

Vergaderjaar 2002–2003

28 838

Wijziging van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 in verband met het actualiseren van de solvabiliteitseisen voor het verzekeringsbedrijf

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 juni 2003

Inleiding

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering waarom zij bij onderhavige wetswijziging niet meteen heeft gekeken of het zinvol is om nog verdergaande eisen te stellen ten aanzien van de solvabiliteit van het verzekeringsbedrijf. Voorts vroegen deze leden of in onderhavig wetsvoorstel al bepalingen kunnen worden opgenomen ten aanzien van de zorgplicht van het verzekeringsbedrijf evenals bepalingen ten aanzien van de boekhouding en vroegen de leden van de CDA-fractie waarom gekozen is om slechts de nieuwe Europese regelgeving te implementeren en waarom de discussie niet nationaal breder is getrokken.

In het onderhavige wetsvoorstel is geen nader nationaal beleid meegenomen omdat zoals gebruikelijk bij implementatie van een Europese richtlijn, geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Dit gezien het belang van tijdige implementatie (conform aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Ten aanzien van bepalingen voor de boekhouding van verzekeraars kan worden vermeld dat hierover een wetsvoorstel aanhangig is bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2002/03, 28 799, nrs. 1–3). Ten aanzien van bepalingen voor de zorgplicht van verzekeraars kan worden vermeld dat hierin wordt voorzien door het voorgenomen wetsvoorstel Wet financiële dienstverlening. U bent over dit wetsvoorstel bij brief van 20 december jl. geïnformeerd (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 IXB, nr. 18).

Doel en inhoud van de richtlijnen

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering hoe Solvabiliteit I en Solvabiliteit II zich tot Basel I en Basel II verhouden, met name als het gaat om bankverzekeraars.

Basel I geeft het huidige regime van solvabiliteitseisen voor banken weer. Het Solvabiliteit I-pakket bevat een actualisatie van de voorschriften voor het bepalen van de solvabiliteitsmarge voor verzekeraars. Een fundamentele evaluatie van eisen waaraan banken en verzekeraars in dit kader dienen te voldoen vindt plaats in het traject Basel II voor banken en Solvency II voor verzekeraars. Uitgangspunt hierbij is te komen tot een meer risicogeoriënteerd toezicht. Hierdoor zullen dezelfde risico's aan de

banken- en verzekeringskant op een vergelijkbare manier worden behandeld. Ook voor het overige zal bij Solvency II zo veel mogelijk bij Basel II worden aangesloten, waardoor toezichtarbitrage binnen financiële groepen zoveel mogelijk kan worden voorkomen en financiële groepen gemakkelijker aan beide toezichtregimes kunnen voldoen.

Gevolgen van de richtlijnen voor Nederlandse regelgeving

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de PVK is toegerust voor het preventief optreden bij verzekeraars, indien de minimum solvabiliteitsmarge nog niet is overschreden.

De richtlijnen creëren de mogelijkheid dat de toezichthoudende autoriteit in individuele gevallen preventief in kan grijpen in de vorm van een herstelplan. Op basis van het herstelplan is het de toezichthoudende autoriteit toegestaan in te grijpen wanneer zich een snelle verslechtering van de financiële positie van een verzekeraar voordoet, ook al neemt de verzekeraar op dat moment de vereiste solvabiliteitsmarge in acht. Ten aanzien van de solvabiliteitsmarge beschikte de PVK op basis van de Wtv 1993 al over een repressief instrument: de PVK kon ingrijpen wanneer de verzekeraar niet meer beschikte over de vereiste solvabiliteitsmarge. De PVK beschikte voor de uitvoering van het toezicht zodoende al over de bevoegdheid om bij het lopende toezicht bij verzekeraars in te grijpen indien de solvabiliteitsmarge beneden het bij algemene maatregel van bestuur vereiste minimum bedrag aan solvabiliteitsmarge kwam. Door onderhavig wetsvoorstel wordt de PVK uitdrukkelijk gemachtigd om bij het lopende toezicht preventief op te treden wanneer de belangen van de verzekeringnemers in het gedrang komen. Aldus wordt in overeenstemming met de richtlijnen bewerkstelligd dat de PVK een instrument in handen heeft indien zij bij een verzekeraar in het kader van het lopende toezicht constateert dat er twijfel bestaat over de kwaliteit van de solvabiliteitsmarge van de betreffende verzekeraar. Het preventief optreden van de PVK in de vorm van het eisen van een herstelplan van een verzekeraar veroorzaakt derhalve niet meer werkdruk, maar zorgt ervoor dat de PVK bij de al bestaande toezichtwerkzaamheden effectiever kan optreden in het geval zich een snelle verslechtering van de financiële positie van een verzekeraar voordoet, ook al neemt de verzekeraar op dat moment de vereiste solvabiliteitsmarge in acht.

Administratieve lasten

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering kan aangeven welke administratieve lastendruk gepaard gaat met de uitvoering van het wetsvoorstel. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of een beeld kan worden gegeven van de administratieve lastendruk indien de toezichthouder gebruik maakt van de in dit voorstel vervatte bevoegdheden.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid verdergaande eisen te stellen dan die rechtstreeks uit de richtlijnen voortvloeien. Indien de PVK een herstelplan verlangt van de verzekeraar betekent dit dat de verzekeraar bepaalde gegevens of bewijsstukken (vervat in het plan) dient te verstrekken ter uitvoering van het herstelplan. Dit brengt eenmalige administratieve kosten met zich. De gegevens betreffen onder andere een raming van de kosten van beheer, een prognose van de vermoedelijke ontvangsten en uitgaven betreffende directe verzekeringen en de te verwachten balanspositie. Daarbij is een groot deel van deze gegevens overigens direct te destilleren uit de lopende administratie van de verzekeraar. Voor een nadere uitwerking over de administratieve lasten die het onderhavige wetsvoorstel met zich brengt wordt verwezen naar paragraaf 5 van het algemene deel van de Memorie van Toelichting. Over de administratieve lasten van het wetsvoorstel heeft Actal in een brief aan de Minister van Financiën laten weten

dat Actal gezien de selectiecriteria van Actal het wetsvoorstel niet heeft geselecteerd voor een toets op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering de constatering dat zij verwacht dat het herstelplan in de praktijk niet vaak toegepast zal worden nader kan toelichten.

De PVK kan een herstelplan eisen in het geval zij van oordeel is dat de rechten van de verzekeringnemers in het gedrang komen doordat zich een snelle verslechtering van de financiële positie van een verzekeraar voordoet. Uit de tot op heden opgedane ervaringen in de toezichtpraktijk is gebleken dat een zodanig verslechterende positie van een verzekeraar, waardoor de rechten van verzekeringnemers in gevaar worden gebracht, zich niet vaak voordoet.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie of de regering nader uiteen kan zetten wat de financiële gevolgen zijn, naast de kosten van een eventueel herstelplan, van het toepassen van de bevoegdheden van de PVK, met name haar invloed op de waardering van vermogensbestanddelen van verzekeraars. Is het mogelijk dat de verzekeraar de extra kosten omzet in premieverhogingen voor de verzekeringnemer? Zo ja, wat vindt de regering daarvan?

De richtlijnen bepalen dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de bevoegde autoriteiten de daarvoor in aanmerking komende vermogensbestanddelen van de solvabiliteitsmarge lager kunnen waarderen. De huidige Wtv 1993 voorziet reeds in de bevoegdheid van de PVK om tegen de waardering van de betrokken vermogensbestanddelen bedenkingen naar voren te brengen. Het wetsvoorstel voegt daar aan toe dat de verzekeraar aan die bedenkingen tegemoet moet komen. Hierdoor wordt het voor de PVK eenvoudiger om die bevoegdheid te effectueren. Tevens geeft het wetsvoorstel op grond van de richtlijnen de PVK de mogelijkheid een gedifferentieerde benadering toe te passen bij herverzekering. De PVK kan in deze benadering niet alleen een herverzekeringscontract in het geheel niet als reductiefactor meetellen, maar kan dit ook slechts gedeeltelijk niet doen. Deze gedifferentieerde aanpak biedt de mogelijkheid de mogelijk nadelige gevolgen voor een verzekeraar, meer dan in de huidige situatie, tot een minimum te beperken.

Tenslotte

De leden van de CDA-fractie merken op dat de wijzigingen van deze wet voor het eerst van kracht worden in het boekjaar dat op 1 januari 2004 begint. De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het zit met de overige lidstaten. Zitten zowel Nederland als die lidstaten op schema bij de implementatie van deze richtlijnen aangezien er ook gecontroleerd kan worden bij verzekeraars met kantoren die een zetel hebben zowel binnen als buiten de Europese Unie? Levert het bepaalde problemen op als hierin verschillen optreden binnen de diverse lidstaten?

In de onderhavige richtlijnen is opgenomen dat de lidstaten voorschrijven dat de bepalingen uit die richtlijnen voor het eerst van toepassing zijn bij de controle van de jaarrekeningen voor boekjaren die op 1 januari 2004 of in de loop van dat kalenderjaar aanvangen. De tijdige implementatie van Europese richtlijnen is de verantwoordelijkheid van iedere lidstaat afzonderlijk. Nederland zit tot nu toe op schema bij de implementatie van de onderhavige richtlijnen. Mochten er verschillen optreden in het van kracht zijn van de bepalingen uit de richtlijnen in de verschillende lidstaten, verwacht de regering niet dat dit tot problemen zal leiden. Immers, de richtlijnen laten het beginsel van toezicht op het gehele bedrijf van een verzekeraar door de lidstaat waar hij zijn zetel heeft (beginsel van home country control) onverlet.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie of de regering verwacht dat er door de strengere solvabiliteits-eisen in Nederland bepaalde verzekeraars in financiële problemen komen. Zo ja, wat voor gevolgen zal dit hebben voor zowel de verzekeraar als de verzekeringnemer?

Het doel van de richtlijnen is, door aanscherping van solvabiliteitsmargevereisten van schade- en levensverzekeraars, de verzekeringnemers een betere bescherming te bieden. De richtlijnen omvatten daartoe een pakket maatregelen. De solvabiliteitsmargevereisten worden minimumvereisten, wat inhoudt dat aan de solvabiliteitsmarge van verzekeraars zwaardere eisen mogen worden gesteld. Deze mogelijkheid is neergelegd in artikel 68, eerste lid, van de Wtv 1993. Het wetsvoorstel leidt echter voor categorieën verzekeraars, met uitzondering van de verzekeraars die aansprakelijkheidsverzekeringen aanbieden, niet tot hogere solvabiliteitsvereisten. De richtlijnen verplichten tot deze uitzondering vanwege het hogere risico-profiel van aansprakelijkheidsverzekeringen. Mogelijk leidt op termijn een fundamentele evaluatie van de nu geldende eisen voor verzekeraars wel tot een verhoging van de solvabiliteitsvereisten voor categorieën verzekeraars. Daarnaast wordt de PVK uitdrukkelijk gemachtigd preventief op te treden wanneer de belangen van de verzekeringnemers in het gedrang komen. Hiertoe heeft de PVK de mogelijkheid bij een individuele verzekeraar een hogere solvabiliteits-eis op te leggen indien het herstelplan hier aanleiding toe geeft. Doel hiervan is te waarborgen dat de verzekeraar in staat is in de nabije toekomst aan het vereiste minimum bedrag aan solvabiliteitsmarge te voldoen. Aldus kan in een vroeg stadium worden gesignaleerd dat een individuele verzekeraar niet aan de solvabiliteitsvereisten zal kunnen voldoen en kunnen adequate maatregelen worden getroffen door de toezichthouder.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Europese Commissie in de onderliggende richtlijnen benadrukt dat, zodra de toezichthouder haar bevoegdheden gebruikt, zij de verzekeringsonderneming in kennis moet stellen aangaande de reden die aan haar optreden ten grondslag ligt. Kan de regering toelichten hoe deze waarborg voor verzekeringsondernemingen in voorliggend wetsvoorstel vorm heeft gekregen?

Op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur is de toezichthouder als bestuursorgaan verplicht om haar besluiten deugdelijk te motiveren (artikel 3:46, Algemene wet bestuursrecht). Zodoende is voor verzekeringsondernemingen in Nederland gewaarborgd dat zij in kennis worden gesteld van de redenen die aan het optreden van de toezichthouder ten grondslag liggen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering nader in te gaan op de verschillen in solvabiliteitsmarges tussen levensverzekeraars en schadeverzekeraars. Zijn wat betreft de solvabiliteitsmarges binnen deze twee categorieën nog subcategorieën te onderscheiden?

De solvabiliteitsmarge voor schadeverzekeraars wordt berekend aan de hand van een percentage van de premies of aan de hand van de geboekte schaden van de schadeverzekeraar, naar gelang welk bedrag het hoogst is. De berekening aan de hand van de geboekte schaden stoelt op de gedachte dat een schadeverzekeraar met een ongunstig schadeverloop een grotere buffer nodig heeft dan een schadeverzekeraar met een normaal schadeverloop. Door de hoogste uitkomst van de twee berekeningen aan te houden wordt voorkomen dat te lage premies dan wel een tijdelijk gunstig schadeverloop meteen leiden tot een lagere solvabiliteitsmarge. Een derde van de solvabiliteitsmarge bestaat uit het garantie-

fonds. Het minimum bedrag hiervan varieert naar gelang de branches die worden uitgeoefend, waarbij de hoogte afhangt van de zwaarte van het risico van de uitgeoefende activiteit. De solvabiliteitsmarge voor levensverzekeraars wordt berekend aan de hand van een percentage van de technische voorzieningen en aan de hand van de hoogte van het risicokapitaal. De berekeningswijze hangt af van het soort verzekering. In tegenstelling tot schadeverzekeraars geldt bij levensverzekeraars voor alle branches eenzelfde bedrag voor het minimumgarantiefonds. Voor zowel schadeverzekeraars als levensverzekeraars geldt dat de solvabiliteitsmarge nauw verbonden is met de grootte van het bedrijf.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering of de regering de mening van de fractie deelt over de formulering, waarbij het verzekeringsbedrijf tegemoet moet komen aan bedenkingen van de toezichthouder, juridisch niet ideaal is. Deelt de regering de mening dat deze formulering beter vervangen kan worden door het moeten voldoen aan deze bedenkingen, teneinde mogelijke juridisering tegen te gaan? Zo nee, waarom niet?

De regering heeft bij de formulering «De Pensioen- & Verzekeringskamer kan tegen de waardering van de vermogensbestanddelen bedenkingen naar voren brengen, aan welke bedenkingen de verzekeraar tegemoet dient te komen.» aangesloten bij de bestaande formulering in de Wtv 1993. De formulering duidt aan dat de PVK bedenkingen ten aanzien van de waardering van de vermogensbestanddelen kan aangeven en dat de verzekeraar aan deze bedenkingen gehoor moet geven. Deze formulering is in de praktijk nimmer opgevat in de zin dat een verzekeraar slechts gedeeltelijk aan bedenkingen van de PVK tegemoet zou moeten komen. Dit ligt ook niet in de rede, omdat de formulering luidt «aan welke bedenkingen de verzekeraar tegemoet dient te komen». Hierin ligt besloten dat de verzekeraar niet kan volstaan met een gedeeltelijke tegemoetkoming. Het gevaar voor een mogelijke juridisering wordt daarom niet groot geacht.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie of de regering kan aangeven hoe de, in voorgesteld artikel 68, zesde lid, van de wet, genoemde subdelegatie gemotiveerd kan worden.

Vanwege het technische karakter om te bepalen of en in hoeverre vooreringen op herverzekeraars als vermogensbestanddelen in aanmerking kunnen worden genomen is ervoor gekozen subdelegatie in het voorgestelde artikel 68, zesde lid, van de Wtk 1993 mogelijk te maken. Indien wenselijk kan de PVK meer invulling geven aan de gedifferentieerde benadering die wordt toegepast bij herverzekering.

Artikel II

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de verzekeringsbedrijven die reeds in het bezit zijn van een vergunning, tot 2007 onderhevig zullen blijven aan de huidige bepalingen ten aanzien van de solvabiliteitsmarge, en nieuwe verzekeringsbedrijven die toetreden tot de markt niet. Hoe verhoudt dit zich tot de doelstellingen van een level playing field en meer concurrentie?

De onderhavige richtlijnen bieden de mogelijkheid om aan verzekeringsondernemingen die bij de inwerkingtreding van de richtlijnen reeds in het bezit waren van een vergunning een termijn van vijf jaar te geven om aan de voorwaarden gesteld in de richtlijnen te voldoen. Deze termijn kan door de toezichthouder met twee jaar worden verlengd indien de betreffende verzekeraar een saneringsplan aan de toezichthouder overlegt. In het wetsvoorstel is deze overgangsbepaling neergelegd in artikel II. Omdat bij verzekeraars die voor de inwerkingtreding van de richtlijnen reeds in het bezit waren van een vergunning verwachtingen bestaan over

het voortduren van de situatie voor de inwerkingtreding van de richtlijnen is het wenselijk gebruik te maken van de mogelijkheid een overgangsregeling te treffen voor deze verzekeraars. Bij de afweging van de belangen heeft het belang van de doelstelling van de overgangsbepaling om bestaande verzekeraars een redelijke termijn te geven om aan de nieuwe eisen te voldoen zwaarder gewogen dan het waarborgen van een level playing field en meer concurrentie. In de nota van wijziging is wel voorgesteld om de overgangsbepaling enigszins aan te passen zodat de overgangsbepaling meer aansluit bij de doelstelling van de richtlijnen. De nota van wijziging treft u bij de nota naar aanleiding van het verslag aan.

De Minister van Financiën,
G. Zalm