt, onze aandacht voor duurhuurders niet», *NHG.nl*, 22 september 2023.