

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 IXB

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 1997

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 1997

Inleiding

Bij de mondelinge behandeling van de aanbevelingen van de tijdelijke commissie Toezicht Verzekeringskamer (Commissie Ybema) heeft de eerste ondergetekende naar aanleiding van een verzoek van de PvdA-fractie toegezegd om met de Minister van Economische Zaken een brief op te stellen waarin wordt ingegaan op de verhouding tussen het bedrijfseconomisch toezichtsbeleid op de verzekeringssector en het mededingingsbeleid. Onderstaand wordt aan dat verzoek gehoor gegeven.

Na een schets van het algemene kader waarin de vraagstelling door de ondergetekenden is gezien, wordt achtereenvolgens aandacht geschonken aan de onderwerpen samenwerkingsafspraken en concentratietoezicht in de verzekeringssector. Veel van hetgeen volgt zal, mutatis mutandis, ook gelden voor het bank- en effectenwezen. De snel voortschrijdende marktontwikkelingen in de financiële sector maken deze thematiek van bijzonder belang. Deze ontwikkelingen, met vaak een internationale dimensie, nopen tot een voortdurend alert zijn in de sfeer van het bedrijfseconomisch toezichtsbeleid. Daar komt de komende periode nog bij het nieuw vorm te geven algemene beleid en de uitvoering daarvan ten aanzien van de mededinging.

Algemeen kader

De sector financiële dienstverlening (verzekerings-, bank- en effectenwezen) maakt deel uit van de Nederlandse markteconomie. Ondernemingen dingen er in concurrentie om de gunst van de klant. De sector bevindt zich in een uiterst dynamische ontwikkeling, getuige de snelheid en ingrijpendheid waarmee vernieuwingen in producten en marktverhoudingen zich voltrekken. Drijvende krachten zijn daarbij technolo-

gische innovatie (informatie, communicatie), marktliberalisatie in vele landen, en de met beide ontwikkelingen samenhangende internationalisering.

Het bedrijfseconomisch toezicht en het mededingingstoezicht op de financiële sector worden uitgeoefend tegen deze achtergrond, en staan in toenemende mate in een internationaal perspectief. Bij het bedrijfseconomische toezicht in Nederland is dat al van oudsher het geval; na het tot stand komen van de Interne Markt is hier met name ook de Europese dimensie relevant (richtlijnen).

Ook het mededingingstoezicht zal de komende periode in ons land worden geschoeid op Europese leest; het wetsvoorstel van de op de EG-mededingingsregels georiënteerde Mededingingswet is op 20 maart 1997 door uw Kamer en op 20 mei 1997 door de Eerste Kamer aanvaard. Het mededingingsbeleid wordt thans gevoerd op basis van de Wet economische mededinging (Wem). Die voorziet in verboden van de meest vergaande vormen van mededingingsafspraken (prijzbinding, marktverdeling en aanbestedingsafspraken) en in misbruiktoezicht met betrekking tot andere soorten mededingingsafspraken en misbruik van economische machtsposities. Het wetsvoorstel van de nieuwe Mededingingswet voorziet in een verbod op mededingingsbeperkende afspraken en van misbruik van economische machtsposities door ondernemingen, alsmede in toezicht op structurele veranderingen in de concurrentieverhoudingen door concentratievorming door ondernemingen.

De publieke taak houdt in de financiële dienstverleningsmarkten niet op bij bevordering van vrije concurrentie. Binnen een context van vrije marktwerking is evenzeer van belang dat er breed vertrouwen is in de stabiliteit van het financiële systeem, één van de essentiële voorwaarden voor een goed functionerende, moderne markteconomie. Bijdragen aan dat vertrouwen door (bedrijfseconomisch) toe te zien op die stabiliteit is evenzeer een publieke taak. Dit vergt een voldoende soliditeit van de individuele financiële instellingen.

Ten aanzien van de verzekeringsmarkt geldt daarbij nog dat deze wordt gekenmerkt door een omgekeerde productiecycclus. Dat wil zeggen dat polishouders vaak gedurende een zeer lange periode – die kan oplopen tot 30 jaar of langer – premies betalen aan verzekeraars, terwijl de door verzekeraars daartegenover te leveren dienst pas na die periode van premiebetaling plaatsvindt. Dit houdt in dat deconfitures in de verzekeringssector bij de polishouder hard aankomen. Zo kan hij bij voorbeeld zijn uitzicht op een oudedagsvoorziening, op de aflossing van een hypothecaire schuld of een recht op een arbeidsongeschiktheidsrente teniet gedaan zien. Continuïteit van verzekeraars is voor consumenten derhalve van groot belang. Vanuit die (consumentenbeschermings)visie is het bedrijfseconomisch toezicht op verzekeringsinstellingen in ons land gericht op bevordering van de financiële soliditeit van de verzekeraar, of in ieder geval van de nakoming van de opgebouwde verzekeringsaanspraken mocht een individuele verzekeraar in continuïteitsproblemen geraken. Vergelijkbare overwegingen gelden mutatis mutandis voor de rest van de financiële sector. Daarbij zij overigens aangetekend dat het toezicht geen honderd procent garanties biedt en ook niet kan bieden.

Het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen kent in Nederland van oudsher een uitgesproken marktgerichte oriëntatie. Zo wordt bij voorbeeld op de Nederlandse verzekeringssector toegezien door middel van een op marktconforme instrumenten stoelend, zogenaamd normatief toezichtssysteem dat direct aangrijpt bij financiële soliditeit zelf

in plaats van bij product- en prijsbemoeienis van overheidswege. Kort samengevat zijn verzekeringsondernemingen in ons land vrij om hun bedrijfsbeleid (met name polisvoorwaarden en tarieven) naar eigen inzicht te bepalen, mits wordt voldaan aan (in EU-verband geharmoniseerde) solvabiliteitseisen, beleggings- en rapportagevoorschriften en dergelijke. In ons land heeft dit toezicht mede bijgedragen aan de vorming van een concurrerende verzekeringsmarkt, gekenmerkt door een relatief groot aantal aanbieders, een hoge verzekeraarsdichtheid, lage premies en een gevarieerd en innovatief produktaanbod¹. Het normatieve toezichtssysteem is vanaf medio 1994 ook in de rest van de Europese Unie ingevoerd.

Toepassing van de algemene uitgangspunten van mededingingsbeleid en bedrijfseconomisch toezichtsbeleid op de verzekeringssector (en op andere financiële marktsectoren) kan uiteraard niet los worden gezien van omstandigheden bepalend voor het functioneren van de desbetreffende markten. Vrije concurrentie is voor het in Nederland en de EU voorgestane ordeningsbeleid het inhoudelijk referentiekader; de vorm die dit aanneemt en de voorwaarden die daartoe gelden, vloeien mede voort uit de karakteristieken van de markt.

Zo kent concurrentie verschillende dimensies: feitelijke concurrentie, niet alleen op prijs maar ook op aspecten zoals productdifferentiatie, begeleidende serviceverlening, innovatie en reputatie. Daarnaast is van belang dat nieuwe aanbieders tot de markt kunnen toetreden. Op hun beurt maken deze verschillende dimensies bovendien weer deel uit van een dynamisch marktproces, waarbij in markten zoals die voor verzekeringen juist een meerjarig perspectief bij uitstek relevant is. De vertaling van algemene uitgangspunten naar beleid en uitvoering ten aanzien van de financiële sector dient dergelijke marktkarakteristieken mee te wegen, met inbegrip van de rol voor overheidsingrijpen en/of zelfregulering die daaruit voortvloeit.

Een voorbeeld ter illustratie betreft het belang van transparantie van de markt. Helderheid voor de consument ten aanzien van aanbieders, hun producten, prijzen en reputatie, is een belangrijk aspect van zinvolle vrije concurrentie. In beginsel is de consument er zelf voor verantwoordelijk om zich die helderheid te verschaffen. Diverse intermediairs kunnen hier aan bijdragen. Er kunnen echter omstandigheden zijn die vragen om bemoeienis van de overheid en/of zelfregulering, wanneer het marktproces zelf onvoldoende prikkels genereert of transparantie om andere redenen onvoldoende van de grond komt.

In de verzekeringsmarkt is dit een actueel thema, dat nog aan relevantie wint met de ontwikkeling naar een scherper mededingingsbeleid. Immers, waar prijsconcurrentie in het verleden werd gemitigeerd door afspraken binnen de markt, zal de consument in een klimaat van scherpere concurrentie steeds meer zelf moeten gaan beoordelen welke uitingen van concurrentie louter gericht zijn op korte termijn «window dressing» (met mogelijke risico's voor soliditeit en stabiliteit op langere termijn) en welke vol te houden zijn ook in een meerjarig perspectief. Bij het maken van keuzes zal de consument meer gaan hechten aan de reputatie van de verzekeraar om beloftes waar te maken, ook na vele jaren. Om transparantie af te dwingen en differentiatie naar reputatie mogelijk te maken, worden van overheidswege verplichtingen opgelegd en vormen van zelfregulering toegestaan. Vaak gaat het dan om een combinatie van beide, in goede samenwerking tussen overheid en organisaties van marktpartijen. In de markt voor kredietverlening bijvoorbeeld geldt de verplichting voor banken om de effectieve rente voor de consument helder te maken, afgedwongen via de wet (consumentenkrediet) of via

¹ Zie o.a. de Europese Commissie (Cecchini-rapport, uitgave van de Europese Commissie van maart 1988, nummer 35) en het Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC, de overkoepelende Europese consumentenorganisatie, het Verzekeringsblad 25 februari 1992). In dit verband is nog van belang dat op verzekeringsgebied geen octrooirecht bestaat waardoor er sprake is van een snelle diffusie van innovaties, zowel technisch als commercieel.

zelfregulering (hypotheek). Bij de doorlichting in MDW-verband van de Wet Assurantiebemiddelingsbedrijf (Wabb) en de evaluatie van deze wet wordt aandacht besteed aan de betekenis van voor eenieder doorzichtige advisering voor de transparantie van de verzekeringsmarkt. Aldus kunnen verkeerde vormen van concurrentie worden tegengegaan.

Er kunnen in het beleid ook andere overwegingen relevant zijn van een meer sociaal, niet strikt economisch karakter. Een voorbeeld kan zijn de bevordering van beschikbaarheid en toegankelijkheid van bepaalde verzekeringsvormen. De uitdaging voor het beleid is dan telkens om toe te zien op gezonde marktwerking, en deze waar mogelijk te benutten om ook andere publieke verantwoordelijkheden te helpen waarmaken.

Tegen de achtergrond van het hiervoor geschetste algemene kader wordt in het vervolg van deze brief ingegaan op een tweetal specifieke terreinen waar deze algemene overwegingen in het bijzonder tot uitdrukking komen, namelijk samenwerking en concentratie in de markt. Mutatis mutandis zal een aantal van de hierna met betrekking tot de verzekeringssector gemaakte opmerkingen eveneens gelden voor andere segmenten van de financiële marktsector. Helder is dat voor beleid en toezicht ten aanzien van de financiële sector sprake is van een dynamisch leerproces, waarbij marktontwikkelingen in internationaal perspectief telkens weer nieuwe afwegingen nodig maken.

Samenwerking

Met de nieuwe Mededingingswet wordt beoogd een op de systematiek van de EG-mededingingsregels georiënteerd mededingingsregime in te voeren. Daarbij zijn mededingingsafspraken verboden. Voorzien is tegen de bovengeschetste inhoudelijke achtergrond in de mogelijkheid van een ontheffing indien wordt voldaan aan een viertal cumulatieve, aan artikel 85, derde lid, van het EG-Verdrag ontleende, criteria:

- de mededingingsafpraak draagt bij tot de verbetering van de productie of distributie of bevordering van de technische of economische vooruitgang;
- een billijk aandeel van de daaruit voortvloeiende voordelen komt de gebruikers ten goede;
- er mogen geen beperkingen worden opgelegd die niet onmisbaar zijn om de in de eerste twee criteria genoemde doelstellingen te bereiken;
- er mag geen mogelijkheid worden gegeven voor een wezenlijk deel van de betrokken producten de mededinging uit te schakelen.

Het is de bedoeling dat bij de toepassing van die ontheffingscriteria ook zoveel mogelijk de Europees-rechtelijke praktijk wordt gevolgd.

Zoals reeds aangegeven vergt de publieke taak ten aanzien van de verzekeringssector zowel dat er breed vertrouwen is in de stabiliteit van het financiële systeem alsook dat beschikbaarheid en toegankelijkheid van bepaalde verzekeringsvormen wordt bevorderd. De criteria van artikel 85 van het EG-verdrag zijn op Europees niveau voor de verzekeringssector uitgewerkt in een groepsvrijstellingsverordening, waarin ten aanzien van een aantal samenwerkingsvormen is bepaald dat deze zijn toegestaan. Het betreft hier verordening (EEG) nr. 3932/92 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 21 december 1992 betreffende de toepassing van artikel 85, derde lid, van het Verdrag op groepen van overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de verzekeringssector (PbEG L 398). Ter toelichting wordt hieronder een aantal samenwerkingsvormen vermeld die expliciet door deze groepsvrijstellingsverordening worden toegestaan.

Ten eerste kan de mogelijkheid dat een aantal verzekeraars gezamenlijk, op dezelfde voorwaarden en premies, risico's in dekking nemen die vanwege hun schaal, zeldzaamheid of onbekendheid niet door individuele verzekeraars kunnen worden verzekerd, voorkomen dat die risico's (bijvoorbeeld zware brandrisico's, woonwagens) onverzekerbaar worden. Hiermee wordt voorzien in een duidelijke maatschappelijke behoefte. Daarnaast kan het hanteren van standaardpolisvoorwaarden bijdragen aan de doorzichtigheid van verzekeringsproducten voor consumenten, zonder dat dit overigens bindend mag worden voorgeschreven. Hier is dus ruimte gemaakt voor zelfregulering. Voorts draagt de mogelijkheid voor verzekeraars om hun risicopremies (d.w.z. de verzekeringstechnische premies exclusief kostenopslag, winstopslag e.d.) te baseren op collectief opgestelde statistieken, bij aan een verantwoorde, op continuïteit gerichte bedrijfsvoering. Tenslotte is samenwerking tussen verzekeraars – waar mogelijk op Europees niveau – met betrekking tot het opstellen van technische specificaties en keurings- en erkenningsprocedures voor veiligheidsvoorzieningen nuttig. Hierdoor wordt een effectieve implementatie van deze instrumenten verzekerd. Samenvattend gaat het dus om samenwerkingsvormen tussen verzekeringsondernemingen die kunnen bijdragen aan gezonde concurrentie en ook passen bij de publieke taken ten aanzien van deze sector.

In de nieuwe Mededingingswet zullen – evenals dat thans in de generieke besluiten op grond van de Wem het geval is – de EG-groepsvrijstellingen doorwerken.

Concentratie

De dynamische ontwikkelingen in de financiële sector komen mede tot uitdrukking in veranderende marktverhoudingen. Mede onder invloed van de internationale trend van marktliberalisatie en de optredende internationalisering gaan ondernemingen over tot schaalvergroting en samenvoeging van activiteiten. Ook ten aanzien van deze ontwikkeling geldt dat vanuit de publieke taak een oordeel gepast kan zijn, niet alleen om de gevolgen voor de stabiliteit van de verzekeringssector te wegen, maar tevens om te bezien wat de gevolgen voor de concurrentie zijn.

Wat de toetsing van concentraties in het algemeen betreft, oefent de Europese Commissie op basis van verordening Raad nr. 4064/89 EEG van 21 december 1989 controle uit op concentraties waarvan de totale omzet over de hele wereld van de betrokken ondernemingen gezamenlijk meer dan 5 miljard Ecu bedraagt en tevens de totale omzet van ieder van tenminste twee van de betrokken ondernemingen binnen de EU meer dan 250 miljoen Ecu bedraagt, en waarvan de betrokken ondernemingen niet meer dan twee derde van hun omzet binnen een en dezelfde lidstaat behalen. Dit geldt voor concentraties in alle bedrijfssectoren en dit Europese regime is dus onverkort van toepassing op de financiële sector. Op voorgenomen concentraties beneden die drempels is uitsluitend het concentratietoezicht van toepassing op basis van de wetgeving van de desbetreffende EU-lidstaat.

De huidige Wem voorziet niet in enige vorm van Nederlands concentratietoezicht, maar de financiële toezichtswetten in ons land van oudsher wel. De nieuwe Mededingingswet zal overigens wel voorzien in concentratietoezicht. De desbetreffende algemene bepalingen zullen van toepassing zijn als de gezamenlijke omzet van de betrokken ondernemingen meer bedraagt dan f 250 miljoen, waarvan door tenminste twee van die ondernemingen ieder tenminste f 30 miljoen in Nederland is behaald. Voorgenomen concentraties die boven die drempels liggen, zullen moeten worden gemeld bij de Nederlandse mededingingsautoriteit

en mogen niet binnen vier weken na die melding tot stand worden gebracht. De Nederlandse mededingingsautoriteit zal toetsen of er reden bestaat om aan te nemen dat als gevolg van de concentratie een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt die tot gevolg heeft dat de mededinging op significante wijze wordt belemmerd.

Als de Nederlandse mededingingsautoriteit beslist dat voor de concentratie wel een vergunning is vereist, zal de concentratie niet tot stand mogen worden gebracht dan nadat de vergunning is verleend. De vergunning zal worden geweigerd als een economische machtspositie dreigt te ontstaan of te worden versterkt als hiervoor aangegeven. Als de Nederlandse mededingingsautoriteit een vergunning heeft geweigerd, zal de Minister van Economische Zaken op een daartoe strekkende aanvraag de vergunning alsnog verlenen indien naar zijn oordeel gewichtige redenen van algemeen belang die zwaarder wegen dan de te verwachten belemmeringen voor de mededinging, dat vereisen. De minister zal zijn beschikking geven in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.

Zoals gezegd kennen de financiële toezichtswetten al van oudsher bepalingen gericht op toetsing van voorgenomen concentraties op de gevolgen voor het functioneren van de desbetreffende markten. Dat geldt zowel voor het verzekeringswezen als voor het kredietwezen. In de artikelen 174 en 175 van de Wtv 1993 en artikel 81 van de Wtn is bepaald dat de verzekeraar dient te beschikken over een verklaring van geen bezwaar die door de Minister van Financiën in deze gevallen kan worden afgegeven. In bepaalde gevallen is deze bevoegdheid gemandateerd aan de financiële toezichthouders. Getoetst wordt op een drietal criteria, te weten 1) een voorgenomen concentratie mag niet in strijd komen met het belang van degenen die als verzekeringnemers, verzekerden of gerechtigden op uitkeringen betrokken zijn of zullen worden bij overeenkomsten van verzekering; 2) de groepsstructuur dient doorzichtig te zijn en 3) een ongewenste ontwikkeling van het verzekeringswezen (met name ongewenste machtsconcentratie) dient te worden voorkomen. Wat dit laatste aspect betreft wordt erop gewezen dat bij de beoordeling van een voorgenomen concentratie in de financiële sector sedert de liberalisering in 1990 van het zogenoemde structuurbeleid¹ in de praktijk in Nederland in beginsel de Europese financiële markten als referentiekader worden genomen. Dit is nog eens versterkt nu verzekeraars sinds enkele jaren beschikken over een zgn. Europees paspoort op basis waarvan zij vrijelijk in de gehele Unie kunnen concurreren. Uiteraard zal voor de beoordeling van de effecten op de mededinging in de praktijk, ook bij de voortgaande trend van internationalisering, van geval tot geval blijven worden beoordeeld wat de relevante markt is.

Bij de hierboven beschreven aanpak ten aanzien van het toetsen van voorgenomen concentraties dient voorts rekening te worden gehouden met situaties waarin een verzekeringsonderneming in financiële moeilijkheden raakt of dreigt te raken. In geval van dreigende solvabiliteitsproblemen bij een verzekeraar dient de toezichthouder te kunnen optreden, bijvoorbeeld door de onderneming of diens portefeuille onder te brengen bij een andere financiële instelling. Snelheid en vertrouwelijkheid – inclusief de daarbij behorende, op EG-richtlijnen gebaseerde, geheimhoudingsverplichting – zijn daarbij essentiële voorwaarden voor het slagen van een dergelijke operatie. Overigens is het toezicht erop gericht die situaties te voorkomen, zal in veel gevallen de mate van concurrentie in de markt door een noodzakelijke reddingsoperatie niet verminderen en zal, waar dat wel dreigt, bij het zoeken van een oplossing ook met het marktwerkingsaspect rekening worden gehouden.

¹ Dit wil zeggen het – vanaf 1990 geliberaliseerde – beleid gericht op het tegengaan van concentraties in de financiële sector (zie onder andere Kamerstukken II, 1988–1989, 20 800 IXB, no. 61).

Door de inwerkingtreding van de nieuwe Mededingingswet zal voor alle sectoren van de Nederlandse economie sprake zijn van concentratietoezicht vanuit een oogpunt van mededingingsbeleid. Dat roept overigens wel de vraag op hoe het algemene concentratietoezicht zich zal verhouden tot dat in de financiële sector. Besloten is in samenspraak met de Tweede Kamer dat het concentratietoezicht uit hoofde van het algemene mededingingsbeleid twee jaar na inwerkingtreding van de nieuwe Mededingingswet ook van toepassing zal zijn op de financiële sector. Voordien zal worden uitgewerkt hoe dit concentratietoezicht vanuit mededingingsoptiek zich zal verhouden tot de toetsing van concentraties vanuit de optiek van het bedrijfseconomisch toezicht, rekening houdend met de in deze brief geschetste inhoudelijke kenmerken van deze sector. Zoals toegezegd bij de behandeling van de nieuwe Mededingingswet, zullen de ondergetekenden later dit jaar een notitie hierover aan uw Kamer doen toekomen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers