

Vergaderjaar 1985–1986

19329

Wijziging van de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf

Nr. 8

EINDVERSLAG

Vastgesteld 21 juli 1986

De vaste Commissie voor Financiën¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de eer kennis genomen hebbende van de memorie van antwoord en de bijbehorende nota van wijziging thans als volgt eindverslag uit te brengen.

1

De leden van de C.D.A.-fractie wilden nog eens benadrukken, dat zij wensen mee te werken aan een snelle afhandeling van het wetsvoorstel om een veroordeling van Nederland door het Europese Hof van Justitie wegens de niet tijdige uitvoering van de eerste coördinatie-richtlijn levensverzekering te voorkomen. Het feit, dat de Europese Commissie op 23 december 1985 terzake een procedure heeft aangespannen tegen Nederland legt een inspanningsverplichting op. Het neemt niet weg, zoals ook al naar voren is gebracht bij de behandeling van de nieuwe Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf, dat de inspanningsverplichting, door de regering niet behoorlijk is nageleefd. In de wetshandhaving ten aanzien van de burger maakt de overheid bij naleving van Europese richtlijnen hier een slechte beurt. Eén van de oorzaken van de traagheid in de vereiste regelgeving is, aldus deze leden, de lage prioriteit voor het voorbereiden van structuurwetgeving voor de lange termijn en het in beslag genomen worden door allerlei korte termijn-vraagstukken. Gezien de grote belangen, die hier op het spel staan voor grote groepen verzekeren en de nationale en internationale positie van het verzekeringsbedrijf, waarin Nederland een voortrekkersrol vervult, is het goed, dat nu door extra formatieplaatsen meer ambtelijke aandacht hieraan geschonken gaat worden. Waarom is overigens geen externe deskundigheid ingeschakeld om de achterstand in te lopen?

De leden van de P.v.d.A.-fractie toonden zich eveneens bereid mee te werken aan een voortvarende voortzetting van het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, zodat wellicht kan worden voorkomen, dat ons land wordt getroffen door een veroordeling door het Europese Hof wegens de niet-tijdige uitvoering van de desbetreffende coördinatie-richtlijn. Wel kondigden zij aan bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel behoefte te hebben aan een indringende gedachtenwisseling nu diverse eerder geuite wetgevingswensen (nog) niet in het voorstel zijn neergelegd.

¹ Samenstelling:

Leden: Joekes (VVD), fgd. voorzitter, Van der Hek (PvdA), Kombrink (PvdA), Rienks (PvdA), Engwirda (D66), Wöltgens (PvdA), Gerritse (CDA), Van Dijk (CDA), Van Iersel (CDA), Schutte (GPV), Pronk (PvdA), Herfkens (PvdA), Schartman (CDA), Van Rey (VVD), Hummel (PvdA), De Grave (VVD), Linschoten (VVD), Deetman (CDA), Vermeend (PvdA), De Graaf (CDA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA).
Plv. leden: Voorhoeve (PvdA), Melkert (PvdA), Ter Veld (PvdA), De Visser (PvdA), Wolffensperger (D66), Van Es (PSP), Ruding (CDA), Lansink (CDA), Van Dis (SGP), Leerling (RPF), Verspaget (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Mateman (CDA), Hermans (VVD), Stemerink (PvdA), De Beer (VVD), Beckers-de Bruijn (PPR), Van de Camp (CDA), Zijlstra (PvdA), Hennekam (CDA), Van Amelsvoort (CDA), Wolters (CDA).

Deze leden hadden er tevens behoeften aan bij de plenaire behandeling kennis te dragen van de (hoofdpijnen van de) diverse nadere regels en bepalingen ter uitvoering van de voorgestelde regeling.

De leden van de V.V.D.-fractie waren enigszins verbaasd over de mededeling in de memorie van antwoord, dat de Europese Commissie op 23 december 1985 een procedure tegen Nederland heeft aangespannen wegens het niet-tijdig uitvoeren van de eerste coördinatielijns Levensverzekering.

Waarom, zo vroegen deze leden zich af, heeft de Commissie 5 jaar met het nemen van deze stap gewacht en neemt zij die stap vervolgens op het moment dat een voorstel bij het Nederlandse Parlement wordt ingediend?

Zal de Europese Commissie de ingezette procedure voortzetten?

2

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met belangstelling van de passages in de memorie van antwoord over de integratie van de twee toezichtswetten kennisgenomen. Zij constateerden, dat de bewindslieden enerzijds aangeven de praktische moeilijkheden die de Verzekeringskamer bij een integratie voor de interpretatie van gelijkkluidende teksten voorzag niet te zien, maar anderzijds opmerken dat gelijkkluidende bepalingen uiteraard niet verschillend mogen worden geïnterpreteerd en dat bij de toepassing ervan rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken van de bedrijfstak. Wordt hier niet met zoveel woorden bij de eerdere zienswijze van de Verzekeringskamer aangesloten?

Zagen deze leden het goed, dan komt de optiek van de regering er kort gezegd op neer, dat waar zich verschillen voordoen tussen het levens- en schadeverzekeringsbedrijf deze evengoed in een geïntegreerde wet kunnen worden verwerkt als in twee afzonderlijke toezichtswetten en dat op terreinen waar verschillen zich niet voordoen een geïntegreerde wet het voordeel biedt dat volstaan kan worden met gelijkkluidende bepalingen. Dat is op zich juist, maar het omgekeerde geldt natuurlijk evengoed. Uit een oogpunt van wetssystematiek en eenvoud en doorzichtigheid van regelgeving kan integratie van de toezichtwetgeving evenwel voorkeur verdienen, met name indien sprake is van een significant aantal gebieden waar zich geen verschillen voordoen. En dat laatste is mede afhankelijk van toekomstige (markt)ontwikkelingen van het schade- en levensverzekeringsbedrijf en de neerslag daarvan in EEG-richtlijnen. Zijn de bewindslieden niet beducht, dat bij uiteenlopende ontwikkelingen het gevaar dreigt dat de wet ontoegankelijk en weinig doorzichtig wordt? Of zijn ze van mening, dat bij afzonderlijke toezichtswetten deze problematiek nagenoeg gelijk is? Kan, zo vroegen deze leden voorts, worden aangegeven hoe in de andere EEG-landen de toezichtwetgeving gestalte is gegeven? Geïntegreerd of in afzonderlijke toezichtswetten? In elk geval hechtten deze leden met betrekking tot eventuele toezichtsproblemen er zeer aan nader van de Verzekeringskamer te vernemen welke problemen ze voorziet en in welke opzichten ze meent dat de bedrijfsvoering verschilt zonder dat dit in verschillen in de wettelijke regeling tot uitdrukking komt. Ze vroegen de regering te bevorderen dat de Verzekeringskamer de Tweede Kamer van haar inzichten op dit punt in kennis stelt.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden kennis genomen van de argumenten van de regering om het advies van de Verzekeringskamer inzake de integratie van het toezicht op het schade- en levensverzekeringsbedrijf niet te volgen. Zij vroegen zich af hoe de verschillen in bedrijfsvoering tussen beide sectoren in dit wetsvoorstel tot uitdrukking komen resp. hoe daaraan zal worden vormgegeven in tot stand te brengen uitvoeringsbesluiten.

Ook vroegen zij zich af hoe met de verschillende marktontwikkelingen rekening wordt gehouden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie plaatsten bij de beschouwing in de memorie van antwoord over de uitvoering van de motie-Kombrink uit 1983 (18 100, IX-B, nr. 26) een aantal kritische kanttekeningen. Zo bevreemdde het deze leden dat ten aanzien van de instelling van een risico-fonds op voorhand is besloten deze te beperken tot het schadeverzekeringsbedrijf. De argumenten om het levensverzekeringsbedrijf hiervan uit te sluiten konden hen niet overtuigen. Dat de kans op een calamiteit klein is, kan toch geen voldoende reden zijn? Zij verwezen daarbij naar de ondergang van de verzekeringsmij. De Wereld. De teloorgang daarvan heeft geleerd dat juist ook als de verzekeringsrisico's op zich goed te schatten en gering van omvang zijn, door de algehele bedrijfsuitoefening een fiasco kan dreigen en verzekerden ernstig gedupeerd raken. Deze leden onderkenden daarbij volledig, dat bij schadeverzekeringen het belang van een risico-fonds in die zin groter is dat daar ook derden belanghebbende kunnen zijn. Maar ook dit is geen argument om het levensverzekeringsbedrijf op voorhand al van een garantieregeling uit te sluiten.

Het blijktens de memorie van antwoord door de bedrijfstak aangevoerde hoofdbezwaar tegen de invoering van een risico-fonds konden zij moeilijk plaatsen. De voorziene onvermijdelijkheid van meer materieel toezicht op premies en voorwaarden ter afdekking van onverantwoord (markt)gedrag door voornamelijk startende verzekeringsmij. kan – indien juist – maar tot twee conclusies leiden. Ten eerste dat een risico-fonds onvermijdelijk is en ten tweede dat in het toezichtsbeleid een accentverschuiving zal hebben plaats te vinden naar het materiële toezicht. Toetreding blijkt namelijk nog steeds volgens de bedrijfstak zelf tot een onevenwichtig en deels onverantwoord marktgedrag van de bedrijfstak te leiden. Of gaan deze verschijnselen zich eerst voordoen bij de invoering van een garantieregeling? Zo ja, strookt dat met de ervaringen bij het bankwezen en het reiswezen? Deze leden vernamen graag het oordeel van de regering.

Deze leden vroegen voorts wanneer het aangekondigde wetsvoorstel inzake de invoering van een toestemmingsvereiste voor aandelentransacties de Kamer naar verwachting zal bereiken. Kennelijk is dit voorstel in een verder stadium van voorbereiding dan andere. Zagen ze het goed, dan bestaat volop het risico dat de regeling ervan wordt opgehouden door het tragere voortgangstempo bij andere onderwerpen. Dat zouden deze leden betreuren. Is het niet denkbaar, dat op het onderhavige voorstel vóór de plenaire behandeling een nota van wijziging wordt ingediend, zodat afgerond kan worden wat rijp is af te ronden?

Wat betreft punt 3 van de motie-Kombrink leek deze leden de memorie van antwoord de conclusie te bevatten, dat de regering geen wetswijzigingen aanhangig maakt noch aanleiding ziet het overleg voort te zetten. Klopt dat? Om die positie goed te kunnen beoordelen achtten zij meer gedetailleerde informatie over de technische problemen en de kosten op haar plaats. Op welke wijze is bovendien gebleken dat de Verzekeringkamer bij het achterwege blijven van de registratie niet in de uitvoering van haar taak wordt belemmerd? Welk oordeel heeft de toezichthouder zelf over dit onderwerp?

Naar aanleiding van opmerkingen van de P.v.d.A.-fractie en de reactie daarop van de kant van de regering hechtten de leden van de V.V.D.-fractie eraan op te merken, dat uitbreiding van de bevoegdheden van de Verzekeringkamer ten principale wat hun betreft hier niet aan de orde is.

In het voorlopig verslag hadden zij zich reeds afgevraagd wat de stand van zaken is van het over dit onderwerp gevoerde overleg en de in dit verband te verrichten studie. Gaarne ontvingen zij op deze vraag alsnog een antwoord.

4

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of zij goed hadden begrepen dat de problematiek die aan de orde was in het ingetrokken amendement-Kombrink (15 612, nr. 23) inzake het concerntoezicht nog steeds onderwerp van studie en overleg is.

5

De leden van de C.D.A.-fractie hadden er wel begrip voor, dat de voorbereiding van een wettelijke regeling van natura-uitvaartverzekeringen de behandeling van dit wetsvoorstel zou kunnen vertragen. Deze leden waren echter teleurgesteld, dat zelfs nog geen studie terzake is aangevangen, zodat gevreesd moet worden, dat nog enige jaren elk toezicht zal ontbreken. Zij behielden zich het recht voor terzake nadere voorstellen te doen, omdat ook hier de tijd dringt. Hoe denkt de regering over een delegatiebepaling op grond waarvan de Verzekeringskamer inlichtingen kan vragen, boekenonderzoek mag doen en maatregelen kan voorschrijven met inbegrip van de mogelijkheid de noodregeling toe te passen. Aan de hand van ervaringen en nadere studies kan dan verder worden gezien of wetsaanpassing nodig is danwel de delegatiebepalingen kunnen worden aangepast aan de praktijkbehoeften.

6

De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden het op prijs stellen als de bewindslieden bereid blijken, zodra de uitspraak van het Hof over de uitvoering van de richtlijn communautaire co-assurantie bekend is, de Kamer daarvan in kennis te stellen.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af waarom Nederland in het geschil inzake de uitvoering van communautaire co-assurantie de zienswijze van de advocaat-generaal steunt.

7

Waarom, zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie, is in artikel 8 van de richtlijn het aantal rechtsvormen beperkt, terwijl voor niet EG-landen de ruimere bepaling – het bedrijf dient een rechtspersoon in het zeteland te zijn – van toepassing is.

8

Uit de gegevens die de regering in de memorie van antwoord aanreikt, concludeerden de V.V.D.-leden, dat ca. 10% van de levensverzekeringsmaatschappijen niet aan de solvabiliteitseis voldoet. Is deze eis, gelet op het ontbreken van ongelukken in het verleden, dus niet te hoog, zo vroegen deze leden. Solvabiliteit, de mate waarin een bedrijf bij liquidatie aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen, konden deze leden slechts zeer indirect met winstverwachtingen in verband brengen. Zij pleitten voor het enkel hanteren van eenduidige criteria als een eigen vermogen/vreemd vermogen ratio. Welk bedrijfseconomisch verband kan worden gelegd tussen op historische winstcijfers gebaseerde winstverwachtingen en de mogelijkheid verplichtingen na te komen? De hier aan het woord zijnde leden hadden kennis genomen van de politieke afweging door de regering tussen toetredingsvrijheid en publieksbescherming.

Hoewel de vrije markt-werking hen na aan het hart lag konden zij met de door de regering gemaakte keuze instemmen.

Kan worden aangegeven zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie, waarop de mening gebaseerd is, dat kleine verzekeraars niet voor onoverkomelijke problemen worden gesteld door het van kracht worden van de nieuwe solvabiliteitseisen?

9

De V.V.D.-leden vroegen zich af of voor niet EG-verzekeraars met enkel een vestiging in de EG in Nederland als minimum garantiefonds 400 000 ECU geldt.

10

Ten aanzien van de afbakening van het toezicht op en de bevoegdheden van pensioenfondsen zouden de leden van de C.D.A.-fractie, mede met het oog op deregulering, nog eens willen bepleiten, dat pensioenfondsen voor hun verzekerden een redelijke vrijheid verkrijgen tot het verzekeren van aanvullende voorzieningen op vrijwillige basis, mits dit aanvullende karakter duidelijk is en een verlengstuk geacht kan worden van de verhouding werkgever-werknemer. Criterium is immers het regelen van een goed toezicht en niet het afbakenen van concurrentieverhoudingen met particuliere verzekeraars? Met name het toezicht kan immers waarborgen, dat er geen tariefvervalsende praktijken kunnen ontstaan, waarbij verschrijving van kosten en risico's kan plaatsvinden?

De leden van de P.v.d.A.-fractie plaatsten nog een enkele kanttekening bij de voorgestelde regeling voor de directie-pensioenfondsen en andere lichamen, die niet onder de Pensioen- en spaarfondsenwet vallen. Moet uit de bewoordingen van de memorie van antwoord begrepen worden, dat deze fondsen ook thans al, zij het impliciet, uitgezonderd worden? Zo ja, bestond daarover grote onduidelijkheid? Zijn er naast het eventueel opheffen van die onduidelijkheid nog andere redenen om deze fondsen thans expliciet uit te zonderen? Zo ja, welke? Dreigt er, nu deze fondsen van de onderhavige wet en van de PSW zijn uitgezonderd, niet het gevaar dat deze fondsen onopgemerkt buiten hun vrijstellingsvoorwaarden en -beperkingen treden? Welke rechtsgevolgen zouden in die situatie optreden?

De leden van de fractie van de V.V.D. hadden nog steeds grote reserves bij artikel I, G, artikel 6 van het wetsvoorstel. Voor een definitieve standpuntbepaling hadden zij meer tijd nodig, al waren zij vooralsnog van mening dat de marktstructurering hier nogal ver doorschiet.

Waarom is niet met organisaties van belanghebbenden gesproken, zo vroegen zij zich af.

Zijn in andere EG-landen vergelijkbare maatregelen getrokken? Absoluut oneens met de regering waren deze leden het op het punt van de deregulering. Immers een verlengingsmogelijkheid en een verruimingsmogelijkheid zijn tegelijkertijd aan de orde. Tenslotte vroegen deze leden zich af of het niet wat overdone is om een kunstmatige afbakening aan te brengen waar toch ook solvabiliteitstoezicht bestaat op pensioenfondsen.

Onder het voorbehoud dat de regering tijdig op de vragen en opmerkingen in dit verslag zal antwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Joekes

De griffier van de commissie,
Witteveen