

Vergaderjaar 1996–1997

25 507

Wijziging van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf teneinde het begunstigingsverbod te doen vervallen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

In het kader van het project «Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit» (MDW) wordt systematisch getoetst of bepaalde regelgeving nog aansluit bij gewijzigde maatschappelijke patronen. Regels worden daarbij bezien op noodzaak, effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In MDW-kader is de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf (Wabb) onderwerp van onderzoek geweest voor wat betreft de wettelijke toetredingseisen (vakbekwaamheidseisen en registerinschrijving) en het effect op de markt van de beloningsregels. In het kader van dat onderzoek zijn met betrokkenen ook hoorzittingen gehouden. De Tweede Kamer is over de kabinetsbesluitvorming inzake het MDW-project Wabb geïnformeerd bij brief van 4 september 1996 (kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 28).

Het kabinet heeft op basis van het Rapport van de werkgroep in het kader van het MDW-project Wabb besloten de wettelijke beloningsregels voor de assurantiebemiddeling af te schaffen. Gezien de potentiële ingrijpende gevolgen op de verzekeringsmarkt (zowel voor verzekeraars als voor tussenpersonen) is gekozen voor een gefaseerde aanpak:

- artikel 16 Wabb, dat het begunstigingsverbod regelt, zal op korte termijn komen te vervallen. Hierdoor wordt het voor assurantie-tussenpersonen onder meer mogelijk om retourprovisie toe te kennen. Beoogd is deze wetswijziging met ingang van 1 januari 1998 in te laten ingaan.

- de artikelen 13 Wabb en 15 Wabb, die de wijze van beloning van de tussenpersoon bepalen, zullen op termijn vervallen. Het kabinet wil hiervoor een overgangperiode vastleggen van vier jaar na het vervallen van artikel 16. Dit impliceert als datum van inwerkingtreding 1 januari 2002.

In oktober 1996 is een aanvang gemaakt met de evaluatie van de gehele Wabb (ruim vijf jaar na inwerkingtreding van de wet in april 1991), zoals toegezegd door de Minister van Financiën bij de mondelinge behandeling

van de Wabb in de Tweede Kamer op 6 september 1990. In deze evaluatie worden ook de consequenties en de nadere uitwerking van de MDW-kabinetsbesluiten gezien, waarbij de genomen kabinetsbesluiten voor de evaluatie als zodanig uiteraard een gegeven zijn. De werkzaamheden met betrekking tot de evaluatie zijn daarom zoveel mogelijk parallel met de voorbereiding van een alle wijzigingen van de Wabb omvattend wetsvoorstel ter hand genomen.

Het streven was erop gericht om alle wetswijzigingen die voortvloeien uit de MDW-rapportage en de evaluatie van de Wabb op te nemen in één wetsvoorstel. Inmiddels is gebleken dat het op zorgvuldige wijze bezien van de gevolgen van de MDW-besluitvorming voor de overige Wabb-artikelen en het evalueren van de overige onderdelen van de wet (die niet in de MDW-rapportage aan de orde kwamen), mede in het licht van de op de evaluatie-opzet ontvangen reacties, meer tijd vergen.

De ondergetekenden zijn van mening dat het van belang is dat artikel 16 reeds op de beoogde datum, te weten 1 januari 1998, komt te vervallen. Door afsplitsing van dit wetsvoorstel van de overige wetswijzigingen die uit de MDW-rapportage en de evaluatie van de Wabb voortvloeien, is het mogelijk de feitelijke implementatie van de MDW-kabinetsbesluitvorming inzake de beloningsregels conform de voornemens te laten verlopen. De bedrijfstak heeft bovendien baat bij duidelijkheid op korte termijn omtrent de in het MDW-besluit aangekondigde afschaffing van artikel 16.

Derhalve wordt in het onderhavige wetsvoorstel het vervallen van het begunstigingsverbod afzonderlijk voorgesteld.

De overwegingen die bij de totstandkoming van de voorganger van de Wabb, de Wet Assurantiebemiddeling (WAb), in 1952 ten grondslag lagen aan het instellen van een verbod op retourprovisie zijn inmiddels achterhaald. Hierop zal uitgebreider worden ingegaan in het vervolg van deze toelichting.

Wachten met het afschaffen van het verbod op retourprovisie tot de evaluatie is afgerond heeft tot gevolg dat de inwerkingtreding onnodig lang zou worden uitgesteld, waardoor de concurrentiebekempende werking van het artikel blijft bestaan.

Artikel 16 kan volledig los van de andere beloningsartikelen worden gezien: afschaffing ervan heeft geen consequenties voor andere wetsartikelen en ook in de evaluatie zijn geen elementen gebleken die een beletsel vormen voor het afsplitsen van dit onderwerp van de overige MDW-besluitvorming en de evaluatiebevindingen, die geregeld zullen worden in een uitgebreider wetsvoorstel. Het feit dat het kabinetsbesluit inzake afschaffing van de beloningsartikelen ook al een temporele splitsing kende is hiermee in lijn. Afschaffing van de artikelen 13 en 15, voor welke een aanzienlijk latere datum van inwerkingtreding is voorzien, heeft daarentegen wel consequenties voor andere artikelen, met name voor de artikelen 14, 17 en 18 Wabb. De artikelen 13 en 15 werken bovendien door naar andere thema's uit de evaluatie.

Alvorens de argumenten voor de afschaffing van het verbod op retourprovisie in paragraaf 3 uiteen te zetten, wordt in paragraaf 2 kort de inhoud van het artikel en de doelstellingen belicht. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de gevolgen van de afschaffing van artikel 16 voor het bedrijfsleven.

2. Inhoud en doelstelling van artikel 16

Artikel 16, het begunstigingsverbod, verbiedt om terzake van het afsluiten van een verzekering direct of indirect provisie, retourprovisie of enig ander op geld waardeerbaar voordeel toe te kennen, af te staan of te beloven aan anderen dan de tussenpersoon. Het verbod geldt niet alleen voor de tussenpersoon, maar het bestrijkt de gehele verzekeringssector: de werkingssfeer strekt zich ook uit tot de direct writers die zonder tussenpersonen werken en intermediair-verzekeraars zelf. Overigens is het

wel toegestaan cadeaus of op geld waardeerbare voordelen aan te bieden aan alle (potentiële) verzekeringnemers. Een wettelijk begunstigingsverbod is voor het eerst geregeld in de WAb. Het verbod is sindsdien materieel ongewijzigd gebleven.

Het begunstigingsverbod beoogde de consument te beschermen tegen de «verlokking» om een verzekering (met vaak langlopende financiële verplichtingen) aan te gaan om redenen die niet in eerste instantie met (de noodzaak tot het afsluiten van) de verzekering zelf te maken hadden. Het ging hierbij om het financiële voordeel/cadeau dat de consument in het vooruitzicht zou kunnen worden gesteld om hem te bewegen bij een bepaalde verzekeraar een bepaalde verzekering af te sluiten. Dit verklaart waarom het verbod zich behalve tot het intermediair en de intermediair-verzekeraars, ook tot direct writers richtte.

Daarnaast beoogde het begunstigingsverbod de handhaving van eerlijke concurrentieverhoudingen tussen tussenpersonen. Vóór de totstandkoming van het verbod in 1952 werd er namelijk veelvuldig door niet terzake kundige tussenpersonen bemiddeld en achteraf een lage kwaliteit van dienstverlening geboden (waaronder schadeafhandeling). De praktijk ontstond destijds dat bij bonafide tussenpersonen om (gratis) advies werd gevraagd waarna de verzekering werd afgesloten bij een ondeskundige tussenpersoon die retourprovisie kon geven.

3. Argumenten voor afschaffing van het begunstigingsverbod

De doelstellingen van het begunstigingsverbod gingen uit van het principe dat zowel consumenten als assurantietussenpersonen bescherming behoeven. Een dergelijk beschermende wetgeving is echter niet meer van deze tijd.

Inmiddels is de situatie op de verzekeringsmarkt veranderd.

Ten eerste is consumentenbescherming op dit punt niet langer noodzakelijk.

Ondergetekenden zijn met de Consumentenbond van mening dat het argument dat de consument beschermd zou moeten worden tegen verlokking tot het sluiten van (vaak langjarige) contracten door middel van eenmalige cadeaus in deze tijd met mondige consumenten niet meer voldoende gewicht in de schaal legt. Consumenten laten zich niet meer zo gemakkelijk een product verkopen dat zij niet per se nodig hebben, ook geen verzekeringen. De consument die zich gesteund kan weten door wettelijke regels ten aanzien van misleidende reclame en algemene voorwaarden, kan ten aanzien van cadeaus en retourprovisie thans als een volwaardige en mondige tegenpartij worden beschouwd. De consument moet, mede gezien de huidige mogelijkheden van informatievoorziening, in staat worden geacht de dienst op zijn merites te kunnen beoordelen. Daarbij kunnen zowel het geboden prijs-, kwaliteits-, en serviceniveau als het individueel voordeel in de vorm retourprovisie of cadeaus een rol spelen. De geboden bescherming ex artikel 16 komt daarmee in de huidige tijd in een ander (paternalistisch) daglicht te staan.

Ten tweede is in dit verband relevant dat, na toetsing van de wet aan de MDW-criteria, ook de Wet beperking cadeaustelsel is ingetrokken.¹ De in die wet, welke qua doelstelling deels vergelijkbaar mag worden geacht aan het begunstigingsverbod, geboden consumentenbescherming en bescherming van ondernemers tegen concurrentievervalsing wordt ook niet langer van deze tijd geacht.

Ten derde heeft het begunstigingsverbod aanzienlijke negatieve effecten waar het gaat om de marktwerking. Zo wordt de prijsconcurrentie tussen tussenpersonen in ernstige mate belemmerd doordat zij verschillen in de eindprijzen slechts door onderhandelingen met verzekeraars tot stand kunnen brengen en dit in de praktijk weinig tot differentiatie leidt. Het verbod is daarmee een ernstige mededingingsbeperking, daar een belangrijke prikkel in het economisch proces de facto wordt uitgeschakeld.

¹ Wet van 17 april 1997, Stb. 1997, 187.

Een dergelijke overheidsinterventie is uniek, geldt niet voor andere vormen van financiële dienstverlening en staat haaks op het nieuwe mededingingsbeleid. De bredere werking van het verbod, waardoor immers ook de verzekeraars zelf worden getroffen, maakt bovendien dat niet alleen ten aanzien van de tussenpersonen, maar voor de gehele verzekeringsbranche de commerciële instrumenten worden ingeperkt. De afschaffing van artikel 16 biedt ook tussenpersonen en verzekeraars de elders in het economisch verkeer gebruikelijke mogelijkheid om het aanbieden van extra voordeel als marketinginstrument in te zetten. Dit kan leiden tot een toename van de concurrentie, waarvan de consument kan profiteren. Niet alleen door een direct financieel voordeel, maar ook doordat tussenpersonen de mogelijkheid krijgen, en wellicht een sterke prikkel zullen hebben, om meer inzicht te geven in de prijs/prestatieverhouding van hun dienstverlening.

Als vierde reden voor afschaffing van artikel 16 kan worden aangevoerd dat sinds 1952 het gemiddelde vakbekwaamheidsniveau aanzienlijk is verhoogd door afschaffing van het C- en D-register. Alle assurantietussenpersonen moeten nu minimaal voldoen aan het B-niveau, hetgeen een behoorlijke vak kennis garandeert. Het gevaar van oneerlijke concurrentie door niet terzake kundigen is hiermee goeddeels verdwenen.

Tenslotte heeft de Economische Controledienst (ECD) aangegeven dat de handhaafbaarheid van het begunstigingsverbod uit de Wabb problemen oplevert, waarbij de ECD opmerkte dat overtreding bewijsrechtelijk lastig ligt. In het licht van maatschappelijke ontwikkelingen hebben overtredingen van het verbod in vergelijking met het belang van het handhaven van andere wettelijke regels een lage opsporings- en vervolgingsprioriteit. Bij het continueren van een moeilijk te handhaven wettelijke consumentenbescherming kunnen op zijn minst vraagtekens worden gezet.

Zowel bij het MDW-project als in het kader van de evaluatie is door diverse partijen gereageerd op de wenselijkheid artikel 16 af te schaffen. Het kabinet wordt in de keuze om het artikel op korte termijn af te schaffen ten volle gesteund door de Consumentenbond. De Verzekeringkamer heeft aangegeven het consumentenbeschermingsargument dat (mede) aan het artikel ten grondslag ligt nog steeds verdedigbaar te achten, maar tevens de belangen voor consumenten van afschaffing te zien. Vanuit de bedrijfstak wordt echter zowel door het Verbond van Verzekeraars als door organisaties van assurantietussenpersonen gehecht aan handhaving van de huidige bepaling. Hierbij wordt o.m. gewezen op het risico dat de consument bij verzekeringsproducten niet langer zal beslissen op basis van kwaliteit maar op basis van cadeaus of de retourprovisie. Zoals aangegeven achten ondergetekenden dit risico gelet op de mondiger geworden consument gering, en wordt de prijs of een voordeel van een cadeau door de consument ook bij andere producten in de aankoopbeslissing betrokken. De bedrijfstak heeft voorts gewezen op het effect dat vergelijking op eindprijzen voor de consument feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Het huidige wettelijke systeem garandeert echter geenszins dat er nu wel zo'n eindprijzervergelijking mogelijk is. Slechts de wijze van beloning wordt vastgelegd; de praktijk dat door verzekeraars weinig onderscheid wordt gemaakt tussen assurantietussenpersonen, waardoor de eindprijzen bij die tussenpersonen vrijwel uniform zijn, vloeit niet voort uit de huidige regelgeving. Deze praktijk, waarbij de verzekeraars een belangrijke bepalende factor zijn, werd wel door het wettelijk stelsel mogelijk gemaakt.

Alles afwegend en bovenstaande argumenten in aanmerking nemende zijn ondergetekenden dan ook van mening dat, conform de MDW-besluitvorming, artikel 16 dient te worden afgeschaft.

4. Bedrijfseffecten

Artikel 16 heeft in de eerste plaats betrekking op alle verzekeraars die in Nederland verzekeringen aanbieden en op alle tussenpersonen die bij de afsluiting van een verzekering bemiddelen. Het gaat hierbij om circa 600 verzekeraars, circa 10 500 assurantiekantoren en circa 12 000 assurantie-tussenpersonen voor wie assurantiebemiddeling een nevenactiviteit is, zoals banken, reisbureaus en rijwielhandelaren.

De verwachting is dat deze groepen gebruik zullen maken van de mogelijkheden om het commerciële instrument van een cadeau-actie in te zetten en van de mogelijkheid om in te spelen op wensen van de klant inzake prijs-kwaliteitsverhouding. De ondernemers worden in staat gesteld flexibeler te opereren. Hoeveel en welke bedrijven na afschaffing van het verbod van deze mogelijkheden gebruik zullen maken is, zeker gelet op de door organisaties uit de bedrijfstak geuite wens het begunstigingsverbod niet af te schaffen, niet nader aan te geven.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Zie Algemeen deel.

Artikel II

Als gevolg van het vervallen van artikel 16, kan ook de strafbaarstelling van overtreding van dit artikel, welke is opgenomen in artikel 1, onder 4^o van de Wet op de economische delicten, komen te vervallen.

Artikel III

Zoals ook in het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, is het streven erop gericht om artikel 16 uiterlijk op 1 januari 1998 te doen vervallen. Op het tijdstip van indienen van dit wetsvoorstel kon echter niet worden voorzien of deze termijn haalbaar is. Daarom is gekozen voor inwerkingtreding op een zo kort mogelijke termijn na bekendmaking in het Staatsblad.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers