

Vergaderjaar 1988–1989

20 884

Wijziging van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf

Nr. 6

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 20 december 1988

De vaste Commissie voor Financiën¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

Algemeen

De vaste Commissie voor Financiën, heeft besloten de Notitie garantie-regeling verzekeringsbedrijf (20 884, nr. 4) bij het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet te betrekken (onder 6).

1. Inleiding

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met sympathie kennis genomen van dit wetsvoorstel, waarbij de aanwijzing en de stille curatele ook voor verzekeraars worden ingevoerd, terwijl bij banken deze bevoegdheden van het toezichthoudend orgaan al bestaan en er goede ervaringen mee is opgedaan.

Zij vroegen waarom nog een apart wetsvoorstel in voorbereiding is om de rechtsbijstandverzekering onder het toezicht te brengen. Had dit voorstel niet gelijktijdig kunnen worden ingediend?

Van de voorgestelde bevoegdheden van de Verzekeringskamer zal door de waarborgen, waarmee deze zijn omgeven (onder andere beroep op de afhankelijke rechter) naar zij aannemen geen lichtvaardig gebruik worden gemaakt.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel, dat in een verbetering van het instrumentarium van de Verzekeringskamer beoogt te voorzien, welk onderwerp in feite reeds sedert 1983 (motie-Kombrink, 18 100 nr. 26) respectievelijk 1985 (ingetrokken amendement-Kombrink, 15 612 nr. 23) parlementair in discussie is.

Gegeven deze langs voorgeschiedenis zijn deze leden bereid aan een snelle procedure van wetgeving mee te werken.

Deze leden konden op hoofdlijnen instemmen met het thans voorgestelde, maar hadden nog wel een aantal vragen, met name naar de

¹ Samenstelling:

Leden: Joeekes (VVD) voorzitter, Kombrink (PvdA) ondervoorzitter, Rienks (PvdA), Engwirda (D66) Van Amelsvoort (CDA), Wöltgens (PvdA), Van Muiden (CDA), Van Iersel (CDA), Schutte (GPV) Herfkens (PvdA), Van Rey (VVD), Hummel (PvdA), De Grave (VVD), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Vermeend (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Melkert (PvdA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA).
Plv. leden: Ter Veld (PvdA), Van der Vaart (PvdA), Wolffensperger (D66), G. Terpstra (CDA), Van Es (PSP), Schartman (CDA), De Leeuw (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Beckers-de Bruijn (PPR), Van Otterloo (PvdA), Weisglas (VVD), Lauxtermann (VVD), Van de Camp (CDA), Pronk (PvdA), Frissen (CDA), Wolters (CDA), Van Traa (PvdA), Van Dis (SGP), Gerritse (CDA), Verspaget (PvdA).

redenen waarom op een aantal punten niet verder is gegaan met de uitbreiding van bevoegdheden van de Verzekeringskamer, waarop zij verderop terugkomen.

Eén instrument waarover eveneens reeds sinds 1983 wordt gediscussieerd is in dit wetsvoorstel niet opgenomen, namelijk de instelling van een garantieregeling. Op dit punt wordt een afzonderlijke notitie aangekondigd. Deze motie heeft de Kamer inmiddels bereikt en geeft de leden van de P.v.d.A. eveneens aanleiding tot vragen.

De leden van de P.v.d.A. hadden bij het wetsvoorstel gemist adviezen van de Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars in Nederland, zoals die onlangs wel werden meegezonden met de wijziging van de WTV met bepalingen omtrent hulpverlening op reis en ook met de notitie over de garantieregeling. Wil de regering deze adviezen alsnog inwinnen – indien nog niet geschied – en de Kamer overleggen?

Deze leden hadden verder nog de algemene vraag of en in hoeverre de tweede EG-coördinatierichtlijn schadeverzekeringsbedrijf en de mogelijke verzelfstandiging van de Verzekeringskamer gevolgen kunnen of zullen hebben voor de materie die thans regeling vindt. Welke verdere wijzigingen van de WTV zijn nog te verwachten en met welke strekking en wanneer?

De leden van de V.V.D.-fractie begonnen hun bijdrage aan dit voorlopig verslag met waardering uit te spreken, dat middels dit wetsvoorstel uitvoering wordt gegeven aan de afronding van aanpassing van nationale wetgeving aan de Europese richtlijnen, zij het dat deze reeds van 1979 dateren. Mede hierdoor zal de door de V.V.D. gewenste integratie van het toezicht op de schade- en levensverzekeringsbedrijven uiteindelijk gestalte krijgen. In deze optie wordt de wetgever immers gedwongen tot terughoudende of globale wetgeving. Een dergelijke optie mag niet leiden tot een veelheid aan delegatiebepalingen.

Reeds bij de schriftelijke behandeling van de wijziging van de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf (19 329) brachten de leden van de V.V.D.-fractie hun opvatting naar voren dat zij er waarde aan hechten dat ten aanzien van de uitbreiding van de toezichtbevoegdheid van de Verzekeringskamer er overleg gevoerd zou dienen te worden met de Verzekeringskamer en met het verzekeringsbedrijf.

Deze leden spraken hun dank uit voor de toezending van de reacties van de Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars in Nederland inzake de garantieregeling verzekeringbedrijf. Mogen deze leden aannemen dat de Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars ook naar hun mening zijn gevraagd ten aanzien van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet toezicht verzekeringbedrijf, waarin de uitbreiding van de inlichtingenplicht wordt voorgesteld? Met betrekking tot deze voorstellen hadden ook deze leden een reactie van beide adviesorganen node gemist.

2. Overwegingen versterking toezichtsbevoegdheden

De leden van de C.D.A.-fractie zijn voorstander van het huidige normatieve toezicht en een tegenstander van het materiële toezicht. Zij vroegen of bij een verdergaande Europese samenwerking Nederland niet gedwongen zou kunnen worden hiertoe min of meer over te gaan. Hierdoor zou het concurrentievermogen en de flexibiliteit aangetast kunnen worden.

Nu een aantal jaren de schadeverzekeringssector verliesgevende branches te zien heeft gegeven onder andere voor autoverzekeringen, vroegen deze leden of bij een aanwijzingsbevoegdheid dit voorkomen had kunnen worden, onder andere door de felle premieconcurrentie te matigen. Hoe heeft de Verzekeringskamer gehandeld en hoe denkt de

Verzekeringskamer in de toekomst te handelen bij een dergelijke desastreuze concurrentie?

De leden van de P.v.d.A.-fractie ondersteunden de inzet van de regering dat zoveel mogelijk moet worden vastgehouden aan een normatief toezicht, onder toevoeging van elementen van materieel toezicht waar dat echt nodig is.

Wel constateerden zij dat het nog de vraag is in hoeverre de Europese integratie niet zal nopen tot enige concessies op dit punt. Voor de toekomstige besluitvorming achtten ze een nader inzicht geboden in materiële toezichtelementen zoals die in andere EG-lidstaten bestaan. Deze zullen vermoedelijk niet alle over één kam kunnen worden geschoren.

De leden van de P.v.d.A. constateerden dat de regering die argumenten aanvoert om de toezichtsbevoegdheden thans te versterken:

1. het groeiend economisch en maatschappelijk belang van het verzekeringsbedrijf;
2. de toegenomen en in bepaalde branches felle concurrentie;
3. de toenemende mate van vertakking in concernverband van verzekeraars.

Het in essentie positieve van deze ontwikkelingen noopt ook naar het oordeel van deze leden tot een verscherpt toezicht om deze ontwikkelingen in het juiste spoor te houden en de consumentenbelangen te beschermen. Deze leden achtten beide genoemde argumenten overigens reeds vanaf 1983 voldoende zwaarwegend om tot een uitbreiding van bevoegdheden van de Verzekeringskamer over te gaan.

Deze leden hadden in dit licht behoefte aan actuele informatie over de ontwikkelingen in het verzekeringsbedrijf. De memorie verwijst daarvoor slechts naar de gegevens uit de nota naar aanleiding van het eindverslag van wetsvoorstel 15 612, welke dateert uit 1985 en gegevens verstrekt over 1983 en vroeger.

Deze gegevens laten uiteraard geen beoordeling toe van hetgeen in de huidige memorie in feite wordt gesteld, namelijk dat het economisch belang en de concurrentie nog steeds toenemen.

Kan de regering voor elk of enkele van de jaren tussen 1980 en 1988, waar mogelijk en zinvol gesplitst naar schadeverzekeraars en levensverzekeraars en naar binnenlandse, buitenlandse-EG en buitenlandse-niet-EG verzekeraars, weergeven:

- de aantallen verzekeraars naar branche;
- de aantallen toetreders naar branche;
- de marktaandelen van de twintig grootste verzekeraars;
- de aanwezige solvabiliteitsmarge;
- de balanstotalen, kapitaalmarktbeleggingen, netto kapitaalmarkt-aanbod (ook als percentage van het totale kapitaalmarkt-aanbod);
- de deelnemingen over en weer tussen banken en verzekeraars;
- en deze feitelijke gegevens van een nader oordeel voorzien die de reeds aangehaalde algemene argumentatie verdiept?

De leden van de P.v.d.A. merkten op dat de geschetste ontwikkelingen in beginsel aanleiding kunnen geven tot twee soorten behoeften van de Verzekeringskamer om het toezicht adequaat te kunnen uitoefenen. De eerste is die van een snellere en vollediger verkrijging van informatie over die ontwikkelingen, ook zonder dat de Verzekeringskamer hier gericht naar vraagt en de tweede die van een meer flexibel instrumentarium om op grond van de verkregen wetenschap tot handelen over te gaan. De betekenis van de handelingsbevoegdheden is immers veelal groter indien zij preventief kunnen worden ingezet, op grond van informatie over acties van verzekeraars vóórdat deze zijn uitgevoerd, dan

indien zijn slechts «achteraf corrigerend» kunnen worden benut. Sommige instrumenten verenigen het aspect informatieverkrijging en het aspect handelend kunnen optreden in één, zoals een toestemmingsver-eiste voor aandelentransacties. Deze leden hadden de indruk dat dit wetsvoorstel terzake van handelingsbevoegdheden een duidelijke stap vooruit maakt, maar ter zake van de informatieverkrijging relatief weinig biedt en daardoor de efficiëntie en de effectiviteit van de handelingsbe-voegdheden wellicht onnodig beperkt. Zij kwamen hierop nog terug bij de specifieke voorstellen. Hoe oordeelt de regering over de door deze leden aangebrachte samenhang tussen een actieve informatieplicht van verzekeraars (dat wil zeggen zonder dat een gerichte vraag van de Verze-keringskamer is vereist) en de te verwachten efficiëntie en effectiviteit van de bevoegdheden tot handelen (waaronder het gericht opvragen van informatie) van de Verzekeringskamer?

Kamer de regering kort ingaan op de stand van zaken in de bespre-kingen over het structuurbeleid, die volgens eerdere mededelingen medio '88 zouden worden geëntameerd met het betrokken bedrijfsleven?

3. Uitbreiding informatieplicht

Het vergroten van de mogelijkheid om inlichtingen te vragen als er sprake is van deelneming in een verzekeraar door het percentage van 50 te verlagen naar 15 achtten de leden van de C.D.A.-fractie een verbe-tering. Hierdoor kan in samenhang met het recht van aanwijzing opgetreden worden. Het gevaar van het leeghalen van een dochteronder-neming-verzekeraar wordt hierdoor beperkt. Bestaat door het tijds-verloop niet het gevaar dat de Verzekeringskamer te laat de informatie verkrijgt, waardoor achteraf alleen de noodregeling nog soelaas biedt? Als de verantwoordelijke personen in het buitenland verblijven, is de catastrofe compleet. Deze leden hechten dan ook grote betekenis aan de zorgvuldigheid van de vergunningverlening en vroegen of een meldings-plicht bij wijziging van deelnemingen niet te overwegen zou zijn.

De leden van de P.v.d.A.-fractie steunden de uitbreiding van de infor-matieplicht tot degenen die voor meer dan 15% deelnemen in een verze-keraar. Zij wezen er op dat de regering thans op dit punt verder gaat dan het oorspronkelijke amendement-Kombrink (15 612, nr. 22), dat uitging van 20%, hetgeen nadien op grond van de reactie van de regering is gewijzigd in 50%, waarna het gewijzigde amendement met algemene stemmen werd opgenomen in het wetsvoorstel. Deze leden zouden echter willen vernemen waarom de grens van 15% niet ook wordt voorgesteld voor onderdeel c van het tweede lid van artikel 31, dat wil zeggen voor de ondernemingen en instellingen waarin de verzekeraar deelneemt.

Heeft de Verzekeringskamer overigens in de praktijk ondervonden dat de grens van 50% een belemmering oproep om de gewenste informatie te verkrijgen? Zo ja, hoe vaak is dit voorgekomen en hoe wordt dit in die situaties opgelost?

De leden van de P.v.d.A. merkten op dat de informatieplicht, zoals geregeld in de onderdelen b en c van het tweede lid van artikel 31, beperkt is en blijft tot deelnemingen in en door verzekeraars met zetel in Nederland, maar overigens wel kan rusten op ondernemingen en instel-lingen buiten Nederland.

Is overwogen om de beperking tot verzekeraars met zetel in Nederland te nuanceren? Biedt het in de praktijk wel eens moeilijkheden om de informatieplicht tot gelding te brengen jegens buitenlandse onderne-mingen en instellingen die deelnemen in, of waarin wordt deelgenomen door, verzekeraars met zetel in Nederland? Zal de aanscherping tot 15% op dit punt extra problemen kunnen geven?

De leden van de P.v.d.A. waren er nog niet van overtuigd dat de voorgestelde uitbreiding van de informatieplicht, tezamen met de introductie van een aanwijzingsbevoegdheid, de introductie van een goedkeuringsvereiste van aandelentransacties, en meer in het algemeen van een concerttoezicht, geheel overbodig maakt. Zij verwezen daarbij naar hetgeen zij reeds eerder signaleerden over de samenhang tussen preventieve informatieverstrekking op initiatief van de verzekeraar en de efficiëntie en de effectiviteit van de benutting van bevoegdheden tot handelen door de Verzekeringskamer.

Deze leden brachten in herinnering het indertijd ingetrokken amendement-Kombrink (15 612, nr. 23) dat onder andere voorzag in verbod behoudens verklaring van geen bezwaar van een aantal financieel belangrijke activiteiten van een verzekeraar. Een dergelijke constructie voorziet zowel in het bekend worden van de activiteit vóór de uitvoering als in een preventieve handelingsmogelijkheid voor de minister (en de facto ook de Verzekeringskamer). Binnen de in het onderhavige wetsvoorstel geregelde bevoegdheden zal de Verzekeringskamer wellicht pas ná de uitvoering van dat soort activiteiten op de hoogte raken, waarna via het verlangen van informatie en eventueel het geven van een aanwijzing getracht kan worden achteraf corrigerend op te treden. Gegeven de activiteiten waarbij het hier om gaat zal dit evenwel niet vaak, en zeker niet gemakkelijk en zonder kosten, bij voorbeeld bij het op gezag van de Verzekeringskamer gedwongen afstoten van aandelenportefeuilles, kunnen geschieden.

Deze leden hadden anderzijds wel begrip voor de redenering dat bevoegdheden voor materieel ingrijpen niet zwaarder moeten worden vormgegeven dan werkelijk nodig. Indien met een aanwijzingsbevoegdheid effectief kan worden geopereerd, opteren ook deze leden niet voor een generieke goedkeuringsvereiste. Zij vroegen echter of de effectiviteit van de aanwijzingsbevoegdheid, met name in de zin van preventie, niet zou kunnen worden vergroot door een verdere uitbreiding van de informatieplicht, door de verzekeraar te verplichten de Verzekeringskamer tijdig op de hoogte te stellen van voornemens tot activiteiten als omschreven in onderdeel I van het eerder aangehaalde amendement-Kombrink (15 612, nr. 23), te weten:

- a. de verwerving of vergroting van deelnemingen of zeggenschap in andere ondernemingen of instellingen, een en ander voorzover boven de 15%;
- b. het geheel overnemen van de activa en passiva van andere ondernemingen en instellingen;
- c. fusie;
- d. financiële reorganisatie.

Een apart punt van overweging is daarbij of die informatieplicht zich ook zou moeten uitstrekken tot de betrokken houdstermaatschappij. Hoe oordeelt de regering over deze suggestie? Is dat oordeel gelijklopend voor de hierboven weergegeven handelingen a t/m d?

Wil de regering ook reageren op de overwegingen op grond waarvan deze leden deze suggesties deden? Is de regering van mening dat de Verzekeringskamer in de praktijk voldoende tijdig op de hoogte geraakt van voornemens tot activiteiten a t/m d als boven geschetst om de informatieplicht en aanwijzingsbevoegdheid desgewenst preventief te kunnen benutten? Zo ja, hoe verloopt deze informatieverkrijging dan in de praktijk? Acht de regering preventieve, in tegenstelling tot curatieve, toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid in de situaties a t/m d in beginsel gewenst indien de belangen in het geding zijn die de benutting van die bevoegdheid rechtvaardigen? De leden van de P.v.d.A. verwezen in dit verband ook naar het gewijzigd voorstel van 25 april 1988 van de Europese Commissie voor een verordening van de Raad betreffende de

controle op concentraties van ondernemingen. In de voorstellen van de Commissie heeft deze verordening nadrukkelijk ook betrekking op banken en verzekeraars. Het is de leden van de P.v.d.A. bekend dat de Nederlandse regering op dit punt twijfels heeft. Wat is op dit moment in de EG de stand van zaken, de vooruitzichten voor aanneming door de Raad en de Nederlandse positie? Waaruit bestaan de twijfels voor wat betreft het bank- en verzekeringswezen? Wat deze leden in deze ontwerpverordening fusiecontrole zeer aansprak was dat concentraties van communautaire betekenis vóór totstandbrenging bij de Commissie dienen te worden aangemeld. De Commissie kan vervolgens al dan niet een procedure inleiden, die moet leiden tot verlening of weigering van haar goedkeuring; de procedure heeft schorsende werking.

Het begrip «concentratie en ondernemingen» omvat gedeeltelijk de gevallen a t/m c als hierboven aangehaald. Qua procedure lijkt de regeling van de verordening enigszins op wat de leden van de P.v.d.A. hiervoor suggereerden, namelijk een informatieplicht in de gevallen a t/m d met een mogelijkheid voor de Verzekeringskamer om desgewenst via een aanwijzing in te grijpen vóór realisatie van de voornemens. Ziet de regering deze parallelie ook?

De leden van de P.v.d.A. konden meegaan met de suggestie dat de uitbreiding van de informatieplicht en de introductie van de aanwijzingsbevoegdheid minder noodzaken tot goedkeuringsvereisten voor de verwerving of uitoefening van zeggenschap *in* verzekeraars. De meeste verzekeraars hebben zich bovendien, zo dachten deze leden, vrij goed beschermd tegen vijandige ondernemingen. Zolang deze bescherming in voldoende mate is toegestaan kunnen zich niet snel problemen voordoen. Mede om die redenen lijkt het voldoende niet zozeer de verwerving of de uitoefening van zeggenschap preventief te beheersen, als wel gebleken eventuele ongewenste beïnvloeding van het beleid van de verzekeraar te corrigeren. In dit licht hadden deze leden vooralsnog niet langer behoefte om onderdeel II van eerder genoemd amendement-Kombrink (15 612, nr. 23) opnieuw voor te stellen. Zij vroegen nog wel of, en zo ja op welke wijze, de Verzekeringskamer in het algemeen een toereikend inzicht verkrijgt in de deelnemingen *in* een verzekeraar, anders dan door kredietinstellingen. De Europese Commissie heeft voor banken en schadeverzekeraars een meldingsplicht voorgesteld bij deelnemingen boven 10%. Te verwachten is dat eenzelfde voorstel voor levensverzekeraars zal worden gedaan. De P.v.d.A.-fractieleden konden met zo'n opzet instemmen en vroegen het niet mogelijk is daarop te anticiperen door zelf reeds een meldingsplicht in te voeren.

De leden wezen er volledigheidshalve op niet onverkort het afwijzende standpunt van de regering met betrekking tot een algemene regeling van fusiecontrole te delen. Deze bestaat wel in een «liberaal» land als het Verenigd Koninkrijk. In Nederland stelt het fusietoezicht daarentegen niets voor. Deze leden zouden zich Europese regelgeving kunnen voorstellen die Nederland zal dwingen het tot nu toe gevoerde beleid aan te passen. De eerder bedoelde verordening voor fusiecontrole bij concentraties van communautaire betekenis is daarvan een mogelijk eerste voorbeeld.

4. Aanwijzingsrecht

De leden van de P.v.d.A.-fractie vonden de introductie van een aanwijzingsrecht met daaraan gekoppeld de mogelijkheid van stille curatele een goede zaak. Zij vroegen wel of het formele adviesrecht daardoor geheel overbodig wordt. Zij zouden zich kunnen voorstellen dat de Verzekeringskamer in bepaalde gevallen de voorkeur geeft aan formeel «te openbaren advies» en daardoor de verantwoordelijkheid sterker te laten bij de verzekeraar en de verzekerden, waar een aanwijzing *de facto* een volledig op

zich nemen van de verantwoordelijkheid door de Verzekeringskamer voor een bepaalde handeling of nalating van een handeling impliceert. Wil de regering op dit aspect van verantwoordelijkheidsovernemings nog eens ingaan?

Deze leden vroegen in dezelfde lijn doordenkend ook of het brede belang dat tot een aanwijzing aanleiding kan geven – in tegenstelling tot bij voorbeeld de bijzondere maatregelen die zich specifiek richten op de financiële normen – niet het risico in zich draagt dat het achterwege blijven van aanwijzingen van de Verzekeringskamer wordt gepercipieerd als een integrale goedkeuring van/of mede-verantwoordelijkheid nemen voor het beleid van de verzekeraar door de Verzekeringskamer.

Het viel de leden van de P.v.d.A. op dat niet is voorzien in een verplichte consultatie van toezichthoudende organen in andere EG-lidstaten, op dezelfde voet als bijvoorbeeld in artikel 54.

Ook bij het adviesrecht was dit niet het geval, maar de aanwijzing en de stille curatele zijn zoveel krachtiger instrumenten dat zulks wellicht toch overweging verdient. Omgekeerd zouden wellicht ook verzoeken van die toezichthoudende organen kunnen moeten leiden tot toepassing van deze instrumenten. Wil de regering hierover zijn mening geven?

Zijn er andere EG-lidstaten die zijn toezichthoudende orgaan hebben omkleed met een vergelijkbare aanwijzings- en stille curatele bevoegdheid, en zo ja, welke?

Zij vroegen voorts of de regeling voldoende tot gelding kan worden gebracht jegens verzekeraars met zetel in het buitenland, hetzij EG, hetzij daarbuiten. Zullen de aanwijzingen zich in die gevallen primair richten tot de vertegenwoordiger in Nederland?

De leden van de P.v.d.A. hadden behoefte aan een nadere illustratie van de situaties waarin de voorgestelde bevoegdheden denkbaar kunnen worden toegepast. Kan de regering voorbeelden geven van situaties en aspecten van het bedrijfsbeleid waaraan zij zelf of de Verzekerkamer met name denkt? Zij vroegen voorts of ook aanwijzingen denkbaar zijn die ten aanzien van een onderdeel van het bedrijfsbeleid worden gegeven aan alle verzekeraars tegelijkertijd, bijvoorbeeld ter zake van polisvoorwaarden of tarieven. Ook riep de verhouding met de bijzondere maatregelen en in mindere mate met de noodregeling, vragen op. De breed geformuleerde belangen die de grondslag kunnen vormen van het overgaan tot een aanwijzing en stille curatele omvatten immers de belangen die bij voorbeeld aanleiding kunnen geven tot de bijzondere maatregelen. Is het bijvoorbeeld denkbaar dat herstel van het niveau van de technische voorzieningen of de solvabiliteitsmarge in het vervolg ook wel wordt nagestreefd door de stille curatele ex. artikel 34, in plaats van via de bijzondere maatregelen ex. hoofdstuk V, zonder het volgen van de in dat hoofdstuk geregelde procedures? Indien het de Verzekeringskamer inderdaad vrijstaat om bepaalde doelen naar keuze te bereiken via, hetzij de stille curatele, hetzij de bijzondere maatregelen of de noodregeling dan hechten deze leden aan een bespreking van de gevolgen van een keuze in termen van te volgen procedure, wettelijke bevoegdheden en beroepsmogelijkheden.

Gezien het feit dat het verzekeringswezen zelf over de nodige regulerende verantwoordelijkheid beschikt, achten de leden van de V.V.D.-fractie een aanscherping van het systeem slechts noodzakelijk indien er gegronde redenen zijn, wil de overheid toezicht mogen uitoefenen op een markt. Het groeiend economisch en maatschappelijk belang van het verzekeringsbedrijf moge wellicht een grotere taak voor de overheid wegleggen, hetgeen heeft geresulteerd in het thans voorliggende wetsvoorstel tot versterking van de toezichtsbevoegdheden. Dit gaf voor de leden van de V.V.D.-fractie aanleiding tot de volgende kanttekeningen:

Voor wat betreft de stille curatele wezen deze leden op artikel 28 van het Fondsenreglement. Dit artikel verplicht de beursfondsen om terstond alle feiten betreffende de genoteerde instelling, waarvan een aanmerkelijke invloed op de koers zal uitgaan, te publiceren. De instelling van een stille curatele leek deze leden bepaald als een koersgevoelig feit aan te merken. Weliswaar kan de Vereniging voor de Effectenhandel hiervan ontheffing verlenen, maar het is uiteraard niet zeker of deze ontheffing verkregen zal worden. Aangenomen mag worden dat ook in de voorschriften voor notering aan beurzen in het buitenland een dergelijke bepaling voorkomt.

De kans dat het instellen van de stille curatele in grote kring bekend wordt is dus aanwezig. Ook in het geval een verzekeraar tot een concern behoort en slechts de moedervernootschap aan de beurs genoteerd is. Deze verplichting zal gelden voor moedervernootschap.

Een gevolg van de stille curatele kan bovendien zijn dat alle of bepaalde organen van de verzekeraar hun bevoegdheden slechts mogen uitoefenen na goedkeuring van de door de Verzekeringskamer aangevozen personen. Aangezien ook de algemene vergadering van aandeelhouders een orgaan van de verzekeraar is, betekent dit dat deze aanwijzing aan de aandeelhouders bekend zal moeten worden gemaakt. Van een stille curatele is dan geen sprake meer.

Het zal duidelijk zijn dat het de leden van de V.V.D.-fractie verheugde dat de regering met hen tot de conclusie is gekomen dat er geen noodzaak aanwezig is tot de invoering van een regeling voor de goedkeuring van aandelenoverdrachten bij verzekeraars, met name niet nu het toezicht van de verzekeringkamer wordt versterkt, onder de reeds door deze leden genoemde kanttekeningen.

Met betrekking tot het deelnemingspercentage van 15% vroegen deze leden of deelneming van 15% veelal niet bekend zal zijn, zij hoeft namelijk niet uit de jaarrekening te blijken.

5. Concerttoezicht

Het concerttoezicht met voorafgaande goedkeuring vonden de leden van de C.D.A.-fractie te ver gaan. Ook een fusietoezicht zou te veel regelgeving vergen en verstarrend kunnen werken. Als de bestaande regels en bevoegdheden goede toepassing vinden, zal als regel een goed toezicht mogelijk zijn.

De leden van de P.v.d.A.-fractie verwezen voor dit onderwerp naar hetgeen zij reeds onder punt 3 hadden gesteld. Vooralsnog waren zij nog niet volledig overtuigd van het door de regering gestelde.

Zij verwezen naar hetgeen de regering zelf opmerkt over conglomeraten in de notitie EG en financiële dienstverlening. Daaruit blijkt dat de regering op de toezichtproblemen die zich in verband daarmee kunnen voordoen zelf niet geheel gerust is.

In concernverband kunnen voor de verzekeringspoot problemen ontstaan als andere concern-onderdelen een slechte ontwikkeling te zien geven, zeker indien bijvoorbeeld verplichtingen worden aangegaan om bij te dragen in de schulden ervan. De P.v.d.A.-leden zouden zich kunnen voorstellen dat voor bepaalde handelingen (die tot verplichtingen ten aanzien van andere concern-onderdelen leiden) een mededeling vooraf aan de Verzekeringskamer moet worden gedaan, zodat deze – zoals hiervoor ook reeds door deze leden is betoogd voor andere situaties – zonodig tijdig kan bijsturen. Deze nader te omschrijven handelingen zouden daarom niet dan na een bepaalde termijn geëffectueerd mogen worden. Zou dit niet een adequate vervanging voor een algeheel concerttoezicht kunnen zijn?

De leden van de V.V.D.-fractie waren met de regering van mening dat de uitbreiding tot concerttoezicht niet wenselijk is. De wijziging van het toezichtstelsel in dit kader, zou strijdig zijn met het streven naar terughoudendheid bij regelgeving en met de algemene fusiewet. Bovendien zal de Verzekeringskamer door middel van een aanwijzing, thans nieuw in te voeren instrument tijdig kunnen optreden. Deze leden achtten dit instrument voldoende vergaand.

6. Garantierегeling

De leden van de C.D.A.-fractie waren met de regering van mening, dat een garantiefonds of een risicoregeling moet worden afgewezen op grond van de daarvoor aangegeven argumenten.

Vooralsnog de risico's, dat het verantwoordelijkheidsbesef afneemt bij de verzekeraars, buitenlandse verzekeraars buiten de regeling kunnen blijven en ook de concurrentieverhoudingen verstoord kunnen worden wogen bij deze leden zwaar. Het huidige en het verscherpte toezicht zal geen absolute waarborgen kunnen scheppen, maar wel grote garanties kunnen geven voor verzekerden, dat hun rechten gewaarborgd kunnen blijven.

Deze leden vroegen of een overlegprocedure is voorzien, waarbij de Verzekeringskamer samen met het Verbond van Verzekeraars kan zoeken naar oplossingen, bijvoorbeeld overname, fusie of anderszins, wanneer een verzekeraar insolvent is geworden. Zij wezen hierbij op het voorbeeld van de hypotheekbanken, die dankzij overleg, op initiatief van De Nederlandsche Bank, hun werkzaamheden konden voortzetten, toen hun solvabiliteit en liquiditeit in gevaar kwamen.

Is de Verzekeringskamer is staat, gelet op de vereiste kwaliteit van de medewerkers en de toenemende werkdruk door het verscherpte toezicht, aan de eisen te voldoen of is uitbreiding c.q. reorganisatie noodzakelijk?

Deze leden zouden gaarne informatie ontvangen over de kosten van het toezicht in relatie tot de door verzekerden opgebrachte premies.

In hoeverre kan strijdigheid ontstaan tussen het fiscale winstbegrip en de eisen gesteld aan technische voorzieningen, solvabiliteit en liquiditeit? Als door toeneming van premieontvangsten de solvabiliteit moet toenemen, is dan versterking hiervan als kosten te beschouwen?

In een afzonderlijke notitie (20 884, nr. 4) wijst de Minister van Financiën een garantierегeling af, zo constateerden de leden van de P.v.d.A.-fractie. Dit onderwerp vindt in het onderhavige wetsvoorstel dan ook geen regeling. Indien een garantierегeling zou moeten worden gerealiseerd, acht de minister een wettelijke verbindende regeling onontkoombaar, omdat naar zijn mening niet valt aan te nemen dat de benodigde middelen voor een vrijwillige regeling steeds bijeen kunnen worden gebracht.

De leden van de P.v.d.A. betreurden vooralsnog het afwijzend standpunt van de minister. Zij onderschreven dat het toezicht op het verzekeringswezen in Nederland goed is geregeld en dat de kansen op een noodgedwongen beroep op een garantierегeling klein zijn en door de verdere uitbreiding van de bevoegdheden die dit wetsvoorstel beoogt nog kleiner kunnen worden. Met de Verzekeringskamer oordeelden zij echter dat zich ten aanzien van een individuele verzekeraar niettemin een calamiteit van zodanige omvang zou kunnen voordoen, dat grote schade voor verzekeringsnemers en verzekerden optreedt. Kleine kansen blijven kansen en kleine kansen met grote gevolgen vormen te zamen een te bestrijden risico van voldoende omvang. Zij beschouwen een garantierегeling als een logisch onderdeel van een stelsel van primair normatief toezicht; de aanwezigheid van zo'n regeling kan een natuurlijke rem vormen op wensen om tot een meer materieel toezicht te komen. De leden van de P.v.d.A.-fractie viel in dit verband op dat binnen de EG met

name het Verenigd Koninkrijk, dat eveneens een normatief toezicht hanteert, een vrij uitgebreide wettelijke garantieregeling heeft, die kennelijk goed functioneert. De discussie over een garantieregeling werd actueel door het faillissement van De Wereld begin jaren '80.

Voorkomen moet worden dat aan het loutere feit dat zich sindsdien geen calamiteiten hebben voorgedaan te veel gewicht wordt toegekend. Dit is inherent aan de kleine kansen waarover deze leden eerder spraken. Zou het oordeel van de minister gelijklopend zijn geweest indien zich in 1988 onverhoopt een calamiteit had voorgedaan? Is hij met de leden van de P.v.d.A.-fractie van mening dat de discussie over een garantieregeling onontkoombaar politiek zal worden heropend zodra zich weer een calamiteit voordoet en dat dit laatste niet is uit te sluiten?

De Verzekeringskamer stelt dat aan de opstelling van het Verbond met Verzekeraars in Nederland groot belang moet worden gehecht. Naarmate het Verbond duidelijker bereid is om bij voordoende of dreigende confitures op constructieve wijze te pogen catastrofale gevolgen voor verzekerden te voorkomen, zou een garantieregeling naar diens oordeel minder nodig zijn. De Verzekeringskamer constateert dat het advies van het Verbond over de notitie van de minister weinig biedt op dit punt en de leden van de P.v.d.A.-fractie onderschreven dat. De minister acht een wettelijk bindende regeling dan ook onontkoombaar, omdat hij twijfelt aan vrijwillig optreden. De leden van de P.v.d.A.-fractie meenden dat deze stellingnamen de wenselijkheid van een wettelijke garantieregeling onderstreepten. Is de minister overigens bereid om het Verbond te vragen zich duidelijker uit te spreken over de constructieve bereidheid waarop de Verzekeringskamer doelt?

Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie opgevallen dat de minister in zijn notitie geen onderscheid aanbrengt naar branches. Hij neemt impliciet als uitgangspunt dat een garantieregeling voor alle branches zou gelden, voorzover daarbij natuurlijke personen verzekerd zijn. Bovendien neemt hij als stelling in dat alleen integrale dekking zinvol is.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden zich een naar branches beperkte garantieregeling echter kunnen voorstellen, zonder hierover een definitief oordeel uit te willen spreken. In de V.S. bestaat kennelijk een dergelijk onderscheid. In Nederland kennen we reeds garantieregelingen voor de verplicht verzekerde risico's (aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en kernongevallen). Er zijn andere verzekeringen die niet wettelijk verplicht zijn, maar toch in de praktijk onontkoombaar zijn gelet op de enorme financiële risico's van onverzekerd zijn voor de meeste inkomensgroepen (bijvoorbeeld ziektekostenverzekering). Wil de minister zijn algemene argumenten voor en tegen een garantieregeling nader nuanceren per branche? Is hij bijvoorbeeld even sterk gekant tegen een garantieregeling voor ziektekosten als voor autoschade (caso)? Wil de minister aangeven waarom zijn algemene argumenten tegen een garantieregeling kennelijk niet opgaan voor de verplichte verzekeringen, waarin wel een garantieregeling gecreëerd? De leden van de P.v.d.A.-fractie waren met de Verzekeringskamer van oordeel dat de effectiviteit en het nut voor betrokkenen niet staat of valt met een integrale dekking via de garantieregeling. Voor de potentieel gedupeerden geldt stellig dat iets beter is dan niets en een beperktere dekking (bijvoorbeeld tot 80%) kan effectief zijn om tot een portefeuilleoverdracht te komen, zoals de Verzekeringskamer opmerkt. Deelt de regering bij nader inzien deze stellingname?

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden zich wel vinden in de bespreking van de verschillen tussen bank- en verzekeringswezen en de verschillen in te verwachten beroep op een garantieregeling die hieruit voortvloeit. Deze redenering leidt overigens slechts tot de conclusie dat de kans op een beroep kleiner is, maar nog niet afwezig. Deze kleinere kansen op een beroep op de regeling zullen, zo nemen deze leden aan,

ook leiden tot minder grote financiële consequenties voor verzekeraars van het instandhouden van een garantieregeling dan in het bankwezen. Zien deze leden dat juist?

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren bevreemd over de eenzijdige bespreking van de gevolgen van de open Nederlandse en EG-markt voor verzekeraars. Slechts wordt gewezen op de extra moeilijkheden die dit met zich meebrengt voor het handhaven van een garantieregeling. Er is echter ook een andere kant aan deze zaak, namelijk de extra risico's die een verdere opening van de EG-markt voor individuele verzekeraars kan meebrengen. De Verzekerkamer duidt hier ook op. De minister spreekt naar het oordeel van de leden van de P.v.d.A.-fractie ook ten onrechte van een open markt «waar buitenlandse verzekeraars vrijelijk hun diensten kunnen aanbieden». Voor het uitoefenen van het verzekeringsbedrijf dienen deze buitenlandse verzekeraars hier toch gevestigd te zijn en een vergunning te hebben? Deze vestigingen zouden zonder veel problemen, zo dachten de leden van de P.v.d.A.-fractie, in de garantieregeling kunnen worden betrokken. Dit zou een vergunningsvereiste kunnen. Ook na implementatie van de tweede coördinatierichtlijn schadeverzekeringsbedrijf blijft het vestigingsvereiste voor massarisico's – waarvoor de garantieregeling primair van betekenis is – bestaan en zelfs voor de grote risico's wordt een vergunningsvereiste niet uitgesloten, zo dachten deze leden.

Wil de regering op deze stellingname van de leden van de P.v.d.A.-fractie reageren en ook de verenigbaarheid met de diverse EG-richtlijnen van een wettelijke verbindende garantieregeling nader toelichten?

Tenslotte vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie of bij het voorbereiden van de notitie over de garantieregeling is nagedacht over mogelijke wettelijke vormgevingen van zo'n regeling. Aan welke constructie zou met name te denken zijn en is dit wetstechnisch eenvoudig of meer gecompliceerd te regelen? Is ook nagedacht over de organisatorische en financiële instrumentatie van een garantieregeling? Wie zou de regeling uitvoeren? Vergt een garantieregeling fondsvorming, zo ja, aan welke omvang en jaarlijkse bijdragen per premie gulden of verzekerd risico dient dan te worden gedacht?

Het leek de leden van de P.v.d.A. uiterst gewenst om een finaal oordeel over een garantieregeling te kunnen vormen op basis van dergelijke globale gegevens over één of meer praktische modellen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onderdeel B

Bij onderdeel a van het derde lid van het voorgestelde artikel 34 viel het de leden van de P.v.d.A.-fractie op dat de stille curatele niet expliciet wordt gebonden aan hetgeen in de voorafgaande aanwijzing aan de verzekeraar is aangezegd. De tekst op zichzelf lijkt mogelijk te maken dat de stille curatoren in feite de gehele bedrijfsleiding overnemen. Is dat inderdaad de bedoeling?

Bij het vijfde lid viel de leden van de P.v.d.A.-fractie het verschil op met de bewoordingen die voor vergelijkbare doeleinden in de situatie van toepassing van de noodregeling worden gebezigd in artikel 70 WTV (leden drie, vier, vijf en zes). Wil de regering toelichten welke gevolgen de verschillen in formulering hebben? Is het wel reëel om breeduit te spreken over «de organen» van de verzekeraar, indien de verzekeraar zijn zetel in het buitenland heeft?

De voorzitter van de Commissie,
Joekes

De griffier van dit verslag,
Coenen