

Vergaderjaar 1988–1989

20 884

## Wijziging van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf

Nr. 7

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 maart 1989

#### 1. Inleiding

De ondergetekenden hebben met voldoening kennis genomen van de positieve benadering van het wetsvoorstel door de leden van de vaste Commissie voor Financiën.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen waarom nog een apart wetsvoorstel in voorbereiding is om de rechtsbijstandverzekering onder toezicht te brengen en of dit voorstel niet gelijktijdig had kunnen worden ingediend met het onderhavige.

Bij de verwerking van Europese richtlijnen in de toezichtswetgeving wordt sedert enige tijd als beleidslijn aangehouden dat voor iedere richtlijn een apart wetsvoorstel wordt ingediend. Eventuele vertraging bij een wetsvoorstel leidt dan immers niet automatisch tot vertraging bij de verwerking van andere richtlijnen. Overigens moge voor een goed begrip nog worden opgemerkt dat het wetsvoorstel tot aanvulling van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf met bepalingen omtrent rechtsbijstandverzekering niet ten doel heeft de rechtsbijstandverzekering onder toezicht te brengen. Deze verzekeringsvorm staat immers al van oudsher onder toezicht. Het wetsvoorstel strekt ertoe uitvoering te geven aan de richtlijn rechtsbijstandverzekering (87/344/EEG, PbEG L 185 van 4 juli 1987).

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of de regering alsnog de adviezen van de Verzekeringskamer en van het Verbond van Verzekeraars in Nederland wil inwinnen – indien nog niet geschied – en aan de Kamer wil overleggen.

De ingewonnen adviezen van de Verzekeringskamer van 9 december 1987 en van het Verbond van Verzekeraars in Nederland van 8 december 1987 zijn als bijlage bij deze memorie van antwoord gevoegd.<sup>1</sup>

Deze leden vroegen of en in hoeverre de tweede richtlijn schadeverzekering en de mogelijke verzelfstandiging van de Verzekeringskamer gevolgen kunnen hebben voor de materie die thans regeling vindt.

Voor zover thans valt te voorzien zullen noch de tweede richtlijn schadeverzekering (88/357/EEG, PbEG L 172 van 4 juli 1988) noch de

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek

mogelijke verzelfstandiging van de Verzekeringskamer gevolgen hebben voor de onderhavige materie. De tweede richtlijn schadeverzekering betreft in het bijzonder de vrijheid van dienstverrichting voor delen van het schadeverzekeringsbedrijf voor alle Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen (EG). De in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde nieuwe bevoegdheden houden geen verband met de tot nu toe in Europees verband geharmoniseerde regelgeving. Een eventuele verzelfstandiging van de Verzekeringskamer zal in beginsel niet hoeven te leiden tot aanpassing van de wettelijke bevoegdheden, zo blijkt uit het rapport van de werkgroep Verzelfstandiging Verzekeringskamer. De aanbevelingen van de werkgroep hebben enkel betrekking op de bestuurlijke status van de Verzekeringskamer.

Deze leden vroegen voorts welke verdere wijzigingen van de Wet toezicht verzekeringsovername nog zijn te verwachten en met welke strekking en wanneer.

De volgende wijzigingen worden in de Wet toezicht verzekeringsovername (WTV, Stb. 1986, 638) voorzien:

- Een wetsvoorstel tot aanvulling van de WTV met bepalingen omtrent rechtsbijstandverzekering. Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de richtlijn rechtsbijstandverzekering. Ingevolge dit wetsvoorstel zullen rechtsbijstandverzekeraars voortaan, om belangenconflicten zoveel mogelijk te voorkomen, de branche rechtsbijstand slechts volgens de in het wetsvoorstel toegestane methoden mogen uitoefenen. Voorts worden bepaalde waarborgen voorzien ter bescherming van de verzekerde. De Raad van State heeft op 15 februari 1989 over dit wetsvoorstel advies uitgebracht.

- Een wetsvoorstel tot wijziging van de WTV in verband met de tweede richtlijn schadeverzekering. Deze richtlijn geeft enerzijds een aanvulling op de eerste richtlijn schadeverzekering en stelt anderzijds regels vast ter vergemakkelijking van de vrijheid van dienstverrichting in de Gemeenschap. Het belangrijkste onderwerp betreft de toegang tot de dienstverrichting. Dit wetsvoorstel is op dit moment in voorbereiding.

- De onderhandelingen over een overeenkomst tussen de EG en Zwitserland betreffende de toegang tot het schadeverzekeringsovername zijn gaande. Eventuele totstandkoming zal leiden tot wijziging van de WTV.

- Binnenkort zullen de besprekingen beginnen over een voorstel voor een richtlijn tot wijziging van de eerste richtlijn schadeverzekering voor de vrijheid van dienstverrichting wat betreft de wettelijke aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen.

- Eveneens zullen dit jaar besprekingen beginnen over een voorstel voor een tweede richtlijn levensverzekering met betrekking tot de vrijheid van dienstverrichting in het individuele verzekeringsovername.

- Met betrekking tot de kwestie van de ondertoezichtstelling van natura-uitvaartverzekeraars heb ik in mijn brief van 19 september 1988 (kamerstukken II 1987-1988, 19 329, nr. 17) aangegeven dat tegen ondertoezichtstelling van natura-uitvaartverzekeraars geen principiële argumenten zijn aan te voeren. Om te kunnen bepalen welke toezichtseisen daarbij gesteld moeten worden vindt thans door de Verzekeringskamer een nader onderzoek bij deze bedrijfstak plaats. Het is de verwachting dat dit onderzoek dit jaar zal worden afgerond waarna uw Kamer op de hoogte zal worden gesteld van de resultaten van dat onderzoek. Een en ander kan mogelijk tot wijziging van de WTV leiden.

- In het voorjaar van 1988 is een begin gemaakt met de behandeling door een werkgroep van de Raad van Ministers van de EG van een voorstel voor een richtlijn betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening van verzekeringsovername (PbEG C 131 van 18 mei 1987). De huidige voorschriften ten aanzien van de jaarrekening van verzekeringsovername zijn opgenomen in titel 9 van Boek 2 van

het Burgerlijk Wetboek en in het Statenbesluit schade- en levensverzekeringsbedrijf (Stb. 1987, 291). Aanvaarding van deze ontwerp-richtlijn zal tot aanpassing van die voorschriften leiden. Aanpassing van de WTV lijkt thans niet noodzakelijk. Er valt op dit moment nog geen indicatie te geven wanneer deze richtlijn tot stand zal komen.

– Tot slot wordt vermeld, hoewel niet leidend tot een wijziging van de WTV, de richtlijn krediet- en borgtochtverzekering (87/345/EEG, PbEG L 185 van 4 juli 1987). Teneinde uitvoering te geven aan deze richtlijn zal een aantal uitvoeringsbesluiten van de WTV moeten worden aangepast. De richtlijn voorziet in de afschaffing van het vereiste van gespecialiseerde uitoefening van de betrokken branches. Voor de branche Krediet worden daartoe waarborgen geëist. Deze waarborgen betreffen de vorming van een egalisatievoorziening, een verhoging van het minimum bedrag van het garantiefonds, een langere referentieperiode voor de berekening van de gemiddeld betaalde schade bij de berekening van de solvabiliteitsmarge en het ter beschikking van de toezichthoudende autoriteit houden van boekhoudkundige staten.

Het antwoord op de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie of de Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars in Nederland ook naar hun mening zijn gevraagd ten aanzien van dit wetsvoorstel luidt bevestigend. Voor de inhoud van hun advies wordt verwezen naar de bijlage bij deze memorie van antwoord.

## **2. Overwegingen versterking toezichtsbevoegdheden**

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of bij een verdergaande Europese samenwerking Nederland niet gedwongen zou kunnen worden min of meer over te gaan tot materieel toezicht.

De ondergetekenden zijn van mening dat een verdergaande Europese samenwerking geenszins met zich behoeft mee te brengen dat het normatieve toezichtsstelsel in Nederland zal moeten worden vervangen door een materieel toezichtsstelsel. Het normatieve toezichtsstelsel heeft de vrijheid van bedrijfsbeleid tot uitgangspunt. Het laat de verzekeraars in beginsel vrij om hun bedrijfsbeleid naar eigen inzicht te bepalen mits zij voldoen aan algemene wettelijke normen van in hoofdzaak financiële aard. In een dergelijk systeem berust de verantwoordelijkheid voor de tarifiering, de polisvoorwaarden, de risico-acceptatie en het beleggingsbeleid bij de verzekeraar. Omdat dit toezicht voornamelijk achteraf plaatsvindt is dit een repressief stelsel. Het materiële toezichtssysteem volstaat niet met algemene financiële normen. De toezichthouder geeft daarenboven een aantal feitelijke voorschriften met betrekking tot elk van bovengenoemde terreinen. Deze voorschriften vooraf ten aanzien van het bedrijfsbeleid zijn soms zeer gedetailleerd en grijpen daardoor diep in het bedrijfsbeleid in. In dit stelsel is sprake van preventief toezicht.

De voordelen van het normatieve toezichtsstelsel boven het materiële toezichtsstelsel liggen in de eerste plaats in het feit dat de verantwoordelijkheid voor de beleidsbeslissingen voor een verzekeraar bij het bestuur van de onderneming ligt en niet in meer of mindere mate verschuift naar de toezichthouder. In een materieel toezichtssysteem kan de strakke regulering de onderlinge prijs- en produktconcurrentie soms aanzienlijk verminderen. Daardoor is er minder ruimte voor produktinnovatie en kan de dienstverlening aan de verzekerden in mindere mate worden afgestemd op hun individuele wensen. Het materiële systeem werkt derhalve verstarring en efficiency-verlies in de hand omdat het de werking van de markt beperkt en aldus aan een efficiënte allocatie van middelen in de weg staat.

Overigens zij er op gewezen dat beide toezichtsstelsels gelijkwaardig zijn uit hoofde van de bescherming van verzekerden. Nergens blijkt dat in een normatief toezichtsstelsel meer faillissementen zouden voorkomen

dan in een materieel toezichtsstelsel. In de tweede plaats biedt het normatieve systeem grote voordelen ingeval in Europees verband wordt overgegaan tot harmonisatie van het toezicht. Het normatieve systeem noopt immers tot aanzienlijk minder regelgeving.

Nederland is op grond van het voorgaande een uitgesproken voorstander van het normatieve systeem en bepleit dit ook in de Gemeenschap. Het verheugt de ondergetekenden dan ook dat dit standpunt door de Tweede Kamer wordt ondersteund. De aangegeven voordelen van het normatieve systeem kunnen er hopelijk voor zorgdragen dat dit systeem meer ingang vindt in de Gemeenschap. Een belangrijke recente ontwikkeling in die richting is de totstandkoming van de tweede richtlijn schadeverzekering: voor grote industriële, commerciële en professionele risico's mogen de Lid-Staten namelijk geen goedkeuring of systematische mededeling meer eisen van de algemene en bijzondere voorwaarden van de verzekeringspolissen en van de tarieven. Met dit verbod is men voor deze risico's in EG-verband in feite overgestapt op een systeem van normatief toezicht. Bovendien is hiermee aangetoond dat de uitkomst van de Europese samenwerking niet tot de grootste gemene deler behoeft te leiden. De ondergetekenden spreken de verwachting uit dat op den duur ook bij de massarisico's de coördinatie van het toezicht zich in dezelfde richting zal gaan bewegen. Nederland zal daarom in Europees verband normatief toezicht met klem blijven bepleiten.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of bij een aanwijzingsbevoegdheid de verliezen die in sommige branches gedurende een aantal jaren zijn opgetreden, hadden kunnen worden voorkomen, onder andere door de felle premieconcurrentie te matigen. In aansluiting hierop wilden zij weten hoe de Verzekeringkamer heeft gehandeld en hoe zij in de toekomst denkt te handelen bij een dergelijke concurrentie.

Hierover zij ten eerste opgemerkt, dat binnen het gekozen stelsel van toezicht het aanwijzingsrecht niet de bedoeling heeft de concurrentie op de markt te matigen, maar de belangen te beschermen van degenen die als verzekeringnemers, verzekerden of gerechtigden op uitkeringen betrokken zijn of zullen worden bij verzekeringsovereenkomsten (nieuw artikel 34, eerste lid). Het geven van voorschriften voor het niveau van premies voor een branche zou bovendien slecht passen in het stelsel van normatief toezicht.

Ten tweede is van belang dat het aanwijzingsrecht naar zijn aard bedoeld is voor toepassing in individuele gevallen en niet voor het geven van algemene voorschriften. Daarbij zij bedacht dat uit toezichtsoogpunt de solvabiliteit van de verzekeraar voor het geheel van de werkzaamheden wordt beoordeeld en dat het een verzekeraar vrij staat om een bedrijfsbeleid te voeren, waarbij verliezen in een bepaalde branche om commerciële redenen worden aanvaard en worden opgevangen met winsten in andere branches. Het bestaan van verliezen in een branche is daarom op zich geen reden om in te grijpen. De Verzekeringkamer oefent uiteraard toezicht op de financiële positie van de betrokken individuele maatschappijen uit. Indien in een branche structureel verliezen optreden kan de Verzekeringkamer in overleg treden met het georganiseerde bedrijfsleven over de situatie. Hoe in concrete gevallen ten aanzien van een enkele verzekeraar of een branche wordt opgetreden kan niet worden aangegeven, omdat op grond van artikel 84 WTV de Verzekeringkamer verplicht is tot geheimhouding daarvan.

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten voor de toekomstige besluitvorming in het kader van het streven om normatief toezicht zoveel mogelijk te handhaven, onder toevoeging van elementen van materieel toezicht waar dat echt nodig is, een nader inzicht geboden in materiële

toezichtselementen zoals die in andere EG-Lid-Statens bestaan. Zij vroegen in hoeverre de Europese integratie zal nopen tot enige concessies op dit punt.

Allereerst zij opgemerkt dat het beeld van de normatieve en materiële toezichtsstelsels niet zwart-wit is doch dat verschillende gradaties bestaan. In een groot aantal Lid-Statens bestaat regelgeving met betrekking tot goedkeuring vooraf van de tarieven en premies. Voorts wordt vooraf geoordeeld over algemene en bijzondere polisvoorwaarden, formulieren en andere documenten waarvan de onderneming gebruik wil maken in haar betrekkingen met de verzekeringnemers. Tevens dienen wijzigingen daarin ter goedkeuring te worden voorgelegd. Overigens bestaat noch bij ondergetekenden, noch bij de Verzekeringkamer een volledig beeld van de materiële elementen in de toezichtsstelsels van de andere EG-Lid-Statens. Deze zijn ook slechts van belang voor zover zij een rol spelen bij het proces van coördinatie van de nationale wetgeving van de Lid-Statens. De belangrijkste elementen zijn hierboven aangegeven. Ondergetekenden zijn er niet van overtuigd dat Europese integratie zal moeten leiden tot een meer materieel toezichtsstelsel in Nederland. Verwezen wordt naar het eerdere antwoord in deze paragraaf over normatieve en materiële toezichtsstelsels naar aanleiding van de vraag van de fractie van het C.D.A.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of de regering voor elk of enkele jaren tussen 1980 en 1988 financiële gegevens over een nader aangegeven lijst van onderwerpen kan leveren over verzekeringsmaatschappijen, waar mogelijk en zinvol gesplitst naar schade- of levensverzekeraars en verzekeraars met zetel in Nederland, in een andere EG-Lid-Staat of buiten de EG.

Als bron zijn gepubliceerde gegevens van de Verzekeringkamer gebruikt. Als jaren zijn gekozen 1981, 1984 en 1987, dat wil zeggen drie-jaars intervallen teruggerekend vanuit het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar zijn. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat de huidige sector- en branche-indeling pas met de inwerkingtreding van de Wet toezicht (schade)verzekeringbedrijf, in 1986 voor schadeverzekeraars en in 1987 voor levensverzekeraars, wordt gevolgd. Om die reden is afgezien van een uitsplitsing van de aantallen verzekeraars naar branche. Ook zijn bepaalde gegevens die tegenwoordig wel worden gevraagd, zoals bij voorbeeld naast de aanwezige solvabiliteitsmarge ook de vermelding van de vereiste solvabiliteitsmarge, voor eerdere jaren nog niet beschikbaar.

A. Aantal onder toezicht staande verzekeraars per sector

	1981	1984	1987
<b>Levensverzekeraars met zetel:</b>			
– in Nederland*	78	78	84
– in andere EG-Lid-Statens	8	6	7
– buiten EG	4	5	5
	90	89	96
<b>Schadeverzekeraars met zetel:</b>			
– in Nederland	227	224	238
– in andere EG-Lid-Statens	93	95	101
– buiten EG	52	48	42
	372	367	381

\* Voor 1981 en 1984 inclusief spaarkassen (6 respectievelijk 7) en begrafenisfondsen (11 respectievelijk 10). Onder de WTV worden deze instellingen als verzekeraars aangemerkt.



B. Aantal toetreders (nieuw toegelaten verzekeraars) per sector ten opzichte van het voorgaande jaar

	1981	1984	1987
Levensverzekeraars met zetel:			
– in Nederland	7	3	5
– in andere EG-Lid-Staten	1	0	1
– buiten EG	0	0	0
	8	3	6
Schadeverzekeraars met zetel:			
– in Nederland	5	5	12
– in andere EG-Lid-Staten	1	11	1
– buiten EG	2	0	0
	8	16	13

C. Marktaandelen van de twintig grootste verzekeraars

	1981	1984	1987
Levensverzekeraars			
– op basis van de premiereserve	93,9%	93,5%	93,0%
– op basis van de premies			88,4%
Schadeverzekeraars			
– op basis van de premies	72,2%	72,7%	65,6%

D. Aanwezige solvabiliteitsmarge (in miljoenen gulden)

	1981	1984	1987
Levensverzekeraars met zetel:			
– in Nederland	4 924	7 395	8 923*
– in andere EG-Lid-Staten			n.v.t.
– buiten EG			512**

\* Vereiste solvabiliteitsmarge: 5 303

\*\* Vereiste solvabiliteitsmarge: 298

	1981	1984	1987
Schadeverzekeraars met zetel:			
– in Nederland	4 244	5 768	7 029*
– in andere EG-Lid-Staten			n.v.t.
– buiten EG			401**

\* Vereiste solvabiliteitsmarge: 2 467

\*\* Vereiste solvabiliteitsmarge: 125

E.1 Balanstotalen (in miljoenen gulden)

	1981	1984	1987
Levensverzekeraars			
– binnenlandse	77 477	107 179	139 201
– buitenlandse			7 392
Schadeverzekeraars			
– binnenlandse	15 304	19 004	23 141
– buitenlandse	1 730	1 927	2 322

E.2 Beleggingen (in miljoenen guldens)

	1981	1984	1987
Levensverzekeraars			
– binnenlandse	68 662	94 727	122 432
– buitenlandse	2 519	3 950	6 567
Schadeverzekeraars			
– binnenlandse	12 882	16 076	19 364
– buitenlandse	1 483	1 767	1 969

E.3 Saldo van aan- en verkopen (als benadering van het kapitaalmarktaanbod) ten opzichte van het voorgaande jaar (in miljoenen guldens)

	1981	1984	1987
Levensverzekeraars			
– binnenlandse	4 890	7 832	8 484
– buitenlandse	369	602	969
Schadeverzekeraars			
– binnenlandse	1 111	695	1 046
– buitenlandse	82	117	231

Wegens de onvergelijkbaarheid van de cijfers van de Verzekeringkamer voor het kapitaalmarktaanbod met die van andere instanties is geen percentage van het totale kapitaalmarktaanbod te geven.

F. Deelnemingen over en weer tussen banken en verzekeraars

Onderstaand overzicht is gebaseerd op de door de Minister van Financiën verleende verklaringen van geen bezwaar op grond van artikel 81 WTV en artikel 25 toezicht kredietwezen (Stb. 1978, 225) en behoeft als zodanig geen exact beeld van bestaande deelnemingen te geven, vanwege onder andere verminderingen van deelnemingen.

F.1 Directe en indirecte deelnemingen van verzekeraars in banken

1. Nationale Nederlanden		
– Algemene Bank Nederland	13,78	%
– Amrobank	10,92	%
– Nederlandsche Middenstandsbank	14,1	%
– Westland/Utrecht Hypotheekbank	ca. 100	%
– Nationale Investeringsbank	6,75	%
– Vola	100	%
– AMSTGELD	100	%
2. AEGON		
– Amrobank	5	%
– Nederlandsche Middenstandsbank	11,6	%
– Friesch-Groningsche Hypotheekbank	100	%
– AEGON Hypotheekbank	100	%
– Van Haften & Co.	100	%
3. AMEV		
– Nederlandsche Middenstandsbank	5,7	%
– Crediet- en Depositokassen	45	%
– Friesch-Hollandsche Hypotheekbank	100	%
4. Delta Lloyd		
– Van Lanschot	5,4	%
5. Stad Rotterdam		
– N.V. Rohyp	100	%

6. Levob Groep B.V.		
– N.V. Onderlinge Voorzorg	100	%
7. De Centrale Verzekeringen N.V.		
– Hollandsche Koopmansbank	50	%
8. Lombard, Odier & Cie.		
– Kempen & Co.	10,2	%
9. A/S Investa		
– Staten Bank Holland N.V.	100	%
10. OHRA UA		
– London Amsterdam Merchant Bank	14,9	%
11. Nederlandsche Reassurantie Groep N.V.		
– Nationale Investeringsbank	5,025	%

## F.2 Directe en indirecte deelnemingen van banken in verzekeraars

12. Algemene Bank Nederland		
– Maas Lloyd	100	%
– Nieuw Rotterdam Beheer	20	%
13. Amrobank		
– Hudig Langeveldt Groep B.V.	20	%
14. Rabobank		
– Interpolis	10	%
15. Banque de Suez Nederland B.V.		
– N.V. Levensmij «Vie d'Or»	5 à 6	%
16. Amsterdamse Investeringsbank N.V.		
– N.V. Interborg	9,7	%

Deze leden vroegen voorts deze gegevens van een nader oordeel te voorzien dat de reeds aangehaalde argumentatie verdiept. De eerste belangrijkste ontwikkeling die tot versterking van het toezichtsinstrumentarium noodzaakt is het groeiende economische en maatschappelijke belang van het verzekeringsbedrijf. De bovenstaande gegevens vermeld in de overzichten E.1 tot en met E.3 tonen dit aan. Zo zijn de beleggingen van de binnenlandse levensverzekeraars van 1981 tot 1987 met 78 procent gestegen (van 68,7 tot 122,4 miljard gulden) en van de binnenlandse schadeverzekeraars in dezelfde periode met 50 procent (van 12,9 tot 19,4 miljard). Het totale kapitaalmarkt aanbod van de verzekeraars, benaderd door het saldo van aan- en verkopen, is met 66 procent gegroeid van 6 452 miljoen gulden in 1981 tot 10 730 miljoen gulden in 1987. Het zal duidelijk zijn dat de geconstateerde groei hoger is dan de groei van het bruto nationaal produkt in deze periode. Hieruit blijkt dat de betekenis van het verzekeringsbedrijf voor de economie en de maatschappij is gegroeid. De tweede belangrijke ontwikkeling is de toegenomen concurrentie op de Nederlandse verzekeringsmarkt die in sommige branches zelfs fel is. Dit blijkt tot op zekere hoogte uit de gegevens vermeld in de overzichten A en B. Het aantal onder toezicht staande levens- en schadeverzekeraars is in 1987 groter dan in 1981 en 1984. In elk van deze jaren zijn ook nieuwe verzekeraars getreden tot de verzekeringsmarkt. Overigens blijkt de toenemende concurrentie niet enkel uit totale aantallen aanbieders van verzekeraars, maar ook uit individuele premiestelling en winsten. Uit het bovenstaand overzicht C blijkt verder dat de marktaandelen van de twintig grootste verzekeraars, ondanks fusies en overdrachten van portefeuilles, niet zijn toegenomen en in de schadesector zelfs zijn afgenomen. Dit geeft naar onze mening aan dat de verzekeraars werkzaam zijn in een concurrerende markt.



De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen hoe de regering oordeelt over de door deze leden aangebrachte samenhang tussen een actieve informatieplicht van verzekeraars (dat wil zeggen zonder dat een gerichte vraag van de Verzekeringskamer is vereist) en de te verwachten efficiëntie en effectiviteit van de bevoegdheden tot handelen (waaronder het gericht opvragen van informatie) van de Verzekeringskamer. Deze leden hadden de indruk dat dit wetsvoorstel ter zake van handelingsbevoegdheden een duidelijke stap vooruit maakt, maar ter zake van de informatieverwerking relatief weinig biedt en daardoor de effectiviteit van de handelingsbevoegdheden wellicht onnodig beperkt.

Naar de mening van ondergetekenden wordt er bij deze vraag ten onrechte vanuit gegaan dat de WTV op het punt van de informatievoorziening van de Verzekeringskamer thans onvoldoende zou bieden. Ter toelichting diene het volgende. Jaarlijks dienen de verzekeraars staten in die tezamen een duidelijk beeld geven van het door de verzekeraar gevoerde beheer en van zijn financiële toestand (artikel 28, eerste lid, WTV). De Verzekeringskamer kan ook tussentijdse indiening van staten verlangen. Voorts verstrekt een verzekeraar aan de Verzekeringskamer de inlichtingen die zij voor het toezicht verlangt (artikel 31, eerste lid, WTV). Ook dient de externe accountant van een verzekeringsbedrijf desgevraagd de Verzekeringskamer alle inlichtingen te verstrekken die zij voor het toezicht nodig heeft (artikel 28, tweede lid, WTV). Artikel 28, tweede lid, WTV laat de mogelijkheid onverlet dat net als in het bankwezen de toezichthouder en de betrokken accountant overeenkomen dat met betrekking tot bepaalde situaties en ontwikkelingen ook actief informatie wordt verstrekt. In het verleden is niet gebleken dat verstrekte informatie naar hoeveelheid of naar tijdstip ontoereikend was. Uit dien hoofde is de toepassing van de bevoegdheden tot handelen niet verhinderd of beperkt. Ook gelet op de lasten voor verzekeraars dient naar ons oordeel terughoudendheid te worden betracht met het opleggen van extra informatieverplichtingen waarvan de noodzaak niet is aangetoond.

Op de vraag van genoemde leden of in het kort kan worden ingegaan op de stand van zaken in de besprekingen met het betrokken bedrijfsleven over het structuurbeleid, kan worden meegedeeld dat over het toekomstige structuurbeleid dit jaar overleg zal worden gevoerd met de toezichthouders en de representatieve organisaties. Daarover zal te gelegener tijd de Tweede Kamer worden geïnformeerd.

### **3. Uitbreiding inlichtingenplicht**

In verband met de voorgestelde bevoegdheid van de Verzekeringskamer om inlichtingen te vragen aan de houder van een deelneming in een verzekeraar van een belang van meer dan 15 procent stelden de leden van de fractie van het C.D.A. de vraag of door het tijdsverloop niet het gevaar bestaat dat de Verzekeringskamer te laat informatie verkrijgt, waardoor achteraf alleen de noodregeling nog soelaas biedt.

De ondergetekenden merken hierover op dat het recht van de Verzekeringskamer om inlichtingen in te winnen bij deelnemers in een verzekeraar uiteraard slechts zal worden uitgeoefend als er een concrete aanleiding voor is. Het betreft een extra instrument, naast de andere hiervoor genoemde mogelijkheden om gericht informatie te verkrijgen omtrent de gang van zaken bij een verzekeraar en de mogelijke rol van de deelnemer in deze verzekeraar. Dat er sprake zou kunnen zijn van een noodregelings situatie in verband met het te laat inwinnen van inlichtingen bij een verzekeraar komt ondergetekenden niet waarschijnlijk voor. Van een dreigende zorgelijke situatie zal de Verzekeringskamer langs andere weg, bij voorbeeld via de financiële staten, reeds op de hoogte kunnen zijn.

Deze leden vroegen of een meldingsplicht bij wijziging van deelnemingen niet te overwegen zou zijn.

Ondergetekenden wijzen erop dat deze kwestie nauw samenhangt met de vraag of een goedkeuringsvereiste bij het verwerven of het vergroten van deelnemingen in verzekeraars nodig is. Zoals uiteengezet in de paragrafen 3 en 5 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is niet gebleken dat de noodzaak bestaat om op dit punt de bevoegdheden van de Verzekeringskamer na hetgeen reeds is ingevoerd (zie onder meer artikel 81 WTV) en nu wordt voorgesteld uit te breiden. Argument tegen een dergelijke regeling is dat de betekenis van een goedkeuringsvereiste afhankelijk is van de voorwaarden die de Verzekeringskamer aan de verlening van de goedkeuring kan stellen. Probleem daarbij is om aan te geven aan de hand van welke maatstaven de Verzekeringskamer de ontvangen meldingen zou moeten beoordelen. Noch het tegengaan van deelnemingen en overnemingen als zodanig, noch het verbieden van bepaalde banden met verzekeringmaatschappijen wordt door de ondergetekenden beoogd. Ondergetekenden zien de invoering van een meldingsplicht als een stap in de richting van toetsing van deelnemingen in een verzekeraar. Dit zou op gespannen voet staan met het streven naar deregulering en met het afwijkende standpunt van de regering met betrekking tot de toetsing van fusies en overnemingen (kamerstukken II 1984-1985, 18 600 XIII, nr. 2, blz. 54/55). Voor de goede orde wordt opgemerkt dat deze materie in 1985 onderwerp van bespreking tussen de eerste ondergetekende en de Tweede Kamer is geweest naar aanleiding van een amendement bij het huidige artikel 81 WTV (kamerstukken II 1984-1985, 15 612, nr. 23).

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen waarom naast de uitbreiding van de inlichtingenplicht tot degenen die voor meer dan 15 procent deelnemen in een verzekeraar (artikel 31, tweede lid, nieuw onderdeel b), de grens van 15 procent ook niet wordt voorgesteld voor de inlichtingenplicht bedoeld in artikel 31, tweede lid, onderdeel c.

De ondergetekenden menen dat het belang van de bij een verzekeringsovereenkomst betrokkenen zulk een uitbreiding van de inlichtingenplicht niet vergt. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel zijn ondergetekenden ingegaan op de gevaren voor het bedrijfsbeleid van een verzekeraar indien de houder van een belang overwegende zeggenschap in een verzekeraar uitoefent. Bij een minderheidsdeelneming evenwel van een verzekeraar in andere ondernemingen of instellingen is dat gevaar niet aanwezig. Het ligt dan meer in de lijn van het toezicht om bij die verzekeraar zelf inlichtingen in te winnen (door toepassing van artikel 31, eerste lid) dan om bij de onderneming of instelling waarin een deelneming is verworven of vergroot, inlichtingen in te winnen. Uitbreiding van de inlichtingenplicht in de door de genoemde leden aangegeven richting is derhalve overbodig.

Deze leden stelden de vraag of de grens van 50% voor de Verzekeringskamer een belemmering heeft opgeroepen om de gewenste informatie te verkrijgen en in het bevestigende geval, hoe vaak dit is voorgekomen en hoe dit in die situatie wordt opgelost.

De vraag van deze leden kan ontkennend worden beantwoord. De geschetste situatie dat de desbetreffende inlichtingen niet konden worden ingewonnen, heeft zich niet voorgedaan.

Met betrekking tot de inlichtingenplicht, zoals geregeld in artikel 31, tweede lid, onderdelen b en c, vroegen zij verder of is overwogen de beperking tot verzekeraars met zetel in Nederland te nuanceren. Deze leden vroegen tevens of het in de praktijk wel eens moeilijkheden geeft

om de informatieplicht tot gelding te brengen jegens buitenlandse ondernemingen en instellingen die deelnemen in, of waarin wordt deelgenomen door, verzekeraars met zetel in Nederland en, in aanvulling daarop, of de aanscherping tot 15 % op dit punt extra problemen zal kunnen geven.

Hierop luidt het antwoord dat een dergelijke nuancering niet is overwogen. De Verzekeringskamer heeft sinds de inwerkingtreding van de WTV in 1986 nog geen ervaring opgedaan met de toepassing van de inlichtingenplicht ten aanzien van buitenlandse ondernemingen en instellingen. Van moeilijkheden is derhalve niet gebleken.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zijn in het bijzonder ingegaan op de wenselijkheid van een actieve informatieplicht voor een aantal financieel belangrijke activiteiten van een verzekeraar, te weten:

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

Met instemming vernamen de ondergetekenden dat indien met een aanwijzingsbevoegdheid effectief kan worden geopereerd, ook deze leden niet opteren voor een generiek goedkeuringsvereiste. Genoemde leden vroegen echter of de effectiviteit van een aanwijzingsbevoegdheid met name in de zin van preventie niet zou kunnen worden vergroot door een verdere uitbreiding van de informatieplicht, met name door de verzekeraar te verplichten de Verzekeringskamer tijdig op de hoogte te stellen van voornemens tot bepaalde financieel belangrijke activiteiten.

Ter inleiding wijzen de ondergetekenden erop dat aan verzekeringsmaatschappijen uit hoofde van het toezicht reeds uitgebreide financiële eisen worden gesteld. Deze eisen zijn bij het bedrijfsleven bekend en er wordt naar gehandeld. De toestand in het verzekeringsbedrijf geeft geen aanleiding tot twijfel op dit punt, ook daar verzekeraars gelet op het aanzien van de bedrijfstak en het vertrouwen bij het publiek zelf belang hebben bij naleving van de toezichtseisen. Nadere maatregelen met betrekking tot financiële activiteiten behoeven naar het oordeel van ondergetekenden niet te worden genomen. Genoemde belangrijke financiële activiteiten waren onderwerp van het amendement Kombrink van 4 september 1985 (kamerstukken II 1984-1985, 15 612, nr. 23), waarin een goedkeuringsvereiste voor deze categorie handelingen werd voorgesteld. De eerste ondergetekende heeft toen het amendement ontraden omdat een dergelijke bepaling ernstige additionele complicaties zou geven en, omdat de regering, aangezien zij het nut van algemene fusiewetgeving niet zag, uitbreiding van het toezicht op dit gebied niet passend achtte.

In aansluiting op dit eerder ingenomen standpunt kan nog het volgende worden opgemerkt. Twee van de vier categorieën activiteiten waaraan deze leden refereerden, vallen deels reeds onder het bestaande toezicht. Wanneer het geheel overnemen van de activa en passiva van andere ondernemingen en instellingen (categorie b) en een fusie (categorie c) gepaard gaan met de overdracht van een verzekeringsportefeuille dienen verzekeraars nu reeds toestemming van de Verzekeringskamer te verkrijgen (artikelen 51 en 53a WTV). De verwerving of vergroting van deelnemingen of zeggenschap in andere ondernemingen of instellingen, een en ander voor zover boven de 15% (categorie a), is naar strekking nauw verwant aan artikel 81, eerste lid, WTV, waarin voor deelnemingen van verzekeraars in banken boven de 15%, een verklaring van geen bezwaar is vereist. Voor de bezwaren tegen een dergelijke

regeling zij verwezen naar het eerder gememoreerde standpunt uit 1985, de beantwoording van de eerdere vraag met betrekking tot de meldingsplicht en het hierover opgemerkte in de paragrafen 3 en 5 van de memorie van toelichting. Financiële reorganisaties (categorie d) zijn voor het toezicht slechts van belang wanneer zij gevolgen hebben voor het nakomen door de verzekeraar van zijn verplichtingen jegens de verzekerden. Mocht een financiële reorganisatie de solvabiliteit en de technische voorzieningen in negatieve zin beïnvloeden, dan zal dit achteraf bij de jaarlijkse toezending van financiële gegevens van de verzekeraars aan de Verzekeringskamer blijken, waarna de Verzekeringskamer zonnodig in actie kan komen. De conclusie op grond van het bovenstaande met betrekking tot de categorieën a tot en met d is dat noch een goedkeuringsvereiste, noch een meldingsplicht voor deze financiële activiteiten wenselijk is. De WTV biedt reeds voldoende mogelijkheden voor adequaat toezicht.

Deze leden vroegen of de actieve informatieplicht voor verzekeraars zich ook zou moeten uitstrekken tot de betrokken houdstermaatschappijen en of dit oordeel gelijkkludend is voor de aangegeven vier categorieën van handelingen.

Het zal duidelijk zijn dat tegen de achtergrond van het hierboven gegeven negatieve oordeel over een actieve informatieplicht voor verzekeraars, dit oordeel evenzeer afwijzend is voor een dergelijke plicht voor houdstermaatschappijen. Bovendien wijzen de ondergetekenden op het op zich al ver gaande artikel 31, tweede lid, WTV, dat houdstermaatschappijen verplicht tot het desgevraagd verstrekken van inlichtingen aan de Verzekeringskamer.

Deze leden vroegen om een reactie op de overwegingen op grond waarvan zij deze suggesties deden.

De ondergetekenden zijn bij de beantwoording van de eerdere vragen reeds op de overwegingen van deze leden ingegaan.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen of de ondergetekenden van mening zijn dat de Verzekeringskamer in de praktijk voldoende tijdig op de hoogte geraakt van voornemens tot de financieel belangrijke activiteiten als boven geschetst om de informatieplicht en aanwijzingsbevoegdheid desgewenst preventief te kunnen benutten. Genoemde leden voegden daaraan de vraag toe hoe de informatievoorziening over genoemde activiteiten in de praktijk verloopt.

Het antwoord op de eerste vraag luidt bevestigend. De Verzekeringskamer verkrijgt de voor haar toezicht noodzakelijke informatie uit verschillende bronnen. De belangrijkste bron wordt gevormd door de staten en de jaarverslagen die een regelmatige stroom van gegevens over individuele verzekeringsmaatschappijen vormen. Ook aanvragen voor nieuwe vergunningen leveren gegevens over ontwikkelingen op. Voorts dienen persberichten, voorlopige aankondigingen, mailings en andere publiciteit in ruime zin als informatiebron. In sommige gevallen nemen verzekeringsmaatschappijen eigener beweging contact met de Verzekeringskamer op en worden in goed overleg door de verzekeraar voorgenomen beleidsbeslissingen besproken. In andere gevallen benaderen andere betrokkenen de Verzekeringskamer. Op de bevoegdheid van de Verzekeringskamer om inlichtingen in te winnen is in het voorgaande uitgebreid ingegaan.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen of de regering een preventieve, in tegenstelling tot repressieve, toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid in de situaties a tot en met d in beginsel gewenst acht, indien de belangen die in het geding zijn, de benutting van die bevoegdheid rechtvaardigen.

Nogmaals zij opgemerkt dat het aanwijzingsrecht een bevoegdheid van de Verzekeringskamer tegenover een verzekeraar is die zij kan uitoefenen indien zij zulks noodzakelijk acht in het belang van degenen die als verzekeringnemers, verzekerden of gerechtigden op uitkeringen betrokken zijn of zullen worden bij overeenkomsten van verzekering, gesloten of te sluiten door een verzekeraar (nieuw artikel 34, eerste lid). Het tijdstip waarop een aanwijzing wordt gegeven is ter beoordeling van de Verzekeringskamer. Dit kan in een vroeg stadium zijn en de facto zelfs een preventieve werking hebben, afhankelijk van de omstandigheden. Verwezen zij verder naar paragraaf 4 van de memorie van toelichting waar is opgemerkt dat door het aanwijzingsrecht het voorzorgskarakter van het toezicht aan betekenis wint.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. verwezen in dit verband naar het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening betreffende de controle op concentraties van ondernemingen. Deze verordening heeft nadrukkelijk ook betrekking op banken en verzekeraars. Zij vroegen wat op dit moment in de EG de stand van zaken is, de vooruitzichten voor aanneming door de Raad en de Nederlandse positie. Deze leden merkten op dat het hun bekend is dat de Nederlandse regering twijfels heeft op het punt dat deze verordening ook betrekking heeft op banken en verzekeraars. Zij vroegen waaruit de twijfels bestaan voor wat betreft het bank- en verzekeringswezen.

Thans wordt de verordening weer op werkgroepniveau besproken. De modaliteiten zijn onderwerp van discussie, waarbij standpunten nog sterk uiteenlopen en met name de grotere Lid-Staten op een andere lijn zitten dan de Europese Commissie. Nederland stemt in met het beginsel van toetsing op Europees niveau van fusies en ondernemingen van een bepaalde omvang. De bijzondere aandacht van de Nederlandse regering voor banken en verzekeraars komt voort uit de overweging dat op de betrokken ondernemingen anders dan in de meeste andere sectoren van de economie, toezicht wordt uitgeoefend door nationale autoriteiten. Anders dan een fusiebeleid, dat alleen de mededinging tot onderwerp heeft, wordt dit toezicht uitgeoefend in het belang van de financiële consumenten in ruime zin (depositohouders, spaarders, verzekerden en anderen). Tot dit toezicht behoort ook het tegengaan van een ongezonde ontwikkeling van het kredietwezen, onderscheidenlijk het verzekeringswezen, waarvan het beoordelen van mededinging deel uitmaakt.

De nuancering in het Nederlandse standpunt met betrekking tot de sectoren bank- en verzekeringswezen wordt ingegeven door het feit dat de banken en verzekeraars niet slechts onder het toezicht van de Nederlandsche Bank respectievelijk de Verzekeringskamer staan, maar bij concentraties tevens onder de toetsingsbevoegdheid van de Europese mededingingsautoriteit, namelijk de Europese Commissie, zouden komen. Deze dubbele beoordeling zou tot afstemmingsproblemen tussen de Europese en nationale autoriteiten kunnen leiden en daardoor tot onduidelijkheid bij de betrokken ondernemingen en instellingen. Op grond van het voorgaande streeft Nederland er naar dat bij de besluitvorming in het Adviescomité voor de mededinging voor de betrokken nationale toezichtsautoriteiten een plaats wordt ingeruimd naast de nationale mededingingsautoriteiten, zodat de Commissie de overwegingen die door de betrokken nationale toezichtsautoriteiten naar voren zijn gebracht uitdrukkelijk bij haar beslissing betreft. Dit is van belang omdat de Commissie in het voorstel een exclusieve bevoegdheid krijgt om te oordelen over fusies die onder de werking van de verordening vallen. In de tweede plaats acht de eerste ondergetekende de voor banken en verzekeraars in de ontwerp-verordening gehanteerde drempelwaarden voor de omzet van de bij een fusie of overneming betrokken



ondernemingen te laag. Volgens het oorspronkelijk voorstel zouden in Nederland niet slechts de grote banken en verzekeraars, maar liefst zevenentwintig banken en vierentwintig verzekeraars in principe onder de werking van de verordening vallen. Naar het voorkomt is het voorstel voor de toetsing van concentraties met een Europese dimensie op dit punt te ruim bemeten.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten op dat de preventieve goedkeuring door de Commissie ingevolge de Europese fusie-verordening gelijkenis vertoont met hun eigen voorstel voor actieve informatieplicht voor de eerder vermelde categorieën a tot en met d van financieel belangrijke activiteiten met een mogelijkheid voor de Verzekeringkamer om desgewenst via een aanwijzing in te grijpen vóór realisatie van de voornemens. Zij vroegen of de regering deze parallelie ook zag.

Ondergetekenden delen dit inzicht van deze leden. Een informatieplicht, met de mogelijkheid om preventief op te treden lijkt qua systematiek op een preventieve toetsing. Inhoudelijk gaat het echter bij een Europese fusieverordening en de genoemde uitbreiding van toezichtsbevoegdheden van de Verzekeringkamer om geheel verschillende zaken.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen of en zo ja op welke wijze de Verzekeringkamer in het algemeen een toereikend inzicht verkrijgt in de deelnemingen in een verzekeraar, anders dan door kredietinstellingen.

Zoals eerder aangegeven bij de beantwoording van de vraag over de wijze waarop de toezichthouder aan informatie komt, is de Verzekeringkamer in het algemeen goed op de hoogte van relevante feiten. Daarnaast kan de Verzekeringkamer, voor zover een betrokken verzekeraar daar zelf een beeld van heeft, langs de weg van de inlichtingplicht een toereikend inzicht verkrijgen in de deelnemingen in een verzekeraar.

Deze leden vroegen in aansluiting hierop of een meldingsplicht kan worden ingesteld voor deelnemingen boven 10% in verzekeraars, anticiperend op voorstellen van de Europese Commissie om een dergelijke meldingsplicht in te voeren.

Ondergetekenden zijn van oordeel dat uit hoofde van het toezicht op het Nederlandse verzekeringsbedrijf vooralsnog geen behoefte aan een dergelijke meldingsplicht bestaat. De EG-richtlijn heeft bovendien een andere achtergrond, namelijk de mededinging.

#### **4. Aanwijzingsrecht**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen zich af of door de invoering van een aanwijzingsrecht met daaraan gekoppeld de mogelijkheid van stille curatele het formele adviesrecht geheel overbodig wordt. Zij zouden zich kunnen voorstellen dat de Verzekeringkamer in bepaalde gevallen de voorkeur geeft aan een 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 Verzekeringkamer voor een bepaalde handeling of nalating van een handeling impliceert. Zij vroegen de regering op dit aspect van verantwoordelijkheidsoverneming in te gaan.

Zoals in paragraaf 4 van de memorie van toelichting is aangegeven, bestaat aan een formele regeling van het adviesrecht naast het aanwijzingsrecht geen behoefte, omdat het zowel wat betreft doelstelling, reikwijdte als uitoefeningscriteria daarmee op één lijn is te stellen. Beide hebben de bijstelling van het gehele bedrijfsbeleid of van één of meer



onderdelen daarvan in het belang van de verzekerden ten doel. Het aanwijzingsrecht is echter een doeltreffender instrument dan het adviesrecht, omdat een verzekeraar verplicht is de aanwijzing op te volgen. Daarom kan bij invoering van het aanwijzingsrecht het wettelijk geregelde adviesrecht komen te vervallen. Het staat de Verzekeringskamer overigens vrij om verzekeraars te adviseren en om met hen overleg te voeren, voorafgaand aan het geven van een aanwijzing. In het kader van het toezicht kan het verkieslijk zijn dat aan de formele fase van gebruik van het aanwijzingsrecht een informele overlegfase voorafgaat. Dit hoeft echter niet wettelijk te worden geregeld. Voorts blijkt publikatie van een advies vanwege de negatieve effecten voor de betrokken verzekeraar niet in alle gevallen de meest geëigende sanctie. Van de mogelijkheid tot publikatie gaat vooral een preventie werking uit. Daar het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van publikatie van een aanwijzing is ook om deze reden handhaving van het adviesrecht overbodig.

Bij de uitoefening van het aanwijzingsrecht is geen sprake van verantwoordelijkheidsovername. De verzekeraar dient zelf de desbetreffende maatregelen te nemen. De verzekeraar is en blijft verantwoordelijk voor het bedrijfsbeleid, zowel voor de situatie die aanleiding heeft gegeven tot het geven van de aanwijzing door de Verzekeringskamer als voor de wijze waarop zij aan een aanwijzing gevolg geeft. De Verzekeringskamer treedt bij haar bemoeienis met een verzekeraar niet in diens plaats.

Deze leden vroegen of het achterwege blijven van aanwijzingen van de Verzekeringskamer kan worden opgevat als een algehele goedkeuring van of het medeverantwoordelijkheid nemen voor het beleid van een verzekeraar door de Verzekeringskamer.

Uit het voorgaande antwoord mag duidelijk zijn dat naar het oordeel van de ondergetekenden de verantwoordelijkheid voor het beleid van een verzekeraar in een stelsel van normatief toezicht met vrijheid van bedrijfsvoering bij de verzekeraar zelf ligt. Het optreden van de Verzekeringskamer laat dit onverlet.

Deze leden vroegen of het wetsvoorstel bij gebruik van aanwijzingsrecht en stille curatele niet zou moeten voorzien in een verplichte consultatie van toezichthoudende organen in andere EG-Lid-Staten, op dezelfde voet als bij voorbeeld in artikel 54 WTV. Omgekeerd zouden wellicht ook verzoeken van die toezichthoudende organen moeten kunnen leiden tot toepassing van dit instrument.

Opgemerkt zij dat de verplichting van de Verzekeringskamer om alvorens zij een maatregel neemt toezichthoudende organen in andere EG-Lid-Staten op de hoogte te stellen voortvloeit uit de eerste richtlijnen schadeverzekering en levensverzekering en direct samenhangt met de daarin geregelde materie van het toezicht op de technische voorzieningen (artikel 54 WTV) en op de solvabiliteitsmarge (artikel 55 WTV). Omdat deze aspecten van het toezicht in Europees verband zijn gecoördineerd, zijn over deze verplichtingen expliciete bepalingen in de richtlijnen en dus ook in de WTV opgenomen. Wat betreft andere aspecten van het toezicht gelden de algemene bepalingen van de richtlijnen ingevolge welke de bevoegde organen van de Lid-Staten nauw samenwerken ten einde het toezicht op het directe verzekeringsbedrijf binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken. In voorkomende gevallen kan het wenselijk zijn dat de Verzekeringskamer een andere toezichthouder op de hoogte stelt, maar dat is aan haar zelf ter beoordeling. Inderdaad is het denkbaar dat een verzoek van een toezichthoudend orgaan aanleiding geeft tot een aanwijzing van de Verzekeringskamer. Gelet op het bovenstaande is een wettelijke bepaling naast de rechtstreeks uit de richtlijn voortvloeiende algemene verplichting tot samenwerking tussen de toezichthouders niet nodig.

Deze leden vroegen of er andere Lid-Staten van de EG zijn, die het toezichthoudende orgaan hebben omkleed met een vergelijkbare aanwijzings- en stille curatele-bevoegdheid.

Het antwoord hierop luidt bevestigend. Zowel in de toezichtswetgeving van bij voorbeeld de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn bepalingen opgenomen die de toezichthoudende organen vergelijkbare bevoegdheden geven.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen voorts of de regeling voldoende tot gelding kan worden gebracht jegens verzekeraars met zetel in het buitenland, hetzij in een andere Lid-Staat van de EG, hetzij buiten de EG, en of de aanwijzingen zich in die gevallen primair zullen richten tot de vertegenwoordiger in Nederland.

De vraag of een aanwijzing evenzeer aan een buitenlandse verzekeraar als aan een Nederlandse verzekeraar kan worden gegeven, kan bevestigend worden beantwoord, mits het bij een buitenlandse verzekeraar uitsluitend gaat om het door hem in Nederland uitgeoefende verzekeringsbedrijf. De aanwijzing richt zich tot de verzekeraar, hoewel de aanwijzing het handelen van de vertegenwoordiger kan betreffen. Publicatie van de aanwijzing heeft, vanwege de economische schade die openbaarmaking met zich mee kan brengen, effect ongeacht de zetel van de verzekeraar (zie voorgesteld artikel 34, derde lid, onderdeel b).

Bij stille curatele mogen alle of bepaalde organen van de verzekeraar, daaronder voor de toepassing van dit artikel de vertegenwoordiger begrepen, hun bevoegdheden slechts uitoefenen na goedkeuring door één of meer door de Verzekeringskamer aangewezen personen en met inachtneming van de opdrachten van deze personen (zie voorgesteld artikel 34, derde lid, onderdeel a). Voor wat betreft de buitenlandse verzekeraars zal het echter uitsluitend kunnen gaan om de bevoegdheden van de organen ten aanzien van bedrijfsuitoefening in Nederland.

Op grond van de artikelen 22 en 24 van de WTV stelt iedere verzekeraar met zetel in het buitenland een vertegenwoordiger aan. Deze is een natuurlijk persoon of een rechtspersoon die zijn woonplaats onderscheidenlijk zijn zetel in Nederland heeft. De vertegenwoordiger heeft ten aanzien van de uitoefening van het verzekeringsbedrijf in Nederland van rechtswege alle bevoegdheden die de verzekeraar bezit. Hij is verplicht daarvan gebruik te maken voor zover de Verzekeringskamer dat van hem eist en hij is gehouden namens de verzekeraar te voldoen aan de bij of krachtens de WTV gegeven voorschriften. Is de vertegenwoordiger een rechtspersoon, dan wijst hij op zijn beurt een natuurlijk persoon aan, die in Nederland zijn woonplaats heeft en die hem met uitsluiting van ieder ander vertegenwoordigt bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en bij de nakoming van zijn uit deze wet voortvloeiende verplichtingen. De aanwezigheid van een vertegenwoordiger bevordert derhalve dat de WTV ten aanzien van een buitenlandse verzekeraar tot gelding kan worden gebracht.

Het niet opvolgen van een aanwijzing of het niet verlenen van medewerking bij stille curatele is een economisch delict. De buitenlandse verzekeraar kan hiervoor worden veroordeeld. Op een buitenlandse verzekeraar is voorts van toepassing de sanctie van intrekking van de vergunning indien een verzekeraar ernstig in gebreke blijft te voldoen aan verplichtingen hem bij of krachtens de WTV opgelegd (artikel 59, eerste lid, onderdeel c en 60, eerste lid, onderdeel d, WTV).

Naar het oordeel van ondergetekenden kunnen het aanwijzingsrecht en de stille curatele gelet op het bovenstaande ten aanzien van buitenlandse verzekeraars voldoende tot gelding worden gebracht.

Deze leden vroegen om voorbeelden te geven van situaties en

aspecten van het bedrijfsbeleid waaraan de regering of de Verzekeringskamer met name denkt voor toepassing van het aanwijzingsrecht.

In beginsel kan het aanwijzingsrecht elke situatie en elk aspect van de uitoefening van het verzekeringsbedrijf betreffen. Bepalend is of er sprake is van situaties waar de belangen van bij de verzekeringsovereenkomst betrokkenen worden geschaad. De aanwijzing kan zich afhankelijk van de omstandigheden richten tot elk aspect van het bedrijfsbeleid, zoals de premies en tarieven, de polisvoorwaarden, de administratie en de advertering.

Deze leden vroegen voorts of ook aanwijzingen denkbaar zijn die ten aanzien van een onderdeel van het bedrijfsbeleid worden gegeven aan alle verzekeraars tegelijkertijd, bij voorbeeld ter zake van polisvoorwaarden en tarieven.

Het antwoord luidt ontkennend. Nogmaals zij erop gewezen dat het aanwijzingsrecht als toezichtsinstrument naar zijn aard bedoeld is voor toepassing in individuele gevallen. Voor toepassing ten aanzien van groepen verzekeraars heeft de wetgever dit instrument niet bedoeld. De Verzekeringskamer kan slechts algemene voorschriften aan alle verzekeraars geven in bij de wet voorziene gevallen, bij voorbeeld met betrekking tot technische voorzieningen ingevolge de artikelen 37, eerste lid, en 42, eerste lid, van de WTV in samenhang met artikel 3 van het Besluit technische voorzieningen (Stb. 1987, 553).

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden voorts vragen over de verhouding van de aanwijzing en de stille curatele tot de bijzondere maatregelen en de noodregeling. De breed geformuleerde belangen die de grondslag kunnen vormen voor het overgaan tot een aanwijzing en stille curatele, omvatten immers de belangen die bij voorbeeld aanleiding kunnen geven tot de bijzondere maatregelen. Zij vroegen of het bij voorbeeld denkbaar is dat het herstel van het niveau van de technische voorzieningen of de solvabiliteitsmarge in het vervolg ook wel wordt nagestreefd door de stille curatele op grond van artikel 34 in plaats van via de bijzondere maatregelen op grond van hoofdstuk V, de artikelen 54 tot en met 57, zonder het volgen van de in dat hoofdstuk genoemde procedures. Indien het de Verzekeringskamer inderdaad vrij staat om bepaalde doelen naar keuze te bereiken via, hetzij de stille curatele, hetzij de bijzondere maatregelen of de noodregeling, hechten deze leden aan een bespreking van de gevolgen van een keuze in termen van de te volgen procedure, wettelijke bevoegdheden en beroepsmogelijkheden.

Alvorens in te gaan op de vraag hoe de bijzondere maatregelen, bedoeld in de artikelen 54, 55 en 57 WTV, zich verhouden tot het aanwijzingsrecht en de stille curatele, wordt onderstaand eerst op deze maatregelen afzonderlijk ingegaan.

– Het voorgestelde artikel 34 heeft wat betreft het aanwijzingsrecht een zeer ruim toepassingsgebied, omdat het de Verzekeringskamer de bevoegdheid geeft de aanwijzingen te geven met betrekking tot het gehele bedrijfsbeleid van de verzekeraar of onderdelen daarvan mits zij de aanwijzing noodzakelijk acht in het belang van bij de verzekeringsovereenkomst betrokkenen. De aanwijzing is met redenen omkleed, bevat een termijn voor opvolging door de verzekeraar en wordt bij aangetekende brief verzonden (leden 1 en 2). De verzekeraar heeft de mogelijkheid om beroep in te stellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 87 WTV).

– De op grond van artikel 34 voorgestelde bevoegdheid van de Verzekeringskamer om een stille curatele in te stellen kan een even ruim terrein van het bedrijfsbeleid bestrijken als het aanwijzingsrecht. Tot stille curatele kan worden overgegaan ten eerste wanneer de Verzekeringskamer niet binnen veertien dagen na dagtekening van de aanwijzing

een haar bevredigend antwoord van de verzekeraar heeft ontvangen of wanneer naar de mening van de Verzekeringskamer niet of onvoldoende aan haar aanwijzing gevolg is gegeven (lid 3, aanhef) of ten tweede ook zonder voorafgaande aanwijzing wanneer het belang van de verzekeringsovereenkomst betrokkenen onverwijld ingrijpen noodzakelijk maakt (lid 4). De aanzegging geschiedt bij aangetekende brief (lid 3, onderdeel a). In het tweede geval dient de Verzekeringskamer de verzekeraar vooraf in de gelegenheid te stellen zijn mening over de onmiddellijke uitvoering te geven en is de aanzegging met redenen omkleed. Ingevolge artikel 87 WTV kan beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven worden ingesteld.

– Artikel 54 WTV geeft de Verzekeringskamer de bevoegdheid om een buitenlandse verzekeraar te verbieden om anders dan met haar schriftelijke machtiging over de in Nederland aanwezige waarden te beschikken, indien de verzekeraar niet voldoet aan de gestelde eisen met betrekking tot de technische voorzieningen (lid 1). Het verbod is met redenen omkleed en wordt door middel van een deurwaardersexploit ter kennis van de verzekeraar gebracht. Ingevolge artikel 87 WTV kan beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven worden ingesteld.

– Artikel 55 WTV schrijft voor dat een verzekeraar indien deze niet meer over de vereiste solvabiliteitsmarge beschikt binnen een bepaalde termijn bij de Verzekeringskamer een saneringsplan of een financieringsplan ter goedkeuring moet indienen (leden 1 en 2). De Verzekeringskamer kan wijzigingen in een goedgekeurd plan toestaan, bij gewijzigde omstandigheden in het plan eisen, of de goedkeuring intrekken (lid 4). De Verzekeringskamer kan zo nodig de andere toezichthouders informeren. Ingevolge artikel 87 WTV kan beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven worden ingesteld.

– Artikel 57 WTV hangt samen met artikel 55 WTV en betreft het geval dat de solvabiliteitsmarge is gedaald of zal dalen beneden het minimum garantiefonds en de verzekeraar derhalve een financieringsplan moet opstellen. De Verzekeringskamer heeft dan de bevoegdheid om de vrije beschikking door de verzekeraar over zijn waarden te beperken of de verzekeraar te verbieden om anders dan met schriftelijke machtiging van de Verzekeringskamer over deze waarden te beschikken (lid 1). De beslissing wordt met redenen omkleed en door middel van een deurwaardersexploit ter kennis van de verzekeraar gebracht (lid 4). De Verzekeringskamer kan zo nodig de andere toezichthouders informeren. Ingevolge artikel 87 WTV kan beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven worden ingesteld.

In paragraaf 4 van de memorie van toelichting is aangegeven dat het aanwijzingsrecht de lacune opvult tussen enerzijds de instrumenten die onder normale omstandigheden volstaan (zoals verlening van een vergunning, controle op de solvabiliteitsmarge en op de technische voorzieningen) en anderzijds de middelen die onder extreme omstandigheden nodig zijn zoals bijzondere maatregelen (verbod vrij te beschikken over waarden, sanerings- en financieringsplannen), de intrekking van een vergunning, de schorsing van werkzaamheden en de noodregeling. De aanwijzing kan zich ook uitstrekken tot andere dan louter financiële aspecten. De artikelen 54 en 57 geven de Verzekeringskamer specifieke bevoegdheden in een bepaalde situatie. Hoewel met een aanwijzing hetzelfde effect zou kunnen worden bereikt, zal gelet op de in de artikel 54 en 57 gestelde eisen toepassing van deze artikelen geboden zijn. Dit sluit evenwel niet uit dat ten aanzien van andere aspecten tegelijkertijd een aanwijzing wordt gegeven. Gelet op de dwingende formulering van artikel 55 is duidelijk dat het geven van een aanwijzing hiervoor niet in de plaats kan treden. Wel zijn aanvullende aanwijzingen denkbaar. De artikelen 54, 55 en 57 verhouden zich tot het aanwijzingsrecht als bijzondere bepalingen tot een algemene bepaling.



Ingeval de stille curatele wordt ingesteld vanwege het niet of niet voldoende opvolgen van een aanwijzing is de verhouding tot de bijzondere maatregelen doorgaans niet aan de orde. Indien de stille curatele wordt ingesteld, omdat het belang van de bij de verzekerings-overeenkomst betrokkenen onverwijld ingrijpen noodzakelijk maakt, is een samenloop in de tijd met genoemde bijzondere maatregelen denkbaar. In de situaties genoemd in de artikelen 54 en 57 zal, gelet op de specifieke eisen die in deze artikelen worden gesteld, gelijktijdige toepassing van deze artikelen geboden zijn. Ook artikel 55 zal gelijktijdig met de stille curatele worden toegepast indien de in dat artikel omschreven omstandigheden zich voordoen.

Van samenloop van een aanwijzing of stille curatele met de noodregeling kan geen sprake zijn. Tijdens de noodregeling oefent de Verzekeringkamer bij uitsluiting alle bevoegdheden van de bestuurders, de commissarissen of de vertegenwoordiger van de verzekeraar uit en zijn de besluiten van aandeelhouders of leden van een verzekeraar aan de goedkeuring van de Verzekeringkamer onderworpen (artikel 70 WTV).

De leden van de fractie van de V.V.D. wezen op de verhouding tussen de stille curatele, die geheimhouding vergt, en artikel 28 van het Fondsenreglement, dat beursfondsen verplicht om terstond alle feiten betreffende de genoteerde instelling, waarvan een aanmerkelijke invloed op de koers zal uitgaan, te publiceren.

In reactie hierop kunnen ondergetekenden meedelen dat het overleg met de Vereniging voor de Effectenhandel over een aanpassing van het Fondsenreglement is afgerond. In het Fondsenreglement zal vrijstelling aan verzekeraars worden verleend van de plicht tot openbaarmaking wanneer de Verzekeringkamer maatregelen heeft genomen op grond van de artikelen 34, 55 en 57 van de WTV en voor banken wanneer de Nederlandsche Bank op grond van het overeenkomstige artikel 24 van Wet toezicht kredietwezen maatregelen heeft genomen. Inderdaad zou de stille curatele zijn doel voorbij schieten als aan de beurs genoteerde fondsen de stille curatele openbaar zouden moeten maken.

Deze leden vroegen met betrekking tot het deelnemingspercentage van 15 procent bij de inlichtingenplicht of een deelneming van 15 procent in een verzekeraar veelal niet bekend zal zijn, omdat zij niet uit de jaarrekening behoeft te blijken.

Ondergetekenden onderkennen dat ingevolge artikel 379 van Boek 2 Burgerlijk Wetboek in het jaarverslag van naamloze vennootschappen deelnemingen in beginsel pas vanaf 20 procent behoeven te worden vermeld. Uit toezichtsoverwegingen is blijkens het nieuwe artikel 31 WTV echter de voorkeur gegeven aan een deelnemingsgrens van 15 procent. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, mag worden aangenomen dat het bij deelnemingen tot en met 15 procent in beginsel gaat om het doen van een belegging en niet om het uitoefenen van zeggenschap in het bedrijfsbeleid. Met een hoger percentage zou de met de voorgestelde uitbreiding van de informatieplicht beoogde doelstelling in mindere mate worden verwezenlijkt.

## **5. Concerntoezicht**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten op dat in concernverband voor de verzekeringspoot problemen kunnen ontstaan als andere concern-onderdelen een slechte ontwikkeling te zien geven, zeker indien bij voorbeeld verplichtingen worden aangegaan om bij te dragen in de schulden van die onderdelen. Zij zouden zich kunnen voorstellen dat voor bepaalde handelingen (die tot verplichtingen ten aanzien van andere concern-onderdelen leiden) een mededeling vooraf aan de Verzekering-

kamer moet worden gedaan, zodat deze zonedig tijdig kan bijsturen. Deze nader te omschrijven handelingen zouden daarom niet dan na een bepaalde termijn mogen worden geëffectueerd. Deze leden vroegen of dit niet een adequate vervanging voor een algeheel concerntoezicht zou kunnen zijn.

Een verzekeraar mag op grond van artikel 26, eerste lid, WTV geen ander bedrijf uitoefenen dan hetzij het schadeverzekeringsbedrijf, hetzij het levensverzekeringsbedrijf. Dit verbod op de uitoefening van het nevenbedrijf houdt in dat een verzekeraar binnen een concern niet bedrijfsmatig handelingen mag verrichten die niet rechtstreeks voortvloeien uit het door hem uitgeoefende verzekeringsbedrijf. Handelingen die uit dezen hoofde tot verplichtingen zouden leiden om bij te dragen in de schulden van andere onderdelen van het concern zijn derhalve niet toegestaan. Voor zover sprake is van specifieke handelingen die niet vallen onder het begrip uitoefening van het nevenbedrijf, zal de Verzekeringskamer in het belang van de verzekerden hiertegen kunnen optreden met behulp van het in dit wetsvoorstel opgenomen aanwijzingsrecht. Voor het overige voldoet naar de mening van de ondergetekenden, zoals reeds eerder toegelicht, ten aanzien van verzekeraars die deel uitmaken van een concern het bestaande toezichtsinstrumentarium.

## **6. Garantieregeling**

De eerste ondergetekende stelde met genoegen vast dat de leden van de C.D.A.-fractie de argumentatie in de Notitie garantieregeling verzekeringsbedrijf (kamerstukken II 1988-1989, 20 884, nr. 4) onderschrijven evenals de afweging die op grond van die argumenten is gemaakt. Deze ondergetekende constateerde dat ook de leden van de P.v.d.A.-fractie de mening zijn toegedaan dat het toezicht op het verzekeringswezen in Nederland goed is geregeld en dat de kansen op een deconfiture klein zijn en door de voorstellen in het voorliggende wetsvoorstel nog kleiner kunnen worden, maar tevens tot een andere slotsom komen. De leden van de C.D.A.-fractie erkennen dat het huidige en verscherpte toezicht geen absolute waarborgen kan scheppen maar wel grote garanties kan geven voor verzekerden dat hun rechten gewaarborgd blijven. De leden van de P.v.d.A.-fractie menen daarentegen dat ook kleine kansen met grote gevolgen een te bestrijden risico vormen. Deze leden stelden een groot aantal vragen over deze kwestie. Alvorens daarop in te gaan zullen eerst de vragen van de leden van de C.D.A.-fractie worden beantwoord die in het begin van deze paragraaf in het voorlopig verslag zijn gesteld.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of een overlegprocedure is voorzien, waarbij de Verzekeringskamer samen met het Verbond van Verzekeraars in Nederland kan zoeken naar oplossingen, wanneer een verzekeraar insolvent is geworden. Als voorbeeld noemden zij daarbij overname of fusie. Zij wezen 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.

Wanneer een verzekeraar insolvent is geworden, kan op verzoek van de Verzekeringskamer door de rechtbank de noodregeling worden uitgesproken teneinde te onderzoeken of overdracht van (een gedeelte van) de portefeuille een oplossing kan bieden voor de gerezen problemen. De Verzekeringskamer treedt daartoe in overleg met individuele verzekeraars die mogelijk belangstelling zouden kunnen hebben. Aan het in die situatie voorschrijven van een formele overlegprocedure met de voorzitter van de representatieve organisatie van de desbetreffende onderneming, is geen behoefte.



Deze leden stelden de vraag of de Verzekeringskamer, gelet op de vereiste kwaliteit van de medewerkers en de toenemende werkdruk door het verscherpte toezicht, in staat is aan de eisen te voldoen of dat uitbreiding c.q. reorganisatie noodzakelijk is.

Ondergetekenden zijn van mening dat de Verzekeringskamer voldoende is toegerust om het bestaande en het ingevolge dit wetsvoorstel aangepaste instrumentarium op juiste wijze te hanteren. Uit hoofde van dit wetsvoorstel zal geen sprake zijn van een verhoogde werkdruk of een verzwaring van de toezichtstaak. Wel is er sprake van een vergroting van de doeltreffendheid van het aan de Verzekeringskamer ter beschikking staande instrumentarium.

De leden van de C.D.A.-fractie verzochten om informatie over de kosten van het toezicht in relatie tot de door de verzekerden opgebrachte premies.

Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de kosten van het toezicht op levensverzekeraars en dat op schadeverzekeraars. De toegerekende kosten voor levensverzekeraars bedroegen in 1986 f 2 569 602 bij een bruto premie-inkomen van 12 591 miljoen gulden. Per duizend gulden premie bedroegen de toezichtskosten derhalve f 0,20. De toegerekende kosten voor schadeverzekeraars waren in datzelfde jaar f 3 239 195 bij een bruto premie-inkomen van 17 026 miljoen gulden, omgerekend f 0,19 per duizend gulden premie (bron: verslag van de Verzekeringskamer 1987).

Daarnaast vroegen deze leden in hoeverre strijdigheid kan ontstaan tussen het fiscale winstbegrip en de eisen gesteld aan de technische voorzieningen, solvabiliteit en liquiditeit.

In beginsel is van een dergelijke strijdigheid geen sprake. Net als andere belastingplichtigen zijn ook verzekeraars gehouden hun winst volgens goed koopmansgebruik te bepalen. Daarnaast gelden voor verzekeraars enkele bijzondere regelingen, met name ten aanzien van de egaliseringsreserve, neergelegd in het Besluit Reserves Verzekeraars (Besluit van 18 juli 1972, Stb. 414). Voorschriften van de Verzekeringskamer tot verhoging van de technische voorzieningen, de solvabiliteit en de liquiditeit staan hier in beginsel buiten. Indien een dergelijke reservering niet past binnen het criterium goed koopmansgebruik, wordt deze fiscaal derhalve tot de winst gerekend.

Deze leden vroegen tenslotte of een toename van de solvabiliteit als gevolg van een toename van de premie-ontvangsten als kosten moet worden beschouwd.

Dat zal niet het geval zijn. Een toename van de premieontvangsten leidt in de regel tot een verhoging van de vereiste solvabiliteitsmarge, op grond van artikel 39 WTV. Zolang de aanwezige solvabiliteitsmarge van de betrokken verzekeraar groter is dan de vereiste solvabiliteitsmarge zijn hieraan geen consequenties verbonden. Indien wel een verhoging van de aanwezige solvabiliteitsmarge moet worden gerealiseerd, dan kan deze worden bereikt door een verhoging van het gestorte aandelenkapitaal of van de vrije reserves, of door het opnemen van een achtergestelde lening. Ook deze mogelijkheden tot verhoging van de aanwezige solvabiliteitsmarge vormen geen kostenposten, afgezien van de rente op een eventueel opgenomen lening.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden het afwijzende standpunt in de notitie inzake een garantieregeling vooralsnog te betreuren. Ter ondersteuning van deze opvatting stelden deze leden dat een garantieregeling als een logisch onderdeel is te beschouwen van een stelsel van normatief toezicht en dat zo'n regeling een natuurlijke rem kan vormen op wensen

om tot meer materieel toezicht te komen. Het was deze leden in dit verband dan ook opgevallen dat het Verenigd Koninkrijk, dat eveneens een normatief toezicht hanteert, een vrij uitgebreide wettelijke garantieregeling heeft die kennelijk goed functioneert. Tenslotte merken deze leden op dat voorkomen moet worden dat te veel gewicht wordt toegekend aan het loutere feit dat sinds het faillissement van N.V. Levensverzekering Maatschappij «De Wereld» in het begin van de jaren '80 zich geen calamiteiten hebben voorgedaan.

De eerste ondergetekende wil bij deze gedachtengang het volgende aantekenen. Zoals op bladzijde 4 van de notitie is aangegeven kan geen enkel toezichtssysteem, ook niet het materiële systeem in zijn meest vergaande vorm, garanderen dat een verzekeraar niet failliet gaat. In die zin zou een garantieregeling een logisch onderdeel van beide toezichtssystemen vormen. De opvatting van deze leden, dat een garantieregeling een natuurlijke rem kan vormen op wensen om tot meer materieel toezicht te komen, impliceert dat in hun ogen een normatief toezichtssysteem zonder garantieregeling een onveiligere systeem zou zijn dan een systeem van materieel toezicht. Die opvatting wijst deze ondergetekende af. Voor die opvatting zijn geen bewijzen aanwezig; integendeel, het Nederlandse systeem van toezicht heeft bewezen niet minder veilig te zijn dan bij voorbeeld het systeem van materieel toezicht in de Bondsrepubliek.

Ook het bestaan van een garantieregeling in het Verenigd Koninkrijk vormt naar de mening van deze ondergetekende niet zonder meer een rechtvaardiging om zo'n regeling ook in Nederland in te voeren. Weliswaar lijken de systemen van toezicht in beide landen sterk op elkaar, maar voor de beoordeling van de kwaliteit van het toezicht dient behalve op het systeem van toezicht en op de instrumenten van dat toezicht ook te worden gelet op de wijze waarop van die instrumenten gebruik wordt gemaakt. Dit kan op zich leiden tot een verschil in waardering van de wenselijkheid van een garantieregeling in beide landen. Daarnaast dient te worden bedacht dat hoewel de garantieregeling in het Verenigd Koninkrijk in een aantal gevallen is toegepast, dit nog niet wil zeggen dat als een dergelijke regeling niet zou hebben bestaan die gevallen niet binnen de markt hadden kunnen worden opgelost. De praktijk in het Verenigd Koninkrijk heeft uitgewezen dat het tot dusverre steeds ging om relatief kleine deconfitures. Het is in het geheel niet uitgesloten dat het instellen van een garantieregeling tot gevolg heeft dat er als het ware een aanbod wordt gecreëerd dat zijn eigen vraag schept.

Tenslotte meent deze ondergetekende dat niet teveel gewicht is toegekend aan het loutere feit dat sinds het faillissement van N.V. Levensverzekering Maatschappij «De Wereld» in het begin van de jaren '80 zich geen calamiteiten hebben voorgedaan. In de notitie is erop gewezen dat sinds het tot stand komen van het toezicht op verzekeraars zich weinig problemen hebben voorgedaan en dat in al die jaren dat van toezicht sprake is alleen in het geval van N.V. Levensverzekering Maatschappij «De Wereld» financieel nadeel voor verzekerden niet kon worden voorkomen. De conclusie die daaraan dient te worden verbonden is dat dat débâcle – gemeten naar de periode gedurende welke er sprake is van toezicht op verzekeringsmaatschappijen – als een incident moet worden beschouwd en dat het systeem van toezicht als zodanig voldoet.

Deze leden vroegen voorts of het oordeel gelijklopend zou zijn geweest indien zich in 1988 onverhoopt een calamiteit had voorgedaan. Zij vroegen in dit verband ook of deze ondergetekende van mening is 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.

In antwoord hierop zij opgemerkt dat deze ondergetekende uiteraard niet kan uitsluiten dat op enig moment in de toekomst de discussie over een garantieregeling zal worden heropend. Dat staat immers een ieder op elk moment vrij en in die zin kan dan ook voor het jaar 1988 ieder ander jaartal worden ingevuld. Uit het voorgaande zal evenwel duidelijk zijn dat – alles afwegende – deze ondergetekende van mening is dat er onvoldoende argumenten ten gunste van invoering van een garantieregeling pleiten.

Vervolgens stelden deze leden dat deze ondergetekende een wettelijk bindende regeling onontkoombaar zou achten, omdat hij zou twijfelen aan vrijwillig optreden.

Het moge duidelijk zijn dat waar het Verbond van Verzekeraars principiële praktische bezwaren heeft tegen een garantieregeling als zodanig, een wettelijke regeling is aangewezen, indien men een garantieregeling zou willen invoeren. De overige overwegingen op bladzijde 10 van de notitie dienen te worden gezien in het licht van deze laatste veronderstelling en hebben dus geen betrekking op de bereidheid van individuele verzekeraars tot vrijwillig optreden.

Voorts vroegen deze leden of deze ondergetekende bereid is het Verbond van Verzekeraars in Nederland te vragen zich duidelijker uit te spreken over de constructieve bereidheid waarop de Verzekeringskamer doelt.

In antwoord op deze vraag zij het volgende opgemerkt. In hoeverre bij een deconfiture de markt bereid is constructief mee te werken aan het vinden van oplossingen zal in het concrete geval in eerste instantie afhangen van individuele verzekeringsmaatschappijen in overleg met de toezichthouder. Het Verbond van Verzekeraars in Nederland speelt in die situatie niet rechtstreeks een rol, al is het maar omdat het Verbond zijn leden niet bindend een gedragslijn kan voorschrijven. De enigszins voorzichtige formulering in het advies van het Verbond acht ondergetekende uit dien hoofde begrijpelijk. Naar zijn opvatting zou het te ver gaan van verzekeraars een blanco cheque te vragen. Uiteraard is de verzekeringssector in zijn totaliteit, en daarmee het Verbond, erbij gebaat dat het vertrouwen van het publiek in de bedrijfstak wordt gehandhaafd. De eerste ondergetekende gaat ervan uit dat verzekeraars in deze een wijs beleid zullen voeren.

Deze leden was het opgevallen dat in de notitie geen onderscheid naar branches was aangebracht. Zij zouden zich een naar branches beperkte garantieregeling echter kunnen voorstellen, zonder hierover een definitief oordeel uit te willen spreken. Zij vroegen een nadere nuancering per branche van de algemene argumenten voor en tegen een garantieregeling.

De eerste ondergetekende acht een dergelijke nuancering niet zinvol. De aangegeven algemene argumenten gelden voor het gehele verzekeringsbedrijf, ongeacht de branche. Weliswaar verschillen de financiële risico's per branche, maar dit wordt ook met verschillen in de toezichtseisen onderkend. Daarnaast zijn er naar de mening van deze ondergetekende ook geen argumenten voorhanden waarom een garantieregeling voor de ene branche meer of minder te rechtvaardigen zou zijn dan voor de andere branche. Zelfs wanneer een dergelijk onderscheid tussen branches gewenst zou zijn, dan dient te worden bedacht dat dit leidt tot een subjectieve beoordeling van wat men als overkomelijke en als onoverkomelijke financiële consequenties beschouwt. Ook die beoordeling zal voor de verschillende branches niet hetzelfde zijn. Er ontstaat dan een zeer gecompliceerde afbakeningsproblematiek waarbij niet aan arbitraire keuze valt te ontkomen. Ook op grond daarvan is een nadere

nuancering van de algemene argumenten naar de verschillende branches niet zinvol te achten.

Vervolgens vroegen deze leden waarom de algemene argumenten tegen een garantieregeling kennelijk niet opgaan voor de verplichte verzekeringen, waarin wel een garantieregeling is gecreëerd.

De beide genoemde verplichte verzekeringen zijn in de notitie genoemd om aan te geven waarom een garantieregeling zou moeten voorzien in een integrale dekking en niet om aan te geven waarom de algemene argumenten tegen een garantieregeling niet zouden gelden voor verplichte verzekeringen. Het verplichte karakter van een verzekering is immers op zich geen reden een dergelijke garantiestelling in te voeren. Het verplichte karakter bij deze verzekeringen is vastgelegd in Europese richtlijnen (ten aanzien van de aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen) en in verdragen (ten aanzien van de aansprakelijkheidsverzekering kernongevallen). Ook de garantiestellingen voor de verzekeringen zijn in die internationale regelingen vastgelegd.

Deze leden waren van oordeel dat het nut voor betrokkenen niet staat of valt met een integrale dekking. Volgens hen geldt voor potentieel gedupeerden stellig dat iets beter is dan niets en een beperktere dekking (bij voorbeeld tot 80%) effectief kan zijn om tot portefeuille-overdracht te komen. Zij vroegen of de regering bij nader inzien deze stellingname deelt.

Voor de duidelijkheid meent de eerste ondergetekende dat het op deze plaats goed is onderscheid te maken tussen de twee aangegeven voorzieningen waartoe een garantieregeling zou kunnen strekken, te weten:

- het doen van aanvullende uitkeringen aan verzekeringscrediteuren buiten het bezwaar van het aanwezige ondernemingsvermogen in het geval van financieel onvermogen van een verzekeraar;
- een voorziening ter bevordering van een gehele of gedeeltelijke overdracht van de portefeuille, in de fase dat de noodregeling van kracht is.

Deze ondergetekende erkent dat een regeling met een beperkte dekking die strekt tot het doen van aanvullende uitkeringen aan verzekeringscrediteuren op het eerste oog beter lijkt dan geen regeling. Een regeling met een beperkte dekking sluit, zoals ook op bladzijde 8 van de notitie is aangegeven, echter de mogelijkheid niet uit dat een (individuele) verzekeringscrediteur toch voor onoverkomelijke financiële consequenties wordt geplaatst. Een dergelijke uitkomst is moeilijk met de ratio van zo'n regeling in overeenstemming te brengen. Wil men die consequentie voorkomen, dan zal voor die gevallen toch een integrale uitkering noodzakelijk zijn. Dit zou echter betekenen dat de verschillende verzekeringscrediteuren voor een uitkering ingevolge de garantieregeling verschillend zouden worden behandeld. Een en ander pleit dan ook voor een integrale dekking. Ook bij een regeling die strekt tot een gehele of gedeeltelijke overdracht van de portefeuille is het de vraag of dat doel steeds met een beperkte dekking te realiseren is. In een bepaalde situatie zou een garantieregeling met een beperkte dekking kunnen bijdragen aan een (vergemakkelijking van een) portefeuille-overdracht. Er zijn tegelijkertijd situaties denkbaar waarbij de beperking van de dekking een portefeuille-overdracht bemoeilijkt of onmogelijk maakt. Het lijkt derhalve niet zinvol om op voorhand de slagvaardigheid van het instrument te beperken.

Deze leden vroegen vervolgens of de kleinere kans op een beroep op een regeling ook zal leiden tot minder grote financiële consequenties voor verzekeraars van het instandhouden van een garantieregeling dan in het bankwezen.

Naar de mening van deze ondergetekende valt die conclusie niet bij voorbaat te trekken. Naast de kans op een beroep op een dergelijke regeling is immers ook de omvang van dat beroep relevant. Daarbij is uiteraard de grootte van de betrokken instelling van belang. In het geval van schadeverzekeringen zal de omvang van het beroep voorts afhangen van de mate waarin de verzekerde voorvallen zich voordoen. Bij levensverzekeringen zal de dekking afhankelijk zijn van het verzekerde kapitaal, in de meeste polissen zal dit hoger zijn dan het maximum van f 40 000 waarin thans de collectieve garantieregeling in het bankwezen voorziet.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zijn nader ingegaan op de gevolgen van de open Nederlandse markt voor verzekeraars. Zij vroegen in dat kader of buitenlandse verzekeraars om in Nederland het verzekeringsbedrijf uit te oefenen in Nederland gevestigd dienen te zijn en een vergunning dienen te bezitten. Zij meenden dat op grond van het vergunningsvereiste en het vestigingsvereiste buitenlandse verzekeraars bij een sluitend stelsel van een garantieregeling kunnen worden betrokken, ook na implementatie van de tweede coördinatierichtlijn schadeverzekeringsbedrijf.

Ondergetekenden merken op dat de vragenstellers blijkbaar van de veronderstelling uitgaan dat buitenlandse verzekeraars voor het sluiten van verzekeringsovereenkomsten met potentiële verzekerden in Nederland een vestiging en een vergunning nodig hebben. Voor het grensoverschrijdend verrichten van diensten is echter geen vergunning nodig. De markt voor schadeverzekeringen is voor dienstverrichting altijd vrij toegankelijk geweest en die voor levensverzekeringen is dat sinds 1 juni 1987. Ingevolge de tweede richtlijn schadeverzekering zal ten aanzien van de dienstverrichting bij massarisco's een meldingsplicht of een vergunningsplicht moeten worden ingesteld. In die situatie zal het inderdaad mogelijk zijn om een garantieregeling uit te breiden tot deze dienstverrichters. Thans kunnen de buitenlandse verzekeraars die diensten naar Nederland verrichten niet worden geïdentificeerd.

Deze leden vroegen ook een nadere toelichting op de verenigbaarheid van een wettelijk verbindende garantieregeling met de diverse EG-richtlijnen.

De reeds tot stand gebrachte EG-richtlijnen vormen geen belemmering om een wettelijk verbindende garantieregeling in te voeren.

Tenslotte vroegen deze leden in hoeverre bij het voorbereiden van de notitie over de garantieregeling is nagedacht over de mogelijke wettelijke vormgeving van zo'n regeling. In het verlengde daarvan stelden zij ook enkele vragen.

Bij de voorbereiding van de notitie zijn de gedachten vooral geconcentreerd op de principiële kanten van een dergelijke regeling en niet op de vormgeving ervan. Bij de principiële afweging van de voor- en nadelen van een garantieregeling heeft een eventuele wettelijke vormgeving geen rol gespeeld.

### **Artikelsgewijze toelichting**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen of het de bedoeling is dat mogelijk wordt gemaakt dat de stille curatoren in feite de gehele bedrijfsleiding overnemen en wel naar aanleiding van het voorgestelde artikel 34, derde lid, onderdeel a, waarin de stille curatele niet expliciet wordt gebonden aan hetgeen in de voorafgaande aanwijzing aan de verzekeraar is aangezegd.

Bij een stille curatele wordt inderdaad de mogelijkheid geschapen dat



de organen van de verzekeraar alle of bepaalde bevoegdheden slechts mogen uitoefenen na goedkeuring van de stille curatoren en met inachtneming van hun opdrachten. Hoewel naar buiten toe de handelingsbevoegdheid van de verzekeraar niet wordt beperkt, is daarvan intern wel sprake. Dit is echter gerechtvaardigd, gelet op het feit dat de verzekeraar niet in staat blijkt of ongenegen is om de aanwijzing op te volgen. De inhoud van de stille curatele is, zoals deze leden opmerkten, niet gebonden aan die van de aanwijzing. Wanneer een verzekeraar niet tijdig of onvoldoende aan de aanwijzing gevolg heeft gegeven, moet er immers rekening mee worden gehouden dat inmiddels sterkere maatregelen nodig kunnen zijn. Voorts zij erop gewezen dat op grond van het vierde lid van artikel 34 ook zonder voorafgaande aanwijzing stille curatele kan worden ingesteld wanneer onverwijld optreden geboden is.

Deze leden vroegen om een toelichting van de gevolgen van de verschillen in formulering tussen artikel 34, vijfde lid en artikel 70, derde tot en met zesde lid. Zij stelden daarbij de vraag of het reëel is om te spreken over «de organen van de verzekeraar», indien de verzekeraar zijn zetel in het buitenland heeft.

Het verschil in formulering tussen beide genoemde artikelen komt voort uit het verschil in toepassingsbereik. Artikel 70 heeft betrekking op Nederlandse verzekeraars, dus verzekeraars met zetel in Nederland, en op vestigingen in Nederland van buitenlandse verzekeraars. Daarom kan in dat artikel specifiek melding worden gemaakt van de bestuurders, de commissarissen, de aandeelhouders of leden en de vertegenwoordiger van de verzekeraar. Artikel 34 heeft zowel betrekking op Nederlandse als op buitenlandse verzekeraars. Omdat van buitenlandse verzekeraars hun structuur en de aanduiding van hun organen niet in alle gevallen bij voorbaat bekend zijn, is in dit artikel voor de algemene aanduiding organen gekozen, daaronder begrepen de vertegenwoordiger. Ten aanzien van de vraag of het reëel is om te spreken over «de organen van een verzekeraar», indien de verzekeraar zijn zetel in het buitenland heeft, wordt verwezen naar de beantwoording van de vraag van deze leden omtrent het tot gelding brengen van het aanwijzingsrecht en de stille curatele ten aanzien van buitenlandse verzekeraars.

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

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes