

# Reactie AFM op consultatievragen over een mogelijk verzekeringsgarantiestelsel (IGS)

## Algemene vragen

1. Kan een IGS volgens u iets toevoegen aan de bescherming van polishouders? Zo ja, onder welke voorwaarden? Zo nee, waarom niet?
2. Welke doelen zou u willen bereiken met de invoering van een IGS voor Nederlandse polishouders?

*Vraag 1 en 2 worden samen beantwoord:*

*De AFM denkt dat een IGS in beginsel een waardevolle toevoeging kan zijn. In de eerste plaats om de individuele polishouders, die worden geraakt door het falen van een verzekeraar, te beschermen. Maar in de tweede plaats ook omdat een garantiestelsel bijdraagt aan het vertrouwen van consumenten in de financiële sector en die van de verzekeringsmarkt in het bijzonder. Voor de vormgeving van een IGS zou daarom de doelstelling moeten zijn dat het IGS een zo groot mogelijke schadeloosstelling biedt en in algemene zin wezenlijk bijdraagt aan het vertrouwen van consumenten in de financiële (verzekerings-)markt.*

*In het recente faillissement van Conservatrix ondervonden de verzekerden nadeel doordat ze gekort zijn op hun aanspraken – ondanks de doelstelling van de wetgever om de nadelige gevolgen voor consumenten zo veel mogelijk te voorkomen. Bovendien heeft het faillissement van Conservatrix laten zien dat ook kortingen tot 10% impactvol kunnen zijn en onrust veroorzaken bij de betrokken verzekerden en bij het bredere publiek.*

*In veel gevallen vormen verzekeringen namelijk een belangrijk middel voor consumenten om hun financiële welzijn te regelen. Wanneer door het falen van een verzekeraar niet meer wordt voldaan aan de contractuele afspraken of aan de vooraf geschetste verwachtingen, kunnen kortingen een grote impact hebben op het financiële welzijn van consumenten, bijvoorbeeld doordat er zo een tekort op het benodigde pensioeninkomen ontstaat, de hypotheek niet volledig kan worden afgelost, of door wijzigingen in de gezondheidstoestand geen nieuwe overlijdensrisicoverzekering of arbeidsongeschiktheidsverzekering kan worden afgesloten. Bovendien weten we uit onderzoek dat dit soort gebeurtenissen niet alleen financiële impact hebben, maar bij betrokkenen ook kunnen leiden tot persoonlijke zorgen, stress en zelfs fysieke gezondheidsklachten. De gevolgen van kortingen op aanspraken van verzekerden, ook wanneer die beperkt zijn tot enkele procenten, mogen dan ook niet onderschat worden. Een IGS kan daarom bijdragen aan financieel welzijn en vertrouwen onder de consumenten.*

*Tegelijkertijd is de AFM zich ervan bewust dat bij de vormgeving van een IGS rekening moet worden gehouden met de betaalbaarheid van het stelsel. Uiteindelijk zal een balans moeten worden getroffen tussen enerzijds een zo groot mogelijke schadeloosstelling voor verzekerden en anderzijds het waarborgen van de toegankelijkheid van verzekeringsproducten. Immers, een hogere prijs van verzekeringen als gevolg van de doorberekening door verzekeraars van de*

*kosten voor een IGS kan ertoe leiden dat verzekeringsproducten te duur worden of dat er producten ontstaan met (te) beperkte dekking.*

*Waar de bovengenoemde balans moet liggen, daar heeft de AFM voor nu nog geen pasklaar antwoord op. Uiteindelijk is het afhankelijk van het samenstel aan keuzes bij de vormgeving van een IGS. Die vele facetten komen ook terug in de vragen van het ministerie van Financiën en het onderzoek van KPMG. In onderhavige reactie wil de AFM in ieder geval een aantal overwegingen geven die in haar optiek van belang zijn bij het maken van verdere keuzes.*

**3. Voor welke verzekeringen vindt u het belangrijk dat er een IGS wordt ingericht in NL en waarom vindt u dat belangrijk: gaarne uitsplitsen per branche (zie bijlage).**

*Voor de AFM zouden primair enerzijds levensverzekeringen en anderzijds inkomensverzekeringen waar gezondheidswaarborgen een rol spelen in aanmerking komen voor een IGS. Voor deze verzekeringen geldt dat ze een belangrijke rol spelen in het financiële huishouden van consumenten; continuatie van de verzekering en schadeloosstelling van verzekerden in geval van kortingen zijn in die gevallen van groot belang. Onder levensverzekeringen verstaat de AFM ook collectieve pensioenregelingen.*

*Secundair zou overwogen kunnen worden om ook schadeverzekeringen onder de reikwijdte van een IGS te brengen. Over het algemeen gaat het bij schadeverzekeringen om kortlopende contracten die relatief eenvoudig kunnen worden overgesloten bij een andere verzekeraar. De grootste impact voor verzekerden bij schadeverzekeringen is dan ook het risico dat ingediende schadeclaims kort voor of na het moment van falen van de verzekeraar niet meer kunnen worden uitbetaald gelet op de omvang van het vermogen van de verzekeraar. Voor de vraag of schadeverzekeringen onder de reikwijdte van een IGS zouden moeten vallen, zou nader onderzocht kunnen worden hoe aannemelijk het is dat in het geval van het falen van een schadeverzekeraar (een deel van) de ingediende schadeclaims toch uitgekeerd kunnen worden en of er voldoende mogelijkheden zijn om de ingediende schadeclaims zo snel als mogelijk uit te betalen.*

*Een mogelijkheid die soms wordt genoemd, is om onderscheid te maken tussen verschillende soorten schadeverzekeringen. Schadeverzekeringen waarbij sprake kan zijn van grote, impactvolle schades zouden in die optie wel onder een IGS vallen en schadeverzekeringen waarbij sprake is van kleine schades niet. De AFM wijst erop dat dit onderscheid in de praktijk lastig te maken is en bovendien relatief is. Zo lijkt een reisverzekering misschien een verzekering voor beperkte schades, maar kan bijvoorbeeld een noodgedwongen repatriëring een grote schadepost zijn en heeft een relatief kleine schade voor iemand met een beperkt budget een grote impact.*

*Bij de uiteindelijk keuze voor een bepaalde reikwijdte van een IGS vraagt de AFM graag aandacht voor de informatieverstrekking. Wanneer er gekozen zou worden om bepaalde verzekeringen wel onder het IGS te brengen en andere verzekeringen niet dan wordt het belang van uitlegbaarheid en duidelijke informatieverstrekking groter. Hetzelfde geldt als er verschil wordt gemaakt in dekkningsniveau tussen verzekeringen en bij de keuze voor het home- of het host-principe. Uiteindelijk moet het voor de consument overduidelijk duidelijk zijn voordat hij een verzekering afsluit of en in welke mate het product onder een garantiestelsel valt en wat voor hem of haar de consequentie is.*

**4. Hoe ziet u de behandeling van pensioenverzekeringen (pijler 2) onder een IGS voor u? En ziet u in dat geval een reden voor een andere behandeling van pensioenfondsen.**

*De AFM ziet voldoende aanleiding om ook pensioenverzekeringen onder een IGS te brengen. Voor deze verzekeringen gelden immers dezelfde overwegingen als voor andere levensverzekeringen en inkomensverzekeringen (zie hiervoor bij vraag 3).*

*De AFM kan op dit moment nog niet overzien wat de invoering van een IGS kan betekenen voor de marktwerking en concurrentiepositie van en tussen partijen en hun pensioenproducten in een markt waarbij naast verzekeraars en PPI's ook pensioenfondsen actief zijn.*

*Voor nu kan de AFM de overwegingen zoals weergegeven in het KPMG-rapport (p. 76) over het verschil tussen pensioenfondsen en pensioenverzekeraars goed volgen.<sup>1</sup> Hoewel er uiteraard overeenkomsten bestaan met pensioenfondsen zijn de verschillen dusdanig dat er ons inziens geen dwingende reden is om pensioenverzekeraars en pensioenfondsen in dit kader gelijk te behandelen.*

**5. Wat is het effect van de Wet toekomst pensioen voor de discussie over een IGS voor levensverzekeraars? Wat zijn daarbij uw afwegingen?**

*Naar de huidige stand van de ontwikkelingen schat de AFM in dat de WTP in principe geen effect heeft op de invoering van een IGS. De invoering van de WTP voor verzekeraars en PPI's leidt niet tot grote veranderingen in de pensioenproducten. Een aantal productkenmerken wijzigt of is nieuw zoals de inrichting van het partnerpensioen, de keuze voor een bedrag ineens en de keuzebegeleiding. Nieuwe normen vanuit de WTP dienen door partijen in de bedrijfsvoering en dienstverlening te worden geïmplementeerd en nageleefd. Uit gesprekken met verzekeraars en PPI's komt naar voren dat de gevolgen van de implementatie van de WTP te overzien zijn.*

*De financiering van een IGS kan wel leiden tot een prijsstijging van de pensioenproducten, vooral als het IGS voor een belangrijk deel zou worden gefinancierd uit een premieopslag voor nieuwe pensioenproducten. Dit geldt echter ongeacht of sprake is van bestaande pensioenproducten of straks van WTP-producten.*

**6. Voor welke branches vindt u de invoering van een IGS niet noodzakelijk en waarom?**

*KPMG beschrijft in haar rapport (Appendix II.E) de bestaande garantiestelsels; wat betreft verzekeringen gaat het om WAM-polissen en zorgrestitutiepolissen. Het bestaan van deze garantiestelsels kan een overweging zijn om de betreffende polissen niet mee te nemen in de reikwijdte van het IGS. Het IGS is dan een aanvulling op de bestaande garantiestelsels.*

**7. Als er een IGS voor een aantal branches wordt ingericht bent u dan voor een Europese variant via het homeprincipe of voor een d.m.v. nationale wetgeving ingerichte variant (hostprincipe). Wat zijn hierbij uw overwegingen?**

- a. Indien u voor een nationale variant bent, welke polishouders zouden dan beschermd moeten worden: polishouders van verzekeraars met vergunning in NL,**

---

<sup>1</sup> Onderzoek naar kosten en baten van een Insurance Guarantee Scheme (IGS), KPMG, 25 februari 2022.

of ook polishouders van verzekeraars met een vergunning in andere lidstaten?

b. Welke verzekeraars zouden moeten bijdragen? De verzekeraars met verzekeraarsvergunning in NL (home principe) of elke verzekeraar die verzekeringen verkoopt in NL (host principe)?

Welke voor- en nadelen voorziet u voor uw gekozen variant hierboven ten opzichte van de andere benoemde opties?

*In de Opinie van EIOPA worden de voor- en nadelen van de verschillende uitgangspunten beschreven.<sup>2</sup> Uiteindelijk spreekt EIOPA in haar Opinie een voorkeur uit voor het home-country principe omdat het aansluit bij het uitgangspunt van het toezicht op verzekeraars volgens het home-country control principe en omdat het consistent is met het uitgangspunt in Europa voor het depositiegarantiestelsel en het Investor Compensation Scheme.*

*De AFM kan de overweging van EIOPA goed volgen. Het uitgangspunt van home-country biedt belangrijke voordelen. Europese harmonisatie waarbij alle lidstaten het home-country principe volgen, is in dat geval voor de effectiviteit van de consumentenbescherming wel van groot belang. We constateren een stijging van het aandeel buitenlandse verzekeraars op de Nederlandse markt en de verwachting is dat dit gedreven door onder andere technologische ontwikkelingen alleen maar meer zal worden.*

*Wanneer Europese harmonisatie niet mogelijk zou blijken, zou overwogen moeten worden of Nederland niet ook bescherming wil bieden aan Nederlandse verzekerden van buitenlandse verzekeraars of in de (precontractuele) informatieverstrekking aan verzekerden de uitsluiting van het garantiestelsel uitdrukkelijk wil laten vermelden.*

8. **Naar welk dekkingpercentage van de polishouderrechten door het IGS gaat uw voorkeur uit per branche? Bent u voor een 100% dekking of juist een lagere dekking? Welke overwegingen heeft u daarbij? Wilt u daarbij onderscheid maken per branche en wat zijn daarbij uw overwegingen?**
9. **Verhouding kosten/geleverde polishouderbescherming: ervan uitgaande dat verzekeraars de kosten van een IGS doorberekenen aan polishouders, welke premieopslag vindt u acceptabel om een IGS te kunnen financieren per branche? Voor welke branches voorziet u financieringsproblemen? Leg uit.**

*Vraag 8 en 9 worden samen beantwoord:*

*Vanuit de gedachte dat een IGS een wezenlijke bijdrage moet leveren aan het vertrouwen van consumenten in de financiële markt, meer specifiek de verzekeringsmarkt, zou het uitgangspunt een 100% dekking moeten zijn.*

*De AFM is zich er niettemin van bewust dat er een prijskaartje aan hangt. Uiteindelijk zal er een afweging moeten worden gemaakt en worden gezocht naar de juiste balans tussen enerzijds een zo hoog mogelijk dekkingpercentage met het oog op het doel van een IGS - namelijk de bescherming van getroffen polishouders en het borgen van het vertrouwen in de verzekeringssector - en anderzijds een acceptabel niveau van kostenverhoging waardoor*

---

<sup>2</sup> Consultation Paper on proposals for Solvency II 2020 Review Harmonisation of National Insurance Guarantee Schemes, EIOPA, 9 juli 2019.

verzekeringen toegankelijk blijven. Vooral wanneer een IGS voor een belangrijk deel zou worden gefinancierd met premieoplagen bij nieuwe, collectieve pensioenproducten (gegeven het closed book-karakter van de markt voor levensverzekeringen), kan dat nadelige gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van pensioenproducten. Het kan ertoe leiden dat er minder budget beschikbaar is voor de pensioenopbouw van werknemers, dat werkgevers geheel geen (nieuwe) pensioenregeling voor hun werknemers willen of kunnen sluiten, of dat verzekeraars en PPI's pensioenproducten gaan aanbieden die standaard een beperkt of niet adequaat pensioen opleveren.

Een vaker gehoord argument voor een eigen risico voor consumenten is dat van (het voorkomen van) moral hazard. Een eigen risico, dus een beperking van de dekking tot bijvoorbeeld 95% of 90%, kan de kosten van een IGS weliswaar beperken, maar gaat mogelijk niet bijdragen aan het voorkomen van moral hazard bij polishouders. Volgens dit argument zou een eigen risico polishouders stimuleren om bij de keuze van een verzekeringsproduct de financiële soliditeit van een verzekeraar mee te wegen. De ervaring leert dat consumenten de solvabiliteit van een verzekeraar niet meenemen in hun aankoopbeslissing, laat staan gedurende de looptijd van hun verzekering de solvabiliteit monitoren. De introductie van een IGS met een eigen risico zal dat niet veranderen.

Er zijn drie functies denkbaar voor een IGS: (1) compensatie van polishouders bij liquidatie, (2) voorkomen of beperken van de bail-in polisherrechten in geval van gebruik van de resolutietools zoals portefeuille-overdracht en de herstart. (3) Het voorkomen of beperken van bail in van polisherrechten in geval van het gebruik van de resolutietool run-off. Wanneer IGS alleen gebruikt zou worden tbv de resolutietool run off, dan wordt het IGS gebruikt om jaarlijks de uitbetaling van claims aan te vullen. Door het spreiden van de uitbetalingen van het IGS over de looptijd van de polissen kan de financiering over een langere tijd uitgesmeerd worden.

10. Vindt u dat een IGS beschikbaar dient te zijn voor alle drie de functies of alleen bijvoorbeeld voor de functie van run off om zo de kosten te beperken of zou een andere beleidskeuze uw voorkeur hebben? Wat zijn uw overwegingen hierbij.
11. Identificeert u nog een andere functie van een IGS die nog niet is genoemd?

Vragen 10 en 11 worden samen beantwoord:

Zoals eerder aangegeven zou voor de vormgeving van een IGS een leidend doel moeten zijn dat het IGS wezenlijk bijdraagt aan het vertrouwen van consumenten in de financiële (verzekerings-) markt. Vanuit die optiek ziet de AFM geen aanleiding om van de functies of doelstellingen genoemd door KPMG in haar rapport (p. 117) één of meerdere op voorhand uit te sluiten.

## Financiering

12. Uitgangspunt is dat een beroep op financiering vanuit de overheid zo veel mogelijk moet worden voorkomen en dat de verzekeraars zelf de financiering leveren. Welke keuzes zou u willen maken gegeven deze voorwaarde?
  - a. Welk deel van de financiering zou ex-ante (voordat een verzekeraar faalt en het IGS wordt ingeroepen) en welk deel zou ex-post (na falen van een verzekeraar) moeten plaatsvinden?
  - b. Wie zou het budget voor IGS moeten beheren: De instantie die het IGS uitvoert, de verzekeraar die de funding levert of voorziet u andere opties?
  - c. In hoeverre zou u gebruik willen maken van kruisfinanciering tussen branches?

Welke overwegingen heeft u daarbij.

d. Hoe zou de financiering van de verzekeraar vastgesteld moeten worden? Voorziet u een risicogeoriënteerde bijdrage? Als dat zo is, hoe zou dat eruit moeten zien. Of voorziet u verdeling van de inlegkosten over de verzekeraars naar rato van de omvang van de verzekeringsverplichtingen per branche op de balans of voorziet u een andere verdeelsleutel? Welke overwegingen heeft u daarbij?

e. Welke overige keuzes zou u maken?

13. Wat is uw mening over de gebruikte aannames in het basisscenario ten aanzien van de doelomvang van het IGS-fonds in het onderzoek van KPMG (boedeltekort van 10%, directe dekking van boedeltekort, volledige ex-ante financiering, en een opbouw van het benodigde fonds in 10 jaar tijd). Vindt u deze prudent of juist te optimistisch of pessimistisch van aard?
14. Wat is uw mening over de gehanteerde uitgangspunten ten aanzien van het basisscenario in het onderzoek van KPMG (hier is uitgegaan van het falen van één grote levensverzekeraar en één grote schadeverzekeraar, zonder run-off functie en volledige ex-ante financiering)?

*Vragen 12, 13 en 14 worden samen beantwoord:*

*De AFM heeft voor dit moment geen inbreng ten aanzien van deze vragen.*

#### **Uitvoering van het IGS**

15. Door welke instantie zou u een IGS willen laten uitvoeren? Dit kan een nieuw op te richten instantie zijn of een bestaande. Ook kan het zo zijn dat de plaats waar de financiering neerslaat (bijv. op de balans van de verzekeraar, een ministerie of een nieuw op te richten instantie) verschilt van de instantie die het geld beheert en uitbetaalt.

*De AFM heeft geen uitgesproken mening over deze vraag maar kan zich voorstellen dat de uitvoering wordt ondergebracht bij DNB. De ervaring die DNB heeft met de uitvoering van het DGS kan hier waardevol zijn.*

#### **Overige opmerkingen**

16. Heeft u, in aanvulling op deze vragen, nog andere opmerkingen of overwegingen die meegenomen kunnen worden t.b.v. van de besluitvorming hierover?

*Nee.*



**Autoriteit Financiële Markten**

Postbus 11723 | 1001 GS Amsterdam

**Telefoon**

020 797 2000

[www.afm.nl](http://www.afm.nl)

**Dataclassificatie**

AFM - Publiek