

Vergaderjaar 1985–1986

19329

Wijziging van de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 27 augustus 1986

De ondergetekenden zijn de leden van de vaste Commissie voor Financiën erkentelijk voor hun bereidheid mee te werken aan een snelle afhandeling van dit wetsvoorstel, zodat het nog voor 1 januari 1987 tot wet kan zijn verheven. Hierdoor kan wellicht nog een veroordeling van Nederland door het Europese Hof van Justitie wegens de niet-tijdige uitvoering van de eerste coördinatierichtlijn levensverzekering worden voorkomen.

1

De leden van de C.D.A.-fractie stelden de vraag waarom geen externe deskundigheid is ingeschakeld om de achterstand bij de voorbereiding van de toezichtswetgeving voor het verzekeringsbedrijf in te lopen. In antwoord hierop kan het volgende worden opgemerkt. Reeds in een vroeg stadium van voorbereiding is de medewerking ingeroepen van deskundigen uit het verzekeringsbedrijf en van ambtenaren van de Verzekeringskamer, terwijl in een later stadium tevens gebruik is gemaakt van tijdelijk aan de betrokken beleidsafdeling toegevoegde mankracht. Omdat met de geleverde inspanning de achterstand inderdaad niet snel genoeg kon worden weggewerkt, zou het op zich denkbaar zijn geweest daarenboven nog andere externe deskundigen aan te trekken (zo die beschikbaar zouden zijn geweest; voorbereiding van wetsvoorstellen vereist immers bekwaamheden en ervaring die geen gemeengoed zijn). Probleem daarbij is evenwel dat wanneer een belangrijk groter aantal mensen zich tegelijkertijd met eenzelfde beleidsterrein bezighoudt, dit slechts vruchten afwerpt wanneer ook het leidinggevende kader voor het betrokken beleidsterrein wordt aangepast in verband met beperkingen aan de «span of control» van het aanwezige kader. Daartoe is men dan toch weer aangewezen op een formatieve aanpassing, hetgeen – gezien de te doorlopen procedures – tijd vergt. Inmiddels heeft, zoals bekend, de formatieve aanpassing plaatsgevonden, waarbij tevens het aantal medewerkers is uitgebreid. Overigens zij daarbij opgemerkt dat door het vervullen van de daarmee ontstane vacatures – hetgeen minder eenvoudig blijkt dan verwacht – de bestaande achterstand niet op stel en sprong zal zijn weggewerkt, omdat het inwerken van de betrokken medewerkers nu eenmaal de nodige begeleiding vergt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie gaven voorts te kennen, er behoefte aan te hebben, in hoofdlijnen op de hoogte te worden gesteld van de diverse nadere regels en bepalingen ter uitvoering van de voorgestelde regeling.

Terzake kan het volgende worden meegedeeld. De belangrijkste uitvoeringsmaatregelen die zullen moeten worden vastgesteld, zullen die zijn welke uitvoering geven aan de bepalingen van de eerste richtlijn levensverzekering die afwijken van die van de eerste richtlijn schadeverzekering en niet reeds in het wetsvoorstel zelf zijn opgenomen. Zo zullen de voorschriften omtrent de solvabiliteitsmarge, neergelegd in de artikelen 18 en 19 van de eerste richtlijn levensverzekering, worden opgenomen in een model van staat «Aanwezige solvabiliteitsmarge» en een model van staat «Vereiste solvabiliteitsmarge». Deze modellen zullen worden toegevoegd aan het samenstel van statenmodellen dat voor het levensverzekeringsbedrijf is vastgesteld. In het model van staat «Aanwezige solvabiliteitsmarge» zal tevens uitvoering worden gegeven aan de bepalingen, opgenomen in het eerste lid en het tweede lid, onderdeel d, van artikel 20 van de richtlijn, betreffende de vermogensbestanddelen die het garantiefonds onderscheidenlijk het minimum bedrag van het garantiefonds kunnen vormen. In de algemene maatregel van bestuur waarbij het minimum bedrag van het garantiefonds zal moeten worden vastgesteld, zal dit minimum, ingevolge artikel 20, tweede lid, onderdeel a, van de richtlijn op 800 000 Europese rekeneenheden worden gesteld. Voor wat het programma van werkzaamheden betreft, dat bij het aanvragen van een vergunning aan de Verzekeringskamer moet worden voorgelegd, zal voor levensverzekeraars de in artikel 9, onderdeel b, van de richtlijn gestelde eis dat een uiteenzetting moet worden verstrekt van de te hanteren technische grondslagen, in de desbetreffende algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

Voor het overige zal aan de voorgestelde regeling voor het levensverzekeringsbedrijf uitvoering worden gegeven door de werkingssfeer van de uitvoeringsmaatregelen die voor het schadeverzekeringsbedrijf reeds met betrekking tot dezelfde onderwerpen zijn vastgesteld, waar nodig uit te breiden tot het levensverzekeringsbedrijf. Dit geldt onder andere voor het Besluit technische voorzieningen schadeverzekeringsbedrijf en het Kostenbesluit schadeverzekeringsbedrijf. Uiteraard zal daarbij zo nodig op onderdelen rekening worden gehouden met de bijzondere kenmerken van dit bedrijf.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden de vraag waarom de Europese Commissie eerst na vijf jaar en op het moment dat een voorstel van wet bij het Nederlandse parlement werd ingediend, een procedure tegen Nederland heeft aangespannen wegens het niet tijdig uitvoeren van de eerste coördinatie-richtlijn levensverzekering.

De ervaring leert dat de Europese Commissie bij nalatigheid van lid-staten in het aanpassen van hun wetgeving te werk gaat volgens een min of meer vast schema. Eerst wordt een beredeneerd advies uitgebracht en vervolgens wordt telkens na verloop van een bepaalde tijd, een volgende stap gezet, min of meer tegelijkertijd tegenover alle nog nalatige lid-staten en uitmondend in dagvaarding voor het Hof van Justitie. De stand van de behandeling in de betrokken lid-staat speelt daarbij in de regel geen rol.

In antwoord op de door deze leden gestelde vraag of de Commissie de ingezette procedure zal voortzetten, kan worden geantwoord dat de indruk bestaat dat de Commissie bereid zal zijn de voortzetting van de procedure aan te houden zolang zij de overtuiging heeft dat de aanpassing van de Nederlandse wetgeving nog dit kalenderjaar zijn beslag zal krijgen, maar dat de Commissie niet zal aarzelen de procedure door te zetten zodra het tegendeel blijkt. In dit verband zij er op gewezen dat het Europese Hof van Justitie de mondelinge behandeling van deze zaak

heeft vastgesteld op 13 januari 1987 en de Nederlandse regering heeft verzocht voor 1 november 1986 de stand mee te delen van de wetgevingsprocedure per eind oktober 1986. Daardoor heeft Nederland de gelegenheid zijn wetgeving nog voor de mondelinge behandeling aan te passen.

2

De leden van de P.v.d.A.-fractie informeerden of het antwoord van de ondergetekenden met betrekking tot de integratie van de toezichtswetgeving voor het schade- en levensverzekeringsbedrijf niet met zoveel woorden aansluit bij de eerdere zienswijze van de Verzekeringskamer die bij de voorgestelde integratie van toezichtswetgeving praktische moeilijkheden voorziet voor de interpretatie van voor het schade- en het levensverzekeringsbedrijf gelijklopende bepalingen. Deze leden vroegen tevens of de ondergetekenden niet beducht zijn, dat bij uiteenlopende (markt)ontwikkelingen het gevaar dreigt dat de wet ontoegankelijk en weinig doorzichtig wordt. Zij hechtten er in elk geval 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. De Verzekeringskamer heeft desgevraagd haar inzichten op dit punt als volgt verwoord.

«De door de Verzekeringskamer naar voren gebrachte bezwaren berustten op de verwachting dat de integratie van de toezichtswetten tot verdere vertraging in de totstandkoming van de gewijzigde toezichtswetgeving zou leiden en dat praktische moeilijkheden zich zouden kunnen voordoen in verband met voorbereiding en hantering van nieuwe voorschriften. De bezwaren van de Kamer zijn voortgekomen uit de overwegingen dat de bedrijfsvoering van levensverzekeraars wezenlijk verschilt van die van schadeverzekeraars, dat marktontwikkelingen voor het schadeverzekeringsbedrijf anders kunnen verlopen dan voor het levensverzekeringsbedrijf en dat verschillen optreden in de totstandkoming van E.G.-voorschriften. In dit verband heeft de Kamer gewezen op de mogelijkheid dat gelijklopende teksten wellicht verschillend moeten worden geïnterpreteerd. Hierbij hebben wij overwogen dat het toezicht op levensverzekeraars en schadeverzekeraars tot nu toe in twee afzonderlijke wetten is geregeld en dat thans niet kan worden voorzien in welke opzichten de bedrijfsvoering in de toekomst zal gaan verschillen zodanig dat moeilijkheden ontstaan als gevolg van het in een wet onderbrengen van de regelgeving voor twee complexe en in belangrijke mate verschillende bedrijfstakken zoals het levensverzekeringsbedrijf en het schadeverzekeringsbedrijf.»

In antwoord op de verder gestelde vragen delen de ondergetekenden het volgende mee. De specifieke kenmerken van de afzonderlijke bedrijfstakken beletten huns inziens niet dat vanuit het oogpunt van toezichtsbeleid voorschriften worden gegeven die voor beide bedrijfstakken gelden zonder dat zij nopen tot verschillende interpretatie. Dit belet de Verzekeringskamer niet om bij de toepassing van een voorschrift dat een beoordeling van de omstandigheden vereist, zoals bij de uitoefening van haar adviesrecht op grond van artikel 34, eerste lid, rekening te houden met de bijzondere omstandigheden, die uiteraard voor een schadeverzekeraar anders zullen moeten worden beoordeeld dan voor een levensverzekeraar. Het voorschrift zelf dwingt dan tot verschil in uitkomst naar gelang van de omstandigheden zonder dat daardoor geweld wordt gedaan aan de strekking van het betrokken voorschrift. Dit verschil in uitkomst mag niet worden verward met verschil in interpretatie; het volgt slechts uit een verschil in afweging van de omstandigheden van het geval wanneer krachtens de wet de positie en het bedrijf van de verzekeraar een rol moeten spelen. In die zin zal trouwens ook binnen een bedrijfstak bij de toepassing van een voorschrift rekening worden gehouden met bijzondere

kenmerken die de uitoefening van een bepaalde branche of de bedrijfsuitoefening van een individuele verzekeraar toont. Zoals in de memorie van antwoord is betoogd, is er overigens naar gestreefd de wezenlijke verschillen in bedrijfsvoering die voor de wetgeving relevant zijn, in het wetsvoorstel en de uitvoeringsbesluiten tot uitdrukking te brengen. Indien marktontwikkelingen voor het schadeverzekeringsbedrijf anders verlopen dan voor het levensverzekeringsbedrijf en zij tot regelgeving aanleiding geven, zal naar de mening van de ondergetekenden de zorg voor het behoud van toegankelijke en doorzichtige wetgeving ten aanzien van afzonderlijke toezichtswetten evenzeer gelden als ten aanzien van een geïntegreerde toezichtswet.

Op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of kan worden aangegeven hoe in de andere EEG-landen gestalte is gegeven aan de toezichtswetgeving, kan het volgende worden geantwoord.

Met uitzondering van Ierland en Italië bezitten alle lid-staten een geïntegreerde wetgeving. Voor Portugal geldt dit in die zin, dat aldaar een geïntegreerde toezichtswetgeving op stapel staat. Met betrekking tot Italië zij nog opgemerkt dat een integratie van de wetgeving wordt overwogen.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af hoe de verschillen in bedrijfsvoering tussen beide sectoren in dit wetsvoorstel tot uitdrukking komen respectievelijk hoe daaraan vorm zal worden gegeven in tot stand te brengen uitvoeringsbesluiten.

Eerder reeds hebben de ondergetekenden opgemerkt, dat er naar is gestreefd de verschillen in bedrijfsvoering die voor de wetgeving relevant zijn, daarin tot uitdrukking te brengen. Deze verschillen weerspiegelen zich dan ook in bepalingen die zich uitsluitend richten tot een der sectoren. In het wetsvoorstel is dit met name het geval in artikel I waarbij de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf wordt gewijzigd met het oog op de integratie van wetgeving. Genoemd worden hier de onderdelen E (branche-indeling levensverzekeringsbedrijf), I (mogelijkheid om in het schadeverzekeringsbedrijf onder een branche-vergunning bijkomende risico's uit andere branches te verzekeren), Z en AA (afzonderlijke hoofdstukken inzake de overdracht van rechten en verplichtingen uit overeenkomsten van schade- onderscheidenlijk levensverzekering), EE (afzonderlijke voorrangsregelingen voor elke sector op het afgescheiden vermogen in geval van noodregeling of van faillissement) en FF (regeling inzake de wijze waarop verzekeringsnemers moeten worden geïnformeerd over in co-assurantie gesloten schadeverzekeringsovereenkomsten). Met betrekking tot de wijze waarop aan relevante verschillen in bedrijfsvoering vorm zal worden gegeven in de uitvoeringsbesluiten zij verwezen naar het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie om in hoofdlijnen op de hoogte te worden gesteld van de diverse nadere regels en bepalingen ter uitvoering van het wetsvoorstel.

Met verschillen in de marktontwikkeling die de toekomst nog verborgen houdt, kan de wetgever slechts rekening houden door zich van te vergaande detaillering te onthouden en door regelingen waarvan de inhoud afhankelijk is van de stand der economische ontwikkelingen, over te laten aan algemene maatregelen van bestuur. Daarnaast is ook in dit voorstel gestreefd. De delegatiebepalingen in deze wet laten de vrijheid om daarvan een verschillend gebruik te maken voor zover verschillen tussen de bedrijfstakken of tussen de omstandigheden waarin zij verkeren, zulks rechtvaardigen.

3

Naar aanleiding van de beschouwingen in de memorie van antwoord over de uitvoering van de motie-Kombrink (Tweede Kamer, 1983-1984, 18 100, IXB, nr. 26) had het de leden van de P.v.d.A.-fractie bevreemd dat met betrekking tot het instellen van een risicofonds op voorhand is besloten deze te beperken tot het schadeverzekeringsbedrijf.

Deze conclusie berust evenwel op een misverstand. In de eerste plaats hebben de ondergetekenden met betrekking tot het instellen van een risicofonds hun definitieve standpunt nog niet bepaald, aangezien daarover nog nader overleg met de Verzekeringskamer en het verzekeringsbedrijf is afgesproken. Daarnaast werd in de memorie van antwoord opgemerkt dat slechts is vastgesteld dat, voor zover een garantieregeling in overweging zou dienen te worden genomen, deze voorlopig alleen voor schadeverzekeringen zou behoeven te gelden in verband met het grotere risico dat in het algemeen is verbonden aan de uitoefening van het schadeverzekeringsbedrijf. Hiermee is geenszins bedoeld dat later niet alsnog een regeling voor het levensverzekeringsbedrijf zou kunnen worden overwogen. Van een definitief afzien van een garantieregeling voor die bedrijfstak is derhalve geen sprake.

Voorts informeerden deze leden naar het oordeel van de regering over het hoofdbezwaar van het verzekeringsbedrijf tegen een garantieregeling.

Dit bezwaar komt er op neer dat als gevolg van deze regeling vooral startende ondernemingen zouden kunnen worden verleid tot een zodanig onverantwoordelijk marktgedrag dat daardoor verstoringen in de markt optreden. Teneinde dit tegen te gaan zou de invoering van een garantieregeling gepaard moeten gaan met een meer materieel toezicht op het premie- en voorwaardenbeleid van verzekeraars, hetgeen door de betrokkenen ongewenst wordt geacht. Het verzekeringsbedrijf meent derhalve dat eerst na de invoering van een garantieregeling deze verschijnselen zich in een zodanige mate zullen gaan voordoen dat materieel toezicht geboden is. De vraag of de vrees van het verzekeringsbedrijf strookt met de ervaringen bij het bankwezen beantwoorden de ondergetekenden ontkennend. Alhoewel bij het bankwezen slechts een beperkte categorie van de schuldvorderingen onder de collectieve garantieregeling valt, ondersteunen de daar opgedane ervaringen niet de bezwaren van het verzekeringsbedrijf, in die zin dat niet is gebleken dat de betrokken regeling onverantwoordelijk marktgedrag in de hand werkt. Integendeel, de betrokken regeling wordt gezien als een welkome aanvulling op de voor de betrokken bedrijfstak geldende toezichtregeling, omdat toezicht immers nooit kan uitsluiten dat er toch iets mis gaat. Hoe de ervaringen zijn met de invloed van het Garantiefonds Reisgelden op het marktgedrag van deelnemers daaraan kunnen de ondergetekenden niet goed beoordelen. Of die ervaring maatgevend is, kan worden betwijfeld, omdat *deelname aan dat fonds op basis van vrijwilligheid geschiedt. Zonder op hun definitieve standpuntbepaling vooruit te lopen menen de ondergetekenden dat ook voor het verzekeringsbedrijf een garantieregeling als sluitstuk op de toezichtswetgeving serieuze overweging behoeft. Vooralsnog zijn de ondergetekenden daarbij niet erg onder de indruk van de door het verzekeringsbedrijf geuite beduchtheid. Nadat dit wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven zullen immers zowel schade- als levensverzekeraars voor de uitoefening van hun bedrijf een of meer vergunningen behoeven. Ter verkrijging daarvan zal aan de Verzekeringskamer een programma van werkzaamheden moeten worden overgelegd.*

Met betrekking tot het schadeverzekeringsbedrijf zal dit programma de voorgenomen premies en voorwaarden voor een groot aantal branches moeten bevatten, terwijl levensverzekeraars voor alle branches een opgave moeten verstrekken van de voorgenomen voorwaarden alsmede van de technische grondslagen voor de berekening van de tarieven en van de technische voorzieningen. Uiteraard gaat hiervan preventieve werking uit. Voorts zullen verzekeraars moeten beschikken over een minimum solvabiliteitsmarge. Voor startende schadeverzekeraars belooft deze, afhankelijk van de uit te oefenen branches, een bedrag tussen circa f 0,7 mln. en circa f 1,4 mln., terwijl levensverzekeraars minimaal over een bedrag van ruim f 2 mln. moeten beschikken. Het komt de ondergetekenden voor dat een verzekeraar zijn eigen vermogen van ten minste die omvang

niet licht door onverantwoordelijk marktgedrag in de waagschaal zal willen stellen. Tevens moet worden bedacht dat het toezicht op de financiële positie van de verzekeraars ingevolge de EEG-richtlijnen een meer materieel karakter heeft gekregen. Dit kan nog worden versterkt door de voorgenomen uitbreiding van het toezichtinstrumentarium van de Verzekeringskamer. Deze uitbreiding bestaat uit de vervanging van het bestaande adviesrecht van de Verzekeringskamer door een aanwijzingsrecht op grond waarvan onder andere een «stille curatele», analoog aan die in het bankbedrijf, over een verzekeraar kan worden uitgeoefend. Ook wordt gewerkt aan een voorstel om overdracht van grote aandelenpakketten in een verzekeringsmaatschappij te binden aan toestemming van de Verzekeringskamer.

Op de vraag van deze leden of dit laatste voorstel voor de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel bij nota van wijziging daarin kan worden ingebracht, moet worden geantwoord dat dit niet mogelijk is. Hetzelfde geldt met betrekking tot de vervanging van het adviesrecht door een aanwijzingsrecht. Weliswaar is de voorbereiding van deze beide onderwerpen verder gevorderd dan van de overige onderwerpen waarop de motie-Kombrink betrekking heeft, doch uitgewerkte regelingen waarover het overleg met de Verzekeringskamer en het verzekeringsbedrijf kan worden voortgezet, zijn nog niet gereed. Bovendien zou het naar de mening van de ondergetekenden om wijzigingen gaan waarover het advies van de Raad van State moet worden ingewonnen. Toegezegd kan worden dat, wat de ondergetekenden betreft, het werk aan uitbreiding van de bevoegdheden van de Verzekeringskamer niet zal worden opgehouden door de behandeling van andere onderwerpen.

Naar aanleiding van de passage in de memorie van antwoord met betrekking tot punt 3 van de motie-Krombrink inzake het ontbreken van een centrale lening- en rekeningenregistratie bij banken stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie diverse vragen.

Inderdaad is hun conclusie juist dat de regering terzake geen wetswijziging ahangig zal maken noch aanleiding ziet het overleg voort te zetten. Weliswaar beschikken enkele banken, als meest belanghebbenden, voor wat betreft hun eigen instelling over een lening- en rekeningenregistratie doch het bankbedrijf in zijn totaliteit ziet geen noodzaak voor het opzetten van een centraal systeem. Hieraan liggen naast de reeds in de memorie van antwoord genoemde technische problemen en de daarmee gepaard gaande kosten ook overwegingen inzake concurrentie ten grondslag. Daarnaast is de ondergetekenden gebleken dat de Verzekeringskamer niet om dit middel verlegen zit. Op grond van de haar toegekende bevoegdheden heeft zij immers reeds toegang tot alle boeken en zakelijke bescheiden van de verzekeraar. Naar aanleiding van een desbetreffende vraag bevestigde de Verzekeringskamer dan ook dat haar toezicht niet belemmerd wordt door het ontbreken van deze registratie bij de banken. Het raadplegen van een dergelijke administratie zou naar haar oordeel wellicht enig nut kunnen hebben in het geval van kwade trouw van een onder toezicht staande instelling. Zij tekende daarbij evenwel aan dat een onjuiste of onvolledige weergave van feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de financiële positie van een instelling, ook denkbaar is bij toepassing van andere constructies dan die welke door de centrale registratie bij banken aantoonbaar zouden zijn.

Mede gelet op deze opvatting van de Verzekeringskamer zien de ondergetekenden geen aanleiding om terzake wetsvoorstellen voor te bereiden.

De leden van de V.V.D.-fractie informeerden naar de stand van zaken met betrekking tot het overleg inzake de uitbreiding van de bevoegdheden van de Verzekeringskamer en de in dit verband te verrichten studie.

Dienaangaande zij verwezen naar hetgeen daarover hiervoor reeds is opgemerkt naar aanleiding van vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie.

4

Op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of de problematiek inzake het concerttoezicht nog steeds onderwerp van studie is, kan een bevestigend antwoord worden gegeven. Het ingetrokken amendement Kombrink (Tweede Kamer, 1984-1985, 15 612, nr. 23) heeft daarbij bijzondere aandacht.

5

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de regering hoe zij denkt over een delegatiebepaling op grond waarvan de Verzekeringskamer bij natura-uitvaartverzekeraars inlichtingen kan vragen, boekenonderzoek mag doen en maatregelen kan voorschrijven met inbegrip van de mogelijkheid de noodregeling toe te passen.

Een dergelijke delegatiebepaling dient naar de mening van de ondergetekenden niet te worden opgenomen. Door het opnemen van een delegatiebepaling als door deze leden bedoeld, zou de indruk kunnen worden gewekt dat de ondergetekenden de mening zouden zijn toegedaan dat overheidstoezicht op het natura-uitvaartverzekeringsbedrijf gewenst is. Een standpunt dienaangaande is evenwel in het geheel nog niet bepaald. Noch de ondergetekenden, noch de Verzekeringskamer is van financiële problemen bij natura-uitvaartverzekeraars of van problemen bij de uitvoering van begrafenissen en crematies gebleken. Alvorens een beslissing kan worden genomen over het al dan niet onder toezicht stellen van natura-uitvaartverzekeraars zal dan ook, in overeenstemming met het advies in het Eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (Tweede Kamer, 1983-1984, 17 931, nr. 9), een studie moeten uitwijzen of overheidsingrijpen mede gelet op de daaraan verbonden kosten geboden is. Bovendien kleeft aan de voorgestelde methode, waarbij aan de hand van opgedane ervaringen en nadere studie het toezicht op grond van de delegatiebepaling gefaseerd wordt ingevoerd, het bezwaar dat, zolang het toezicht nog niet in zijn volle omvang en zwaarte wordt uitgeoefend, bij het publiek de onjuiste mening kan postvatten dat zulks wel het geval is, met alle onwenselijke gevolgen van dien. Het geven van bevoegdheden, zoals door deze leden voorgesteld, zou ook een verantwoordelijkheid op de Verzekeringskamer leggen zonder dat zij voldoende is toegerust om die te dragen.

6

Aan het verzoek van de leden van de P.v.d.A.-fractie, de Kamer op de hoogte te stellen van de uitspraken van het Europese Hof van Justitie over de uitvoering van de richtlijn communautaire co-assurantie, zal de eerste ondergetekende gaarne voldoen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie waarom Nederland in het geschil inzake de uitvoering van de richtlijn communautaire co-assurantie de zienswijze van de advocaat-generaal steunt, merken de ondergetekenden het volgende op. Nederland deelt het standpunt van de commissie dat het stellen van vestigings- en toelatings-eisen aan verzekeraars die diensten vanuit een andere lid-staat aanbieden en aldaar onder toezicht staan, in strijd is met de in de artikelen 59 en 60 van het Verdrag neergelegde vrijheid van dienstverlening, mede gelet op de reeds gevestigde jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Aangezien de beslissing van het Hof van groot belang kan zijn voor de wijze waarop het dienstenverkeer op het terrein van het verzekeringswezen binnen de EEG zal worden geliberaliseerd, heeft Nederland zich in 1984 en 1985 in de procedures tegen Frankrijk, Denemarken, de Bondsrepubliek

Duitsland en Ierland gevoegd ter ondersteuning van het standpunt van de commissie. In zijn conclusie van maart 1986 heeft de advocaat-generaal de zienswijze van de commissie overgenomen.

7

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

In artikel 8 van de richtlijn is het aantal rechtsvormen beperkt omdat de lid-staten, in het kader van de coördinatie, over en weer de rechtsvormen dienen te kennen en te aanvaarden waarin krachtens de onderscheiden nationale toezichtswetgevingen het levensverzekeringsbedrijf mag worden uitgeoefend. De bepaling in artikel 23, eerste lid, onderdeel a, van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, dat een verzekeraar met zetel buiten de Gemeenschap die in Nederland een vergunning aanvraagt, naar het recht van het zeteland rechtspersoon moet zijn, vloeit daarentegen niet uit de richtlijn voort. Met deze bepaling wordt een toelatingsvoorwaarde gehandhaafd, die in artikel 19 van de Wet op het Levensverzekeringsbedrijf voor buitenlandse levensverzekeraars is opgenomen en die voor buitenlandse schadeverzekeraars eertijds gold ingevolge artikel 15, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op het schadeverzekeringsbedrijf. Deze voorwaarde kan ten aanzien van verzekeraars met zetel buiten de Gemeenschap worden gehandhaafd omdat de eerste richtlijnen voor het schade- en het levensverzekeringsbedrijf slechts de minimum voorwaarden coördineren waarop de lid-staten verzekeraars met zetel buiten de Gemeenschap mogen toelaten tot de bedrijfsuitoefening op hun grondgebied. Het is – zoals reeds in de memorie van antwoord, onder het hoofd Vergunning, is opgemerkt – niet doenlijk aan de rechtsvormen van niet EG-verzekeraars eisen te stellen die verder gaan dan de eis dat deze verzekeraars rechtspersoonlijkheid moeten bezitten. Daaraan bestaat ook geen behoefte, gelet op de bijzondere financiële eisen die ingevolge de richtlijnen worden gesteld aan de vestigingen van niet EG-verzekeraars in de Gemeenschap.

8

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of de solvabiliteitseis voor levensverzekeraars niet te hoog is, gelet op het ontbreken van ongelukken in het verleden, terwijl toch circa 10% van de levensverzekeringsmaatschappijen niet aan deze eis voldoet.

De solvabiliteitsnormen van de richtlijn kunnen, gelet op de aard van het levensverzekeringsbedrijf waarin lang tot zeer lang lopende verplichtingen uit overeenkomsten van levensverzekering worden aangegaan, niet als te hoog worden beschouwd. De vaststelling van het minimum garantiefonds, de absolute ondergrens van de solvabiliteitsmarge, is uiteraard in de besprekingen over de richtlijn onderwerp van discussie geweest. In het minimum bedrag van 800 000 Europese rekeneenheden hebben alle lid-staten zich tenslotte kunnen vinden. De maatschappijen waarop de leden van de V.V.D.-fractie doelen zijn kleine ondernemingen met een beperkt werkterrein, die wel beschikken over de vereiste relatieve solvabiliteitsmarge maar niet over het minimum bedrag van het garantiefonds van 800 000 Europese rekeneenheden. Zoals hierna op een desbetreffende vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie zal worden opgemerkt, laat het zich aanzien dat deze maatschappijen door de nieuwe wettelijke voorschriften niet voor onoverkomelijke problemen zullen worden gesteld. De richtlijn verzet zich evenwel tegen het door de V.V.D.-fractieleden bepleite stelsel van een solvabiliteitseis waarin geen minimum garantiefonds wordt voorgeschreven.

Dezelfde leden vroegen welk bedrijfseconomisch verband kan worden gelegd tussen op historische winstcijfers gebaseerde winstverwachtingen en de mogelijkheid verplichtingen na te komen.

Indien de voorzieningen tot nakoming van de verplichtingen uit overeenkomsten van levensverzekering op solide grondslagen van sterfte en interest zijn vastgesteld, wordt zulks bevestigd door de voordelige resultaten die op deze grondslagen in de achterliggende jaren zijn behaald. Deze historische resultaten op de grondslagen bieden dan ook de mogelijkheid tot een verantwoorde taxatie van de verwachtingen voor een beperkt aantal toekomstige jaren. Ingevolge artikel 18, derde lid, onderdeel a, van de richtlijn mogen overigens de verwachtingen ten aanzien van voordelige resultaten in de toekomst slechts in beperkte mate en slechts met instemming van de Verzekeringskamer door een levensverzekeraar als bestanddeel van de solvabiliteitsmarge worden opgevoerd.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarop de mening gebaseerd is, dat kleine verzekeraars niet voor onoverkomelijke problemen worden gesteld door het van kracht worden van de nieuwe solvabiliteitseisen. Op grond van de haar ter beschikking staande informatie omtrent de financiële toestand van de betrokken verzekeraars heeft de Verzekeringskamer de ondernemingen die niet voldoen aan de nieuwe solvabiliteitseisen er van in kennis gesteld dat na het in werking treden van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf wettelijke solvabiliteitsnormen zullen gelden. Daarbij is tevens globaal aangegeven hoe hoog de norm zal liggen. Vooral nog zijn bij de Verzekeringskamer geen berichten binnengekomen waaruit zou moeten worden opgemaakt dat de betrokken ondernemingen door de nieuwe wettelijke voorschriften voor onoverkomelijke problemen worden gesteld. Hierbij zij opgemerkt dat kleine c.q. pas beginnende ondernemingen, die nog niet beschikken over het minimum bedrag van het garantiefonds, in het merendeel der gevallen deel uitmaken van een concern. Bovendien bevat het onderhavige wetsvoorstel in artikel V overgangsbepalingen die de bestaande ondernemingen nog enige tijd laten voor de vorming van de vereiste solvabiliteitsmarge. Volgens het zelfde artikel kan een verzekeraar die sedert 15 maart 1979 uitsluitend of nagenoeg uitsluitend uitkeringen bij overlijden verzekert waarvan het bedrag per verzekerde niet groter is dan het gemiddelde bedrag van de kosten van de uitvaart, bij koninklijk besluit ontheven worden van de verplichting te beschikken over het minimum bedrag van het garantiefonds.

Volledigheidshalve zij nog vermeld dat de verzekeringsverplichtingen van de ondernemingen die nog niet over de vereiste solvabiliteitsmarge beschikken, naar het oordeel van de Verzekeringskamer ruimschoots gedekt zijn door de aanwezige middelen.

9

De vraag van de V.V.D.-fractieleiden of voor een niet EG-verzekeraar die binnen de Gemeenschap alleen een vestiging in Nederland heeft, het minimum bedrag van het garantiefonds 400 000 ECU belooft, kan bevestigend worden beantwoord.

10

De leden van de C.D.A.-fractie hebben, mede met het oog op deregulering, nog eens bepleit 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. Ook de leden van de V.V.D.-fractie stelden met betrekking tot dit onderwerp het aspect van de deregulering opnieuw aan de orde. Zij vroegen zich

daarbij af of het niet wat «overdone» is om een kunstmatige afbakening aan te brengen waar toch ook solvabiliteitstoezicht op pensioenfondsen bestaat.

Alhoewel ingevolge de Pensioen- en spaarfondsenwet inderdaad toezicht op de solvabiliteit van de pensioenfondsen wordt uitgeoefend, wijzen de ondergetekenden er op dat de financiële eisen waaraan levensverzekeraars ingevolge de onderhavige wet zullen moeten voldoen, aanmerkelijk zwaarder zijn dan die welke gelden voor pensioenfondsen op basis van de Pensioen- en spaarfondsenwet. Het gaat hier in het bijzonder om het vereiste om te beschikken over een solvabiliteitsmarge van globaal tenminste 5 procent van de technische voorzieningen met als absoluut minimum een bedrag van circa f 2 mln. Indien de pensioenfondsen als zodanig volledig zouden worden vrijgesteld van de onderhavige wet en dus zonder enige beperking het levensverzekeringsbedrijf zouden kunnen uitoefenen, zouden de levensverzekeraars dientengevolge ten opzichte van de pensioenfondsen in een nadelige concurrentiepositie worden geplaatst. Het andere uiterste is aan de pensioenfondsen een algeheel verbod op te leggen om naast de reglementaire pensioentoezeggingen vrijwillige voorzieningen uit te voeren. Dit laatste zou echter niet stroken met de algemeen aanvaarde opvatting dat pensioenfondsen in overeenstemming met hun sociale karakter en in het belang van de deelnemers wel degelijk in beperkte mate vrijwillige voorzieningen moeten kunnen uitvoeren. Vandaar dat een afbakingsregeling noodzakelijk is die enerzijds het concurrentievalsende effect van de verschillen in toezichtstructuren zoveel mogelijk ondervangt en anderzijds de pensioenfondsen de maatschappelijk wenselijk geachte ruimte biedt voor het verzekeren van aanvullende voorzieningen.

Zoals reeds in de memorie van antwoord is uiteengezet is bij de keuze van het afbakingscriterium uitgegaan van hetgeen aanvaardbaar is vanuit de gedachte dat een pensioenfonds al die vrijwillige voorzieningen moet kunnen uitvoeren die passen bij het karakter van die fondsen. Naast de eis dat de mogelijkheid tot het verzekeren van de vrijwillige voorziening moet voortvloeien uit het deelnemerschap is daarom als tweede criterium voorgesteld dat de aanvullende voorziening moet passen binnen het raam van de regeling die, voor de categorie waartoe de deelnemer behoort, in het pensioenfonds geldt ter uitvoering van een verplichtstelling of van een toezegging. Het laatste criterium wil onder meer voorkomen dat op vrijwillige basis pensioenen voor nagelaten betrekkingen (weduwen, weduwnaars of overlevende partners) worden bijverzekerd in gevallen waarin de normale reglementaire voorziening geen overeenkomstig pensioen kent. In de memorie van antwoord is er op gewezen dat dit er niet toe behoeft te leiden dat pensioenfondsen die nog geen weduwnaars- of partnerpensioen toekennen, daarmee niet zouden kunnen experimenteren en aldus van produktinnovatie zouden worden afgehouden. Daarbij is overwogen dat een werkgever ook individuele toezeggingen kan doen die volledig op de wensen van de individuele deelnemer zijn afgestemd. Op deze wijze kan met noviteiten op beperkte schaal ervaring worden opgedaan. Essentieel is evenwel de medewerking van de werkgever in die zin dat er een toezegging wordt gedaan hetgeen, onder meer, impliceert dat de werkgever bijdraagt in de kosten.

Inmiddels is gebleken dat in de praktijk voor experimenten veelal een andere weg wordt gevolgd dan het doen van toezeggingen aan een kleine groep. Deze komt erop neer dat de werkgever voorshands afziet van het doen van een toezegging (en dus van een financiële bijdrage), maar de deelnemer wel wil toestaan om voor eigen rekening de betrokken voorziening bij het fonds onder te brengen. Met deze voorziening kan dan, zonder dat de werkgever terstond voor kosten staat, de nodige ervaring worden opgedaan op grond waarvan vervolgens tot een uitbreiding van de regeling kan worden besloten. Het komt de ondergetekenden voor dat de voorgestelde afbakingsregeling de pensioenfondsen niet van

deze mogelijkheid tot experimenteren mag afhouden. Daarom stellen zij dan ook bij nota van wijziging voor om het tweede criterium zodanig uit te breiden dat de pensioenfondsen ook die vrijwillige voorzieningen mogen uitvoeren «die kunnen worden beschouwd als een fase in de ontwikkelingsgang naar een eventuele uitbreiding van de werkingssfeer van de ten behoeve van nabestaanden in de regeling opgenomen voorzieningen».

Uit deze wijziging vloeit voort dat alleen die fondsen van deze mogelijkheden gebruik kunnen maken die voor nabestaanden reeds een of andere vorm van voorziening in hun regeling kennen. Uiteraard geldt ook ten aanzien van deze vrijwillige voorzieningen dat op grond van de delegatiebepaling van artikel 6, vijfde lid, terzake nadere beperkingen en verdere regelen kunnen worden gesteld. De ondergetekenden denken hierbij aan een beperking van de duur van dergelijke experimenten, zulks ter bewaking van het experimentele karakter van de betrokken vrijwillige voorzieningen. Daarnaast blijft onverlet de in het zesde lid neergelegde bevoegdheid voor de Verzekeringskamer in individuele gevallen ontheffing van de afbakeningsregeling te verlenen. Aldus voorziet de regeling, in overeenstemming met de uitgangspunten van deregulering, op basis van objectieve criteria in de mogelijkheid voor pensioenfondsen om de maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen blijven volgen zonder dat zij zich daarmee begeben op het terrein van het levensverzekeringsbedrijf.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of uit de memorie van antwoord moet worden begrepen dat directiepensioenfondsen en andere lichamen die niet onder de Pensioen- en spaarfondsenwet vallen, ook thans al, zij het impliciet, van de wet worden uitgezonderd.

Zoals reeds in de memorie van antwoord is opgemerkt bestaat daarover thans onzekerheid, omdat de wet met betrekking tot de vraag wanneer bedrijfsmatig verzekeringen worden gesloten en dus het verzekeringsbedrijf wordt uitgeoefend, geen exacte criteria geeft. Niettemin heeft de praktijk uitgewezen dat er hier in het merendeel van de gevallen geen sprake is van de uitoefening van het levensverzekeringsbedrijf. Deze leden hebben voorts gevraagd of er naast het opheffen van de onduidelijkheid nog andere redenen zijn om deze fondsen thans expliciet uit te zonderen.

Een reden is de beperkte kring van deelnemers van deze fondsen. Ingevolge het voorgestelde onderdeel G betreffende artikel 6, vierde lid, onderdeel c, moeten deze fondsen zich immers beperken tot pensioenverzekeringen ten bate van personen die aan een bepaalde onderneming dan wel aan een bepaalde groep van ondernemingen zijn verbonden. Een andere reden is, dat het bij de directiepensioenfondsen gaat om toezeggingen ten aanzien van voornamelijk directeuren-groootaandeelhouders die in juridische zin weliswaar zijn aan te merken als werknemer maar in maatschappelijk toezicht veeleer als eigenaar of mede-eigenaar van de onderneming moeten worden beschouwd. Nu zij om die reden ook al van de Pensioen- en spaarfondsenwet zijn uitgezonderd, bestaat er naar het oordeel van de ondergetekenden evenmin aanleiding om de onderhavige wet op hen van toepassing te doen zijn.

Tevens vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie of, nu deze fondsen van zowel de onderhavige wet als van de Pensioen- en spaarfondsenwet zijn uitgezonderd, niet het gevaar dreigt dat zij onopgemerkt buiten hun vrijstellingsvoorwaarden en -beperkingen treden en welke rechtsgevolgen in die situatie optreden.

Overschrijdt een fonds de gestelde voorwaarden en beperkingen, dan oefent het fonds het levensverzekeringsbedrijf uit zonder dat het daarvoor een vergunning bezit. Een dergelijke handelwijze zal ingevolge artikel XV van het wetsvoorstel als een economisch delict strafbaar zijn. Uiteraard biedt dit geen garantie dat alle overtredingen terstond zullen worden opgespoord, doch de ervaring met andere vormen van ongeoorloofde uitoefening van het verzekeringsbedrijf heeft geleerd dat dergelijke

overtredingen betrekkelijk snel onder de aandacht van de Verzekeringskamer komen. Voor wat betreft de rechtsgevolgen voor de in strijd met de afbakeningsregeling gesloten contracten zij opgemerkt dat deze rechtsgeldig blijven maar dat ze door het betrokken fonds moeten worden overgedragen aan een levensverzekeraar die in het bezit is van een vergunning.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af waarom met betrekking tot de afbakeningsregeling niet met organisaties van belanghebbenden is gesproken.

Hierop kan worden geantwoord dat dit inmiddels is gebeurd, ook met betrekking tot de in de nota van wijziging opgenomen wijzigingsvoorstellen ten aanzien van onderdeel G betreffende artikel 6.

Op de vraag van deze leden of in andere EEG-landen vergelijkbare maatregelen zijn getroffen, moeten de ondergetekenden het antwoord schuldig blijven. In verband met het streven deze wet nog voor de jaarwisseling tot stand te brengen en de korte tijd die daarom slechts beschikbaar was voor de beantwoording van het eindverslag is van een onderzoek daarnaar afgezien. Daarbij vormde een overweging dat van de uitkomst van een dergelijk onderzoek weinig te verwachten is omdat de wijze waarop de pensioenvoorzieningen wettelijk in Nederland zijn geregeld, sterk afwijkt van de regelingen in de andere EEG-landen. Geen van deze lid-staten kent namelijk een pensioenstelsel dat te vergelijken is met het Nederlandse stelsel. De verwachting bestaat dan ook dat een dergelijk onderzoek voor Nederland geen bruikbare informatie zal opleveren.

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

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes