

Vergaderjaar 2002–2003

**28 915**

## **Wijziging van de Noodwet financieel verkeer in verband met de dekking van het terrorismerisico door verzekeraars**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 3 juli 2003

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

- o **Algemeen**
  - Inleiding
  - Europees verband
  - Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschade
  - Dekking van de schade
  - Bestaande polissen
  - Bijzondere bevoegdheid minister van Financiën
- o **Artikelsgewijze toelichting**
  - Artikel I, A
  - Artikel I, B
    - Artikel 18b, eerste en derde lid
    - Artikel 18b, tweede lid
    - Artikel 18d

### **Algemeen**

#### *Inleiding*

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wetswijziging. Zij kunnen zich goed vinden in het karakter van het voorstel tot wijziging van de noodwet, alsmede de oprichting van de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschade (NHT). De gekozen structuur zoekt een balans in de spreiding van risico's die terrorisme met zich meebrengt voor consument en verzekeraar. Het siert verzekeraars en overheid dat zij in dit gat in de dekking zijn gesprongen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering evenwel een scherp oog te hebben voor het evenwicht tussen

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Giskes (D66), Crone (PvdA), De Grave (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Eurlings (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Van Loon-Koomen (CDA), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Heemskerk (PvdA) en Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (CU), Bakker (D66), Koenders (PvdA), Van Beek (VVD), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Mosterd (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Duyvendak (GL), Van Gent (GL), De Ruiter (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Rambocus (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Bommel (SP), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Samsom (PvdA), Luchtenveld (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA) en De Vries (VVD).

consumentenbelangen, voorzorg als het gaat om de rol van de overheid en de stabiliteit van de verzekeringsmarkten. Dienaangaande hebben de leden van de CDA fractie enkele vragen aan de regering.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij twijfelen ernstig aan de wenselijkheid en noodzaak van dit wetsvoorstel en hebben naar aanleiding daarvan nadere vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Naar aanleiding van de onvoorstelbare schade die werd veroorzaakt door de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de VS hebben verzekeraars in Nederland de NHT opgericht om dergelijke buitensporige terrorismeschade zoveel mogelijk te dekken. Het onderhavige wetsvoorstel is een aanvulling op de NHT en geeft de minister van Financiën de bevoegdheid om in te grijpen als terrorismeschade de capaciteit van het NHT overschrijdt. De minister kan in zo'n geval bepalen dat verzekeringsmaatschappijen kortingen op hun uitkeringen toepassen. Wanneer de minister ingrijpt in de contractuele relatie tussen verzekeraars en verzekerden, impliceert dat dat bepalingen in de polissen over dekking van het terrorismerisico niet meer gelden. Doel van het wetsvoorstel is het handhaven van de dekking voor terrorisme als achterliggende oorzaak van een verzekerde gebeurtenis, alsmede voorkoming van een ondermijning van de verzekeringssector als geheel. De leden van de VVD staan hier positief tegenover.

#### *Europees verband*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe de voorgestelde staatsherverzekering zich verhoudt tot het Europees verbod op staatssteun? Is dergelijke steun aan te merken als staatssteun en aldus in strijd met de vrije gemeenschappelijke markt?

Kan de regering de leden van de CDA-fractie garanderen dat de deelname van de overheid in de NHT niet strijdig is met nationaal en Europees mededingingsrecht?

#### *Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden*

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering waarom slechts de verzekeraars via hun koepelorganisatie zijn vertegenwoordigd in de raden van bestuur en commissarissen in de Stichting NHT? Deelt de regering de mening dat ook de overheid een groot financieel belang heeft in de NHT en in de stichtingsorganen vertegenwoordigd zou moeten zijn?

#### *Dekking van de schade*

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de brief van de minister d.d. 6 november 2002 (28 668) de minister meldt dat de herverzekering door de overheid van de terrorismepool principieel tijdelijk van aard is. Ook in de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van een zekere regelmaat waarin wordt bezien of de overheidsbetrokkenheid wordt gerechtvaardigd. Welke criteria wil de regering hanteren bij deze overweging? Kan de regering enig inzicht geven in de termijn waarop de gehele herverzekering aan de markt over gelaten wordt? Blijft in dit geval de noodwet onverminderd van kracht? In dit geval is het van belang tegen welke premie de overheid de NHT herverzekert. Kan de regering aangeven of deze premie marktconform is?

De leden van de PvdA-fractie menen dat het Nederlandse verzekeringsstelsel is gebaat bij rechtszekerheid en het vertrouwen dat kan worden gesteld in verzekeraars dat tot uitbetaling van schadebedragen wordt gekomen en polisvoorwaarden worden nagekomen. Deze leden denken dat door deze wet te introduceren, juist dit vertrouwen en het beginsel van de rechtszekerheid kan worden aangetast.

In het (extreme) geval van een terroristische aanslag ontstaat (wellicht zeer grote) maatschappelijke schade. Een deel van deze maatschappelijke schade komt mogelijk tot uiting in de uitkering van levensverzekeringsbedragen aan slachtoffers van deze terroristische aanslagen. Het lijkt de leden van de PvdA-fractie in het geheel niet voor de hand te liggen om in een dergelijk extreem en treurig geval uitgerekend te korten op de (dodelijke) slachtoffers van een terroristische aanslag en hun nabestaanden. Deze leden menen dat er in de Nederlandse samenleving genoeg solidariteit op te brengen moet zijn om in een dergelijk uitzonderlijk geval deze maatschappelijke kosten, indien deze de 1 miljard euro overtreffen, uit de algemene middelen van de overheid te betalen. Zeker ook omdat, zoals de regering zelf stelt, dat terrorisme niet gelijk te stellen is aan oorlogsrisico. Deelt de regering deze mening? Zo nee, waarom niet?

Hoe is in de praktijk het schadebedrag in de VS in de orde van grootte van 40 miljard dollar opgevangen door de verzekeraars? De leden van de PvdA-fractie vragen ook wat er gebeurt met de dekking van NHT indien er meerdere terroristische aanslagen, al dan niet binnen één jaar, zullen plaatsvinden. Zal deze dekking dan worden aangepast of aangevuld?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering waarom bij de vormgeving van de NHT gekozen is voor marktconformiteit als uitgangspunt? Wat hebben terrorisme en marktwerking met elkaar te maken? Hoe marktconform is een overheidsdekking? Deelt de regering de mening dat een overheidsdekking uitermate efficiënt kan zijn omdat de overheid bij het ontbreken van een faillissementsrisico een bijna oneindig risico-absorptievermogen heeft? Deelt de regering daarom ook de mening dat de overheidsbetrokkenheid eerder blijvend dan tijdelijk zou moeten zijn, althans zou moeten blijven bestaan zolang de NHT bestaat?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de hoogte van de premie (van 20 miljoen euro op jaarbasis) in relatie tot het verzekerde bedrag van 300 miljoen euro. Betekent dit dat de regering de kans op een terroristische aanslag inschat op 6,67% per jaar? Zo ja, is dat niet wat veel? Zo nee, zou de premie dan niet veel lager moeten zijn? Waarom neemt de overheid niet de gehele herverzekering voor haar rekening tegen een realistische premie?

De leden van PvdA-fractie vragen aan de regering of de premie navenant zal dalen, indien de commerciële herverzekering maatschappij die de regering noemt inderdaad een gedeelte van de overheidsdekking op zich kan nemen, en de overheidsdekking dus inderdaad vanaf een hoger punt begint.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of een beroep op bovenstaand wetsvoorstel een beroep op de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen definitief uitsluit?

#### *Bestaande polissen*

De leden van de CDA-fractie hebben ook enkele vragen met betrekking tot de uitvoering van de verzekering binnen bestaande of nieuwe polissen. Heeft de regering enig idee of de aanpassing van de dekking voor bestaande (schade-) verzekeringen niet zal leiden tot een verhoging van

de prijs? Ziet de regering erop toe dat er ook geen sprake zal zijn van prijsafspraken tussen verzekeraars?

De leden van de PvdA-fractie constateren verheugd dat alle verzekeringnemers per brief door het Verbond van Verzekeraars zullen worden geïnformeerd over de gevolgen van de inwerkingtreding van de NHT en de gevolgen daarvan voor verzekeringspolissen. Deze leden vragen of dit betekent dat verzekeringnemers de mogelijkheid krijgen om over te stappen naar een andere maatschappij? Deelt de regering de mening van deze leden dat deze overstapmogelijkheid nadrukkelijk in de bedoelde brief genoemd zou moeten worden? Zo nee, waarom niet?

#### *Bijzondere bevoegdheid van de minister van Financiën*

De leden van de CDA-fractie achten de gewijzigde noodwet een logisch gevolg van deze terrorismeverzekering. In de toelichting gaat de regering in op de mogelijkheid van een opeenvolging van gebeurtenissen en de gevolgen voor de uitkering. Mogen deze leden uit de opmerkingen opmaken dat alvorens tot vaststelling van een schadebedrag wordt overgegaan eerst een termijn wordt aangehouden of door opeenvolgende gebeurtenissen sprake zal zijn van een korting als gevolg van de noodwet? Welke termijn wordt hierin aangehouden? Gaat het dan om de termijn die tussen twee gebeurtenissen bestaat (tijdsperiode) of de termijn waarbinnen gebeurtenissen plaatsvinden (bijvoorbeeld een kalenderjaar)?

De leden van de SGP-fractie zouden graag nog een nadere verduidelijking zien van de mogelijke toepassingsmomenten van deze wet. De wettekst en de memorie van toelichting laten een grote discretionaire bevoegdheid aan de minister. Voor een heldere toepassing van de wet is het van belang dat duidelijk wordt gemaakt in wat voor soort situaties er sprake is van oorlogsrisico en wanneer van terroristische handelingen. In hoeverre zijn de door de NHT vastgestelde criteria bindend? Welke andere overwegingen zouden voor de minister kunnen gelden om kortingen vast te stellen of te beslissen dat er geen uitkering zal plaatsvinden? Mede in het licht van zijn stellingname dat het niet logisch is om bij niet-vergoeden te spreken van een korting van honderd procent, vragen de leden van de SGP-fractie tot welke percentages de minister wel kan besluiten op basis van dit wetsvoorstel? Is ook overwogen om gedifferentieerde kortingspercentages toe te passen voor bijvoorbeeld particulieren en het bedrijfsleven?

De regering stelt in het nader rapport (28 915,A) terecht dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. Zou het in dit kader niet te overwegen zijn om met uitkeringen als gevolg van terroristische handelingen te wachten tot na het verstrijken van een kalenderjaar, zodat een evenwichtige afweging van de wenselijkheid van kortingen kan worden bereikt?

De leden van de VVD-fractie willen weten uit welke leden de commissie die de minister van Financiën dient te adviseren zal bestaan?

#### **Artikelgewijze toelichting**

##### *Artikel I, onderdeel A*

De regering beargumenteert de noodzaak van de noodwet vooral met het gegeven dat levensverzekeringen niet eenzijdig tussentijds gewijzigd kunnen worden en daarom niet adequaat kunnen worden aangepast aan de mogelijkheden die de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden N.V. biedt. Toch vallen ook schadeverzekeringen,

waaronder ziektekostenverzekeringen en rechtsbijstandverzekeringen en natura-uitvaartverzekeringen onder de reikwijdte van de noodwet. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering dit uitvoerig te motiveren.

*Artikel I, onderdeel B*

*Artikel 18b, eerste en derde lid*

In het advies van de Raad van State wordt opgemerkt dat het oordeel of een gebeurtenis kan worden aangemerkt als een terroristische handeling aan de minister van Financiën is en vraagt de Raad zich af of hier niet enkele algemene criteria op hun plaats zijn. In een reactie hierop heeft de minister de term terroristische handeling verduidelijkt in een definitie. Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie blijft ook hierin (onvermijdelijk) een speelruimte voor wat men mag aanmerken als een terroristische handeling. Aan wie is in de praktijk dat oordeel? Licht dit bij de herverzekeraar en heeft de minister hier een zeggenschap? Indien de taak van herverzekeraar door de Minister aan een private herverzekeraar wordt overgelaten, hoe verschuiven dan de bevoegdheden?

*Artikel 18b, tweede lid*

De regering zou op grond van artikel 18b een beperkte korting kunnen toepassen. Op grond van artikel 18c en 18d zouden echter de bepalingen omtrent de dekking van het terrorisme risico geheel buiten toepassing zijn, wat de verzekeraar van zijn plichten ontslaat. De wettekst van artikel 18d gaat dan boven de voorschriften van artikel 18c. De leden van de PvdA-fractie menen dat dit niet de bedoeling kan zijn. Kan de regering hierop ingaan?

*Artikel 18d*

De leden van de PvdA-fractie zetten vraagtekens bij de formulering van artikel 18d. De in 18c bedoelde voorschriften kunnen reeds gegeven zijn in een situatie waarin nog geen sprake is van terroristische handelingen. Desondanks zouden de polisbepalingen die betrekking hebben op de dekking niet meer gelden. Kan de regering hier nader op ingaan?

De leden van de PvdA-fractie merken verder op dat in de artikelen 18b tot en met 18d geen enkele link wordt gelegd met feitelijke onverzekerbaarheid of onbetaalbaarheid van uitkeringen, al dan niet via de NHT. Het ontstaan van de vergaande bevoegdheid om verzekeringsuitkeringen te korten of polisvoorwaarden geheel buiten werking te stellen, wordt niet afhankelijk gemaakt van een eventuele onbetaalbaarheid van verzekeringsuitkeringen. Daarbovenop wordt de enige voorwaarde voor het ontstaan van deze vergaande bevoegdheid, de terroristische handelingen, niet nader gedefinieerd. De leden van de PvdA-fractie menen dat deze combinatie van bepalingen kan leiden tot grote rechtsonzekerheid en vragen de regering met klem om nadere uitleg. Kan de regering hierop ingaan?

De voorzitter van de commissie,  
Tichelaar

De adjunctgriffier van de commissie,  
Vente