

Vergaderjaar 2002–2003

28 751

Evaluatie Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf (Wtn)

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2002

Vanaf 1 januari 1996 is de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf (Wtn) van kracht. Deze wet vormt het juridische kader waarbinnen het toezicht op de natura-uitvaartverzekeraars plaatsvindt. Met de invoering van deze wet werd beoogd het vertrouwen van de verzekeringnemers in de verzekeraars een hechtere basis te geven. Uit de voorliggende evaluatie blijkt dat aan deze doelstelling ruimschoots is voldaan. Door verzending van deze nota aan de Tweede Kamer wordt voldaan aan artikel 108 van de Wtn, waarin wordt voorzien in een evaluatie van deze wet.

Ten behoeve van deze evaluatie heeft een consultatie plaatsgevonden van de verschillende branche-organisaties en de Consumentenbond. De Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK) is verzocht een evaluatie-onderzoek te doen met gebruikmaking van de gegevens uit de consultatie en voorts te adviseren over eventueel noodzakelijke wetsaanpassingen. De rapportage van de PVK naar aanleiding van dit onderzoek, ingediend bij brief van 30 augustus 2002, is als bijlage toegevoegd aan deze evaluatie.¹

In onderstaande evaluatie wordt ter inleiding de geschiedenis van de Wtn in hoofdlijnen weergegeven. Daarna volgt aan beleidsmatige evaluatie van de Wtn, waarbij wordt aandacht geschonken aan het advies van de PVK. Voorts wordt weergegeven welke beleidsvoornemens resulteren uit de evaluatie en op welke wijze deze ter hand zullen worden genomen.

Totstandkoming van de Wtn

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat leidde tot de Wtn (Kamerstukken II, 1993–1994, 23 688, nr. 3) bevat een aantal nadere argumenten in aanvulling op het reeds voornoemde hoofddoel voor de invoering van toezicht op natura-uitvaartverzekeraars, en wel dat:

1. (potentiële) verzekeringnemers veelal de noodzakelijke kennis van de verzekeringswiskunde ontbreekt voor het beoordelen van de financiële positie van een verzekeraar;
2. de verzekeringnemer een overeenkomst sluit voor een lange periode,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- terwijl de verzekeringnemer geen inzicht heeft in de solvabiliteit van de verzekeraar op het moment dat de overeenkomst gesloten wordt;
3. het tussentijds beëindigen van een verzekering doorgaans financieel niet aantrekkelijk is (de verzekeringnemer moet dus over een langere periode kunnen vertrouwen op de soliditeit van een verzekeraar).

Voorafgaand aan het wetsvoorstel is de (toen nog) Verzekeringskamer verzocht onderzoek te doen naar de natura-uitvaartverzekeringssector. Dit mondde (samengevat) uit in de conclusies dat:

1. er grote verschillen bestonden in omvang van de ongeveer 775 instellingen die zich bezighielden met natura-uitvaartverzekeringen;
2. instellingen zeer verschillende grondslagen hanteerden voor de bepaling van vermogen en resultaat, waarbij veelal niet aan de geldende actuariële maatstaven werd voldaan, hetgeen zou kunnen leiden tot verhoogde solvabiliteitsrisico's;
3. ongeveer 550 van deze instellingen (veelal uitvaartverenigingen en onderlinge waarborgmaatschappijen) aanspraken verleenden op basis van onderlinge solidariteit en de overigen op commerciële basis werkzaam waren;
4. toezicht noodzakelijk was om de belangen van de verzekeringnemers en verzekerden te beschermen; dit zou minder gelden voor lokale onderlinge waarborgmaatschappijen waar verzekeringnemers zelf invloed kunnen uitoefenen;
5. invoering van een toezichtregime als bij levensverzekeraars een bedreiging zou vormen voor veel kleine natura-uitvaartverzekeraars.

In dit licht stelde de Verzekeringskamer een tweeledig regime voor, met:

- a. een regime voor grote(re) natura-uitvaartverzekeraars (met 3000 of meer meerderjarige verzekerden), met een vergunningsplicht, toezicht en eisen aan de toelaatbare rechtsvormen (alleen N.V.'s en onderlinge waarborgmaatschappijen) en afbakening van het natura-uitvaartverzekeringsbedrijf ten opzichte van het schade- en levensverzekeringsbedrijf (met een verbod op uitoefening van een nevenbedrijf);
- b. een apart regime voor kleine natura-uitvaartverzekeringen (met minder dan 3000 meerderjarige verzekerden), met enkel de plicht zich te melden bij de Verzekeringskamer. De onderlinge waarborgmaatschappij zou de enig toegestane rechtsvorm voor de dergelijke verzekeraars moeten worden en dergelijke verzekeraars zouden volgens het advies moeten worden verplicht een bepaling op te nemen in de statuten inhoudende dat verzekeringsverplichtingen naar gelang van de beschikbare middelen kunnen worden beperkt. Ook adviseerde de Verzekeringskamer tot invoering van de verplichting dat kleine verzekeraars gegevens met betrekking tot hun financiële positie aan de Verzekeringskamer zouden zenden en dat een verbod op nevenbedrijf zou moeten worden opgelegd.

Inhoud wetsvoorstel 1993

Het kabinet heeft indertijd om wetstechnische redenen er voor gekozen een aparte wet in te stellen voor natura-uitvaartverzekeraars. Teneinde geen afbreuk te doen aan de gelijksoortige uitgangspunten in de Wtn en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (Wtv 1993) zijn daarbij, voor zover van toepassing, wel bepalingen uit de Wtv 1993 overgenomen. Bij afwezigheid van communautaire harmonisatie op het terrein van natura-uitvaartverzekeringen werd ervoor gekozen om, in afwijking van de Wtv 1993 (en elders), in de Wtn alleen onderscheid te maken tussen verzeke-

raars met zetel in Nederland en verzekeraars met zetel buiten Nederland. Dit onderscheid geldt nog steeds.

De Verzekeringskamer kreeg de bevoegdheid tot het verlenen en intrekken van vergunningen. Daarnaast werden eisen gesteld aan de solvabiliteit (vergelijkbaar met de eisen die gelden voor Wtv-verzekeraars), de juridische vorm van een verzekeraar (naamloze vennootschap of een onderlinge waarborgmaatschappij) en het minimumbedrag van het garantiefonds. Ter verduidelijking van het financieel beheer en de financiële toestand werd voorgeschreven dat verzekeraars jaarlijkse staten dienden in te leveren bij de toenmalige Verzekeringskamer. Ook voorzag het wetsvoorstel in bevoegdheden voor de Verzekeringskamer om, indien noodzakelijk, een verzekeraar te dwingen tot sanering en werden eisen gesteld aan bestuursleden en commissarissen. Tot slot werden wettelijke maatregelen getroffen voor portefeuille-overdracht en noodregeling.

Natura-uitvaartverzekeraars met zetel in Nederland en met minder dan 3000 meerderjarige verzekerden zouden, overeenkomstig het advies van de Verzekeringskamer, worden onderworpen aan een verlicht regime, ter wille van de flexibiliteit te regelen in een algemene maatregel van bestuur. De Verzekeringskamer zou een register bijhouden van de verzekeraars vallende onder het verlichte regime, met de mogelijkheid de registratie te schrappen op verzoek van de verzekeraar zelf, ingeval deze niet meer zou voldoen aan de voorwaarden waaraan hij krachtens wetten/regelingen zou worden geacht te voldoen, bij staking van de bedrijfsvoering of faillissement. Dit zou de verzekeraar dwingen tot afwikkeling van het bedrijf, tenzij zou worden overgegaan tot verstrekking van een vergunning ingevolge de Wtn of de Wtv 1993.

Dit verlichte regime zou alleen gelden voor natura-uitvaartverzekeraars met de onderlinge waarborgmaatschappij als rechtsvorm. Daarbij zou dan wel de verplichting gelden tot het treffen van een regeling om de verplichtingen te kunnen beperken dan wel de leden te kunnen laten bijdragen in tekorten. Ook zouden deze verzekeraars verplicht worden tot jaarlijkse indiening bij de Verzekeringskamer van een jaarrekening en jaarverslag met accountantsverklaring (met toelichting op de grondslagen) en tevens onderworpen worden aan een algemene informatieverplichting jegens de Verzekeringskamer.

Voor alle natura-uitvaartverzekeraars werd voorgesteld een verbod op de uitoefening van een nevenbedrijf in te voeren, ter voorkoming van belangenverstremgeling waardoor de belangen van verzekerden zouden kunnen worden blootgesteld aan risico's die vreemd zijn aan het natura-uitvaartverzekeringsbedrijf.

In het wetsvoorstel werden voorts fondsvormingscontracten onderscheiden waarbij:

- a. tevoren een toezegging wordt gedaan over de hoogte van het uit te keren bedrag (beleggings- en overlijdensrisico geheel voor de verzekeraar);
- b. de hoogte van het uit te keren bedrag alleen afhankelijk zou zijn gesteld van de duur van het leven (beleggingsrisico voor de verzekeraar).

Volgens het wetsvoorstel zou het aan natura-uitvaartverzekeraars worden toegestaan fondsvormingscontracten te sluiten in het kader van de uitoefening van het natura-uitvaartverzekeringsbedrijf. Voor het afsluiten van contracten met een beleggingsrisico voor de verzekeraar zou een aparte rechtspersoon dienen te worden opgericht, welke zou kunnen worden beheerd door de natura-uitvaartverzekeraar.

In het wetsvoorstel werd voorgesteld om voor levensverzekeraars die voldoen aan de eisen in de Wtv 1993 eveneens de mogelijkheid te creëren om zelfstandige overeenkomsten van natura-uitvaartverzekering te sluiten.

Buitenlandse verzekeraars die in Nederland een bijkantoor zouden willen vestigen dienen aan dezelfde eisen te voldoen als verzekeraars met zetel in Nederland. Daarnaast dienen zij:

- a. naar het recht van de staat van hun zetel een rechtspersoon te zijn;
- b. bevoegd te zijn tot uitoefening van het natura-uitvaartverzekeringsbedrijf;
- c. het natura-uitvaartverzekeringsbedrijf in dit land ook daadwerkelijk uit te oefenen.

Verwachte gevolgen voor de bedrijfstak

Ten tijde van de indiening van wetsvoorstel werd verwacht dat ongeveer honderd van de ruim tweehonderd op commerciële basis werkzame gespecialiseerde natura-uitvaartverzekeraars onder het toezichtregime ingevolge de Wtn zouden komen te vallen. Aangezien een aantal verzekeraars een andere rechtsvorm zou moeten aannemen, werd voorzien in een overgangsregime. Verwacht werd tevens dat een aantal natura-uitvaartverzekeraars ingevolge de Wtn zou fuseren en dat ongeveer zeshonderd tot zevenhonderd organisaties onder het verlichte regime zouden komen te vallen.

Tevens werd er van uitgegaan dat een aantal van deze organisaties niet aan de gestelde eisen zou kunnen voldoen en zich wellicht genoodzaakt zou zien tot beëindiging van hun bedrijfsuitoefening. Mede hierdoor zou het regime leiden tot een meer professionele bedrijfsvoering en tot het gezond maken van de bedrijfstak.

Reacties vanuit de Tweede Kamer op het wetsvoorstel

De Tweede Kamer heeft ingestemd met het wetsvoorstel met uitzondering van de regeling inzake het verlichte regime voor verzekeraars met minder dan 3000 meerderjarige verzekerden. Door aanvaarding van het amendement Smits¹ is de wet niet van toepassing op verenigingen en onderlinge waarborgmaatschappijen met zetel in Nederland die op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet het natura-uitvaartverzekeringsbedrijf uitoefenden en:

- a. naar Nederlands recht zijn opgericht voor 1 januari 1995;
- b. waarvan het aantal meerderjarige verzekerden minder dan 3000 bedraagt; en
- c. die geen vergunning hebben aangevraagd.

Verzekeraars die voldeden aan a. en b., maar voor 1 januari 1995 niet de rechtsvorm vereniging of onderlinge waarborgmaatschappij hadden, konden zich daarna slechts omzetten in een onderlinge waarborgmaatschappij. Als gevolg van de tevens aanvaarde motie Van Dijke² konden verzekeringsmaatschappijen met meer dan 3000 meerderjarige verzekerden zich omvormen tot instellingen waarvan de leden geen afdwingbare rechten hebben. De vergunningsplicht is in dat geval niet van toepassing vanwege het ontbreken van het verzekeringskarakter.

Beleidsmatige evaluatie van de Wtn

Beoordelingskader

Met de invoering van de Wtn werd beoogd het vertrouwen van de verzekeringnemers in de verzekeraars een hechtere basis te geven. Zoals

¹ Kamerstukken II 1994/95, 23 688, nr. 10.

² Kamerstukken II 1994/95 23 688, nr. 11.

aangegeven in de inleiding speelden naast deze hoofdreden drie elementen een belangrijke rol:

1. (potentiële) verzekeringnemers ontbreekt veelal de noodzakelijke kennis van de verzekeringswiskunde voor het beoordelen van de financiële positie van een verzekeraar;
2. de verzekeringnemer sluit een overeenkomst voor een lange periode, terwijl de verzekeringnemer geen inzicht heeft in de solvabiliteit van de verzekeraar op het moment dat de overeenkomst gesloten wordt;
3. het tussentijds beëindigen van een verzekering is doorgaans financieel niet aantrekkelijk. De verzekeringnemer moet dus over een langere periode kunnen vertrouwen op de soliditeit van een verzekeraar.

Het kabinet streeft ernaar dat aanbieders van onderling substitueerbare producten elkaar zoveel mogelijk op basis van gelijke voorwaarden kunnen beconcurreren («gelijk speelveld» gedachte). Zoals voornoemd heeft het kabinet bij de totstandkoming van de Wtn bewust gekozen voor aansluiting bij de Wtv 1993 om geen afbreuk te doen aan de gelijksoortige uitgangspunten.

Gezien de toenemende verwevenheid van de verschillende financiële sectoren – ook een aantal levensverzekeraars biedt (natura-)uitvaartverzekeringen aan – en vanuit bovengenoemde grondgedachte over de wijze waarop de concurrentie op financiële markten moet worden bevorderd, is crossectorconsistentie in de regelgeving dan ook een vast uitgangspunt.

Wanneer, in aansluiting op de nota Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector¹, deze elementen worden verdeeld in *soliditeit* en *gedrag* dan blijkt dat de Wtn bij de invoering primair tot doel had zorg te dragen voor soliditeit van de sector. Op het terrein van gedrag zijn (analoog aan de Wtv) vervolgens een aantal initiatieven ontplooid (denk bijvoorbeeld aan de invoering van de financiële bijsluiters ter verbetering van de informatievoorziening aan consumenten van complexe financiële producten) waar de Wtn in meeloopt. Om het beeld te completeren wordt onderstaand, naast de soliditeitsaspecten aandacht besteed aan het gedrag van natura-uitvaartverzekeraars, voor zover specifiek en alleen van toepassing voor de Wtn.

Algemeen beeld

Uit de praktijkervaring van de toezichthouder, de PVK (inmiddels is dit de Autoriteit-FM voor het gedragstoezicht), blijkt dat de Wtn in haar huidige vorm goed functioneert. Na een eerste sanering is het aantal verzekeraars tamelijk stabiel en zijn er weinig klachten over natura-uitvaartverzekeringen. Aandachtspunt is dat geen helder beeld bestaat van de niet onder toezicht staande aanbieders.

Onder toezicht staande natura-uitvaartverzekeraars

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wtn waren er naar schatting 775 instellingen die zich bezighielden met natura-uitvaartverzekering (hierbij is geen onderscheid aangebracht tussen natura-uitvaartverzekeraars met minder- en natura-uitvaartverzekeraars met meer dan 3000 meerderjarige verzekerden).

In de periode vanaf 1 januari 1996 tot heden heeft een zekere sanering plaatsgevonden in de natura-uitvaartverzekeringssector en heeft zich een concentratie van verzekeraars voorgedaan.

Voorafgaand aan de indiening van de wet werd verwacht dat een honderdtal een vergunningsaanvraag zou indienen. Uiteindelijk werden dit er 73, hetgeen duidt op een zekere sanering van de sector, hoewel dit

¹ Kamerstukken II 2002/02 28 122, nr. 2.

lage aantal mede bepaald werd door de, naar aanleiding van de kamerbehandeling doorgevoerde, beperking van de reikwijdte van de wet. Uit onderstaande tabel blijkt dat de ontwikkeling van het aantal natura-uitvaartverzekeraars met een vergunning inmiddels tamelijk stabiel is. In de periode 1996–2000 hebben 50 verzekeraars een vergunning gekregen, waarvan er 3 weer zijn beëindigd, als gevolg van fusies of portefeuilleoverdracht.

Tabel 2 Aantal natura-uitvaartverzekeraars met vergunning

| Jaar | Aantal verzekeraars met een Wtn-vergunning (eind van het jaar) |
|------|--|
| 2000 | 47 |
| 1999 | 45 |
| 1998 | 35 |
| 1997 | 28 |
| 1996 | 0 |

Uit het advies van de PVK blijkt dat er naast de kwantitatieve sanering eveneens sprake is geweest van een zekere «kwalitatieve sanering», in de zin dat veel natura-uitvaartverzekeraars financieel en organisatorisch gezonder zijn gemaakt.

De Consumentenbond ontvangt slechts een beperkt aantal klachten over het gedrag van natura-uitvaartverzekeraars. Uit onderstaande tabel blijkt dat het aantal klachten in de jaren 1995–1998 weliswaar toenam, maar daarna redelijk stabiel is gebleven. In het jaar 2001 is het aantal klachten zelfs spectaculair gedaald (met 43%). Dit kan een duidelijke indicatie zijn van voornoemde kwalitatieve sanering.

Tabel 1 Klachten over natura-uitvaartverzekeringen

| Jaar | Aantal ingediende klachten |
|------|----------------------------|
| 2001 | 58 |
| 2000 | 102 |
| 1999 | 92 |
| 1998 | 100 |
| 1997 | 74 |
| 1996 | 83 |
| 1995 | 68 |
| 1994 | 49 |

Cijfers afkomstig uit Jaarverslagen Ombudsman Verzekeringen.

Niet-onder toezicht staande instellingen

Natura-uitvaartverzekeraars en -verenigingen met minder dan 3000 meerderjarige verzekerden en instellingen met meer dan 3000 leden, waarvan de leden geen juridisch afdwingbare rechten hebben, staan niet onder toezicht. De niet onder toezicht staande instellingen zijn in Nederland georganiseerd in twee koepelverenigingen, te weten het Landelijk Samenwerkingsverband Uitvaartinstellingen zonder Winstoogmerk (LSUW) en het Nederlands Verbond van Uitvaartorganisaties (NVU). Het LSUW telde in het jaar 2000 355 verenigingen en het NVU 155 leden. Bij beide organisaties zijn instellingen aangesloten met meer dan 3000 leden. De LSUW-instellingen met meer dan 3000 leden vallen vanwege het ontbreken van juridisch afdwingbare rechten voor hun leden niet onder toezicht. De NVU-leden met meer dan 3000 meerderjarige verzekerden werken wel op basis van juridisch afdwingbare rechten voor polishouders. Deze staan dan ook onder toezicht.

Het NVU ervaart een grotere werkdruk door het toezicht van de PVK op haar onder toezicht staande leden. Het voldoen aan financiële eisen vormde voor deze verzekeraars evenwel geen groot probleem. Wel vergde het indienen van actuariële staten veel inspanning, waardoor de (toch al teruglopende) inzet van vrijwilligers onder druk is komen te staan. Gedwongen faillissementen hebben zich voor zover bekend niet voorgedaan. Een verlaging van de verzekerdengrens in de wet wordt door het NVU ontraden. Het voortbestaan van de leden zou hierdoor ernstig in de knel komen.

Het LSUW was bij invoering van de Wtn verheugd over het feit dat natura-uitvaartverenigingen met minder dan 3000 meerderjarige verzekerden buiten het toezicht zouden blijven. In de jaren na de invoering van de Wtn heeft het LSUW al haar verenigingen omgevormd tot onderlinge waarborgmaatschappijen en heeft zij gewerkt aan verbetering van de interne processen van haar verenigingen, door het opstellen van een actuariële statuut. Dit statuut herinnert de verenigingen eraan dat zij weliswaar geen juridisch afdwingbare verplichtingen hebben jegens hun leden, maar wel dat zij verplichtingen hebben op basis van normen en fatsoen, samenhangend met de vorm van onderlinge waarborgmaatschappij. Het LSUW bevestigt dat het introduceren van wettelijk toezicht het financiële einde zou betekenen voor veel verenigingen.

Het verruimen van het toezicht kan dus aanzienlijke implicaties hebben voor de structuur van de markt. Beleidsmatig is er geen aanleiding om het toezichtsbereik te vergroten; sanering is geen doel op zich.

Conclusie op hoofdlijnen

Er is vooralsnog geen aanleiding voor ingrijpende aanpassingen in de inhoud van de Wtn. Ook de PVK toont zich in haar advies tevreden over de werking van de Wtn en heeft dan ook enkel een beperkt aantal aandachtspunten. Deze aandachtspunten worden onderstaand achtereenvolgens behandeld. Voor zover deze aandachtspunten een nadere herziening van wetgeving vragen, zal dit worden meegenomen in de herziening van de financiële toezichtwetgeving, welke voortvloeit uit de hervorming van het toezicht op de financiële sector. Hierover is de Tweede Kamer reeds separaat geïnformeerd¹.

Register kleine verenigingen

Sinds 1996 hebben zich volgens de PVK geen natura-uitvaartverenigingen gemeld die de grens van de 3000 meerderjarige verzekerden zijn gepasseerd, maar onduidelijk is of dit betekent dat dergelijke gevallen zich niet hebben voorgedaan buiten medeweten van de PVK om. Zij adviseert te overwegen voor de kleine natura-uitvaartverenigingen een register aan te leggen met naam, adres en aantal meerderjarige verzekerden.

Het kabinet heeft bij de invoering van de Wtn een verlicht regime voorgesteld voor verzekeraars met minder dan 3000 meerderjarige verzekerden, opdat geen sprake zou zijn van een «overkill» aan regelgeving. De Tweede Kamer heeft dit onderscheid verscherpt neergezet door verzekeraars/verenigingen met minder dan 3000 meerderjarige verzekerden uit te sluiten van toezicht. Gelet hierop en gezien het streven van het kabinet naar een verlichting van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven ligt een registratieplicht voor kleine natura-uitvaartverenigingen niet in de rede.

¹ Kamerstukken II 2001/2002, 28 122 nr. 5.

Wettelijk is vastgelegd dat in geval van noodregeling van een noodlijdende verzekeraar de bewindvoerder, zonder medewerking van het management of de aandeelhouders, de portefeuille kan overdragen. Dit geldt echter niet voor de overdracht van de aandelen, hetgeen is bevestigd door de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de zaak Pafitis (Zaak C-441/93, uitspraak d.d. 12 maart 1996), gebaseerd op Richtlijn nr. 77/91 (Wijziging van kapitaal van naamloze bankenvennootschap).

Het kan voorkomen dat de polishouders gekort worden bij een dergelijke portefeuilleoverdracht, terwijl het eventueel aanwezige fiscaal compensabele verlies achterblijft bij de overdragende verzekeraar en in de toekomst mogelijk middellijk ten goede komt aan de aandeelhouders van die verzekeraar. De PVK adviseert in dit licht te overwegen om de bewindvoerder de bevoegdheid te geven om ook het fiscaal compensabele verlies van de overdragende verzekeraar over te dragen zonder medewerking van de bestaande (oude) aandeelhouders. Dit zou volgens de PVK stroken met het beleid gericht tegen de handel in fiscaal compensabele verliezen.

Uitgangspunt in de fiscale wetgeving is dat fiscaal compensabele verliezen gebonden zijn aan de rechtspersoon. Als verlieslatende vermogensbestanddelen worden overgedragen, betekent dit dat fiscaal compensabele verliezen achterblijven bij het overdragende lichaam. Op dit uitgangspunt bestaat slechts een uitzondering als verlieslatende vermogensbestanddelen overgaan in het kader van een juridische fusie of zuivere splitsing. Omdat de fiscaal compensabele verliezen van een verdwijnende vennootschap geheel verloren dreigen te gaan, gaan zij in dat geval onder nader te stellen voorwaarden over van de verdwijnende op de verkrijgende rechtspersoon die in juridische zin de rechtsopvolger is van de oude rechtspersoon. Het beleid gericht tegen de handel in fiscaal compensabele verliezen komt pas aan de orde bij een overdracht van aandelen. In dat geval gaan de verliezen verloren als de onderneming van de rechtspersoon ten opzichte van het verliesjaar sterk is ingekrompen. Aandelenoverdracht is niet aan de orde bij een portefeuilleoverdracht. Los van het vorenstaande zou het ook onevenwichtig zijn om fiscaal compensabele verliezen verplicht over te dragen. De aandeelhouders die via hun kapitaalbreng uiteindelijk toch het hoogste risico lopen, zou op die manier de eventuele voordelen die hierbij een rol kunnen spelen, worden ontzegd.

Fondsvormingscontracten

In artikel 5 van de Wtn is bepaald dat het sluiten van overeenkomsten die strekken tot fondsvorming ter voldoening van de verzorging van de uitvaart van de mens wordt beschouwd als uitoefening van het natura-uitvaartverzekeringsbedrijf, indien deze overeenkomsten worden aangegaan door verzekeraars en voor deze verzekeraars geen beleggingsrisico inhouden. Daarmee wordt een uitzondering gemaakt op het wettelijke verbod voor natura-uitvaartverzekeraars een nevenbedrijf uit te oefenen.

In de memorie van toelichting van de Wtn worden twee hoofdvormen onderscheiden¹:

- een overeenkomst waarbij het uit te betalen bedrag voor een deel of geheel onafhankelijk is van het moment van overlijden. Dit type fondsvormingscontracten wordt in de Wtn aangemerkt als een verzekering en valt dus onder Wtn-toezicht, omdat de aanbiedende verzekeraar overlijdensrisico loopt. Ook wanneer een déél van het uit te betalen bedrag afhankelijk is gesteld van opbrengsten uit beleggingen blijft sprake van een verzekering.

¹ Kamerstukken II 1993/94, 23 688, nr. 3.

- een overeenkomst waarbij het uit te betalen bedrag enkel toeneemt door rente en de hoogte van de eindsom wordt bepaald door de duur van het leven van betrokkene. Het tijdstip van overlijden vormt in deze gevallen als enige onzekere factor onvoldoende grondslag om de overeenkomst als verzekering aan te duiden¹.

Voor zover deze contracten een beleggingsrisico voor de verzekeraar inhouden, dient hiertoe een aparte rechtspersoon te worden opgericht, waarover de natura-uitvaartverzekeraar het beheer kan voeren. Een en ander is op deze wijze geregeld om te voorkomen dat de dekking van de uitstaande polissen van de verzekeraar wordt blootgesteld aan «verzekeringsvreemde» risico's. Fondsvormingscontracten, zowel die welke zijn aangeboden door natura-uitvaartverzekeraars, als die welke worden aangeboden door andere aanbieders vallen niet onder toezicht.

In haar rapportage spreekt de PVK het vermoeden uit dat aanbieders fondsvormingscontracten dusdanig vormgeven dat de aanbieders van deze producten buiten iedere vorm van toezicht vallen. Bestudering van de samenloop van de verschillende terzake relevante wetten leert dat dit voor zeer specifiek vormgegeven producten inderdaad mogelijk is. Dit kan leiden tot onwenselijke situaties aangezien dit betekent dat de aanbieders van deze producten geen verplichtingen worden opgelegd ten aanzien van de stabiliteit van hun instelling en/of het gedrag dat zij ten toon spreiden jegens de afnemers, terwijl de aangeboden producten inhoudelijk niet wezenlijk verschillen van overige financiële producten. Zo dit type fondsvormingscontracten op grote schaal zou worden aangeboden, zou dit risico's met zich kunnen brengen, zowel voor individuele consumenten alsook ten aanzien van het vertrouwen van consumenten in de financiële sector.

Het is dan ook van belang dat wordt onderzocht op welke schaal deze contracten worden aangeboden en welke risico's daaruit volgen voor consumenten. In 2003 zal hiertoe een onderzoek worden gestart waarna kan worden gezien of de uitkomsten van dit onderzoek nopen tot aanpassing van de regelgeving. De Tweede Kamer zal worden geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek.

Opvangregeling

De PVK bepleit een opvangregeling voor natura-uitvaartverzekeraars. Consumenten zouden hierop aanspraak kunnen maken bij een dreigend faillissement van een verzekeraar. Op deze wijze zou de portefeuille van de noodlijdende verzekeraar kunnen worden overgenomen door een andere verzekeraar zonder dat behoeft te worden gekort op de rechten van de polishouders. Hieraan zouden dan alle natura-uitvaartverzekeraars een financiële bijdrage moeten leveren. De PVK is van mening dat de opvangregeling voor levensverzekeraars ook van toepassing zou kunnen zijn op natura-uitvaartverzekeraars. In het kader van de herziening van de financiële toezichtwetgeving zal de wenselijkheid van een vangnetregeling voor het natura-uitvaartverzekeringsbedrijf worden gezien. Belangrijke overweging hierbij is dat de maximale schade bij natura-uitvaartverzekeringen relatief beperkt is in verhouding tot de maximale schade die consumenten kunnen lijden, indien een soortgelijke situatie zich voordoet bij een levensverzekeraar.

Administratieve organisatie/interne controle

Wettelijk gezien bestaat geen onderscheid tussen grote en kleine natura-uitvaartverzekeraars anders dan op basis van het criterium van meer of minder dan 3000 meerderjarige verzekerden. De PVK heeft bij enkele,

¹ Er is immers geen kans op voor- of nadeel in verband met het leven of de dood voor een van de partijen. De prestatie die de verzekeraar levert, is niet meer dan de tegenwaarde van de ingelegde hoofdsom, vermeerderd met beleggingsopbrengsten.

onder toezicht staande, minder grote verzekeraars (maar met meer dan 3000 meerderjarige verzekerden) enkele gevallen van onregelmatigheden geconstateerd. Volgens de PVK bestaat er een relatie tussen de omvang van de verzekeraars en de fraudegevallen: «Gebleken is dat niet al deze verzekeraars doordrongen zijn van de noodzaak van een goede administratieve organisatie en interne controle, dan wel zich niet bewust zijn van manco's in hun eigen organisatie.» De specifieke kenmerken van de kleine verzekeraars zijn voor de PVK aanleiding om te komen tot minimumrichtlijnen voor de administratieve organisatie van natura-uitvaartverzekeraars met 3 000–50 000 meerderjarige verzekerden

Wijziging van regime

De PVK wijst erop dat verzekeraars die aanvankelijk een Wtn vergunning bezaten, maar later een Wtv 1993 vergunning hebben verkregen, vanaf dat moment formeel zowel onder het Wtn-toezicht als Wtv-toezicht staan. Verzekeraars met een Wtv-vergunning moeten aan zwaardere eisen voldoen dan verzekeraars met een Wtn-vergunning. Bij de hervorming van de toezichtwetgeving zal aandacht worden besteed aan dergelijke regime-overgangen.

Illegale verzekeraars

In haar rapportage geeft de PVK aan verheugd te zijn over het feit dat de bepalingen van de noodregeling zich ook expliciet zullen gaan uitstrekken over verzekeraars die nooit in het bezit zijn geweest van een vergunning. Dit vloeit voort uit het wetsvoorstel «actualisering en harmonisering financiële toezichtswetten», dat momenteel aanhangig is bij de Eerste Kamer (Kamerstukken II 2001/2002, 28 373).

Fiscale behandeling uitvaartverenigingen

Voor invoering van de Wtn waren natura-uitvaartverzekeraars gedeeltelijk georganiseerd als uitvaartvereniging. Deze verenigingen waren door de aard van hun werkzaamheden en hun rechtsvorm veelal vrijgesteld van de vennootschapsbelasting. Bij invoering van de Wtn is wettelijk vastgelegd dat een onderlinge waarborgmaatschappij of N.V. de enige toelaatbare rechtsvormen zijn voor natura-uitvaartverzekeraars. Hierdoor waren de uitvaartverenigingen gedwongen hun rechtsvorm om te zetten.

De keuze voor de onderlinge waarborgmaatschappij of N.V. als de enige toelaatbare rechtsvormen voor natura-uitvaartverzekeraars, heeft met zich gebracht dat deze verzekeraars vanaf dat moment belastingplichtig werden. Uitgangspunt hierbij is steeds geweest dat aanbieders van onderling substitueerbare diensten elkaar zoveel mogelijk op basis van gelijke voorwaarden dienen te beconcurreren (gelijk speelveld gedachte). Gezien de toenemende verwevenheid van de verschillende financiële sectoren (ook veel levensverzekeraars bieden natura-uitvaartverzekeringen aan) past een aparte fiscale behandeling voor onderlinge waarborgmaatschappijen of N.V.'s die natura-uitvaartverzekeringen aanbieden hier niet in.

Na de beoogde, inmiddels goeddeels voltooide, sanering van de natura-uitvaartverzekeringsbranche, is het aantal verzekeraars stabiel en zijn er geen signalen dat de voormalige natura-uitvaartverenigingen ingevolge de Wtn (massaal) in de problemen zijn gekomen als gevolg van de veranderde fiscale behandeling.

De PVK betoogt in haar advies dat indien zich opnieuw soortgelijke wetgeving zou aandienen, een expliciet standpunt van de wetgever over de

fiscale behandeling wenselijk zou zijn. Gelet op het vorenstaande heeft de wetgever reeds een helder standpunt ingenomen over de wenselijkheid van belastingplicht van natura-uitvaartverzekeraars.

Pakketkostenstijging

De PVK constateert dat het verzekeren van een pakket diensten in plaats van een nominaal bedrag tot verschillen kan leiden tussen de door de PVK geëiste omvang van de technische voorzieningen en de fiscaal geaccepteerde technische voorzieningen.

De PVK eist van natura-uitvaartverzekeraars, die een pakket aan diensten toezeggen dat zij rekening houden met de verwachte waardevermindering van het specifieke verzekerde pakket bij vaststelling van de hoogte van de voorzieningen. De PVK argumenteert dat de toekomstige waardevermindering van een specifiek pakket van diensten zich anders kan ontwikkelen dan de gemiddelde inflatie. Volgens de PVK is er een spanning ontstaan met artikel 3.26 Wet inkomstenbelasting 2001 (voorheen artikel 9a van de Wet op de inkomstenbelasting 1964) dat fiscaal niet toestaat dat rekening wordt gehouden met toekomstige prijsstijging. De PVK stelt als oplossing voor om artikel 3.26 IB 2001 niet van toepassing te verklaren op de kostenstijging van een uitvaartpakket.

Door de PVK worden hogere voorzieningen geëist dan fiscaal volgens artikel 3.26 Wet IB 2001 zijn gefacilieerd, omdat volgens de PVK een natura-uitvaartverzekeraar die een toezegging in natura doet in haar voorzieningen rekening moet houden met de verwachte prijsstijging van dit pakket. Dit laatste is niet geoorloofd volgens artikel 3.26 Wet IB 2001. Wel biedt het Besluit winstbepaling en reserves verzekeraars 2001 de mogelijkheid rekening te houden met toekomstige pakketkostenstijgingen. Daarin is bepaald dat een verzekeraar de historische grondslagen van het tarief (de prijs van het product) mag gebruiken voor de vaststelling van de voorzieningen. Dit betekent dat als een natura-uitvaartverzekeraar bij de vaststelling van het tarief rekening houdt met de verwachte stijging van de pakketkosten, deze aanname ook gebruikt mag worden bij de bepaling van de technische voorzieningen.

In de nota van toelichting bij dit besluit is verwoord dat «er in de praktijk verschil van inzicht bestaat omtrent de vraag op welke wijze door natura-uitvaartverzekeraars kan worden voldaan aan de regel van het convenant dat bij de waardering van de premiereserve wordt uitgegaan van historische grondslagen. Hierover is thans overleg gaande tussen de belastingdienst en belanghebbenden. Het spreekt voor zich dat het voor de rechtszekerheid van natura-uitvaartverzekeraars belangrijk is dat bovengenoemd verschil van inzicht wordt opgelost.

Conclusies en samenvattende visie Wtn

Met de invoering van de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf is destijds beoogd het vertrouwen van de verzekeringnemers in de verzekeraars een hechtere basis te geven. Op zijn merites beoordeeld, heeft de Wtn aan deze doelstelling voldaan. De PVK heeft naar aanleiding van haar onderzoek een aantal aandachtspunten geformuleerd.

Voor zover de aandachtspunten zijn overgenomen, is in deze evaluatie, naar de aard van ieder afzonderlijk aandachtspunt, aangegeven welke concrete actie zal worden ondernomen.

De Minister van Financiën,
J. F. Hoogervorst