

Vergaderjaar 1997–1998

26 075

Wijziging van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en in verband daarmee enkele andere wetten, teneinde de effectiviteit van het bedrijfseconomisch toezicht te vergroten

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 oktober 1997 en het nader rapport d.d. 8 juni 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 1997, no. 97.003495, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en in verband daarmee enkele andere wetten, teneinde de effectiviteit van het bedrijfseconomisch toezicht te vergroten.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 juli 1997, nr. 97.003495, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 oktober 1997, nr. W06.97.0491, bied ik U hierbij aan. In reactie op het advies van de Raad van State merk ik het volgende op, waarbij de volgorde van de punten wordt aangehouden zoals die door de Raad is gehanteerd.

1. Ingevolge artikel 156, tweede en derde lid, van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (WTV) benoemt de rechtbank, bij het uitspreken van een noodregeling, één of meer bewindvoerders, en verleent hij aan de bewindvoerders de voor het uitvoeren van die noodregeling noodzakelijke machtiging. De opzet van de noodregeling wordt hiermee in overeenstemming gebracht met die welke reeds geldt in de Wet toezicht kredietwezen 1992 (WTK). In onderdeel P van de toelichting op artikel I wordt opgemerkt dat tijdens de noodregeling de bewindvoerders in feite het bestuur van de verzekeraar vormen en dat de Verzekeringskamer ook in die situatie toezicht op de verzekeraar en derhalve ook op de bewindvoerders houdt, voorzover zij bestuurdersactiviteiten uitoefenen. De Raad van State acht het van belang de toelichting aan te vullen met een uiteenzetting over de relatie tussen de toezichthoudende rol van de Verzekeringskamer ten aanzien van de bewindvoerders en over de verhouding tussen de rechtbank en de bewindvoerders.

1. Ingevolge het advies van de Raad is de toelichting op onderdeel P van artikel I aangevuld met een uiteenzetting over de relatie tussen de toezichthoudende rol van de Verzekeringskamer ten aanzien van de bewindvoerders en over de verhouding tussen de rechtbank en de bewindvoerders.

2. In artikel 75 WTV wordt, kort gezegd, bepaald dat een voorgenomen wijziging in de samenstelling van bestuur en raad van commissarissen van de verzekeraar en in de samenstelling van personen die het (dagelijks) beleid van de groep waartoe de verzekeraar behoort (mede) bepalen vooraf ter kennis van de Verzekeringskamer wordt gebracht. Deze wijziging wordt niet doorgevoerd, indien de Verzekeringskamer binnen zes weken na ontvangst van de melding of van nader gevraagde gegevens te kennen geeft dat zij niet instemt met de voorgenomen wijziging. In de toelichting op artikel 75 wordt hieraan toegevoegd: «Dit artikel staat er niet aan in de weg dat de Verzekeringskamer haar beoordeling kan heroverwegen indien na het verstrijken van de termijn nieuwe relevante informatie bekend wordt.»

De Raad adviseert toe te lichten of deze toevoeging berust op de tekst van artikel 75, derde lid, dat bepaalt dat een wijziging van de antecedenten van de personen die het beleid van de verzekeraar (mede) bepalen onverwijld aan de Verzekeringskamer bekend wordt gemaakt, of op artikel 29 van de wet waarin de deskundigheid van de personen die het dagelijks beleid bepalen en de handelingen en de antecedenten van de personen die het beleid (mede) bepalen aan het oordeel van de Verzekeringskamer worden onderworpen. Indien dit niet het geval is, adviseert de Raad om de met de tekst in de toelichting beoogde heroverweging, indien nieuwe informatie bekend wordt, in de wet zelf op te nemen.

2. De deskundigheids- en betrouwbaarheidstoetsing die de Verzekeringskamer uitvoert op basis van artikel 29 van de Wtv 1993 is niet beperkt tot het moment waarop een verzekeraar een vergunning aanvraagt of tot de momenten waarop de Verzekeringskamer op grond van artikel 75 van de Wtv 1993 informatie van de verzekeraar ontvangt en op grond daarvan een oordeel uitspreekt. De toetsing op basis van artikel 29 kan derhalve permanent plaatsvinden en de Verzekeringskamer zal op ieder moment op basis van nieuwe relevante informatie haar beoordeling kunnen heroverwegen. De toelichting op onderdeel J van artikel I is overeenkomstig verduidelijkt.

3. In artikel 72, derde lid, WTV wordt bepaald dat de verzekeraar bij de opdracht tot onderzoek de actuaris schriftelijk machtigt, desgevraagd of ingevolge een daartoe strekkende overeenkomst tussen de verzekeraar, de actuaris en de Verzekeringskamer aan de Verzekeringskamer alle inlichtingen te verstrekken die redelijkerwijze geacht kunnen worden nodig te zijn voor de vervulling van de haar bij of krachtens deze wet opgelegde taak. In de toelichting bij dit artikel wordt opgemerkt dat deze bepaling onverlet laat dat op termijn tot overeenkomsten tussen de Verzekeringskamer, de betrokken verzekeraar, de actuaris en de accountant wordt gekomen. De Raad adviseert de tekst van artikel 72, derde lid, WTV zó te formuleren dat de bedoelde machtiging ook verstrekt kan worden ingevolge een vier-partijenovereenkomst, indien daartoe door betrokkenen wordt besloten.

3. Een soortgelijke toevoeging als voorgesteld bij artikel 72, derde lid, van de Wtv 1993, die er onder andere toe strekt dat de verzekeraar bij de opdracht tot onderzoek de actuaris moet machtigen ingevolge een drie-partijenovereenkomst alle relevante inlichtingen aan de Verzekeringskamer te verschaffen, is opgenomen in artikel 72a, eerste lid, van de Wtv 1993, ten aanzien van de accountant. Op basis van beide voorgestelde bepalingen is het mogelijk om tot een vier-partijenovereenkomst te komen. Hiervoor is geen wijziging van de reeds opgenomen en thans voorgestelde bepalingen noodzakelijk.

4. Artikel 55, tweede lid, onder e, WTV bepaalt dat op eenieder die zich naar het oordeel van de Verzekeringskamer voordoet als verzekeraar van toepassing is het bepaalde in het eerste lid, namelijk dat een verzekeraar aan de Verzekeringskamer inlichtingen verstrekt die zij voor de vervulling van de haar bij of krachtens deze wet opgelegde taak mocht verlangen. De betrokkene wordt op basis van het oordeel van de Verzekeringskamer als verzekeraar beschouwd en heeft op grond daarvan een inlichtingenplicht. Het is de Raad opgevallen dat deze bepaling afwijkt van een soortgelijke bepaling in de WTK, artikel 53, die (kort gezegd) De Nederlandsche Bank N.V. als toezichthouder bevoegd verklaart bij iedere instelling van welke zij vermoedt dat zij een kredietinstelling is alle inlichtingen in te winnen die redelijkerwijze geacht kunnen worden nodig te zijn om zulks te beoordelen.

De Raad adviseert toe te lichten waarom niet is gekozen voor een bepaling waarbij de Verzekeringskamer bevoegd wordt verklaard inlichtingen in te winnen, wanneer zij vermoedt dat een instelling een verzekeringsinstelling is, mede in aanmerking genomen het voornemen om de financiële toezichtwetten zoveel mogelijk op één lijn te brengen.

4. In het wetsvoorstel is gekozen voor een formulering die enigszins afwijkt van die in de Wtk 1992 aangezien de problematiek die de Verzekeringskamer in de verzekeringssector ontmoet niet gelijk is aan de ervaringen van de Nederlandsche Bank in de banksector. Personen die zich tot het publiek wenden als waren zij verzekeraar, stellen in bepaalde gevallen, als de Verzekeringskamer hen op basis van artikel 57 van de Wtv 1993 om informatie vraagt, geen verzekeraar te zijn en derhalve geen informatie behoeven te verstrekken. Om de gewenste informatie toch te verkrijgen dient dan een tijdrovende procedure in gang te worden gezet, waar snel handelen juist gewenst is. Invoering van een bepaling als in de Wtk 1992, waardoor het criterium zou worden dat de Verzekeringskamer het vermoeden dient te hebben dat betrokkene een verzekeraar in de zin van de Wtv 1993 is, zal naar verwachting ook het verweer kunnen oproepen dat betrokkene in het geheel geen verzekeraar is. Met de voorgestelde formulering wordt voorkomen dat dergelijke obstructies plaatsvinden, aangezien daarin als criterium geldt dat betrokkene zich naar het oordeel van de Verzekeringskamer naar het publiek toe voordoet als verzekeraar.

De Nederlandsche Bank heeft te kennen gegeven geen problemen te onderkennen met de in de Wtk 1992 voorkomende bepaling en geen behoefte te hebben aan een bepaling zoals voorgesteld voor artikel 55 van de Wtv 1993.

5. In Artikel XI van het voorstel van wet wordt onder meer bepaald dat deze wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor onderscheiden branches verschillend kan worden vastgesteld. De inwerkingtredingsbepaling bepaalt aldus de werkingssfeer van de wet. Uit de toelichting op Artikel I, onderdeel F, blijkt dat de Verzekeringskamer geruime tijd nodig heeft om de voor het toezicht op de premiestelling door schadeverzekeraars noodzakelijke actuariële en bedrijfseconomische principes per schadeverzekeringsbranche vast te stellen. Hoewel de Raad begrip heeft voor de problemen die gepaard kunnen gaan met het vaststellen van de toezichtscriteria per schadeverzekeringsbranche, wijst hij erop dat vaststelling per branche tot verschil in behandeling kan leiden, mogelijk zelfs voor een lange periode. Indien dit niet te vermijden is, dient naar de mening van de Raad in de WTV zelf te worden geregeld dat de inwerkingtreding van deze bepalingen per branche kan verschillen en dient hiervoor een einddatum te worden vastgesteld.

5. Actuariële en bedrijfseconomische principes zijn een hulpmiddel voor de Verzekeringskamer om meer transparantie te creëren ten behoeve van de toezichtsuitoefening. Aangezien het vaststellen van deze principes een complexe aangelegenheid is, is ervoor gekozen maximale flexibiliteit na te streven ten aanzien van het moment waarop de principes per branche in werking moeten treden. Het opnemen van een einddatum zou deze flexibiliteit onnodig beperken. Een mogelijk verschil in behandeling tussen branches zal geen ongewenste distorsies veroorzaken, aangezien iedere branche nu reeds zijn eigen kenmerken heeft. Distorsies zouden alleen dan kunnen optreden indien de Verzekeringskamer binnen één branche verschillende maatstaven zou hanteren. Daarvan is in de gekozen opzet echter geen sprake.

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

6. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is, met inachtneming van de navolgende kanttekeningen, rekening gehouden. De wijziging van de zinsnede «dat hij de hem toevertrouwde taak» in «dat deze de toevertrouwde taak», is eveneens doorgevoerd in de artikelen 72, vierde lid en 100, vierde lid, van de Wtv 1993, artikel 33, vierde lid, van de Wtn, artikel 14a van de Wtk 1992, artikel 28b van de Wte 1995, artikel 21a van de Wtb, artikel 11, derde lid, van de Psw en artikel 10, vijfde lid, van de Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling.

De hantering van het meervoudsbegrip «bewindvoerders» in de voorgestelde artikelen over de noodregeling, is gehandhaafd. Door na artikel 156, tweede lid, van de Wtv 1993 consequent te spreken over bewindvoerders, wordt een eenvoudiger wettekst verkregen dan bij uitvoering van de door de Raad geadviseerde term «een of meer bewindvoerders». Daar komt bij dat ook de Wtk 1992, waarop de voorgestelde systematiek is gebaseerd, het begrip bewindvoerder in de meervoudsvorm hanteert.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 6 oktober 1997, no. W06.97.0491, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de voorgestelde artikelen 72a, vijfde lid, 100a, vijfde lid, van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en artikel 33a, vijfde lid, van de Wet toezicht uitvaart-verzekeringsbedrijf, in overeenstemming met aanwijzing 59 van de Aanwijzingen voor de regelgeving «dat hij de hem toevertrouwde» vervangen door: dat deze de toevertrouwde.
- In artikel 156, tweede lid, is bepaald dat één of meer bewindvoerders benoemd kunnen worden. Vervolgens wordt in de rest van de artikelen alleen gesproken over bewindvoerders. Dit dient aangepast te worden.
- In de paragraaf over de ingewonnen adviezen ter verduidelijking vermelden dat twee instellingen geen advies hebben uitgebracht.