

Vergaderjaar 1998–1999

26 705

Wijziging van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 teneinde daarin een opvanginstrument voor levensverzekeraars op te nemen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A.	Algemeen	2
1.	Inleiding	2
1.1	Voorgeschiedenis	2
1.2	Plaats van het opvanginstrument in het normatieve toezicht	3
2.	Het opvanginstrument	4
2.1	De inwerkingstelling en de maatregelen	4
2.2	De opvanginstelling en het opvangplan	6
2.3	De benodigde middelen	6
2.4	Publiciteit en snelheid van handelen	8
2.5	Procedurele waarborgen en rechterlijke machtiging	8
3.	Reikwijdte	9
4.	Het opvanginstrument in relatie tot een garantieregeling	9
5.	Europeesrechtelijke aspecten	10
6.	Gevolgen voor verzekeraars en verzekeringnemers	11
7.	Effecten op de concurrentieverhoudingen	12
8.	Gevolgen voor de Verzekeringkamer	12
9.	Financiële gevolgen voor de Rijksbegroting	12
10.	Ingewonnen adviezen	13
B.	Artikelsgewijze toelichting	13

A. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis

Naar aanleiding van het faillissement van N.V. Levensverzekering Maatschappij Vie d'Or heeft ondergetekende de gebeurtenissen geëvalueerd¹ en vervolgens de uit die evaluatie voortvloeiende maatregelen geïnventariseerd².

Bij de evaluatie zijn betrokken de op grond van artikel 170 van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (Wtv 1993) voorgeschreven verslaglegging door de Verzekeringskamer en het onderzoek van de tijdelijke commissie Toezicht Verzekeringskamer (Commissie Ybema).

In het Tweede tussentijdse verslag van de Verzekeringskamer inzake Vie d'Or heeft de Verzekeringskamer aanbevelingen gedaan voor wijzigingen in en aanvullingen op de geldende wettelijke voorschriften. Het onderzoek van de Commissie Ybema heeft geresulteerd in het rapport «Verzekerd van toezicht»³. Daarin wordt onder meer geconcludeerd dat met betrekking tot de procedures omtrent intrekking van de vergunning, de noodregeling en het faillissement de Verzekeringskamer over voldoende wettelijke mogelijkheden beschikt om de noodzakelijke beslissingen te nemen. De Commissie Ybema is het eens met de aanbeveling van de Verzekeringskamer in het Tweede tussentijdse verslag inzake Vie d'Or dat onderzocht moet worden of, en zo ja hoe, de Verzekeringskamer met een snelle toetsing vooraf door de rechter de bevoegdheid zou kunnen krijgen om een verzekeraar te dwingen zijn portefeuille over te dragen voordat de situatie dusdanig is verslechterd dat korting van de rechten van polis-houders noodzakelijk is⁴.

In lijn met de aanbevelingen in het rapport van de Commissie Ybema hebben de Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars in oktober 1995 voorgesteld een opvangregeling uit te werken die polishouders een betere bescherming biedt voor het geval een levensverzekeraar financieel in de gevarezone komt. Voor die uitwerking is vervolgens een werkgroep van beide organisaties ingesteld.

Op 17 december 1996 hebben de besturen van de Verzekeringskamer en van het Verbond van Verzekeraars ondergetekende het rapport van de werkgroep opvangregeling aangeboden. Het daarin voorgestelde opvanginstrument beoogt de Verzekeringskamer de mogelijkheid te bieden om een aantal specifieke maatregelen ten aanzien van een verzekeraar te nemen nog voordat sprake is van een situatie dat de noodregeling toegepast zou moeten worden. De voorgestelde maatregelen bestonden uit het verlenen van verplichte solvabiliteitssteun, verplichte herverzekering van (een deel van de) portefeuille of verplichte overdracht van de portefeuille. Verplichte portefeuille-overdracht of verplichte herverzekering zou gepaard kunnen gaan met verplichte solvabiliteitssteun.

Het rapport van de werkgroep opvangregeling is door ondergetekende aangeboden aan de Tweede Kamer⁵. Daarbij werd aangegeven dat een opvangregeling voor levensverzekeraars een nuttig additioneel toezichtsinstrument zou zijn waarvoor een wettelijke grondslag vereist is. Een aantal aspecten van technische en juridische aard dienden nog wel nader uitgewerkt en ingevuld te worden. Met het onderhavige voorstel wordt voorzien in deze wettelijke vastlegging en uitwerking.

Bij deze nadere uitwerking zijn ook de (Europeesrechtelijke) mededingingsregels in ogenschouw genomen. Hiervoor heeft onder meer overleg met de Europese Commissie plaatsgevonden. Een en ander heeft tot resultaat gehad dat het wetsvoorstel op een onderdeel afwijkt van het eerdergenoemde rapport van de Verzekeringskamer en het Verbond. De maatregel van solvabiliteitssteun aan de in problemen verkerende verzekeraar

¹ Kamerstukken II 1995/96, 23 669, nr. 15.

² Kamerstukken II 1995/96, 23 669, nr. 17.

³ Kamerstukken II 1995/96, 23 669, nr. 11.

⁴ Blz. 56/57 van het rapport «Verzekerd van toezicht».

⁵ Kamerstukken II 1996/97, 25 000 IXB, nr. 14.

is in het wetsvoorstel niet opgenomen (zie verder ook paragraaf 5). Hoewel dit een beperking inhoudt van het aantal toe te passen maatregelen wordt de kern van het instrument daarmee echter niet aangetast. De toe te passen maatregelen geven de Verzekeringkamer voldoende instrumenten om ten behoeve van de polishouders te kunnen interverneren.

1.2 Plaats van het opvanginstrument in het normatieve toezicht

Het bedrijfseconomisch toezicht op verzekeraars in Nederland kent van oudsher een uitgesproken marktgerichte oriëntatie. Zo wordt bijvoorbeeld op de sector toegezien door middel van een op marktconforme instrumenten stoelend, zogenoemd normatief toezichtstelsel. Een dergelijk toezichtstelsel richt zich op de financiële soliditeit van de instellingen en niet op producten of prijzen. Kort gezegd zijn verzekeraars in ons land in beginsel vrij om hun bedrijfsbeleid (met name polisvoorwaarden en tarieven) naar eigen inzicht te bepalen, mits wordt voldaan aan solvabiliteits-eisen, beleggings- en rapportagevoorschriften en dergelijke. Dit toezicht heeft mede bijgedragen aan de vorming van een concurrerende verzekeringsmarkt, gekenmerkt door een groot aantal aanbieders, een hoge verzekeraarsdichtheid, lage premies en een gevarieerd en innovatief productaanbod. Het normatieve toezichtstelsel is vanaf medio 1994 in de gehele Europese Unie ingevoerd met de derde generatie verzekeringsrichtlijnen¹. Deze richtlijnen dragen bij aan het tot stand brengen van een interne markt voor verzekeraars. Het ontstaan van de interne markt op verzekeringsgebied heeft de dynamiek van de markt vergroot hetgeen zich onder meer uit in intensievere concurrentie, zowel nationaal als internationaal. Naast kansen voor de verzekeraars levert dit echter ook risico's op. De verhevigde concurrentie kan z'n uitdrukking vinden in scherpere prijzen van de producten en kan een neerwaartse druk op de winstmarges geven. Deze scherpere concurrentie houdt ook risico's in voor de polishouders. Deze ontwikkelingen vragen een nadere invulling van het toezicht. Vanuit de eis dat de solvabiliteit van de verzekeraar op korte en lange termijn gewaarborgd moet zijn, wordt het toezicht door de Verzekeringkamer meer pro-actief en prospectief². Bij deze ontwikkeling past het opvanginstrument voor levensverzekeraars, te weten een additioneel toezichtsinstrument dat kan worden ingezet als andere toezichtsinstrumenten onvoldoende het gewenste effect sorteren en de ontwikkelingen bij een verzekeraar dermate negatief zijn dat bij ongewijzigd beleid op termijn voor een deconfiture moet worden gevreesd.

Artikel 138 van de Wtv 1993 geeft de toezichtsinstrumenten voor het geval de aanwezige solvabiliteitsmarge onvoldoende is, respectievelijk het garantiefonds is gedaald of naar het oordeel van de Verzekeringkamer zal dalen beneden het vereiste garantiefonds³. In die gevallen dient een saneringsplan, respectievelijk een financieringsplan voor toestemming aan de Verzekeringkamer overgelegd te worden. Uit deze plannen moet blijken op welke wijze en binnen welke termijn de solvabiliteitsmarge weer op de vereiste omvang zal worden gebracht. Indien de verzekeraar er niet in slaagt aan het financieringsplan te voldoen, danwel het plan naar het oordeel van de Verzekeringkamer onvoldoende is, dan is het momenteel bijna onvermijdelijk dat de vergunning van de verzekeraar wordt ingetrokken en de noodregeling wordt toegepast. Aan een dergelijke ingrijpende maatregel zijn bezwaren verbonden. De activa van de verzekeraar moeten dan worden gewaardeerd op liquidatiebasis, hetgeen veelal een lagere waardering van die activa betekent. Dit kan ertoe leiden dat de rechten van de polishouders moeten worden gekort. Hierbij komt het toezichthoudersdilemma naar voren. Indien een onder toezicht staande instelling in de problemen geraakt, doet zich de vraag voor welke lijn de toezichthouder in het belang van de polishouders moet

¹ Richtlijn nr. 92/49/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 juni 1992 (PbEG L 228) tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de Richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (derde richtlijn schadeverzekering); en Richtlijn nr. 92/96/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 november 1992 (PbEG L 360) tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe levensverzekeringsbedrijf en tot wijziging van de Richtlijnen 79/267/EEG en 90/619/EEG (derde levensrichtlijn).

² Zie voor een beschrijving van de wijze waarop hieraan invulling gegeven wordt onder meer blz. 17 van de Evaluatie beheersmatige verzelfstandiging Verzekeringkamer, kamerstukken II 1995/96, 24 831, nr. 1.

³ Het garantiefonds bedraagt een derde deel van de vereiste solvabiliteitsmarge met voor levensverzekeraars een minimum van 800 000 ECU. Zie de artikelen 68 en 96 Wtv 1993 en artikel 5 van het Besluit solvabiliteitsmarge verzekeringsbedrijf 1994.

kiezen. Enerzijds worden hun belangen gediend door onverkorte toepassing van de bij of krachtens de Wtv 1993 gestelde (financiële) normen, hetgeen intrekking van de vergunning(en) kan betekenen. Anderzijds is het evenzeer in hun belang dat de continuïteit van de bedrijfsvoering zo lang mogelijk wordt gehandhaafd. Deze doelstellingen kunnen haaks op elkaar staan. Het te vroeg laten vallen van het doek (in de zin van het intrekken van de vergunning) kan de belangen van de polishouders ernstig schaden. Een beleid dat bij het niet voldoen aan de financiële normen te snel aanstuurt op een liquidatiescenario leidt immers met een grote mate van zekerheid tot financieel nadeel voor de polishouders. Dit moet afgewogen worden tegen de kans dat een portefeuille zonder nadeel voor de polishouders door een moeilijke periode geloodst kan worden. Uiteraard moet hierbij worden benadrukt dat aan de «going concern»-benadering het risico is verbonden dat uiteindelijk de continuïteit toch niet kan worden gewaarborgd.

Met het opvanginstrument wordt de «going concern»-benadering versterkt, zodat de kans dat de noodregeling moet worden uitgesproken wordt verkleind. De Verzekeringskamer wordt in de gelegenheid gesteld om de continuïteit van de verzekeraar of diens portefeuille zo veel mogelijk zeker te stellen. Het toezichthoudersdilemma wordt derhalve gemitigeerd door het opvanginstrument.

2. Het opvanginstrument

2.1 De inwerkingstelling en de maatregelen

Het opvanginstrument is een additioneel toezichtsinstrument dat gebruikt kan worden indien:

- de andere instrumenten geen of onvoldoende effect (meer) sorteren en bij ongewijzigd beleid gevreesd moet worden voor een deconfiture van de verzekeraar;
- het nog geen uitzichtloze situatie betreft, dat wil zeggen de portefeuille nog levensvatbaar wordt geacht.

Het betreft aldus de situatie dat de solvabiliteitsmarge van de verzekeraar lager is dan wettelijk vereist¹ en deze marge is gedaald of naar het oordeel van de Verzekeringskamer zal dalen beneden het vereiste garantiefonds. Wanneer de ontwikkelingen zodanig zijn dat de Verzekeringskamer aan het op grond van artikel 138 van de Wtv 1993 vereiste financieringsplan de toestemming weigert², kan het opvanginstrument gebruikt worden indien de portefeuille door de Verzekeringskamer nog levensvatbaar wordt geacht.

De levensvatbaarheid van een (bestaande portefeuille van) een verzekeraar komt tot uitdrukking in de toekomstige winstgevendheid van die portefeuille. Deze winstgevendheid kan op basis van een zogenaamde embedded value-berekening worden bepaald als de gecumuleerde naar tijdswaarde bemeten netto winsten op de bestaande verzekeringen. Als bronnen voor de netto winstgevendheid zijn in aanmerking te nemen de te verwachten positieve marges tussen de voor de vaststelling van de verzekeringsverplichtingen op prudente wijze door de verzekeraar te kiezen verzekeringstechnische grondslagen en de realistische grondslagen volgens welke het verzekeringsproces zich in de toekomst naar verwachting zal voltrekken. Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen dat de positieve marges slechts gedeeltelijk aan de netto winstgevendheid kunnen bijdragen; een deel van de positieve marges is namelijk benodigd voor de instandhouding van de vereiste solvabiliteitsmarge voor de bestaande portefeuille. Levensvatbaarheid van een verzekeraar (of diens portefeuille) veronderstelt derhalve voldoende herstel van de financiële positie op basis van een positieve winstverwachting omtrent de bestaande portefeuille.

Wordt de portefeuille niet meer levensvatbaar geacht dan is de situatie

¹ Zie de artikelen 42, 68 en 96 van de Wtv 1993 en het Besluit solvabiliteitsmarge verzekeringsbedrijf 1994.

² Een aantal situaties, zoals het niet tijdig indienen van een financieringsplan, is gelijkgesteld met het weigeren van de toestemming voor het financieringsplan.

dermate slecht dat een opvang als preventief instrument niet meer zou helpen tegen een deconfiture en is de noodregeling het aangewezen instrument. Gezien het meer prospectieve en pro-actieve toezicht dat de Verzekeringskamer tegenwoordig uitoefent, mag worden verwacht dat laatstbedoelde situatie zich slechts bij hoge uitzondering zal voordoen. Vroegtijdige signalering door de Verzekeringskamer van negatieve ontwikkelingen zal haar in staat stellen om in een relatief vroegtijdig stadium corrigerende maatregelen te nemen.

Om in geval van negatieve ontwikkelingen, terwijl er wel een levensvatbare portefeuille is, de situatie ten goede te kunnen keren biedt het opvanginstrument twee maatregelen (in oplopende graad van ingrijpendheid): verplichte herverzekering van (een deel van) de portefeuille en verplichte overdracht van de portefeuille. Verplichte herverzekering komt in aanmerking wanneer er voldoende vertrouwen bestaat in het management van de verzekeraar. In geval van verplichte overdracht van de portefeuille ontbreekt dit vertrouwen. De verzekeringsverplichtingen worden op zich nog volledig gedekt door de ge-earmarkte activa. De levensvatbaarheid van de verzekeraar staat evenwel ter discussie doordat derde-schuldeisers door beslaglegging op de ge-earmarkte activa een eventuele opvang kunnen doorkruisen. Bij verplichte portefeuille-overdracht wordt de gehele portefeuille overgedragen aan de opvanginstelling, gedeeltelijke portefeuille-overdracht is niet mogelijk. De opvanginstelling dient er voor te zorgen dat de solvabiliteitsmarge op het wettelijk vereiste niveau gebracht wordt. Dit wordt gerealiseerd via toevoeging van solvabiliteit aan de opvanginstelling door alle in Nederland onder toezicht staande levensverzekeraars (zie paragraaf 2.3). De voorgestelde maatregelen en criteria wijken op één onderdeel af van de aanbevelingen van de werkgroep opvangregeling van de Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars. In verband met Europees-rechtelijke mededingingsaspecten is de maatregel van solvabiliteitssteun aan de in problemen verkerende verzekeraar niet opgenomen in het wetsvoorstel. In paragraaf 5 wordt hier nog nader op ingegaan. Alvorens het opvanginstrument daadwerkelijk in werking te kunnen stellen, dient de Verzekeringskamer een vertrouwenscommissie te horen. Voor het toepassen van de meest ingrijpende maatregel, de verplichte overdracht van de portefeuille, is verder nog een rechterlijke machtiging vereist.

Bovengenoemde vertrouwenscommissie is een statutair orgaan van de Verzekeringskamer. De vertrouwenscommissie vormt een waarborg op het in werking stellen van het opvanginstrument en kan een nuttige bijdrage leveren aan het goede verloop van het opvanginstrument. Doordat de vertrouwenscommissie deel uit maakt van de Verzekeringskamer zijn de leden ook aan de voor de Verzekeringskamer geldende geheimhoudingsbepalingen gebonden. De leden van de commissie dienen over voldoende ervaring te beschikken en gezag te hebben in de financiële wereld in het algemeen en de levensverzekeringsbranche in het bijzonder. Overigens behoeft een lid van de commissie niet alle genoemde kwaliteiten in zich te verenigen, maar de commissie als geheel wel. Uitgangspunt is verder dat de voor te dragen personen van onbesproken gedrag zijn en bij voorkeur geen directe band (meer) hebben met een verzekeraar. De benoeming van de leden, die geschiedt door de Minister van Financiën op voordracht van de Verzekeringskamer en de representatieve organisaties van verzekeraars, zal in beginsel slechts gelden voor een beperkte tijd aangezien zij wel voeling met de markt zullen moeten hebben. Deze eisen zullen worden vastgelegd in de statuten van de Verzekeringskamer, die aan ministeriële goedkeuring zijn onderworpen. Het voornemen van de Verzekeringskamer is de vertrouwenscommissie uit maximaal vijf personen te laten bestaan.

2.2 De opvanginstelling en het opvangplan

Voor elke in problemen verkerende verzekeraar die zal worden opgevangen, wordt een speciale rechtspersoon opgericht, een zogenaamde opvanginstelling. Dit is een naamloze vennootschap die, zo is de bedoeling, opgericht wordt door het Verbond van Verzekeraars. De aandelen van de opvanginstelling zullen door de oprichter gehouden worden. Wanneer het opvanginstrument in werking wordt gesteld en solvabiliteit aan de opvanginstelling is verstrekt, zullen de aandelen middellijk gehouden worden door alle bijdragende verzekeraars, naar rato van hun bijdrage. Hiermee wordt verzekerd dat alle desbetreffende verzekeraars, die tenslotte via de opvanginstelling moeten bijdragen aan de opvang, voldoende zeggenschap hebben. Tevens wordt hierdoor geregeld dat leden en niet-leden van het Verbond hun invloed kunnen laten gelden. Nadere afspraken hierover (met name wat betreft aandeelhouderschap en participatie van alle levensverzekeraars en wat betreft het bestuur van de opvanginstelling) worden vastgelegd in een te sluiten convenant tussen de Verzekeringskamer, het Verbond van Verzekeraars en ondergetekende.

De opvanginstelling heeft tot taak het uitvoeren van de door de Verzekeringskamer vastgestelde maatregelen.

Om duidelijkheid te scheppen over hetgeen moet geschieden wordt door de Verzekeringskamer, gehoord de vertrouwenscommissie, een zogenaamd opvangplan opgesteld. Hierbij kan assistentie worden gevraagd van de opvanginstelling. De vorm en voorwaarden waaronder de verplichte herverzekering plaatsvindt worden evenwel opgesteld door de opvanginstelling. Hiermee wordt gerealiseerd dat deze herverzekering tegen marktconforme voorwaarden plaatsvindt. Wel is het zo dat de Verzekeringskamer moet instemmen met de voorwaarden om te toetsen of hiermee de solvabiliteitspositie voldoende gewaarborgd wordt of dat bijvoorbeeld alleen portefeuille-overdracht realiseerbaar blijkt. De voorwaarden voor herverzekering maken uiteindelijk deel uit van het opvangplan dat door de Verzekeringskamer wordt vastgesteld.

In het opvangplan zal bijvoorbeeld worden aangegeven welke vorm(en) van opvang benodigd is (zijn) en hoeveel middelen daarmee gemoeid zullen zijn. Het opvangplan zal ook duidelijkheid moeten verschaffen over de wijze waarop de gekozen variant van opvang vorm zal worden gegeven. Het moge duidelijk zijn dat het opvangplan de verzekeraar in geval van verplichte herverzekering niet ontslaat van zijn verplichting zijn financiële situatie weer gezond te maken. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat hij alleen producten met een gering beslag op de solvabiliteitsmarge zal voeren, dat er kostenreducties zullen plaatsvinden en dat de tarieven worden bijgesteld. Ook kan de verzekeraar streven naar een vrijwillige portefeuille-overdracht van de verliesgevende posten en naar herkapitalisatie. Tenslotte zou hij ook overname door een andere verzekeraar kunnen overwegen.

Aangezien de omstandigheden gedurende het uitvoeren van het plan kunnen wijzigen, bijvoorbeeld omdat het rendement op de beleggingen onverwacht gunstiger of ongunstiger uitpakt kan het plan gedurende de looptijd worden aangepast. In dat geval dient de Verzekeringskamer de vertrouwenscommissie te horen.

2.3 De benodigde middelen

Teneinde de opvangmaatregel uit te kunnen voeren moeten daarvoor ook de middelen voorhanden zijn. Het betreft hier met name de additionele middelen die ter beschikking moeten worden gesteld aan de opvanginstelling na de verplichte portefeuille-overdracht, zodat deze kan voldoen aan de wettelijke solvabiliteitsvereisten. Het benodigde bedrag, in de zin van vermogensbestanddelen, wordt vastgesteld door de Verzekerings-

kamer en omgeslagen over de levensverzekeraars waarop de Verzekeringskamer toezicht houdt. Dit zijn tevens de verzekeraars die potentieel onder de toepassing van het opvanginstrument kunnen vallen. Het voornemen bestaat om bij ministeriële regeling te bepalen dat de omslag plaatsvindt naar rato van het bruto premie-inkomen van iedere afzonderlijke verzekeraar ten opzichte van het totale bruto premie-inkomen van alle betrokken levensverzekeraars. Het maximale bedrag dat per opvangsituatie beschikbaar kan worden gesteld en derhalve per opvangsituatie kan worden omgeslagen over de levensverzekeraars, bedraagt 200 miljoen gulden. De Verzekeringskamer legt ter inning aan de desbetreffende verzekeraars een aanslag op, welke voldaan dient te worden aan de opvanginstelling.

Naast een maximum per probleemsituatie bestaat er ook een cumulatief maximum van 400 miljoen gulden. Daarbij is wel bepaald dat het totale bedrag waarvoor een aanmerkelijk risico wordt gelopen dat het niet wordt terugbetaald, maximaal 200 miljoen gulden kan bedragen. Dit wordt berekend via een inschatting van de kans op terugbetaling. Hiermee wordt beoogd de maximale financiële verplichtingen voor verzekeraars te regelen conform het in het rapport van de werkgroep opvangregeling beschreven mechanisme¹. Genoemde bedragen stemmen overeen met die in het rapport van de werkgroep opvangregeling. De bedragen worden overigens na inwerkingtreding van de wet eenmaal per jaar aangepast aan de ontwikkelingen van de totale vereiste solvabiliteitsmarge van de betrokken levensverzekeraars. Wanneer het totale premie-inkomen van de in Nederland onder toezicht staande levensverzekeraars is gegroeid, dan stijgen het volgende jaar de maximumbedragen met een vergelijkbaar percentage. Voor de vaststelling door de Verzekeringskamer van het bedrag dat in een voorkomend geval ter beschikking kan worden gesteld, wordt rekening gehouden met de voor eerdere opvangsituaties uitstaande middelen (verstrekte middelen minus de terugbetalingen) en met de risicodragendheid van de uitstaande middelen.

Nadat de maatregelen ten aanzien van de in problemen verkerende verzekeraar zijn genomen, zal na verloop van tijd de financiële situatie van de verzekeraar danwel de portefeuille bij de opvanginstelling naar verwachting weer gezond zijn. Vanaf dat moment, of zoveel eerder als haar financiële positie dat toelaat, kan de opvanginstelling, na aftrek van de door haar gemaakte kosten, aanvangen met het terugbetalen van de door haar ontvangen middelen aan de verzekeraars die hebben bijgedragen. In geval van verplichte herverzekering wordt het wettelijk verplichte startkapitaal van de opvanginstelling aan die instelling ter beschikking gesteld; er worden echter geen middelen aan de in problemen verkerende verzekeraar verstrekt. Derhalve is in die situatie nauwelijks sprake van terugbetalingen. Bij herverzekering worden namelijk de risico's die de verzekeraar heeft geaccepteerd geheel of ten dele door de opvanginstelling overgenomen. Hierdoor verbetert de solvabiliteit van de verzekeraar, waardoor hij weer aan de wettelijke eisen zou kunnen voldoen. De verzekeraar betaalt voor de herverzekering een premie, waarin ook de kosten voor de opvanginstelling begrepen zijn. In geval van verplichte portefeuille-overdracht dient de opvanginstelling zo nodig te voorzien in de wettelijk vereiste solvabiliteitsmarge. De daarvoor benodigde financiële middelen dienen derhalve door de opvanginstelling aan de bijdragende verzekeraars te worden terugbetaald. De Verzekeringskamer stelt hiertoe, gehoord de vertrouwenscommissie, een vergoedingsplan op. Het plan is uiteraard gebaseerd op de financiële ruimte die de opvanginstelling heeft voor betalingen en kan gedurende de looptijd door de Verzekeringskamer worden gewijzigd indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

¹ Zie hoofdstuk 10 van het rapport van de Werkgroep opvangregeling.

2.4 Publiciteit en snelheid van handelen

Het feit dat het opvanginstrument een toezichtsinstrument betreft, brengt met zich dat de toepassing ervan zonder publiciteit plaatsvindt. Dit is essentieel voor het zinvol kunnen toepassen van het opvanginstrument en is daarmee ook in het belang van de polishouders. Een in problemen verkerende verzekeraar is kwetsbaar voor negatieve publiciteit. Indien het vertrouwen in deze verzekeraar wordt geschaad, zou het inzetten van het opvanginstrument kunnen mislukken nog voordat de maatregelen genomen zijn. Dit is uiteraard niet in het belang van de polishouders. De gerechtelijke behandeling voor de machtiging tot portefeuille-overdracht vindt dan ook op een niet-openbare terechtzitting plaats evenals eventueel beroep dat wordt ingesteld tegen besluiten van de Verzekeringskamer. Dit gebeurt naast bovenstaande reden tevens vanwege de bescherming van de bedrijfsgegevens van de individuele verzekeraar. Van de verplichte portefeuille-overdracht wordt uiteindelijk na realisering daarvan wel mededeling gedaan aan de polishouders. Zij moeten uiteraard weten tot welke instantie zij zich moeten richten voor verdere zaken rond hun polis. Aangezien de portefeuille dan reeds is overgedragen, bestaat er geen bezwaar meer tegen publiciteit. Ook ten aanzien van publicatieverplichtingen van de Verzekeringskamer met betrekking tot vergunningen van de opvanginstelling zijn uitzonderingen gemaakt. Overigens kan hierbij worden opgemerkt dat door het opleggen van de aanslag de toepassing van het opvanginstrument bekend wordt. Daarbij wordt echter niet bekend gemaakt welke verzekeraar het betreft.

Snelheid van handelen is eveneens belangrijk. Zolang geen maatregelen worden genomen, zal de situatie bij de verzekeraar waarschijnlijk verder verslechteren, met het risico dat er meer middelen benodigd zullen zijn of, in het slechtste geval, de portefeuille niet meer levensvatbaar zal zijn. De Verzekeringskamer zal naar verwachting verzekeraars die in de problemen geraken en die potentieel voor opvang in aanmerking komen zo vroeg mogelijk signaleren. Daardoor kunnen tijdig verschillende voorbereidingshandelingen gestart worden. Hierbij kan gedacht worden aan het activeren van de vertrouwenscommissie en het reeds verkennen van de eventueel noodzakelijke maatregelen. Teneinde zonder uitstel een opvang te kunnen beginnen, heeft het Verbond van Verzekeraars zich bereid verklaard steeds een opvanginstelling gereed te houden, die op het moment van inwerkingtreding van het opvanginstrument direct geactiveerd kan worden.

In het hiervoor genoemde convenant tussen de Verzekeringskamer, het Verbond van Verzekeraars en ondergetekende zullen nadere afspraken hierover worden vastgelegd.

2.5 Procedurele waarborgen en rechterlijke machtiging

In de regeling met betrekking tot het opvanginstrument zijn voorzieningen ingebouwd waardoor verschillende instanties, waaronder de rechter, op diverse momenten kunnen of moeten oordelen over de toepassing en uitvoering daarvan.

In eerste instantie kan de verzekeraar zelf maatregelen nemen en zal hij een financieringsplan moeten indienen dat de toestemming van de Verzekeringskamer behoeft. Hierdoor kan hij voorkomen dat hij in een opvangsituatie terecht komt. Tegen het weigeren van de toestemming voor het financieringsplan staat beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Is opvang toch noodzakelijk geworden, dan dient de Verzekeringskamer de vertrouwenscommissie te horen alvorens het opvanginstrument in werking te stellen. In geval van een verplichte portefeuille-overdracht is bovendien een rechterlijke machtiging vereist, alvorens de overdracht kan worden uitgevoerd. In die situatie verliest immers de verzekeraar zijn inkomstenbron geheel en vereist de ingrij-

pendheid van het middel een aanvullende onafhankelijke toetsing. Voor een nadere uiteenzetting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 147e. Verder moet de vertrouwenscommissie ook worden gehoord voor de vaststelling van het opvangplan en het vergoedingsplan. In tweede instantie bestaat voorts altijd de mogelijkheid van beroep tegen de besluiten van de Verzekeringskamer of beroep in cassatie tegen de rechterlijke machtiging.

Bovengenoemde voorzieningen maken dat een goede belangenafweging plaats kan vinden bij de toepassing van het opvanginstrument.

3. Reikwijdte

Het opvanginstrument heeft uitsluitend betrekking op het levensverzekeringsbedrijf, hetgeen voortvloeit uit het door de werkgroep opvangregeling uitgevoerde onderzoek dat was gericht op deze sector. De levenssector is eenvormiger dan de schadesector, waardoor het voor de levenssector relatief gezien eenvoudiger is een dergelijk specifiek toezichtsinstrumentarium vorm te geven. Onderzocht wordt thans in hoeverre een vergelijkbaar toezichtsinstrumentarium ook voor de schadesector nuttig en mogelijk is. Een studiegroep met deelnemers van de Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars verricht dit onderzoek, waarbij het Ministerie van Financiën als waarnemer is betrokken. Na het onderzoek kan de beleidsmatige afweging gemaakt worden of, en zo ja, welke maatregelen ten aanzien van de schadesector genomen worden.

De reikwijdte van het opvanginstrument hangt samen met die van het financiële toezicht dat de Verzekeringskamer uitoefent. Het opvanginstrument is derhalve beperkt tot levensverzekeraars met zetel in Nederland en levensverzekeraars met zetel buiten de Europese Unie voor zover het betreft het verzekeringbedrijf uitgeoefend vanuit de bijkantoren in Nederland. Alle levensverzekeringsactiviteiten van verzekeraars met zetel in Nederland, zowel vestigings- als dienstverrichtingsactiviteiten in en buiten Nederland, vallen onder de regeling. Wat betreft levensverzekeraars met zetel buiten de Unie vallen alleen vestigings- en dienstverrichtingsactiviteiten vanuit het bijkantoor in Nederland onder de regeling. Zie verder ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 147a. Aangezien het financiële toezicht op verzekeraars met zetel in een andere EU-lidstaat niet berust bij de Verzekeringskamer, kan het opvanginstrument niet van toepassing zijn op die verzekeraars.

Onder de reikwijdte van de regeling vallen derhalve 96 levensverzekeraars met zetel in Nederland en 3 bijkantoren van verzekeraars met zetel buiten de Europese Unie¹. Het gezamenlijk bruto premie-inkomen per jaar van deze verzekeraars bedroeg eind 1996 circa 32 miljard gulden. Buiten de reikwijdte vallen de bijkantoren van verzekeraars met zetel in een andere lidstaat van de Europese Unie en overeenkomsten van levensverzekering in dienstverrichting vanuit een andere lidstaat.

4. Het opvanginstrument in relatie tot een garantieregeling

In tegenstelling tot een garantieregeling, die achteraf werkt, wordt met het opvanginstrument het preventief werkende toezichtsinstrumentarium versterkt. Door het opvanginstrument wordt de kans op een eventuele deconfiture van een verzekeraar verder verkleind. De eventuele wenselijkheid voor een garantieregeling in de verzekeringssector zoals deze geldt in de bank- en de effectensector, neemt hierdoor af. Daarbij komt dat voor verzekeringscrediteuren, in tegenstelling tot bank- en effectencrediteuren, een hoog voorrecht geldt op de vermogensbestanddelen die tegenover de technische voorzieningen van de verzekeraar staan (artikel 171 van de Wtv 1993). Daardoor behoren verzekeringscrediteuren tot de eersten die verhaal kunnen nemen, zelfs nog voor de fiscus. In verband met het toezicht op de verzekeraars en het feit dat voor de langlopende

¹ Peildatum aantal: 31 december 1996.

verplichtingen omvangrijke technische voorzieningen moeten worden aangehouden, is het onwaarschijnlijk dat bij faillissement de activa die de technische voorziening vormen volledig verloren gaan. Met hun hoge voorrecht blijven de verzekeringscrediteuren dan ook vrijwel zeker niet met lege handen achter. Door het hoge voorrecht is de kans groot dat verzekeringscrediteuren zelfs in het geval van een faillissement een aanmerkelijk percentage van hun vorderingen – afhankelijk van de mate waarin de technische voorzieningen nog aanwezig zijn – terug krijgen. Voorts past een opvangregeling goed bij de aard van het levensverzekeringsbedrijf. De aard van dit bedrijf maakt het mogelijk een eventueel bestaand vermogenstekort in de loop van de tijd weg te werken. De veelal langjarige looptijd van de levensverzekeringsovereenkomsten is daaraan mede debet. Ook deze omstandigheid ontbreekt in de banken- en effectensector.

5. Europeesrechtelijke aspecten

Artikel 10 van de derde levensrichtlijn stelt dat iedere lidstaat de nodige maatregelen neemt opdat de toezichthouder over de bevoegdheden en middelen beschikt die noodzakelijk zijn voor het toezicht. Daarbij wordt blijkens het artikel onder meer gedacht aan mogelijkheden voor de toezichthouder om jegens de verzekeraar, zijn aansprakelijke bestuurders of degenen die zeggenschap over hem hebben, alle afdoende en noodzakelijke maatregelen te treffen om te bewerkstelligen dat de werkzaamheden van de verzekeraar blijven stroken met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die de verzekeraar in de lidstaat in acht moet nemen, alsook om misstanden te vermijden of te beëindigen die de belangen der verzekerden zouden schaden.

Het opvanginstrument kan ingezet worden wanneer de verzekeraar niet meer voldoet aan de wettelijke solvabiliteitseisen, die in EU-verband zijn geharmoniseerd. Het instrument beoogt een deconfiture en daarmee mogelijke schade voor de verzekerden te voorkomen. Hiermee past het opvanginstrument bij de op grond van artikel 10 van de derde levensrichtlijn vereiste adequate maatregelen voor de toezichthouder ter bescherming van de belangen van de verzekerden.

Het opvanginstrument creëert geen belemmeringen voor levensverzekeraars met zetel in een andere lidstaat om de Nederlandse markt te betreden, aangezien voor toegang tot de markt geen aanvullende eisen worden gesteld. Voorts is het opvanginstrument zonder onderscheid van toepassing op alle onder toezicht van de Verzekeringskamer staande levensverzekeraars. Bijkantoren van verzekeraars met zetel in een andere lidstaat vallen buiten de werkingssfeer van deze regeling. Deze bijkantoren hoeven, anders dan de onder toezicht van de Verzekeringskamer staande verzekeraars, ook niet bij te dragen aan de uitvoering van het opvanginstrument. Het vorenstaande kan niet worden beschouwd als ongeoorloofd onderscheid, aangezien ingevolge de beginselen van single-licence en home-country-control, welke aan de derde generatie verzekeringsrichtlijnen ten grondslag liggen, bedoelde bijkantoren onder toezicht staan van toezichthouders in andere lidstaten. Het systeem van het opvanginstrument sluit hier naadloos bij aan. Overigens staat het de andere lidstaten vrij om, desgewenst, een gelijksoortig instrument in het leven te roepen. Momenteel zijn er voor zover bekend geen andere lidstaten met een vergelijkbaar toezichtsinstrument.

Bij de vormgeving van het instrument is verder rekening gehouden met de EU-verdragsbepalingen inzake steun aan ondernemingen. Ondanks het feit dat bescherming van de polishouder het uitsluitende doel van het instrument is, zouden bij uitwerking van het instrument steunaspecten aan de orde kunnen zijn. Kernpunt van de verdragsbepalingen terzake is dat het in principe verboden is van overheidswege steun aan ondernemingen te verlenen die potentieel concurrentieverstorend werkt. De in het

rapport van de Verzekeringskamer en het Verbond voorgestelde maatregelen betroffen onder meer het verlenen van solvabiliteitssteun aan de in problemen verkerende verzekeraar, eventueel in combinatie met verplichte herverzekering. Met deze steun worden financiële middelen aan de verzekeraar verstrekt waarmee de onderneming in stand gehouden wordt. Hiervan zouden andere verzekeraars nadeel kunnen ondervinden. Aangezien de voor de steun benodigde middelen verplicht omgeslagen worden over alle onder toezicht van de Verzekeringskamer staande verzekeraars, hebben deze mede een collectief/publiek karakter. Indien een maatregel als steunmaatregel aangemerkt wordt, kan deze desalniettemin geoorloofd worden indien daarvoor ontheffing is verkregen van de Europese Commissie. Een dergelijke ontheffing wordt evenwel alleen verleend indien een concrete casus zich voordoet en niet voor een regeling.

Ten einde het opvanginstrument zo vorm te geven dat staatssteun-aspecten niet aan de orde zijn, is in het wetsvoorstel niet de maatregel van solvabiliteitssteun aan de in problemen verkerende verzekeraar opgenomen. Daarbij is voor verplichte portefeuille-overdracht bepaald dat de vergunning van de in problemen verkerende verzekeraar wordt ingetrokken. Langs deze weg is gewaarborgd dat de middelen die verplicht worden bijgedragen, uitsluitend voor de bescherming van de rechten van de polishouders worden gebruikt en de verzekeraar als onderneming geen steun ontvangt.

Ten einde zekerheid te verkrijgen ten aanzien van de compatibiliteit van het wetsvoorstel met de EU-regelgeving en dat de regeling geen notificatie behoeft ten aanzien van staatssteun, is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Europese Commissie (DG IV, mededinging). Vanuit DG IV bestaan geen bezwaren tegen dit wetsvoorstel en is aangegeven dat notificatie niet vereist is.

6. Gevolgen voor verzekeraars en verzekeringnemers

Met het opvanginstrument wordt een faciliteit geschapen waardoor een in problemen verkerende portefeuille door een financieel moeilijke periode geloodst kan worden. Daarbij zijn de polishouders gebaat. Immers, in het geval van een deconfiture zal het vaak onvermijdelijk zijn dat de rechten van de polishouders worden gekort. Het opvanginstrument beoogt deze mogelijkheid te voorkomen.

Verder is het uiteraard wel zo dat voor een opvang middelen ter beschikking moeten worden gesteld. De kosten hiervoor worden omgeslagen over de levensverzekeraars die onder de reikwijdte van de regeling vallen. Bij één opvangsituatie waarbij het maximale bedrag van 200 miljoen gulden benodigd is, betekent dat een aanslag voor de verzekeraars ter hoogte van circa 0,6 procent van hun jaarlijkse bruto premie-inkomen. Daarbij moet bedacht worden dat een opvangsituatie zich veelal zal uitstreken over een aantal jaren. Ook de aanslagen voor de verzekeraars zullen dan gespreid plaatsvinden. Tegenover de bijdragen van de verzekeraars staat verder dat zij de aandelen middellijk verkrijgen van de opvanginstelling waaraan de middelen verstrekt worden. Daarnaast geldt als uitgangspunt dat de verzekeraars te zijner tijd de bijgedragen middelen, verhoogd met de overeengekomen rentevergoeding, weer terugbetaald krijgen.

Bezien is tevens of de omslag van 200 miljoen gulden problemen op zou leveren voor de verzekeraars die aangeslagen worden, in verband met de wettelijk vereiste solvabiliteitsmarge. Deze mogelijkheid valt niet geheel uit te sluiten. Daarom heeft de Verzekeringskamer de bevoegdheid gekregen om ontheffing te verlenen van de bijdrageverplichting. Ten slotte kan erop worden gewezen dat het opvanginstrument een van de laatste redmiddelen voor in problemen verkerende verzekeraars is.

Derhalve mag ervan uit worden gegaan dat zij niet vaak zal worden toegepast.

Gezien het bovenstaande lijkt de kans op negatieve effecten voor verzekeraars beperkt, terwijl er belangrijke positieve effecten verwacht worden voor met name de polishouders en in problemen verkerende verzekeraars.

7. Effecten op de concurrentieverhoudingen

Zoals hiervoor aangegeven is doel van het onderhavige wetsvoorstel het creëren van een opvanginstrument voor de portefeuille van een verzekeraar die in problemen is geraakt. Hierbij is van belang dat het instrument neutraal uitwerkt op de onderlinge concurrentieverhoudingen tussen levensverzekeraars. Hierna wordt dit aangeduid als «competitieve neutraliteit».

Het wetsvoorstel is zodanig vormgegeven dat competitieve neutraliteit wordt gewaarborgd. Zo wordt ervoor gezorgd dat het management van de opvang-NV geen directe banden heeft met bestaande marktpartijen. De opvangsituatie is een tijdelijke, en er is geen sprake van bijdragen à fond perdu, maar van kapitaalverschaffing, waarbij in principe normale vergoedingen in rekening worden gebracht. Bij de verdere uitwerking in het convenant tussen ondergetekende, de VK en het Verbond van Verzekeraars zal competitieve neutraliteit als toetspunt gelden. Het convenant zal niet verder gaan dan hetgeen strikt noodzakelijk is ter uitvoering van voorstellen van deze wet. Zo is de bedoeling dat alle kapitaalverschaffers (de verzekeraars) zeggenschap hebben in de opvang NV. Ook wordt voorzien in een transparante procedure voor de definitieve overgang van een opgevangen portefeuille zodat de uiteindelijke verkrijging tegen normale marktcondities geschiedt.

De definitieve verkoop van de portefeuille geldt als een concentratie in de zin van de Mededingingswet. Vanaf 1 januari 2000 is deze wet van toepassing op concentraties in de financiële sector. Indien en voorzover verzekeraars in het kader van het opvanginstrument samenwerken, dan zal dat gebeuren met inachtneming van artikel 6 van de Mededingingswet.

8. Gevolgen voor de Verzekeringskamer

Het wetsvoorstel zal voor de Verzekeringskamer geen ingrijpende gevolgen hebben. Met het wetsvoorstel wordt weliswaar een additioneel toezichtsinstrument gecreëerd, maar naar verwachting zal dat geen merkbare wijziging van de werkbelasting met zich brengen. Enkele kleine institutionele en statutaire wijzigingen zullen wel moeten worden doorgevoerd in verband met het instellen van de vertrouwenscommissie. Naar mag worden verwacht zal het opvanginstrument slechts in enkele, incidentele gevallen behoeven te worden toegepast. De personele en materiële gevolgen voor de Verzekeringskamer blijven daarom beperkt. Bij het ontbreken van een opvangregeling zouden eventueel andere toezichtsinstrumenten worden toegepast, die ook een, wellicht zelfs grotere, werkbelasting met zich brengen.

9. Financiële gevolgen voor de Rijksbegroting

De rijksbegroting zal niet worden belast. De kosten van het toezicht worden over de onder toezicht staande verzekeraars omgeslagen.

10. Ingewonnen adviezen

Met betrekking tot het ontwerp-wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars. Beide organisaties hebben een positief advies terzake verstrekt.¹

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

A

Het aan artikel 1, eerste lid, toegevoegde onderdeel ij bevat een omschrijving van het begrip «opvanginstelling», waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat een dergelijke instelling uitsluitend tot taak heeft in opdracht van de Verzekeringskamer zorg te dragen voor opvang van een in problemen verkerende levensverzekeraar.

De opvanginstelling kan, afhankelijk van de vorm van de verleende steun, zelf het verzekeringsbedrijf uitoefenen. Daarom is de rechtsvorm van naamloze vennootschap voor de opvanginstelling voorgeschreven. De rechtsvorm van onderlinge waarborgmaatschappij, die eveneens aan verzekeraars is toegestaan, ligt niet voor de hand. Ingevolge artikel 53, tweede lid, van Boek 2 van het BW heeft een onderlinge tot doel het sluiten van verzekeringsovereenkomsten met haar leden en mogelijk met anderen. Dit betekent dat een aantal polishouders lid van de onderlinge zouden moeten worden, hetgeen zij wellicht niet wensen en hetgeen bovendien vertragend zou werken. Dit verdraagt zich niet met een slagvaardig optreden dat de toepassing van het opvanginstrument zal vergen.

B

In geval van herverzekering van de portefeuille door de opvanginstelling heeft de instelling geen vergunning van de Verzekeringskamer nodig omdat de instelling dan niet het directe verzekeringsbedrijf uitoefent. De instelling wordt dan uiteraard niet vermeld in de lijst, bedoeld in artikel 9. In geval van opvang door middel van een verplichte overdracht van de portefeuille van een in problemen verkerende verzekeraar heeft de opvanginstelling daarentegen wel een vergunning nodig. De vergunningverlening door de Verzekeringskamer zal in stilte moeten plaatsvinden, omdat publicatie van vergunningverlening aan een opvanginstelling onvermijdelijk zou leiden tot speculaties over de vraag welke verzekeraar in problemen verkeert. Hiervan zouden de verzekeringnemers nadelen kunnen ondervinden, hetgeen vanzelfsprekend moet worden voorkomen. Het is daarom aangewezen een vergunning van een opvanginstelling niet direct op te nemen in de lijst die bij de Verzekeringskamer ter inzage ligt. Daarentegen bestaat er geen bezwaar een vergunning van de opvanginstelling in de lijst op te nemen indien de portefeuille-overdracht heeft plaatsgevonden en van deze overdracht mededeling in de Staatscourant is gedaan. Publiciteit kan daarna niet meer schaden. De overdracht is bekend en de rechten van de polishouders zijn inmiddels gewaarborgd.

C

Bij publicatie in de Staatscourant van een vergunningverlening aan een opvanginstelling geldt hetzelfde als hetgeen is opgemerkt in de toelichting op onderdeel B, betreffende artikel 9.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementair Documentatie.

D

Artikel 147a

Het opvanginstrument kan ingevolge het eerste lid alleen worden toegepast op levensverzekeraars met zetel in Nederland en op levensverzekeraars met zetel buiten de Unie voor zover het betreft het uitgeoefende verzekeringsbedrijf vanuit de bijkantoren in Nederland. Wat betreft levensverzekeraars met zetel buiten de Unie ziet het opvanginstrument derhalve op de vestigings- en dienstverrichtingsactiviteiten vanuit het bijkantoor in Nederland. Hierop geldt één uitzondering, namelijk indien de voordeelregeling, bedoeld in artikel 49, van toepassing is, waarbij de Verzekeringskamer niet de toezichthoudende autoriteit is belast met het toezicht op de solvabiliteitsmarge van de verzekeraar. Deze uitzondering is in de praktijk overigens van weinig belang, omdat de voordeelregeling in de Wtv 1993 in de praktijk nog nimmer is toegepast.

De toepassing van het opvanginstrument is nauw verbonden met de ontwikkelingen van de solvabiliteitsmarge. Daarvan hangt grotendeels af of de Verzekeringskamer tijdig kan ingrijpen. Indien de Verzekeringskamer niet het financiële toezicht uitoefent, zoals op bijkantoren van verzekeraars met zetel in een andere lidstaat, heeft zij niet de beschikking over gegevens betreffende de solvabiliteitsmarge en geen toezichthoudende bevoegdheid terzake over de desbetreffende verzekeraar. Een zinvolle toepassing van het opvanginstrument is dan niet mogelijk.

Het tweede lid bepaalt dat dit hoofdstuk, alsmede enkele andere artikelen van de wet (enkele administratieve verplichtingen), in afwijking van artikel 14 ook van toepassing zijn op opvanginstellingen die uitsluitend als herverzekeraar optreden. Immers, opvanginstellingen oefenen in dat geval niet het directe levensverzekeringsbedrijf uit en derhalve zou op grond van artikel 14 dit hoofdstuk alsmede grote delen van de wet, niet op hen van toepassing zijn. Aangezien de opvanginstellingen een belangrijke plaats in de regeling innemen en enkele artikelen van dit hoofdstuk zich mede tot hen richten, dient ook op hen dit hoofdstuk van toepassing te zijn.

Het tweede lid bepaalt dat dit hoofdstuk, alsmede enkele andere artikelen van de wet (enkele administratieve verplichtingen), in afwijking van de algemene regel dat de Wtv 1993 grotendeels niet van toepassing is op verzekeraars die uitsluitend als herverzekeraar werkzaam zijn, ook van toepassing zijn op opvanginstellingen die uitsluitend als herverzekeraar optreden. Immers, opvanginstellingen oefenen in dat geval niet het directe levensverzekeringsbedrijf uit. Aangezien de opvanginstellingen een belangrijke plaats in de regeling innemen en enkele artikelen van dit hoofdstuk zich mede tot hen richten, dient ook op hen dit hoofdstuk van toepassing te zijn.

Ingeval de opvanginstelling de portefeuille overgedragen heeft gekregen is het daarmee een levensverzekeraar met zetel in Nederland en is de wet, en op grond van het eerste lid ook dit hoofdstuk, reeds van toepassing.

Artikel 147b

Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel 147c

Ingevolge het eerste lid bestaat de mogelijkheid om het opvanginstrument in werking te stellen als aan twee criteria is voldaan. Het eerste, objectieve, criterium is dat de toestemming voor het financieringsplan is geweigerd. Daarnaast geldt als criterium dat de portefeuille van de verzekeraar naar het oordeel van de Verzekerings-

kamer nog levensvatbaar moet zijn. Dit oordeel kan in de loop der tijd wijzigingen ondergaan. Het is mogelijk dat later blijkt dat de administratie niet het juiste beeld geeft. De verplichtingen dienen nauwkeurig te worden vastgesteld en de aanwezige waarden moeten juist worden gewaardeerd. Deze waardering van de waarden is aan veranderingen onderhevig. De beurskoers van effecten en ook de rente kan stijgen of dalen. Daardoor is denkbaar dat de waardering van de waarden uiteindelijk toch lager of hoger uitkomt dan aanvankelijk verwacht. Het derde lid bepaalt dat de opvang geschiedt aan de hand van een opvangplan. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel 147d

In dit artikel wordt een nadere omschrijving gegeven van de maatregelen die met het opvanginstrument genomen kunnen worden, in oplopende vorm van ingrijpendheid.

De herverzekering in het tweede lid betreft de gehele of ten dele herverzekering van de verplichtingen van de verzekeraar uit overeenkomsten van verzekering. Hierbij vindt in beginsel overdracht van de daarbij behorende activa plaats. In feite zal daarmee het dagelijks beleid van de verzekeraar grotendeels in handen komen van de opvanginstelling.

Het derde lid behelst overdracht van de portefeuille van de in problemen verkerende verzekeraar aan de opvanginstelling.

Artikel 147e

In het rapport van de werkgroep opvangregeling wordt gesteld dat «het voor alle betrokkenen ingrijpende karakter van een opvangoperatie om adequate rechtsbescherming» vraagt¹. Ondergetekende is van mening dat in geval van het verstrekken van herverzekeringsfaciliteiten sprake is van een adequate rechtsbescherming. De verzekeraar kan beroep aantekenen tegen de beslissing van de Verzekeringskamer om het opvanginstrument ingevolge artikel 147c in werking te stellen. Verplichte herverzekering is verder in het belang van zowel de verzekeraar als de polishouders.

Levensverzekeraars die onder toepassing van het opvanginstrument vallen, worden voldoende waarborgen geboden. In de eerste plaats betreft het hier een bij wet geregelde toepassing van het opvanginstrument. In de tweede plaats voert de Verzekeringskamer, gehoord de vertrouwenscommissie, de toepassing van het opvanginstrument uit. Tenslotte kan een verzekeraar die meent dat de aanslag, bedoeld in artikel 147k, zesde lid, ten onrechte is opgelegd of onjuist is vastgesteld, daartegen beroep aantekenen.

Bij een verplichte portefeuille-overdracht is de rechtsbescherming voor de betrokkenen zwaarder vormgegeven. Deze maatregel is bij uitstek in het belang van de polishouders. Het is daarbij denkbaar dat de in problemen verkerende verzekeraar van mening is dat de situatie op minder ingrijpende wijze nog ten goede kan worden gekeerd, maar de Verzekeringskamer die mening niet deelt en wil overgaan tot een verplichte portefeuille-overdracht. Niet alleen verliest de verzekeraar daarbij de zeggenschap over zijn portefeuille, maar ook de eigendom. Een eenmaal uitgevoerde beslissing tot gedwongen portefeuille-overdracht is niet omkeerbaar, aangezien de vergunning van de desbetreffende verzekeraar ingetrokken zal zijn. Een beslissing tot portefeuille-overdracht moet daarom zo zorgvuldig mogelijk worden genomen. Gezien het voorgaande is een voorafgaande rechterlijke toetsing in een dergelijk geval aangewezen. Deze toetsing zal een marginale moeten zijn, omdat de Verzekeringskamer beleidsvrijheid zal moeten worden gelaten bij de beoordeling of een portefeuille levensvatbaar is. Voorts heeft de beoordeling of een

¹ Pagina 41 van het rapport.

portefeuille levensvatbaar is, altijd een enigszins onzeker karakter, omdat toekomstverwachtingen daarbij een (grote) rol spelen.

In het vierde lid is bepaald dat het verzoek tot machtiging van de Verzekeringskamer op een niet openbare terechtzitting zal worden behandeld. Dit is noodzakelijk omdat een openbare terechtzitting niet in het belang is van de betrokken partijen. Het prematuur bekend worden van het verzoek kan het einde betekenen van de verzekeraar met alle gevolgen van dien voor verzekerden. Een openbare behandeling van de terechtzitting zou derhalve het in beroep gaan van de verzekeraar tegen een besluit van de Verzekeringskamer tot overdracht van de portefeuille de facto onmogelijk maken, ook al omdat het voornemen van de Verzekeringskamer kan inhouden dat zij geen vertrouwen meer heeft in de verzekeraar. Ook dit zou reeds aanleiding kunnen zijn voor het niet meer kunnen sluiten van nieuwe overeenkomsten van levensverzekering. Hoger beroep is ingevolge het tiende lid uitgesloten om zo spoedig mogelijk zekerheid te verkrijgen over de rechterlijke uitspraak. Wel is beroep in cassatie mogelijk op grond van het elfde lid juncto artikel 147g.

Artikel 147h

In dit artikel is in het algemeen bepaald dat de Verzekeringskamer aan de verzekeraar en de opvanginstelling instructies kan geven in verband met de goede werking van het opvanginstrument. Er wordt op gewezen dat de Verzekeringskamer de instructies niet kan gebruiken om de voorwaarden aan te passen waaronder de verplichte herverzekering heeft plaatsgevonden. Hierdoor zou immers artikel 147d, tweede lid, laatste volzin, worden ondergraven. Hierin is bepaald dat de opvanginstelling de voorwaarden opstelt (die overigens wel instemming van de Verzekeringskamer behoeven). De instructies mogen niet worden gebruikt om de voorwaarden alsnog aan te passen. De verzekeraar en de opvanginstelling zullen de instructies moeten opvolgen. Het gebruik van het aanwijzingsrecht (artikel 54) zal als gevolg van deze bepaling niet nodig zijn, omdat in geval van toepassing van het opvanginstrument een meer specifiek instrument voorhanden is.

Artikel 147i

Met de herverzekering of overdracht van de portefeuille dient de in problemen verkerende verzekeraar aan de opvanginstelling de nodige waarden over te dragen. De opvanginstelling gaat verplichtingen aan op grond van de herverzekering of de overname van de gehele portefeuille. De met deze verplichtingen corresponderende waarden van de probleemverzekeraar dienen te worden overgedragen. Deze verplichtingen worden vertegenwoordigd door de technische voorzieningen, zoals deze geregeld zijn in de artikelen 66 en 94 van de wet. Het eerste lid bepaalt daarom dat de waarden die dienen tot dekking van de technische voorzieningen worden overgedragen tot het bedrag van de technische voorzieningen dat op de herverzekerde of overgedragen verplichtingen betrekking heeft. De waarden ter dekking van de technische voorzieningen zijn meestal «ge-earmarkt», hetgeen betekent dat zij afzonderlijk zijn geadministreerd. De earmarkingsverplichting is afhankelijk van het land van waaruit de verzekeringsverplichtingen zijn aangegaan. Verzekeraars met zetel in Nederland earmarken voor verplichtingen aangegaan vanuit een lidstaat (artikel 67), verzekeraars met zetel in een derde land earmarken voor verplichtingen aangegaan vanuit het Nederlandse bijkantoor (artikel 95). Het tweede lid geeft in verband hiermee aan dat de herverzekering of overdracht van verplichtingen waarvoor dient te worden ge-earmarkt, gepaard dient te gaan met een overdracht van ge-earmarkt waarden. Het vierde lid ziet op de situatie dat voor de overdracht van de gehele portefeuille of herverzekering meer waarden benodigd zijn dan die welke

met de desbetreffende technische voorzieningen corresponderen. De verzekeraar dient dan ook deze verder benodigde waarden aan de opvanginstelling over te dragen. Voor zover het activa betreft die niet zijn ge-earmarkt tegenover de voorzieningen, worden de activa naar evenredigheid van de (resterende) vorderingen van polishouders in verhouding tot de vorderingen van derden-schuldeisers overgedragen aan de opvanginstelling. In het derde lid wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat ter realisering van de opvang een geringer bedrag nodig is. In dat geval behoeven alleen de daadwerkelijk benodigde waarden te worden overgedragen.

Artikel 147j

De verplichte portefeuille-overdracht wordt door de opvanginstelling gepubliceerd. Deze publicaties behoeven de instemming van de Verzekeringskamer. Naast de door het eerste lid voorgeschreven bekendmaking in de Staatscourant is ten behoeve van de polishouders een nadere mededeling gewenst. Het eerste lid bepaalt in verband hiermee dat de Verzekeringskamer aangeeft op welke wijze de nadere mededeling geschiedt. Te denken is aan een mededeling in drie landelijke of regionale dagbladen.

Onder de in het tweede lid bedoelde «betrokken verzekeraars» moeten de in problemen verkerende verzekeraar en de opvanginstelling (deze oefent immers het verzekeringsbedrijf uit) worden verstaan.

Op de overdrachtsprocedure is verder in beginsel, net als op vrijwillige overdracht, hoofdstuk VI van toepassing. Het derde lid verklaart enkele bepalingen van dat hoofdstuk niet van toepassing vanwege de specifieke aard van het opvanginstrument. Het niet van toepassing verklaren van de verzetprocedure van artikel 131 berust op de overweging dat deze procedure niet bij het opvanginstrument past, evenmin als dat het geval is bij een overdracht in het kader van de noodregeling (artikel 165, vijfde lid). Bij toepassing van het opvanginstrument is snelheid van handelen geboden, zodat een wachttijd van een aantal weken om verzet tegen de overdracht mogelijk te maken ongewenst is. Daarbij opgemerkt dat de polissen niet worden overgedragen aan een bestaande verzekeraar waarnaar polishouders wellicht niet wensen dat de polissen worden overgedragen in verband met slechte ervaringen. Bovendien wordt voorkomen dat zij in een slechtere positie geraken.

Voor vrijwillige portefeuille-overdrachten voorzien de EG-richtlijnen in een samenwerkingsprocedure tussen de betrokken toezichthoudende autoriteiten. Een verplichte overdracht in het kader van het opvanginstrument is echter een bijzondere toezichtsmaatregel en is daarom, behoudens op enkele procedurele punten, niet gelijk te stellen met een vrijwillige portefeuille-overdracht. Om de slagvaardigheid van de toepassing van het opvanginstrument als bijzondere, door de Verzekeringskamer te treffen maatregel te waarborgen, wordt geen voorafgaande consultatieprocedure voorgeschreven tussen de Verzekeringskamer en andere toezichthoudende autoriteiten in lidstaten waar de in problemen verkerende verzekeraar werkzaam is. Indien een dergelijke contact niettemin mogelijk is zonder het doel van het opvanginstrument in gevaar te brengen, informeert de Verzekeringskamer op grond van het vijfde lid de andere autoriteiten voordat de overdracht plaats heeft. Het vierde lid waarborgt dat de Verzekeringskamer de desbetreffende toezichthoudende autoriteiten informeert over de realisatie van de portefeuille-overdracht. Indien de opvanginstelling na verloop van tijd een bestaande verzekeraar bereid vindt de portefeuille over te nemen, is de normale verzetregeling, die voorzien is bij een normale portefeuille-overdracht, van toepassing. Dit betekent dat indien polishouders, vertegenwoordigende een kwart van het verzekerde bedrag, de overdracht afwijzen, de instelling naar een andere verzekeraar op zoek moet gaan. Er is in dat geval geen haast

geboden, want er is geen vrees dat het vertrouwen in de opvanginstelling bedreigd wordt met alle consequenties van dien. Het zal immers gaan om een in beginsel gezonde portefeuille waarvan mag worden verwacht dat een andere verzekeraar bereid is deze over te nemen.

Artikel 147k

Het eerste lid, aanhef, legt vast dat indien tegelijkertijd meer dan één verzekeraar wordt opgevangen, het totaalbedrag dat ter beschikking kan worden gesteld maximaal 400 miljoen gulden is. Onderdeel a bepaalt dat per verzekeraar die wordt opgevangen maximaal 200 miljoen gulden ter beschikking kan worden gesteld. Onderdeel b stipuleert dat het bedrag waarvoor het aanmerkelijke risico wordt gelopen dat het niet wordt terugbetaald nooit meer dan 200 miljoen gulden kan bedragen, zulks ter beoordeling van de Verzekeringskamer, gehoord de vertrouwenscommissie.

Het tweede lid voorziet in een jaarlijkse aanpassing van deze bedragen aan de ontwikkeling van de vereiste solvabiliteitsmarge van de levensverzekeraars waarop de Verzekeringskamer toezicht houdt. De minister dient de aanpassing jaarlijks aan te brengen. Doordat deze technische aanpassing bij ministeriële regeling plaatsvindt, wordt een flexibele inzet van het opvanginstrument gewaarborgd zonder dat voor een aanpassing van de genoemde bedragen de procedure van een wetswijziging behoeft te worden gevolgd.

Het vierde lid bepaalt dat de Verzekeringskamer moet berekenen hoeveel maximaal ter beschikking zou kunnen worden gesteld voor opvang. Het is mogelijk dat bijvoorbeeld de benodigde middelen voor een tweede opvang niet (dadelijk) beschikbaar zijn, omdat de eerste opvang reeds een deel van de middelen (bijvoorbeeld waarvoor risico wordt gelopen dat zij niet worden terugbetaald), heeft verbruikt. Opgemerkt wordt dat de opvanginstelling de verstrekte middelen geacht wordt terug te betalen. De terugbetalingen zijn van belang voor de berekening van de in totaal beschikbare middelen ten behoeve van opvangsituaties in verband met het eerdergenoemde cumulatieve maximum van 400 miljoen gulden. Indien bijvoorbeeld in verband met twee lopende opvangsituaties totaal 350 miljoen gulden beschikbaar is gesteld, zou voor een derde opvang nog maximaal 50 miljoen gulden beschikbaar gesteld kunnen worden. Is ten aanzien van lopende toepassingen van het opvanginstrument bijvoorbeeld reeds 50 miljoen terugbetaald, dan komt het maximaal ter beschikking te stellen bedrag op 100 miljoen gulden, mits het risico-dragende bedrag van 200 miljoen gulden niet wordt overschreden. Bovendien zal bij een opvang niet van meet af aan het totaal van de benodigde middelen ingezet behoeven te worden, maar in de tijd kunnen worden gespreid. De Verzekeringskamer zal ook daarmee rekening houden.

Het voornemen bestaat om in het convenant (zie paragraaf 2.2, eerste alinea) vast te leggen dat de middelen die voor de toepassing van het opvanginstrument benodigd zijn, door het Verbond van Verzekeraars zullen worden voorgeschoten. De middelen worden vervolgens omgeslagen over de levensverzekeraars die onder de werkingssfeer van het opvanginstrument vallen. Het zesde lid geeft de omslag een wettelijke basis. Dit is mede van belang omdat niet alle levensverzekeraars lid van het Verbond zijn. De omslag wordt geëffectueerd via een aanslag die verzekeraars ontvangen van de Verzekeringskamer.

Het zevende lid bepaalt op praktische gronden dat de betaling van de aanslag direct aan de opvanginstelling dient te geschieden. Met de ontvangen middelen kan de opvanginstelling het eerder ontvangen voorschot vereffenen.

Het achtste lid maakt het mogelijk de bedragen per dwangbevel te

incasseren. Deze bepaling is ontleend aan artikel 186, vierde lid, alwaar aan de Verzekeringskamer dezelfde mogelijkheid wordt geboden. Ingevolge het negende lid kan bij ministeriële regeling zo nodig een nadere invulling worden gegeven aan de uitgangspunten volgens welke de middelen, binnen de gestelde limieten, worden verschaft. Wat betreft het eerste lid kan hierbij bijvoorbeeld worden gedacht aan een invulling van het begrip «aanmerkelijk risico». Hiermee zal in ieder geval worden gewacht totdat ervaring is opgedaan met het opvanginstrument. Bij het vierde lid kan worden gedacht aan de wijze waarop de Verzekeringskamer de maximaal ter beschikking staande bedragen berekent indien als gevolg van eerdere toepassing van het opvanginstrument de oorspronkelijke maximale bedragen niet meer benut kunnen worden. In het rapport van de Werkgroep opvangregeling is vastgelegd dat bij de bepaling van de maximaal ter beschikking te stellen middelen in een concreet geval rekening wordt gehouden met het risico dat de gezamenlijke verzekeraars lopen ten aanzien van de beschikbaar gestelde solvabiliteit. Indien de middelen teloor gaan, wordt er bij de berekening van de voor een volgende opvang beschikbare capaciteit van uitgegaan dat het verloren gegane bedrag in tien jaar in gelijke delen weer ter beschikking komt voor opvang. Hoe een en ander zal verlopen kan in een ministeriële regeling worden uitgewerkt. Hierdoor wordt de termijn waarbinnen het maximale bedrag weer beschikbaar komt niet extreem lang. Aldus wordt de kans verkleind dat onvoldoende middelen voor een volgende opvang aanwezig zijn.

Wat het zesde lid betreft kan worden gedacht aan een bepaling die de aanslag baseert op het bruto premie-inkomen van verzekeraars en aan de vaststelling van een drempelbedrag (analoog aan de Kostenregeling verzekeringsbedrijf 1996) ter wille van de efficiency van de aanslag. Het tiende lid maakt bij de omslag een uitzondering voor de opvanginstelling, die in beginsel onder de omslagregeling valt indien hij de portefeuille overneemt en uit dien hoofde levensverzekeraar is, en voor de in problemen verkerende verzekeraar. Het spreekt vanzelf dat beide ondernemingen niet via een omslag aan de concrete opvang, waarbij zij zelf zijn betrokken, behoeven bij te dragen. Evenmin zullen zij worden belast met het bijdragen aan eventueel gelijktijdig lopende andere gevallen van opvang. Indien echter de toepassing van het opvanginstrument is beëindigd en de opgevangen verzekeraar geen verplichtingen uit de opvang meer heeft, dient deze normaal aan een eventuele opvang van een andere verzekeraar bij te dragen.

Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling dat een verzekeraar die financieel zwak staat, maar voor opvang (nog) niet in aanmerking komt, door de lasten die gepaard gaan met de opvang van een of meer andere verzekeraars, zelf ook in solvabiliteitsproblemen komt. Het elfde lid geeft daarom de Verzekeringskamer de mogelijkheid om in die gevallen ontheffing te verlenen van de plicht in enig jaar aan een opvang bij te dragen. Indien in het jaar daarop wederom een aanslag zou volgen, zal aan de hand van de voor dat jaar gebruikte gegevens de situatie voor een dergelijke verzekeraar opnieuw worden bezien.

Artikel 147I

Het is de bedoeling dat een in gang gezette opvang zo spoedig mogelijk wordt vergoed door de opvanginstelling aan de bijdragende verzekeraars. Ingevolge het eerste lid geschiedt dit aan de hand van een vergoedingsplan dat door de Verzekeringskamer wordt vastgesteld. Het plan bevat onder meer de frequentie en de hoogte van de betalingstermijnen, alsmede het eventueel te hanteren rentepercentage. In geval van verplichte herverzekering zullen er nauwelijks kosten gemaakt zijn. Er zijn immers geen financiële middelen verstrekt aan de in problemen verkerende verzekeraar. Alleen de kosten die gemaakt zijn in verband met de

oprichting van de opvanginstelling zullen terug betaald moeten worden. In geval van verplichte overdracht van de portefeuille aan de opvanginstelling zal op dat moment de verzekeraar geen vergoeding voor de overgedragen portefeuille ontvangen. De portefeuille zal vermoedelijk weinig tot niets waard zijn. De waarden die tegenover de technische voorzieningen staan, worden weliswaar overgedragen aan de opvanginstelling, maar daar staat tegenover dat ook de verplichtingen worden overgedragen. Ook als de verzekeraar in staat zou zijn een deel van de solvabiliteitsmarge over te dragen aan de opvanginstelling, betekent dat niet dat de portefeuille aantrekkelijk zou zijn voor andere marktpartijen. Er zullen vermoedelijk onzekerheden over de portefeuille bestaan. Daarbij zal het niet eenvoudig zijn een reële waarde van de portefeuille te bepalen bij gebreke van een markt daarvoor. Bij verkoop van de portefeuille door de opvanginstelling na afloop van de opvang zal de waarde ervan echter duidelijk blijken. In geval bij verplichte overdracht van de portefeuille sprake is geweest van additioneel gefourneerde solvabiliteit aan de opvanginstelling, zal de vergoeding bestaan in terugbetaling van de verstrekte middelen, inclusief kosten. Bij verkoop van de portefeuille zullen gemaakte kosten in mindering worden gebracht op de opbrengst van de portefeuille.

In het tweede lid is aangegeven dat de opvanginstelling de opvang volgens het vergoedingsplan vergoedt. Daarbij is uitdrukkelijk geen termijn gesteld waarbinnen aan deze plicht moet zijn voldaan. De Verzekeringskamer zal er weliswaar naar streven het voor opvang beschikbare bedrag zo spoedig mogelijk weer op het maximum te krijgen, doch in de praktijk zal zij de terugbetaling onder meer afhankelijk stellen van de ontwikkeling van de solvabiliteitsmarge van de opvanginstelling. Het is niet uitgesloten dat de opvanginstelling, bijvoorbeeld in geval van ongunstige ontwikkelingen in de markt, door de vergoedingsverplichting in de problemen zou kunnen geraken. Om die reden is in het derde lid bepaald dat de Verzekeringskamer, mocht dit als gevolg van dringende omstandigheden nodig blijken te zijn, in het vergoedingsplan wijzigingen kan aanbrengen.

Artikel 147m

Het einde van de toepassing van het opvanginstrument is afhankelijk van de getroffen maatregel(en). De opvang wordt in ieder geval beëindigd zodra de opvang volgens het vergoedingsplan is vergoed. In geval van verplichte herverzekering eindigt de opvang zodra de verplichte herverzekering niet meer nodig is en de met de opvang gepaard gaande kosten zijn terugbetaald. In geval van verplichte portefeuille-overdracht eindigt de opvang indien de portefeuille is verkocht of indien dat niet mogelijk is, de aandelen van de opvanginstelling zijn verkocht en de opvanginstelling een normale verzekeraar is geworden. Ook in deze situaties dient de vergoeding voor kosten betaald te zijn. De opvang eindigt ten slotte eveneens indien het met het opvanginstrument beoogde doel niet meer kan worden bereikt of de kosten niet meer blijken te kunnen worden terugbetaald. Ter wille van de duidelijkheid bepaalt het eerste lid dat de Verzekeringskamer het einde van de toepassing van het opvanginstrument vaststelt.

Het derde lid bepaalt dat het eventuele batig saldo dat de portefeuille uiteindelijk genereert, toekomt aan de oorspronkelijke verzekeraar, wiens vergunning na overdracht van de portefeuille ingevolge artikel 147n is ingetrokken. Deze heeft immers geen vergoeding voor de portefeuille ontvangen op het moment van overdracht van de portefeuille, terwijl die uiteindelijk toch winstpotentie blijkt te hebben. Daarbij moet worden bedacht dat degenen die middelen in de portefeuille hebben gestoken teneinde die winstpotentie te realiseren, hun middelen met een reële rentevergoeding hebben teruggekregen.

Artikel 147n

Op grond van artikel 148 heeft de Verzekeringskamer de bevoegdheid de vergunning van betrokken verzekeraar in te trekken. Aangezien de maatregel van overdracht van de portefeuille wordt uitgevoerd indien er geen vertrouwen meer bestaat in het management en de bedrijfsvoering van de verzekeraar en deze het verzekeringsbedrijf niet meer uitoefent, is het in deze situatie geboden dat zijn vergunning wordt ingetrokken.

E

Indien een opvanginstelling een portefeuille van een verzekeraar heeft overgenomen, zal daarvan mededeling aan de polishouders worden gedaan en zal de vergunningverlening aan de opvanginstelling worden gepubliceerd. Zie ook de toelichting bij onderdeel B. Het is evenwel denkbaar dat een opvanginstelling voornemens was een portefeuille over te nemen en daarvoor een vergunning bij de Verzekeringskamer heeft aangevraagd en verkregen, maar dat de opvang uiteindelijk niet heeft plaatsgevonden. Reden hiervoor kan zijn dat de verzekeraar op andere wijze uit de acute problemen gekomen. De vergunningverlening is dan nimmer gepubliceerd en het is dan niet zinvol de intrekking van de vergunning van de opvanginstelling te publiceren. Dat zou slechts tot ongewenste speculaties aanleiding kunnen geven.

F

Artikel 164a

Het is niet uit te sluiten dat gedurende de toepassing van het opvanginstrument blijkt dat de financiële positie van de verzekeraar zodanig is verslechterd, dat een noodregeling noodzakelijk is. De Verzekeringskamer kan dan de rechtbank verzoeken de noodregeling ten aanzien van de probleemverzekeraar uit te spreken. In het algemeen zal de toepassing van het opvanginstrument in dat geval kunnen eindigen omdat de portefeuille, zonder korting van de rechten van de polishouders, niet levensvatbaar wordt geacht. De Verzekeringskamer verzoekt de rechtbank dan op grond van artikel 147e, achtste lid, de machtiging tot verplichte portefeuille-overdracht in het kader van de opvang, in te trekken. De omstandigheden kunnen echter zodanig zijn dat een beëindiging van de toepassing van het opvanginstrument nog niet gewenst is. Met name indien het niet bij voorbaat uitgesloten is dat de portefeuille toch zonder korting van de rechten van de polishouders aan een opvanginstelling zou kunnen worden overgedragen, is het gewenst dat de Verzekeringskamer hiertoe de mogelijkheid in beginsel behoudt. Daarom bepaalt het eerste lid dat zij het gebruik van het opvanginstrument na het uitspreken van de noodregeling nog kan voortzetten, zij het dat de opvang in de vorm van een verplichte portefeuille-overdracht moet geschieden. De andere vorm van opvang – herverzekering – verdraagt zich niet met het afwikkelingskarakter van de noodregeling. Volgens het tweede lid dienen de bewindvoerders alle medewerking te verlenen zodat de overdracht, indien deze mogelijk blijkt, ook daadwerkelijk kan worden geëffectueerd.

Artikel 164b

Op dezelfde grond als aangegeven in de toelichting op artikel 164a dient de Verzekeringskamer de mogelijkheid te hebben na het uitspreken van de noodregeling het opvanginstrument toe te passen. Het gaat daarbij om gevallen, waarin de portefeuille zonder korting van de rechten van de polishouders aan een opvanginstelling zou kunnen worden overgedragen.

Tijdens de noodregeling zou immers kunnen blijken dat de financiële positie van de verzekeraar is verbeterd, bijvoorbeeld door het wegvallen van verplichtingen waarmee eerder was gerekend of door onverwacht gunstige beleggingsresultaten. Ook bestaat de mogelijkheid dat door het beschikbaar komen van nieuwe gegevens de verzekeraar er beter voor blijkt te staan dan aanvankelijk werd vastgesteld. Het eerste lid voorziet erin dat in een dergelijk geval, dat zich waarschijnlijk niet snel zal voordoen, het opvanginstrument alsnog in werking kan worden gesteld. Aangezien het dan om een overdracht van de portefeuille gaat, zal de Verzekeringskamer zich met een desbetreffend verzoek tot de rechtbank wenden.

Het derde lid geeft aan dat in deze omstandigheden de opvang beperkt blijft tot portefeuille-overdracht. Verplichte herverzekering van de portefeuille, de andere mogelijkheid van opvang, is in dit geval dus niet mogelijk.

Het vierde lid geeft aan dat de voorwaarden inzake het financieringsplan niet van toepassing zijn. Er is immers reeds een noodregeling uitgesproken, waarin het financieringsplan geen rol meer speelt.

Artikel 164c

Het eerste lid voorziet in een mededeling door de Verzekeringskamer aan de bewindvoerders indien zij tot het oordeel is gekomen dat geen opvang mogelijk is. De bewindvoerders kunnen met de onmogelijkheid van een opvang rekening houden bij de verdere afwikkeling.

Het tweede en het derde lid waarborgen dat niet reeds tot een korting van de rechten van de polishouders wordt besloten wanneer een overdracht van de portefeuille met toepassing van het opvanginstrument in beginsel nog tot de mogelijkheden behoort.

G

Dit artikel is ingevoegd om buiten elke twijfel te stellen dat indien zich een hier bedoelde overdracht voordoet, de verzekeraar alle daarbij behorende waarden moet overdragen die dienen tot dekking van de technische voorzieningen. De eis dat die waarden ge-earmarkt zijn, wordt niet gesteld omdat voor buiten de Unie aangegane verplichtingen geen eis tot «earmarking» geldt.

H

Deze wijziging vloeit voort uit de invoeging van hoofdstuk VII A.

I

In het tweede lid van artikel 188 is de inwerkingstelling van het opvanginstrument en het daarbij behorende opvangplan toegevoegd, teneinde zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over het kunnen toepassen van het opvanginstrument.

Voor een toelichting op de wijziging van het derde lid wordt verwezen naar de toelichting op artikel 147e, vierde lid.

J, K en M

Schending van voorschriften die zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel kunnen worden bestraft met een dwangsom of een bestuurlijke boete. Bij de voorgestelde vaststelling van de tarieven voor schending van in de verschillende bepalingen opgenomen normen is gestreefd naar consistentie met de andere reeds strafbaar gestelde bepalingen in het wetsvoorstel houdende opneming in de Wet toezicht

beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet inzake de wisselkantoren, de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 en de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994, van bepalingen betreffende handhaving door middel van een dwangsom of een bestuurlijke boete en van bepalingen betreffende de rechtsgang (Kamerstukken I 1998/99, 25 821, nr. 249).

De Minister van Financiën,
G. Zalm