

Vergaderjaar 2002–2003

28 668

Terrorismeverzekering

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2002

Inleiding

Naar aanleiding van de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten hebben verzekeraars en herverzekeraars zich wereldwijd – en dus ook in Nederland – bezonnen op de verzekeraarbaarheid van schade ten gevolge van terroristische activiteiten. Door de aanslagen is duidelijk geworden dat door menselijk handelen opzettelijk schade kan worden veroorzaakt van een tot op heden ongekend grote omvang, in sommige opzichten slechts vergelijkbaar met de gevolgen van oorlog. In de eerste plaats is dit een menselijk drama. In de tweede plaats heeft dit voor de financiële sector en de verzekeringssector in het bijzonder grote financiële consequenties. Bij één gebeurtenis of een reeks samenhangende gebeurtenissen kunnen grote aantallen verzekerde personen en objecten, mogelijk geconcentreerd verzekerd bij één of een beperkt aantal verzekeraars, worden getroffen. Schattingen over de verzekerde schade bij eerdergenoemde aanslagen liggen in de orde van grootte van ruim 40 miljard US-dollar.

Mede onder druk van de internationale herverzekeraars zijn na 11 september 2001 aanpassingen en uitsluitingen aangebracht in polisvoorwaarden voor wat betreft schade ten gevolge van terroristische activiteiten. Urgente problemen ontstonden hierdoor in de luchtvaartsector, waarbij de continuïteit van het vliegverkeer in het geding geraakte. De Staat heeft vervolgens besloten de dekking van terrorismeschade grotendeels van de markt over te nemen tegen betaling van een premie. Om concurrentievervalsingen zoveel mogelijk te beperken, zijn de verzekeringsvoorwaarden daarbij afgestemd tussen de lidstaten van de Europese Unie. In eerste instantie bent u hierover bericht door de Minister van Financiën (brief d.d. 24 september 2001, FM 2001-1624M), vervolgens heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat u diverse malen geïnformeerd over verlenging van de tijdelijk door de Staat geboden dekking.

Ook buiten de luchtvaartsector is sprake van problemen met de dekking van schade voortvloeiend uit terroristische activiteiten. Het betreft voornamelijk vooral industriële en bedrijfsrisico's, waarvoor schade als gevolg van terrorisme sedert begin 2002 veelal is uitgesloten van de polisdekking. De schadeverzekeringsspolissen van particulieren en van het midden- en kleinbedrijf zijn in het algemeen per 1 januari 2002 gecontinueerd zonder uitsluiting van terreurschade. Verzekeraars hebben echter aangegeven dat de kans zeer reëel is dat ook op deze categorieën polissen met ingang van 1 januari 2003 dekking voor terreurschade wordt uitgesloten dan wel substantieel wordt gereduceerd. Dit hangt samen met het feit dat de internationale herverzekeraars hebben aangegeven 2002 als een overgangsjaar te zien om overheden en verzekeraars de gelegenheid te bieden om tot oplossingen te komen. De keuze tot uitsluiting of substantiële reductie is overigens nadrukkelijk een zaak van individuele verzekeraars.

Anders dan bij schadeverzekeringsspolissen kan op bestaande levensverzekeringsspolissen terreurschade veelal niet worden uitgesloten, zodat verzekeraars gehouden zijn de dekking tegen het terrorisme- en bedrijfsrisico onverkort te handhaven. Het betreft hierbij langlopende contracten, waarop verzekeraars niet eenzijdig aanpassingen kunnen doorvoeren. Voor nieuw af te sluiten levensverzekeringsspolissen kunnen verzekeraars het terrorisme- en bedrijfsrisico wel uitsluiten en geldt eveneens een reële kans dat uitsluiting of substantiële reductie van dekking zal plaatsvinden.

De Nederlandse verzekeringssector beschouwt het risico van terrorismeschade als onverzekerbaar, gezien de onvoorspelbaarheid van realisatie van terrorismeschade, alsmede gezien het risico dat een terroristische aanslag een flink deel van de verzekeringsportefeuille treft en er derhalve cumulatief van claims optreedt. In dit verband is van belang dat de Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK) erop toeziet dat verzekeraars hun risico's voldoende beheersen. De PVK heeft een inventarisatie gemaakt van de belangrijkste gevolgen van een beperkte herverzekeringssdekking van het terrorisme- en bedrijfsrisico voor de bedrijfsvoering van verzekeraars. De conclusie van de PVK luidt dat er momenteel reeds sprake is van een asynchroniteit tussen de polisvoorwaarden zoals verzekeraars die hanteren en de daarvoor aanwezige herverzekeringssdekking, hetgeen mede voortvloeit uit de mogelijkheden voor herverzekeraars om de dekking op korte termijn te beëindigen.

De bovengeschetste problematiek is voor verzekeraars en overheid aanleiding geweest voor overleg om te bezien of het mogelijk zou zijn om, op een wijze die tegemoetkomt aan de zorgen van de PVK, een constructie op te zetten om het terrorisme- en bedrijfsrisico in de markt gedekt te houden. Dit om te realiseren dat polishouders met schade voortvloeiend uit een terroristische aanslag ook na 1 januari 2003 deze schade kunnen claimen bij hun verzekeraar. Hieronder worden de hoofdlijnen geschetst van de bereikte oplossing die naar het oordeel van het kabinet reikt tot de grenzen van de dekkingsmogelijkheden van verzekeraars. Deze hoofdlijnen zullen in de komende maanden nader worden uitgewerkt in initiatieven van de markt en waar nodig in wetgeving. Ter vergelijking wordt in de bijlage een overzicht gegeven van de stand van zaken in het buitenland. De grote Europese lidstaten Duitsland, Engeland, Frankrijk en Spanje kenden reeds voor 11 september een oplossing voor het probleem van onverzekerbaarheid van terrorisme- en bedrijfsrisico's, of werken momenteel aan de praktische invulling daarvan.

Verzekerbaarheid in de markt

Uitgangspunt van de gekozen oplossingsbenadering is dat het dragen van terrorismerisico's in eerste instantie aan de verzekeringssector is. Gezien de potentiële omvang van terrorismeschade en de onzekerheden op de internationale herverzekeringsmarkt, zoals onvolledige en opzegbare dekkingen, zijn de verzekeraars in Nederland voornemens de mogelijkheid tot het gezamenlijk dragen van de risico's te creëren, waar het individueel verzekeren van risico's niet meer bedrijfsmatig verantwoord is. De verzekeraars zullen daartoe een terrorismepool oprichten. Deze pool zal risico's van verzekeraars accepteren met een zeker behoud voor eigen risico bij iedere deelnemende verzekeraar.

Het onderbrengen van risico's in de terrorismepool geschiedt op vrijwillige basis en tegen een premie. Hoewel deelname aan de pool vrijwillig is, zal de PVK er vanzelfsprekend bij iedere verzekeraar strikt op toezien dat terrorismerisico's op een solide wijze zijn afgedekt. Deelname aan de pool zal een belangrijk element vormen om de PVK te overtuigen van de solide wijze waarop de individuele verzekeraar omgaat met het terrorismerisico. Daarbij moet aangetekend worden dat ook indien een individuele verzekeraar terrorismerisico's niet langer accepteert, hij vanuit bestaande contracten veelal verplichtingen in de boeken zal hebben, waarvoor de PVK vanuit haar verantwoordelijkheid voor het bedrijfseconomisch toezicht zal eisen dat deze op een adequate wijze worden afgedekt.

Verzekeraars verwachten met de terrorismepool uit de Nederlandse verzekeringssector een capaciteit te kunnen halen van € 400 miljoen voor alle terrorismeschaden die aan een kalenderjaar kunnen worden toegerekend en voor de schade daarboven nog eens minimaal € 300 miljoen vanuit de internationale herverzekeringsmarkt. De precieze omvang van de beschikbare capaciteit op de herverzekeringsmarkt zal daarbij onder andere moeten blijken uit onderhandelingen tussen verzekeraars en herverzekerders. Ten aanzien van de praktische vormgeving van de terrorismepool kan worden opgemerkt dat de pool rechtspersoonlijkheid zal bezitten, waarbij het eigendom ligt bij de deelnemende Nederlandse verzekeraars. Verder kan als gevolg van de gekozen constructie in geval van schade voortvloeiend uit terrorisme op reguliere wijze gebruik worden gemaakt van het schadebehandelingsapparaat van verzekeraars.

Rol van de overheid

Herverzekering aan de terrorismepool

Het kabinet staat positief tegenover het initiatief van de Nederlandse verzekeringssector tot het oprichten van een terrorismepool, aangezien zo de mogelijkheden worden benut om het terrorismerisico door de markt te laten dragen. Op deze wijze kan een mogelijk beroep op de overheid, bijvoorbeeld via de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Wts), worden vermeden. De Wts kan na afweging van alle in het geding zijnde belangen bij koninklijk besluit van toepassing worden verklaard in geval van schaden, anders dan uit zoetwateroverstroming en aardbeving, die een bepaalde omvang te boven gaan en bovendien onverzekerbaar zijn. In een dergelijk geval kan op grond van de Wts maximaal € 450 miljoen aan slachtoffers worden uitgekeerd. Met het bovengeschetste initiatief zal van feitelijke onverzekerbaarheid tot op zekere hoogte geen sprake hoeven te zijn.

Afhankelijk van de concrete vormgeving van de terrorismepool is het kabinet bereid om een bijdrage te leveren aan de voorgestelde oplossingsrichting. Bij een vormgeving die tegemoet komt aan de boven-

geschetste maatschappelijke problematiek, die recht doet aan het uitgangspunt van marktconformiteit en die vertrouwen biedt voor een zakelijke contractrelatie, wordt de terrorismepool de gelegenheid geboden om afhankelijk van de omvang van de herverzekeringsdekking voor maximaal € 1 miljard aan herverzekering bij de Staat af te nemen tegen betaling van een premie.

Deze herverzekering is qua opzet vergelijkbaar met de verzekeringen en garanties die de Staat na de aanslagen op 11 september 2001 op tijdelijke basis heeft afgegeven aan de luchtvaartsector met een maximaal verzekerd bedrag van 1,75 miljard US-dollar per vliegtuig. Ook hier is een premie in rekening gebracht en is periodiek bezien of continuering noodzakelijk is en wat een adequaat premieniveau is. Premieverhoging is daarbij tevens gehanteerd als instrument om de overheidsbetrokkenheid af te bouwen.

De herverzekering van de terrorismepool is eveneens principieel tijdelijk van aard. Het uitgangspunt is dat de overheid geen dekking biedt die door de markt geleverd zou kunnen worden en vanuit dat uitgangspunt zullen de herverzekeringsvoorwaarden periodiek worden herzien. De premiestelling is in dit verband relevant, omdat zonder overheidsprijs een terugkeer naar de markt niet tot stand zal komen. De premies die de herverzekeraars aan de pool rekenen kunnen daarbij als uitgangspunt dienen voor de overheidsprijs. De omvang van de premie-inkomsten voor de Staat is verder afhankelijk van de specifieke uitwerking van de pool en de lengte van de periode gedurende welke de overheidsherverzekering van kracht blijft.

Reikwijdte pool met overheidsherverzekering

Verzekeraars hebben zoals eerder aangegeven de bereidheid uitgesproken om het terrorismerisico te blijven dragen, maar zullen over het algemeen bij verlenging van contracten de totaal geboden dekking dusdanig willen beperken dat de schadelast uit deze contracten de omvang van de terrorismepool niet kan overschrijden. Ten aanzien van dergelijke aanpassingen in de dekking kan in een eerste verkenning van de verdere praktische uitwerking van de bereikte oplossing nu reeds gewezen worden op het belang van een zorgvuldige berichtgeving aan de consument. Bij de verlenging van verzekeringscontracten dienen wijzigingen te worden gecommuniceerd op een transparante wijze die rechtszekerheid biedt aan consument en verzekeraar. De administratieve lasten voor de sector vormen daarbij belangrijk aandachtspunt.

Gezien de omvang van de pool is het kabinet van mening dat polishouders ondanks een eventuele clausulering, in voldoende mate dekking blijven ontvangen voor terrorismeschade. Desondanks is ook met de door verzekeraars voorgenomen aanpassingen bij verlenging van contracten, niet uit te sluiten dat de totaal verzekerde terrorismeschade de omvang van de pool te boven gaat. Verzekeraars blijven immers onverkort bloot staan aan het risico in de lopende portefeuille aan levensverzekeringen, waarop het terrorismerisico is meeverzekerd en waarvan de polisvoorwaarden niet tussentijds eenzijdig kunnen worden herzien. Uit hoofde van de lopende levensverzekeringspolissen zijn verzekerden dus onverkort gedekt tegen het terrorismerisico. Bij een terroristische aanslag zou om die reden sprake kunnen zijn van schade die het functioneren van de verzekeringssector als geheel aantast en waarvoor de terrorismepool geen oplossing kan bieden.

Verzekeraars hebben scenariostudies gemaakt om de orde van grootte van terreurschade te kunnen beoordelen. Het blijkt dat bijvoorbeeld een

aanslag op een uitverkocht groot voetbalstadion kan leiden tot directe uitkeringen in de orde van grootte van € 700 miljoen bij levensverzekeringen en tot een materiële schade van € 500 miljoen. Een dergelijke ramp zou dus vanuit de pool te financieren zijn. Bij schaden van nog grotere omvang kan echter de capaciteit van de pool overschreden worden en kunnen vervolgens de grenzen van de draagkracht van het verzekeringsstelsel worden bereikt. Vanuit de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de financiële sector beschouwt het kabinet het onwenselijk als deze grenzen zouden worden overschreden.

Noodwet financieel verkeer

In geval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, kunnen op grond van de Noodwet financieel verkeer aan de Minister van Financiën bijzondere bevoegdheden ten aanzien van financiële instellingen worden verleend. Zo kan de Minister van Financiën bepalen dat op alle levensverzekeringsovereenkomsten het oorlogsrisico geacht wordt te zijn meeverzekerd en kunnen in dat verband kortingen worden toegepast op de verzekerde bedragen. Het kabinet is voornemens om bij een buitengewone omstandigheid als een omvangrijke terroristische aanslag, waarvan de gevolgen zoals aangegeven vergelijkbaar kunnen zijn met oorlogsschade, de Minister van Financiën een specifieke bevoegdheid toe te kennen voor wat betreft het toepassen van kortingen op de te verrichten uitkeringen, met als oogmerk het goed functioneren van het verzekeringsstelsel te waarborgen. In dit verband is het van belang dat een zo goed mogelijk inzicht ontstaat in de situatie op de verzekeringsmarkt. Alvorens een beslissing te nemen over het toepassen van de Noodwet financieel verkeer zal de Minister van Financiën daarom, vanzelfsprekend in nauw overleg met de PVK op een wijze die recht doet aan de respectieve verantwoordelijkheden, de verzekeringssector sonderen. De verzekeringssector is voornemens vanuit deze positie een commissie op te richten die bij terroristische schaden direct geactiveerd kan worden.

Daar op 11 september 2001 is gebleken dat ook materiële schade van voorheen ongekende omvang kan optreden en dus in potentie evenzeer het functioneren van de verzekeringssector kan ondermijnen, is het voornemen van het kabinet tevens om de Noodwet financieel verkeer toepasbaar te maken op de risico's voortvloeiend uit overeenkomsten van schadeverzekering, waaronder ziektekostenverzekeringen.

De Noodwet financieel verkeer is gericht op situaties waarin de financiële markten door buitengewone omstandigheden niet langer adequaat kunnen functioneren. De door het kabinet voorgenomen aanpassing geschiedt nadrukkelijk vanuit die hoedanigheid en neemt dus niet de verantwoordelijkheid weg bij individuele verzekeraars voor een prudente beheersing van de verplichtingen in relatie tot de aanwezige activa. De PVK ziet ook daarop toe.

Conclusie

Ter nadere uitwerking van de bovengeschetste oplossing zullen verzekeraars in de komende maanden een terrorismepool vormgeven. Het kabinet zal na beoordeling van de pool op aspecten als marktconformiteit en materiële verwezenlijking van de handhaving van terrorismedekking, een aanvullende mogelijkheid tot herverzekering bij de Staat bieden. Naar de mening van het kabinet is met de terrorismepool een aanzienlijke mate van terrorismedekking, in het belang van burger en bedrijfsleven, mogelijk.

De Noodwet financieel verkeer vormt gezien de potentiële omvang van terroristische schade een noodzakelijk sluitstuk voor die situaties waarin de schadelast voor de sector als geheel niet te dragen is. Het kabinet zal dan ook de spoedige voorbereiding van de beschreven wijziging van die wet ter hand nemen.

Het kabinet is van mening dat met de voorgestelde oplossingsrichting recht wordt gedaan aan de specifieke verantwoordelijkheid van de verzekeringssector, verzekerden, toezichthouder en overheid, zodat in het geval van een terroristische aanslag in Nederland het economische verkeer zo ongestoord mogelijk voortgang kan vinden en verzekerden op adequate wijze bescherming ontvangen tegen de financiële gevolgen van een dergelijke aanslag.

De Minister van Financiën,
J. F. Hoogervorst

Deze bijlage geeft een overzicht van de verschillende oplossingen die binnen Europa zijn gevonden om terrorisme verzekeraar te houden. Eerst wordt ingegaan op de lidstaten van de Europese Unie die reeds voor de aanslagen op het World Trade Centre een constructie kenden en vervolgens worden de meer recente oplossingen in Frankrijk en Duitsland besproken. Ten slotte is ook in de Oostenrijkse en Finse verzekeringssector een beperkte oplossing gevonden, maar in deze landen is (vooralsnog) geen overheidsrol voorzien.

Verenigd Koninkrijk

Naar aanleiding van de ervaringen met IRA-aanslagen bestaat in het Verenigd Koninkrijk sinds 1993 de onderlinge verzekeraar *Pool Re*, waaraan iedere verzekeraar kan deelnemen. Deelnemende verzekeraars behouden een eigen risico van £ 100 000, het meerdere wordt herverzekerd bij *Pool Re*. De verzekeraars betalen voor de dekking een premie aan *Pool Re*, waarmee een fonds wordt opgebouwd. Indien het fonds bij een terroristische schade niet volstaat, dan geldt voor het meerdere een ongelimiteerde garantie van de Britse overheid. In 2001 bedroeg de omvang van het fonds £ 1,2 miljard. De pool gold sinds de oprichting voor zaakschaden, maar is naar aanleiding van de aanslagen in de Verenigde Staten in augustus uitgebreid tot alle risico's, met uitzondering van particuliere risico's.

Spanje

Als gevolg van de geschiedenis van ETA-aanslagen kende ook Spanje al voor de aanslagen op het WTC een oplossing om terrorisme in de markt verzekerd te houden. De publieke verzekeraar *Consorcio de Compensación de Seguros* is een aparte rechtspersoon, die als enige op de Spaanse markt terrorisme risico's mag dragen. *Consorcio* ontvangt premie via een opslag op de polis van de verzekerde. Deze opslag wordt vastgesteld door de toezichthouder, zodat zeker wordt gesteld dat *Consorcio* aan zijn verplichtingen kan voldoen. De dekking geldt voor personen- en zaakschade en sinds 1 januari van dit jaar ook voor bedrijfsschade.

Frankrijk

In Frankrijk is terrorismedekking verplicht onderdeel van de verzekeringspolis. Nadat internationale herverzekeraars beperkingen in de terrorismedekking hadden aangebracht, reageerde de Franse overheid relatief snel. In januari 2002 werd een akkoord bereikt met de verzekeringssector over de oprichting van een pool: *Gareat*. Verzekeraars zijn verplicht te participeren in *Gareat* en daar hun risico's onder te brengen. De Franse verzekeringssector levert via *Gareat* een dekking van € 250 miljoen. Vervolgens wordt € 750 miljoen dekking gekocht op de internationale herverzekeringsmarkt. Bij schaden groter dan € 1 miljard wordt een renteloze lening van maximaal € 500 miljoen verstrekt door *Caisse Centrale de Reassurance (CCR)*, de overheidsverzekeraar voor moeilijk verzekerbare risico's als overstromingen. Mocht de terrorismeschade nog hoger uitpakken, dan staat de Franse overheid ongelimiteerd garant. De totale premiestroom voor alle tranches komt naar verwachting uit op 200 miljoen euro, waarvan 40 miljoen direct of indirect via de *CCR* voor de overheid.

Duitsland

Deze zomer heeft ook de Duitse overheid na lange onderhandelingen een akkoord bereikt met de verzekeringssector over verdere uitwerking van een pool. *Extremus* is een onderlinge verzekeraar met vrijwillige deel-

name. Slechts polissen met een verzekerde waarde boven € 25 miljoen komen voor *Extremus* in aanmerking; onderdeel van het akkoord is dat verzekeraars kleinere risico's zelfstandig blijven dekken. *Extremus* is opgebouwd uit drie tranches. In de eerste tranche worden risico's vanaf nul tot € 1,5 miljard gezamenlijk gedekt door de Duitse verzekeraars en internationale herverzekeraars. De volgende tranche is eveneens € 1,5 miljard groot en wordt volledig verzorgd door de herverzekeraars. Ten slotte biedt de overheid een aanvullende herverzekering van € 7 miljard. De totale premiestroom is afhankelijk van het aantal deelnemende verzekeraars, maar zal volgens eerste schattingen € 550 miljoen bedragen. Van de totale premie is bij benadering 9% bestemd voor de tranche van de overheid.

Overige

In de overige lidstaten bestaat (nog) geen oplossing met overheidssteun. Wel vinden in een aantal lidstaten besprekingen plaats tussen de verzekeringssector en de overheid. Oostenrijk en Finland kennen inmiddels een beperkte pool waaraan echter (vooralsnog) geen overheids-herverzekering is gebonden.

Oostenrijk

In Oostenrijk heeft de verzekeringssector het voortouw genomen met het opzetten van een pool, waaraan de verzekeraars vrijwillig kunnen deelnemen. Verzekeraars en herverzekeraars zullen in de pool tot € 50 miljoen schade op jaarbasis dragen. Vervolgens koopt de pool € 100 miljoen herverzekeringsdekking. Alle typen risico's kunnen in de pool worden ondergebracht, waarbij als voorwaarde geldt dat slechts polissen met een verzekerde waarde van minimaal € 5 miljoen binnen Oostenrijk in aanmerking komen voor de pool.

Finland

Met uitzondering van twee grote verzekeraars hebben de Finse verzekeraars een gezamenlijke pool opgericht. De verzekeraars hebben een behoud voor eigen risico van € 10 miljoen, daarboven wordt gezamenlijk gedekt tot € 40 miljoen met behulp van de pool.

Buiten Europa

Ook buiten Europa is het beeld divers, waarbij sommige landen, al dan niet met een geschiedenis van terrorisme, reeds voor 11 september een oplossing kenden (Israël, Zuid-Afrika) en in een aantal andere landen besprekingen plaatsvinden, veelal op basis van concrete voorstellen (Australië, Verenigde Staten). Gezien de aanslagen in New York is de aandacht internationaal vooral gericht op de Verenigde Staten. Al ruim een jaar vinden hier besprekingen plaats, maar ook het meest recente compromisvoorstel tussen de regering en vertegenwoordigers uit het congres van 17 oktober 2002 heeft vooralsnog geen akkoord opgeleverd.