

Vergaderjaar 1985-1986

19 329

Wijziging van de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf

B

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 20 november 1985

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 2 januari 1985, nr. 137, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 september 1985, mogen wij U hierbij aanbieden.

1. De Raad spreekt zijn voorkeur uit voor wijziging van het voorstel van Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf, nr. 15612, via een nota van wijziging in plaats van de thans gevolgde procedure, inhoudende een voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf. Tevens oppert de Raad de mogelijkheid van intrekking van wetsontwerp 15612 en vervanging van dit ontwerp door een nieuw wetsvoorstel. Aan deze twee door de Raad voorgestelde procedures kleeft het grote bezwaar dat de reeds vertraagde aanpassing van de toezichtswetgeving aan de eerste richtlijn schadeverzekering wederom vertraging zou hebben ondervonden. De nu gevolgde handelwijze, waarbij de behandeling van wetsontwerp 15612 geheel los staat van het onderhavige voorstel van wet, biedt uitzicht op een snelle totstandkoming van de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf en, gezien de beperkte omvang van het onderhavige wetsvoorstel, eveneens op een spoedige aanvaarding van dit wetsvoorstel.

Met het door de Raad geopperde bezwaar dat nog niet vaststond welke wijzigingen in wetsontwerp 15612 zouden worden aangebracht tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, is dezerzijds bij de afweging van de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden om wetsontwerp 15612 te wijzigen rekening gehouden. Naar ons stellig oordeel woog dit bezwaar, zo het zich al zou voordoen, aanzienlijk minder dan de ernstige vertraging die de behandeling van wetsontwerp 15612 ongetwijfeld zou treffen, indien de door de Raad voorgestelde procedures zouden worden gevolgd. Deze vertraging is inderdaad voorkomen; het wetsvoorstel toezicht schadeverzekeringsbedrijf is inmiddels door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen.

Het door de Raad gesignaleerde gevaar dat de tweede coördinerend-richtlijn schadeverzekering en levensverzekering tot wijziging van het onderhavige voorstel kan leiden achten wij niet aanwezig. De onderhandelingen in Brussel over de tweede coördinerend-richtlijn schadeverzekering verlopen uiterst moeizaam en zullen op korte termijn nog geen resultaat hebben. Van een tweede coördinerend-richtlijn levensverzekering bestaat nog geen ontwerp.

2. Onder punt 2 merkt de Raad op dat hij de opvatting gerechtvaardigd acht, dat bij een ambitieus project als

het onderhavige de duidelijkheid en de overzichtelijkheid beter gediend zouden zijn met een andere dan de thans gevolgde procedure. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad willen wij erop wijzen dat bij de keuze van de te volgen procedure van doorslaggevende betekenis is geweest de eis dat wetsontwerp 15612 geen enkele vertraging meer mocht ondervinden. Niet onderschreven wordt de stelling van de Raad dat door de doelstellingen van het wetsvoorstel, te weten aanpassing van de wetgeving aan de richtlijn van de EEG en de integratie van het toezicht op het schadeverzekeringsbedrijf en het levensverzekeringsbedrijf, het wetsontwerp 15612 een geheel ander karakter krijgt. De wijzigingen die in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen doen immers niet af aan het in het voorstel van Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf voorgestelde toezichtskader. Het onderhavige voorstel vormt een uitbreiding van het toezichtskader tot het levensverzekeringsbedrijf, waarmee één toezichtsstructuur tot uitdrukking wordt gebracht voor het schade- en levensverzekeringsbedrijf, waarbij uiteraard recht wordt gedaan aan de specifieke kenmerken van beide bedrijfstakken.

3. De Raad beveelt in punt 3 aan in de memorie van toelichting duidelijker aan te geven waarom het advies van de Verzekeringskamer om niet tot

integratie over te gaan niet is gevolgd. Aan deze aanbeveling is onder punt 1 van het algemene gedeelte van de memorie van toelichting gevolg gegeven.

4. De Raad is van mening dat de verklaring in de memorie van toelichting voor de opgetreden vertraging niet overtuigend is en stelt in punt 4 voor deze zo mogelijk te versterken. Aan deze aanbeveling van de Raad is in het algemene gedeelte van de gewijzigde memorie van toelichting onder punt 1, gevolg gegeven.

De mening van de Raad dat een nadere bezinning op de gevolgde respectievelijk te volgen procedure zou dienen plaats te vinden, ook omdat deze procedure tot vertraging van de behandeling van wetsvoorstel 15 612 zal leiden, delen wij niet. De voorgenomen integratie tussen de toezichtswetgeving voor het schadeverzekeringsbedrijf en die voor het levensverzekeringsbedrijf behoeft de parlementaire procedure met betrekking tot het voorstel van Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf geenszins te beïnvloeden. De aanneming van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer der Staten-Generaal illustreert dit duidelijk.

5. De Raad merkt in punt 5 van zijn advies op dat in artikel 13a (thans artikel 15a), op te nemen in de Wet toezicht (schade)verzekeringsbedrijf, wordt gesproken van een vergunning voor de branche «Beheer over collectieve pensioenfondsen». Dit doet, aldus de Raad, de vraag rijzen of het niet wenselijk is in het onderhavige wetsvoorstel bepalingen op te nemen inzake eventueel binnen het levensverzekeringsbedrijf te onderscheiden branches. Gaarne nemen wij de suggestie die spreekt uit de vraag van de Raad over. In de redactie van het onderhavige wetsvoorstel, zoals dat aan de Raad is voorgelegd, waren geen bepalingen inzake binnen het levensverzekeringsbedrijf te onderscheiden branches opgenomen, omdat op het moment van de adviesaanvraag in het wetsvoorstel toezicht schadeverzekeringsbedrijf ook geen bepalingen inzake te onderscheiden branches voorkwamen. Eerst bij de tweede nota van wijziging van 1 april 1985 is in het voorstel van Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf een nieuw artikel 2 ingevoegd, waarin wordt geregeld welke branches in het schadeverzekeringsbedrijf worden onderscheiden en welke risico's tot de afzonderlijke branches behoren.

Nu in het voorstel van Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf bepalingen ter zake van de te onderscheiden branches voorkomen, is het inderdaad zinvol soortgelijke bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. Het voorgestelde artikel 3a geeft de branche-indeling voor het levensverzekeringsbedrijf.

6. Onder punt 6 merkt de Raad op dat de vraag rijst of het geen aanbeveling verdient de term ongevallenzekeringsbedrijf te definiëren. In het in artikel I, onderdeel C, punt 7, van het onderhavige wetsvoorstel toegevoegde tweede lid van artikel 1 van wetsontwerp 15 612 wordt, aldus de Raad, immers gesproken van «voorvallen ... die de persoon van de mens treffen». De Raad merkt op dat de verzekering tegen deze voorvallen tot het levensverzekeringsbedrijf wordt gerekend, reden waarom het volgens de Raad wenselijk lijkt deze voorvallen af te bekenen van de ongevallen waarop de ongevallenverzekering betrekking heeft. Onzes inziens is hier een misverstand gerezen, dat waarschijnlijk mede is veroorzaakt doordat het tweede lid van artikel 1 is geformuleerd als een uitbreiding van de definitie van overeenkomsten van levensverzekering. Bij nader inzien menen wij dat in deze formulering niet goed tot uitdrukking komt dat «voorvallen waarvan het ontstaan onzeker is en die de persoon van de mens treffen» slechts als bijkomende risico's in overeenkomsten van levensverzekering kunnen worden meeverzekerd. Tot deze risico's behoort, naast het risico van ziekte, het ongevallenisico. Overeenkomsten waarbij ziekerisico's worden verzekerd zijn overeenkomsten van schadeverzekeringen. Overeenkomsten waarbij tegen het ongevallenisico wordt verzekerd, worden ingevolge de definitie van overeenkomsten van levensverzekering in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, eveneens aangemerkt als overeenkomsten van schadeverzekering. Ingevolge het specialisatiebeginsel mogen levensverzekeraars evenwel geen overeenkomsten van schadeverzekering sluiten. In de praktijk is het echter wenselijk gebleken dat levensverzekeraars nauw aan de levensrisico's verwante ongevallen- en ziekerisico's als bijkomend risico kunnen meeverzekeren. Artikel 2, tweede lid, van de huidige Wet op het Levensverzekeringsbedrijf, Stb. 1922, 716, biedt deze mogelijkheid ook reeds. De wijze waarop die bepaling is geredigeerd doet, naar wij thans menen, duidelijker

het aanvullende karakter van deze mogelijkheid uitkomen, reden waarom teruggekeerd is naar die formulering. Uit het vorenstaande volgt dat de door de Raad wenselijk geachte afbakening niet mogelijk is. De ongevallenrisico's die ingevolge het aan artikel 1 van wetsontwerp 15 612 toe te voegen tweede lid als bijkomende risico's in een overeenkomst van levensverzekering mogen worden meeverzekerd, kunnen ook worden gedekt in een overeenkomst van ongevallenverzekering.

7. De Raad merkt op dat volgens het in de Wet toezicht (schade)verzekeringsbedrijf in te voegen artikel 3 – opgenomen in artikel I, onderdeel F, van het onderhavige wetsvoorstel – de Verzekeringskamer ambtshalve of op verzoek van een representatieve organisatie van verzekeraars bepaalt tot welke branche of branches een overeenkomst van verzekering behoort. De vraag rijst, aldus de Raad, of een dergelijk verzoek ook niet mogelijk gemaakt moet worden voor representatieve organisaties van verzekerden. Met betrekking tot deze vraag kan gesteld worden dat het verzoek voor de representatieve organisaties van verzekeraars mogelijk is gemaakt, omdat deze organisaties zonder een dergelijke bepaling geen beslissing van de Verzekeringskamer zouden kunnen uitlokken terwijl deze organisaties wel een duidelijk aanwijsbaar belang bij een beslissing kunnen hebben. Het kan voor schadeverzekeraars van belang zijn te weten tot welke branche een overeenkomst van schadeverzekering behoort, in verband met het minimum bedrag van het garantiefonds dat kan verschillen naar gelang van de branche. Bovendien is het voor zowel schade- als levensverzekeraars van belang of een overeenkomst van verzekering tot een bepaalde branche wordt gerekend in verband met de eis dat verzekeraars voor de uitoefening van een branche een vergunning moeten hebben. In de hiervoor beschreven gevallen ligt het dan ook voor de hand dat een representatieve organisatie van verzekeraars een beslissing kan uitlokken. Voor zover al aangenomen mag worden dat er in Nederland representatieve organisaties van verzekerden bestaan, spelen de bovenstaande overwegingen voor die organisaties geen rol; zij hebben geen duidelijk aanwijsbaar belang, zodat het toekennen van de mogelijkheid om een beslissing van de Verzekeringskamer

als hiervoor bedoeld uit te lokken, weinig zinvol lijkt.

Ook met betrekking tot artikel 3, eerste lid, gelden soortgelijke overwegingen. Verzekeraars moeten aan de eisen die de wet stelt, voldoen. Zouden er ondernemingen zijn die het verzekeringsbedrijf uitoefenen zonder aan die eisen te voldoen dan is er sprake van ongelijke voorwaarden waarop het verzekeringsbedrijf wordt uitgeoefend, hetgeen aanleiding kan geven tot oneerlijke concurrentie. Daar of alleen het schadeverzekeringsbedrijf of alleen het levensverzekeringsbedrijf mag worden uitgeoefend, is het voor verzekeraars voorts van belang te weten of een bepaalde handeling tot het schadeverzekeringsbedrijf, het levensverzekeringsbedrijf of een ander bedrijf wordt gerekend. Ook in deze gevallen is het belang van representatieve organisaties van verzekerden niet aanwezig, zodat ook in het eerste lid deze organisaties niet worden genoemd.

Tot slot mag niet onvermeld blijven dat het door de Raad genoemde instituut van de Ombudsman Levensverzekering is ingesteld door de Nederlandse Vereniging van Levensverzekeraars en derhalve niet kan worden beschouwd als een representatieve organisatie van verzekerden.

8. Ten slotte merken wij nog op dat in het wetsontwerp wijzigingen zijn aangebracht ten gevolge van opmerkingen van de Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars in Nederland, benevens wijzigingen die voortvloeien uit de aanpassingen die het voorstel van Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf heeft ondergaan gedurende de behandeling in de Tweede Kamer. Hierbij wordt met name op de tweede nota van wijziging en de aangenomen amendementen gedoeld. Een belangrijk inhoudelijke wijziging in het onderhavige wetsvoorstel is de afbakening tussen de markten van levensverzekeraars en pensioenfondsen, een afbakening die zijn neerslag in artikel I, onderdeel G, heeft gevonden.

Voorts wordt in artikel I, onderdeel W, voorgesteld artikel 40 van de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf te laten vervallen.

Ingevolge de voorgestelde wijziging zullen groepverzekeraars geen geconsolideerde staten (jaarrekening) meer kunnen publiceren. Alle overige wijzigingen vallen onder de noemer aanpassingen van redactionele aard of zijn anderszins van ondergeschikt belang.

De ondergetekenden veroorloven zich u in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes