

Vergaderjaar 1988–1989

20 925

Regeling van het assurantiebemiddelingsbedrijf (Wet assurantiebemiddelingsbedrijf)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 3 juni 1988

Bij Kabinetsmissive van 24 december 1987, no. 84, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, A. J. Evenhuis, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende een regeling van het assurantiebemiddelingsbedrijf (Wet assurantiebemiddelingsbedrijf).

1. Het wetsvoorstel, waarmede een belangrijke mate van deregulering op het gebied van de assurantiebemiddeling wordt beoogd, geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Naar het oordeel van de Raad is een voorstel tot ingrijpende vermindering van regelgeving alleen aanvaardbaar, indien voldoende duidelijk is dat de af te schaffen bepalingen inderdaad kunnen worden gemist, dat wil zeggen dat de met die bepalingen gediende belangen niet opwegen tegen het grote belang van eenvoudiger en

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 11 november 1988

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 24 december 1987, nr. 84, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovengenoemd voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 juni 1988, nr. W06.87.0718, bied ik U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, A. J. Evenhuis, aan.

In reactie op het advies van de Raad van State merk ik het volgende op, waarbij de volgorde en puntsgewijze behandeling worden aangehouden zoals die door de Raad zijn gehanteerd.

1. Naar het oordeel van de Raad is een voorstel tot ingrijpende vermindering van regelgeving alleen aanvaardbaar, indien voldoende duidelijk is dat de met de af te schaffen bepalingen te dienen belangen niet opwegen tegen het grote belang van eenvoudiger en soberder regelgeving. Met name mist de Raad een duidelijke uiteenzetting waaruit blijkt dat met de voorgenomen vereenvoudiging niet opnieuw het gevaar dreigt van beunhazerij. Zoals in de memorie van toelichting is geconstateerd behoren de misstanden die hebben geleid tot de totstandkoming van de bestaande

soberder regelgeving. Voor het verkrijgen van die duidelijkheid is het wenselijk dat een uiteenzetting wordt gegeven van de achtergrond van de af te schaffen bepalingen en van de betekenis welke zij in de praktijk voor de betrokkenen hebben gehad. Naar de mening van de Raad is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel op dit punt niet geheel bevredigend. Met name mist het college een duidelijke uiteenzetting waaruit blijkt dat met de voorgestelde vereenvoudiging van de regelgeving niet opnieuw het gevaar dreigt van beunhazerij op het terrein van de assurantiebemiddeling. Het is niet zonder meer klaar dat de misstanden welke hebben geleid tot de totstandkoming van de huidige Wet Assurantiebemiddeling, maar reeds lang tot het verleden behoren, in de toekomst niet opnieuw zullen ontstaan. Zowel de Sociaal-Economische Raad (SER) als de Commissie van Advies ex artikel 2 Wet Assurantiebemiddeling hebben in hun adviezen laten blijken te dezen niet zonder twijfels te zijn. De Raad adviseert dat de bewindslieden in de memorie van toelichting duidelijk hun visie terzake uiteenzetten.

2. Twijfel of het verantwoord is bestaande regelgeving op het onderhavige terrein af te schaffen kan in het bijzonder bestaan ten aanzien van de bepalingen met betrekking tot de loondienstagenten. Tegenover de argumenten welke de SER aanvoert voor zijn voorstel om een nieuwe afzonderlijke registratieplicht in te voeren voor deze groep stellen de bewindslieden dat de bepalingen met betrekking tot de loondienstagenten al sinds vele jaren een dode letter zijn en dat verzekeraars in hun eigen belang zelf voor een voldoende vakbekwaamheidsniveau van het betrokken personeel zorgen. Afgezien van de vraag of het feit dat bedoelde bepalingen thans een slapend bestaan leiden niet een gevolg is van de te lage salarisgrens waarboven de registratieplicht vervalt, komt het de Raad wenselijk voor dat in de memorie van

wet tot het verleden. Voorts is thans sprake van een verregaande mate van professionalisering van het assurantiebemiddelingsbedrijf en van een goed georganiseerde bedrijfstak. Onderhavig voorstel van wet beoogt op een aantal punten te komen tot een vereenvoudigde respectievelijk minder vergaande regelgeving. Het is echter niet zo, anders dan de Raad kennelijk vreest, dat het onderhavige voorstel onvoldoende waarborgen zou bevatten tegen het opnieuw ontstaan van misstanden. Het belangrijkste beleidsinstrument, te weten het verbod tot bemiddeling zonder registerinschrijving is gehandhaafd terwijl het deskundigheidsniveau door de afschaffing van het C en D register zelfs nog wordt verhoogd. De aanpassingen zijn veeleer terug te voeren op bepalingen welke in hoge mate zijn gebleken een dode letter te zijn. Hierbij is het bijzonder van belang dat het zelfregulerend vermogen van de branche zodanig is dat in dezen evenwichtige oplossingen zijn bereikt. Dit spoort ook met het beleid dat daar waar primair beroeps- en branchebelangen in het geding zijn, het in eerste instantie aan de markt zelf is om tot evenwichtige oplossingen te komen. In overeenkomstige zin is paragraaf 2.6 van de memorie van toelichting aangevuld terwijl in paragraaf 3.1 nog eens is benadrukt dat door de afschaffing van de registers C en D uitoefening van het assurantiebemiddelingsbedrijf zonder diploma-bezit niet meer mogelijk is.

2. Naar aanleiding van de door de Raad geconstateerde wenselijkheid om in de memorie van toelichting duidelijk te maken dat ook zonder registratieplicht voor loondienstagenten de verzekeraars dezelfde initiatieven ten aanzien van de opleiding van het betrokken personeel zouden hebben ontwikkeld en zullen blijven ontwikkelen, is paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting uitgebreid, waarbij er met name op is gewezen dat verzekeraars uit oogpunt van concurrentie een aanzienlijk belang hebben bij goed opgeleid personeel, mede gezien de totstandkoming van een Europese markt in 1992.

toelichting duidelijk wordt gemaakt dat ook zonder een registratieplicht voor loondienstagenten de verzekeraars dezelfde initiatieven ten aanzien van de opleiding van het betrokken personeel zouden hebben ontwikkeld en zullen blijven ontwikkelen.

3. Een zelfde opmerking is naar 's Raads oordeel te maken ten aanzien van het standpunt van de bewindslieden dat een bepaling inzake de beloning van tussenpersonen kan worden gemist, omdat van de bestaande mogelijkheid voor de overheid om te dezen regels te stellen nooit gebruik is gemaakt. Als reden voor dit laatste wordt in de memorie van toelichting vermeld dat in de praktijk door het bedrijfsleven zelf aan de bepalingen van de wet wordt voldaan krachtens een privaatrechtelijke overeenkomst inzake de provisies. Ook met betrekking tot dit onderwerp wijkt het standpunt van de bewindslieden af van dat van de SER en de Commissie van Advies, die er aan hechten de onderhavige mogelijkheid als «een stok achter de deur» te handhaven. Naar het oordeel van de Raad komt in de memorie van toelichting niet voldoende tot uitdrukking dat ook in die functie geen voldoende bestaansgrond voor de bepaling op dit punt is gelegen. Het feit dat van de desbetreffende bevoegdheid, zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, al dertig jaren geen gebruik is gemaakt, is, zoals ook de SER van mening is (bladzijde 18 van zijn rapport), op zichzelf onvoldoende bewijs daarvoor.

4. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het wenselijk is de bestaande regeling met betrekking tot de gevolmachtigde agent te handhaven hangende de nadere studie welke daarvan wordt gemaakt. Daarbij ware te vermelden wanneer de resultaten van die studie bekend kunnen zijn.

3. De Raad is van oordeel dat in de toelichting onvoldoende tot uitdrukking komt waarom voor de bepaling inzake de overheidsbevoegdheid tot provisiemaximering geen bestaansgrond meer is, zelfs niet als «stok achter de deur». In verband hiermee is in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting nader gemotiveerd dat het Nederlandse beleid met betrekking tot het toezicht op verzekeraars steeds gekenmerkt is door een grote mate van vrijheid ten aanzien van de bedrijfsvoering waardoor de verzekeraars op vele terreinen tot overleg en afspraken zijn gekomen zodat overheidsnormering achterwege kon blijven. Het voorgaande pleit, mede uit oogpunt van deregulering, voor afschaffing van de betrokken bevoegdheid, temeer daar van die bevoegdheid nimmer gebruik is gemaakt.

4. Naar aanleiding van de suggestie van de Raad om aan te geven wanneer de resultaten van een nader onderzoek naar de positie van de gevolmachtigd agent bekend kunnen zijn, kan het volgende worden opgemerkt.

De Nederlandse Vereniging van Gevolmachtigde Assurantie-agenten (NVGA) en de Vereniging van Assurantiegevolmachtigden ter beurse van Amsterdam en Rotterdam (VABAR) zijn voornemens in gezamenlijk overleg met het Verbond van Verzekeraars in Nederland op korte termijn opdracht te geven aan het Verzekeringsinstituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam voor een dergelijk onderzoek. Het komt ons gewenst voor de resultaten van dit onderzoek af te wachten teneinde

de resultaten daarvan in de evaluatie van de regeling met betrekking tot de gevolmachtigde agent te kunnen betrekken. Dit onderzoek zal naar verwachting voor het einde van 1989 kunnen worden afgerond, waarna ik de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk mijn standpunt kenbaar zal maken.

5. In de toelichting op artikel 4 wordt in verband met de handhaving van de voor inschrijving gestelde voorwaarde, dat de aanvrager in Nederland kantoor moet houden, opgemerkt dat deze voorwaarde niet in strijd is met het Gemeenschapsrecht. In dit verband wijst de toelichting op enkele beslissingen van het College van Beroep voor het bedrijfsleven welke zijn gegrond op niet nader aangeduide prejudiciële beslissingen van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. De vraag rijst evenwel wat te dezen moet worden verstaan onder «kantoor houden». Indien daaronder niet zou kunnen worden verstaan het geval dat een verzekeringsonderneming via een vertegenwoordiger, gevolmachtigde, agent of andere tussenpersoon zijn diensten verricht, dan ware in de toelichting uiteen te zetten hoe de bedoelde voorwaarde zich verhoudt tot latere uitspraken van het Hof van Justitie betreffende het vrije verkeer van diensten, waarbij de Raad met name denkt aan de arresten Van Wesemael (Gevoegde Zaken 110 en 111/78, Jur. 1979, bladzijde 36), Webb (zaak 279/80, Jur. 1981, bladzijde 3305) en Commissie vs. Duitsland (zaak 205/84, arrest van 4 december 1986, nog niet gepubliceerd).

6. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

5. De vraag van de Raad, hoe de eis dat kantoor gehouden moet worden in Nederland, zich verhoudt met de recente uitspraken van het Europese Hof van Justitie inzake het vrije verkeer van diensten, heeft ons aanleiding gegeven tot herziening van deze bepaling. In de zaak Europese Commissie vs. de Bondsrepubliek Duitsland (zaak 205/84, arrest van 4 december 1986) heeft het Hof bepaald dat het vereiste van een vaste inrichting in feite een ontkenning inhoudt van de vrijheid van dienstverlening en derhalve slechts aanvaardbaar is als het onmisbaar is om het beoogde doel te bereiken. Nadere overwegingen hieromtrent hebben geleid tot de conclusie dat voor de controle op de administratie van een tussenpersoon het «kantoor houden» niet noodzakelijk is aangezien volstaan kan worden met de veel minder ingrijpende verplichting voor buitenlandse tussenpersonen om de SER, op een nader te bepalen wijze, inzage in de administratie te verlenen. Het wetsvoorstel is in deze zin aangepast. Hiertoe zijn gewijzigd de artikelen 4, tweede lid, 8, eerste lid, en 26, derde lid. Tevens is de toelichting bij artikel 4 aangepast. In verband met de innerlijke samenhang in het derde lid van artikel 26, heeft vorenbedoelde wijziging mij aanleiding gegeven in de wetstekst ook op te nemen dat de inzageverplichting voor verzekeraars wier administratie zich buiten Nederland bevindt, bij ministeriële regeling nader kan worden vorm gegeven.

6. Los van het advies van de Raad is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de redactie van artikel 4, negende lid, dat oorspronkelijk te ruim geformuleerd was, te wijzigen.

7. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt. Daarbij is toegevoegd een toelichting op artikel 6 en artikel 33. De overige, niet toegelichte artikelen bevatten slechts redactionele wijzigingen ten opzichte van de overeenkomstige bepalingen van de huidige wet.

Ik moge U verzoeken het hierbij
gevoegde gewijzigde voorstel van
wet en de gewijzigde memorie van
toelichting met bijlagen aan de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
te zenden.

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

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W06.87.0718 van de Raad van State van 3 juni 1988.

- Niet alle artikelen van het voorstel van wet zijn toegelicht. Daarin ware, met name wat betreft de verschillen met de bestaande wet, alsnog te voorzien.
- In de toelichting (bladzijde 16) waren de rolnummers van de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 23 maart 1976 te vermelden: Nrs. 71/01/292, 293 en 294. Daarbij ware niet uitsluitend te verwijzen naar een vindplaats in een juridisch tijdschrift.
- De eerste volzin op bladzijde 20 van de toelichting onder artikel 14 ware helderder te redigeren.