

AAN Ministerie van Financiën  
Directie Financiële markten  
Postbus 20201  
2500 EE DEN HAAG

VAN M.H.P. Claassen  
advocaat  
TELEFOON +31 20 571 2261  
MOBIEL +31 6 1504 6561  
FAX +31 20 571 2255  
E-MAIL MC@laxtermannadvocaten.nl  
INTERNET www.laxtermannadvocaten.nl

## Tevens via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)

ADRES Pilotenstraat 45  
1059 CH AMSTERDAM

DATUM 26 augustus 2015  
ONS KENMERK -  
UW KENMERK -  
ONDERWERP Reactie vrijstellingsregeling basic  
verzekeraars

ALGEMENE VOORWAARDEN Rechtbank Amsterdam 24/2015  
HANDELSREGISTER Amsterdam 52524868

Geachte heer, mevrouw,

Lauxtermann Advocaten maakt graag gebruik van de gelegenheid om te reageren op de conceptregeling in verband met de implementatie van de richtlijn solvabiliteit II (wijziging Vrijstellingsregeling Wft e.a.), zoals deze tot 31 augustus 2015 ter consultatie ligt via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

## 1 Ter introductie

- 1.1 De praktijk van Lauxtermann Advocaten heeft zijn wortels in het verzekeringsbedrijf. Lauxtermann Advocaten behandelt uiteenlopende kwesties op het gebied van onder meer financieel toezicht en het verzekeringsrecht. Lauxtermann Advocaten is uit dien hoofde betrokken bij verschillende kleine verzekeraars en is uit dien hoofde bekend met de knelpunten die kleine verzekeraars ervaren als gevolg van het steeds stringenter toezicht. Vandaar dat wij ons graag in deze discussie mengen.

## 2 Inleiding

### *Kleine verzekeraars*

- 2.1 Wij worden ook steeds vaker benaderd door kleine verzekeraars die het huidige toezicht als (te) klemmend ervaren. In dit verband zijn de antwoorden op de kamervragen van lid Aukje de Vries (VVD; Kamerstukken II, 2014/15, aanhangsel, nr. 2413) ook tekenend: sinds 2011 zijn 77 verklaringen en vergunningen van kleine verzekeraars vervallen resp. ingetrokken. Lauxtermann Advocaten heeft in Nederland in dit kader ook de 'discretionary mutual' geïntroduceerd: een alternatief voor verzekeren, waarop het toezichtrecht niet van toepassing is en die voor sommige onderlinge verzekeraars soelaas kan bieden.
- 2.2 Opvallend is dat veel van deze onderlinge verzekeraars zich weinig zorgen maken over de solvabiliteitseisen waar zij – nu of straks – aan moeten voldoen. Het zijn vooral de bijkomende bureaucratische verplichtingen waar zij tegenop zien: de uitgebreide rapportages, kostbare accountantscontroles en zware bestuurders-

DATUM 26 augustus 2015  
ONS KENMERK -  
PAGINA 2

toetsingen. Deze kleine onderlingen worden veelal bestuurd voor en door hun leden. Hier kent de bestuurder zijn achterban persoonlijk, heeft hij (of zij) begrip van de risico's en de business. Deze mensen beschikken echter zelden over de (technocratische) kennis van professionele bestuurders.

#### *Innovatie in de verzekeringsbranche*

- 2.3 Vooral in de sfeer van kredietverstrekking is er de afgelopen jaren veel gebeurd: crowdfunding, p2p-financiering en kredietunies zijn niet meer weg te denken. Steeds vaker wordt gekozen voor kleinschaligheid en een grotere betrokkenheid van klanten. Voor een deel worden deze initiatieven ingepast in de bestaande regelgeving. Voor zover nodig worden de huidige strenge regels versoepeld: denk aan de onlangs aangenomen Wet toezicht kredietunies. Maar ook de verzekeringsbranche zit niet stil.
- 2.4 In februari 2015 heeft Lauxtermann Advocaten een marktbijeenkomst gehouden over innovatie in de verzekeringsbranche. Aan de hand van drie initiatieven (Anno12, Broodfondsmakers en de Onderlinge Assurantie Waarborg Maatschappij (OAWM)) en een panel van de 'gevestigde orde' werd gediscussieerd over de noodzaak en wenselijkheid van innovatie in de verzekeringsbranche. Die noodzaak en wenselijkheid wordt uitdrukkelijk onderkend.
- 2.5 Anno12 zou een nieuwe zorgverzekeraar zijn. Broodfondsen bieden zzp-ers een alternatief voor een (betaalbare) arbeidsongeschiktheidsverzekering. En OAWM wil groepen mensen in de gelegenheid stellen om onderling hun eigen risico's te spreiden zonder tussenkomst van een bank of verzekeraar.
- 2.6 Kenmerkend voor de drie nieuwe initiatieven is dat zij teruggrijpen op de kleinschaligheid, de betrokkenheid en het samen delen van risico's waar verzekeren ooit mee is begonnen. Markant is dat deze drie initiatieven vooral wat betreft toezichts- en solvabiliteitseisen de nodige hobbels hebben moeten nemen. Anno12 had gekozen voor een hele nieuwe wijze van financiering door inleg van haar leden/verzekerden, maar heeft het uiteindelijk helaas niet gered. De Broodfondsen zijn door een constructie geen verzekeraar en vallen buiten het toezicht van DNB. OAWM was lange tijd met DNB in gevecht verwickeld over de genoegzaamheid van een 'genoegzame herverzekering'.
- 2.7 Ook in het licht van innovatie en markttoegang zijn de antwoorden op de kamervragen van lid Aukje de Vries (VVD; Kamerstukken II, 2014/15, aanhangsel, nr. 2413) tekenend: sinds 2011 zijn er in totaal 4 verklaringen of vergunningen verleend.
- 2.8 Met de inwerkingtreding van Solvency II per 1 januari 2016 zal het toezichtslandschap voor verzekeraars sterk veranderen: solvabiliteitseisen gaan omhoog, het

DATUM 26 augustus 2015  
ONS KENMERK -  
PAGINA 3

toezicht wordt strenger en vrijstellingen van het toezicht verdwijnen. Dat maakt innovatie en markttoetreding niet makkelijker, terwijl innovatie vaak klein begint en zelden een bedreiging vormt voor het financiële stelsel. Dat daagt uit na te denken over de wenselijkheid en de grenzen van het toezicht.

- 2.9 Tegen deze achtergrond geeft de conceptregeling ons aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

### **3 Vrijstelling onder Solvency Basic**

- 3.1 Op verzekeraars die onder de Solvency II-richtlijn vallen, zal na 1 januari 2016 het Solvency II-toezichtregime van toepassing zijn. De richtlijn is in, de kern, alleen van toepassing op verzekeraars met jaarlijkse bruto premie-inkomsten van € 5 mln. en technische voorzieningen van € 25 mln., dan wel een aantal specifieke branches. Verzekeraars met beperkte risico-omvang vallen niet onder dit regime.
- 3.2 In Nederland komen de meeste van deze verzekeraars echter te vallen onder 'Solvency Basic.' Een Nederlandse vinding waarmee de Solvency II-beginselen naar evenredigheid worden toegepast op kleinere verzekeraars. Alleen de allerkleinste verzekeraars krijgen een vrijstelling.

#### *Nieuwe vrijstelling*

- 3.3 De thans ter consultatie gelegde wijziging van de Vrijstellingsregeling Wft bevat deze vrijstelling. Deze vrijstelling geldt voor natura-uitvaartverzekeraars en schadeverzekeraars waarvan, kort gezegd, het jaarlijks bruto premie-inkomen niet meer bedraagt dan € 1 mln., de bruto technische voorzieningen niet meer bedragen dan € 5 mln. en de dekking is beperkt tot maximaal € 10.000 per overlijdensgeval respectievelijk per begunstigde per potentieel schadegeval. Verzekeraars die hieraan voldoen zijn vrijgesteld van de vergunningplicht en het prudentieel toezicht. Het gedragstoezicht en de bijbehorende informatieplicht zijn wel onverkort van toepassing is op deze partijen.

#### *Huidige vrijstellingen (verklaringenregime)*

- 3.4 Onder het huidige toezichtsregime voor verzekeraars gelden ook een aantal vrijstellingen voor kleine onderlinge waarborgmaatschappijen. Het Besluit reikwijdtebepalingen Wft onderscheidt in de artikelen 3 en 4 drie categorieën vrijgestelde onderlinge waarborgmaatschappijen.
- 3.5 De eerste categorie (artikel 4) zijn onderlinge waarborgmaatschappijen waarvan het jaarlijks bruto premie-inkomsten niet meer bedraagt dan € 5 mln. Voorts geldt als eis dat de onderlinge statutair een naheffing kan opleggen of de schadevergoedingsplicht kan beperken naar gelang de beschikbare middelen. Verder gelden beperkingen voor

DATUM 26 augustus 2015

ONS KENMERK -

PAGINA 4

de te voeren branches. Voor deze vrijgestelde onderlinge geldt wel een vereiste solvabiliteitsmarge van ten minste € 205.000.

- 3.6 De tweede categorie (artikel 3) zijn onderlinge waarborgmaatschappijen waarvan het jaarlijks bruto premie-inkomsten niet meer dan € 455.00 bedragen, waarvan ten minste de helft afkomstig van de leden, terwijl het aantal verzekeringsnemers niet groter is dan 3.000. Ook hier geldt de eis dat de onderlinge statutair een naheffing kan opleggen of de schadevergoedingsplicht kan beperken naar gelang de beschikbare middelen en ook hier gelden beperkingen voor de te voeren branches. Deze onderlinge waarborgmaatschappijen moeten ook een naar het oordeel van DNB 'genoegzame herverzekering' hebben. Voor deze categorie gelden geen solvabiliteitseisen.
- 3.7 De derde categorie (artikel 3 lid 2) zijn de kleinste onderlinge waarborgmaatschappijen, met ten hoogste 200 verzekeringsnemers en een jaarlijks bruto premie-inkomsten van niet meer dan € 91.000. Deze onderlinge behoeft anders dan de tweede categorie geen naar het oordeel van DNB 'genoegzame herverzekering'.
- 3.8 Hoewel de richtlijn Solvency II het bestaande verklaringenregime zoals neergelegd in het Besluit reikwijdtebepalingen Wft (en daarvoor in het Besluit vrijgestelde onderlinge waarborgmaatschappijen 1994) niet raakt en ook Solvency Basic niet in de weg staat van het verklaringenregime, is er klaarblijkelijk voor gekozen het verklaringenregime te vervangen door de voorgestelde en thans voorliggende vrijstelling. Behalve de opmerking in de memorie van toelichting bij de Implementatiewet richtlijn solvabliteit II (Kamerstukken II, 33 273, nr. 3 p. 3), dat het IMF in 2004 kritiek zou hebben geuit op het feit dat in Nederland bepaalde kleine schadeverzekeraars formeel onder toezicht zouden staan, terwijl daar in de praktijk geen invulling aan wordt gegeven, wordt daarvoor geen nadere reden gegeven. Overigens kan ook zeer wel aan de kritiek van het IMF tegemoet worden gekomen, zonder de toezichtseisen aan te scherpen, namelijk door deze partijen vrij te stellen van het toezicht.
- Gemaximeerde dekking*
- 3.9 Voor een zeer beperkt aantal kleine verzekeraars kan de vrijstelling soelaas bieden en dient deze zeker te worden toegejuicht. De beperking van de toegestane dekking onder de vrijstelling tot maximaal € 10.000 per overlijdensgeval respectievelijk per begunstigde per potentieel schadegeval is echter zeer beperkt.
- 3.10 Het is ons niet duidelijk waar dit bedrag op is gebaseerd en of de Minister met deze maximering van de dekking het oog heeft op specifieke te verzekeren risico's. Anders dan onder het huidige verklaringenregime, kent de voorgestelde vrijstelling verder geen beperkingen voor wat betreft de te voeren branches.

DATUM 26 augustus 2015  
ONS KENMERK -  
PAGINA 5

- 3.11 De maximering van de dekking op € 10.000 heeft tot gevolg dat een groot aantal onderlinge waarborgmaatschappijen onder het huidige verklaringenregime per 1 januari 2016 over een Solvency Basic-vergunning moeten beschikken. Verzekeringen zoals brand- en opstalverzekeringen waarvan de risico's en schadelast buitengewoon overzichtelijk zijn, zijn wel mogelijk onder het huidige verklaringenregime, maar niet langer onder de nieuwe vrijstelling met de maximale dekking van € 10.000.
- 3.12 Het valt voorts op de voorgestelde vrijstelling met de gemaximeerde dekking van € 10.000 een volstrekt andere insteek heeft dan het huidige verklaringenregime. Het huidige verklaringenregime stelt vooral eisen aan de omvang van de onderlinge waarborgmaatschappij (jaarlijks bruto premie-inkomsten, statutaire beperkingen, te voeren branches, aantal verzekerden, genoegzame herverzekering). De voorgestelde vrijstelling kent weliswaar een hoger jaarlijks bruto premie-inkomsten dan de vereisten voor de huidige categorie 2 en 3 vrijstellingen, maar de beperking ten opzichte van het huidige verklaringenregime is vooral gelegen in de gemaximeerde dekking van € 10.000.
- 3.13 Uit de toelichting bij de voorgestelde vrijstelling kan worden afgeleid dat de maximering van de dekking op € 10.000 zou zijn ingegeven vanuit een oogpunt van consumentenbescherming. Wij onderschrijven dat consumentenbescherming een groot goed is, maar betwijfelen of de consument met de maximering van de dekking tot € 10.000 beter wordt beschermd dan onder het huidige verklaringenregime. Het heeft in ieder geval wel tot gevolg dat de consument en de verzekeringsbranche verder beperkt worden in de mogelijkheden risico's te delen en te innoveren.

*Beperking innovatie en markttoegang*

- 3.14 De coöperatieve grondslag waarbij mensen risico's die ze alleen niet kunnen dragen met elkaar delen, vormt de oorsprong van verzekeren. Daarbij gaat het van oudsher vooral om mensen in eenzelfde beroepsgroep, zoals bijvoorbeeld agrariërs, die vaak ook nog eens uit eenzelfde regio komen. Uit oogpunt van solidariteit gaan deze mensen een verbond met elkaar aan om gezamenlijk de risico's van een onzeker voorval te dragen.
- 3.15 Het huidige verklaringenregime biedt uitdrukkelijk mogelijkheden om samen risico's te delen. Juist omdat een aantal bepalingen van de Wft, zoals solvabiliteitseisen, op dit soort groepen niet (meteen) van toepassing is, vormt dit voor burgers en (mkb-) ondernemingen een laagdrempelige en toegankelijke manier om samen hun risico's te delen. Zij kunnen ervoor kiezen klein te blijven, maar zij kunnen ook stapsgewijs doorgroeien naar een volwaardige verzekeraar. Afhankelijk van hun omvang vallen zij in een verschillende categorie van het verklaringenregime, met bijbehorende eisen.

DATUM 26 augustus 2015  
ONS KENMERK -  
PAGINA 6

3.16 De voorgestelde vrijstelling en het vervallen van het verklaringenregime maakt hier echter een einde aan. Alleen voor een beperkt aantal verzekeraars en voor zeer beperkte risico's biedt de voorgestelde vrijstelling mogelijkheden. Voor alle andere verzekeraars, en voor alle risico's anders dan de allerkleinste, zal meteen aan de eisen van Solvency Basic moeten worden voldoen. Dat is een forse beperking van de huidige mogelijkheden voor innovatie en markttoegang, waarvoor geen rechtvaardiging wordt gegeven, en wat op gespannen voet staat met ontwikkelingen zoals de Wet toezicht kredietunies, waarbij juist voor kleinschalige en coöperatieve kredietverstrekking ruimte wordt gecreëerd.

*Alsnog 'genoegzame herverzekering'*

3.17 De mogelijkheden voor innovatie en markttoegang kunnen worden opengehouden door de voorgestelde vrijstelling uit te breiden met een bepaling dat kleine verzekeraars die niet voldoen aan de voorwaarden in artikel 1e, onder e (de maximale dekking van € 10.000) toch in aanmerking komen voor een vrijstelling, indien zij voldoen aan een aantal andere criteria, waarvan de belangrijkste zijn:

- een statutaire naheffing of beperking van de schadeplicht;
- en een genoegzame herverzekering.

Hiermee kan worden aangesloten bij het huidige verklaringenregime.

3.18 Op deze manier blijven partijen in de gelegenheid om samen, onderling risico's te delen zonder tussenkomst van een traditionele verzekeraar. Door samen risico's te delen vormen deze partijen een schadeverzekeraar met beperkte risico-omvang. De eis van een statutaire naheffing of beperking van de schadeplicht en een genoegzame herverzekering, vervangt daarmee de solvabiliteitseisen en voorkomt dat risico's alsnog voor rekening komen van niet-leden, mocht de onderlinge waarborgmaatschappij op enig moment niet in staat zijn om verzekerde risico's binnen de eigen ledenkring op te vangen.

3.19 Hiermee zou ook uitvoering worden gegeven aan de toezegging van de Minister in de memorie van toelichting bij de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II (Kamerstukken II, 33 273, nr. 3 p. 3). De Minister had toegezegd om te bezien in hoeverre aan verzekeraars met beperkte risico-omvang die niet aan alle voorwaarden voor de vrijstelling voldoen, maar zich wel volledig herverzekeren, toch een gehele of gedeeltelijke vrijstelling te verlenen. Die toezegging komt vooralsnog helaas niet terug in de consultatieversie van de vrijstelling.

3.20 Wij zijn evenwel geen voorstander van een 'volledige herverzekering' zoals genoemd in de memorie van toelichting. In de eerste plaats wordt een dergelijk herverzekering in de markt niet aangeboden. Zie ook CBb 24 juli 2015, ECLI:NL:CBB:2015:270, waarin dat ook uitdrukkelijk door DNB is bevestigd. In de tweede plaats kan de vraag worden gesteld in hoeverre een verzekeraar nog een verzekeraar is, indien de risico's

DATUM 26 augustus 2015  
ONS KENMERK -  
PAGINA 7

volledig zijn herverzekerd. In de derde plaats is een volledige herverzekering ook helemaal niet nodig. Het betreft immers onderlinge waarborgmaatschappijen van beperkte omvang, die – met de voorgestelde aanvullende criteria – door de wijze waarop zij het bedrijf van verzekeraar uitoefenen waarborgen dat zij aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

*Afrondend*

- 3.21 Waar ten aanzien van bijvoorbeeld kredietunies de bestaande regelgeving juist wordt versoepeld om kredietunies te faciliteren, wordt ten aanzien van verzekeraars de bestaande regelgeving met de inwerkingtreding van Solvency II, Solvency Basic en de voorgestelde vrijstelling per 1 januari 2016 aangescherpt. Dat leidt tot een onnodige en ongewenste beperking van de mogelijkheden voor innovatie en markttoegang in de verzekeringsbranche.
- 3.22 Met de voorgestelde uitbreiding van de vrijstelling voor onderlinge waarborgmaatschappijen met de mogelijkheid een statutaire naheffing op te leggen of de schadeplicht te beperken en met een genoegzame herverzekering, blijven de huidige mogelijkheden voor innovatie en markttoegang intact zonder in te boeten aan consumentenbescherming.

Hoogachtend,

  
M.H.P. Claassen