

Vergaderjaar 2002–2003

28 915

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 augustus 2003

Algemeen

Inleiding

Ondergetekende heeft met genoeg kennisgenomen van de kennelijke instemming van de leden van de fracties van CDA en VVD met het wetsvoorstel. Aan de twijfel van de leden van de PvdA-fractie hoopt ondergetekende door de beantwoording van de door deze leden gestelde vragen een eind te kunnen maken.

Europees verband

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering hoe de voorgestelde staatsherverzekering zich verhoudt tot het Europees verbod op staatssteun. Ook vroegen zij of dergelijke steun is aan te merken als staatssteun en aldus in strijd is met de vrije gemeenschappelijke markt. De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering kan bevestigen dat de deelname van de overheid in de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden (NHT) niet strijdig is met nationaal en Europees mededingingsrecht.

De regering is van mening dat in het onderhavige geval geen sprake is van staatssteun als bedoeld in artikel 87, eerste lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Ten eerste berekent de overheid voor de geboden herverzekering een premie die marktconform is. Voor een uitgebreidere toelichting op dit punt wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie in de paragraaf *Dekking van de schade*.

Ten tweede zijn eventuele begunstigen niet de verzekeraars, maar de verzekerden. Deze groep bestaat zowel uit particulieren als ondernemingen die op enigerlei wijze behoefte hebben aan een verzekering die mede dekking biedt tegen schade veroorzaakt door terroristische handelingen. Onder deze omstandigheden kan niet worden gesteld dat sprake zou zijn van begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties.

De leden van de PvdA-fractie vroegen 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?

De NHT is een naamloze vennootschap, waarvan de aandelen in handen zijn van de Stichting NHT. NHT en Stichting NHT zijn opgericht door verzekeraars teneinde de verzekering van het terrorismerisico op de particuliere verzekeringsmarkt mogelijk te blijven maken. Daartoe brengen de op de Nederlandse markt werkzame verzekeraars het terrorismerisico onder bij de NHT. Eventuele schade wordt naar evenredigheid omgeslagen over de deelnemende verzekeraars. De regering heeft er uitdrukkelijk voor gekozen om een zakelijke contractsrelatie op afstand met de NHT te onderhouden. De betrokkenheid van de overheid is er daarom toe beperkt de omvang van de dekkingcapaciteit door middel van herverzekering aan de NHT te vergroten. In die zin is de positie van de overheid identiek aan die van internationale herverzekeraars, die evenmin zijn vertegenwoordigd in de raden van bestuur en van commissarissen van de Stichting NHT.

Dekking van de schade

De leden van de CDA-fractie constateerden dat in de brief van de minister d.d. 6 november 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 668, nr. 1) 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. Deze leden vroegen welke criteria de regering wil hanteren bij deze overweging en of de regering enig inzicht kan geven in de termijn waarop de gehele herverzekering aan de markt wordt overgelaten.

De Staat is met de NHT bij de ingangsdatum van 1 juli 2003 een contract aangegaan tot 31 december 2003. Voor laatstgenoemde datum zal worden bezien of, en zo ja tegen welke voorwaarden, verlenging van de overheidsherverzekering noodzakelijk is. Uitgangspunt daarbij is dat de Staat geen dekking biedt die door commerciële verzekeraars zou kunnen worden geleverd. Op dit moment is het onwaarschijnlijk dat reeds per 31 december 2003 de overheidsherverzekering wordt afgebouwd, aangezien de huidige commerciële verzekeringscapaciteit volledig lijkt te zijn benut. De overheidsbetrokkenheid, die principieel tijdelijk van aard is, moet dan ook eerder als een middellange-termijn dan een korte-termijnoplossing worden gezien. In dit verband wordt er op gewezen dat de verzekeraars met internationale herverzekeraars reeds contracten tot 31 december 2004 zijn aangegaan. De situatie op de verzekeringsmarkt op dat moment is nu niet te voorzien, zodat geen uitspraken mogelijk zijn over de noodzaak van overheidsbetrokkenheid na die datum.

Deze leden vroegen of in dat geval de noodwet onverminderd van kracht blijft.

Ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken kunnen de artikelen van de Noodwet financieel verkeer bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister-president, gezamenlijk of afzonderlijk in werking worden gesteld. In die zin leidt die wet derhalve een slapend bestaan en dient deze door middel van een koninklijk besluit te worden geactiveerd. Het ligt in de rede de door de Noodwet financieel verkeer aan de regering gegeven bevoegdheid te handhaven, teneinde in buitengewone omstandigheden op zeer korte termijn noodzakelijke maatregelen te kunnen treffen.

Deze leden merkten op dat het in dit geval van belang is tegen welke premie de overheid de NHT herverzekert en vroegen de regering aan te geven of deze premie marktconform is.

In de verzekeringswereld geldt als vuistregel dat bij verdubbeling van verzekerde bedragen, de premiestijging in het algemeen ligt in de orde van grootte van 50%. Voor de beoogde overheidsdekking van € 300 miljoen (tussen € 700 miljoen en € 1 miljard) is aangesloten bij deze praktijk en is met de NHT een premieopslag van 67% overeengekomen ten opzichte van de door internationale herverzekeraars berekende premie voor hun dekking van € 300 miljoen (tussen € 400 miljoen en € 700 miljoen). Dit leidde tot een premie voor de overheidsdekking op jaarbasis van € 20 miljoen. Uitgangspunt voor deze forse premieopslag was een prikkel in te bouwen teneinde het herstel van de commerciële verzekering te stimuleren. Indien particuliere herverzekeraars in staat zouden zijn dit risico te dekken, zouden zij naar verwachting immers bereid zijn deze dekking tegen een lagere premie te bieden. Bij herstel van de commerciële verzekerbaarheid zal de overheid zich daardoor al snel uit de markt prijzen. Gezien de positieve ervaringen hiermee bij de tijdelijke aansprakelijkheidsverzekeringen in de luchtvaartsector direct na de aanslagen van 11 september 2001, is in de premiestelling een systeem van tranches toegepast, waarbij voor de eerste tranche van € 100 miljoen een zelfde premie werd berekend als voor de tweede tranche van € 200 miljoen. Inmiddels is gebleken dat het geschetste uitgangspunt juist is. Kort voor de inwerkingtreding van de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden (NHT) per 1 juli 2003, heeft een commerciële herverzekeraar zich namelijk bereid verklaard de eerste € 100 miljoen van de overheidsdekking (tussen € 700 miljoen en € 800 miljoen) op zich te nemen, waardoor de overheidsdekking is teruggebracht tot € 200 miljoen.

De leden van de PvdA-fractie meenden 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 dachten dat door deze wet te introduceren, juist dit vertrouwen en het beginsel van 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 leek 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.

Verzekeraars hebben met de introductie van de NHT bewerkstelligd dat bij schade door terrorisme is veiliggesteld dat in ieder geval tot € 1 miljard uitkeringen zullen kunnen plaatsvinden. Zou de NHT niet tot stand zijn gekomen dan zou het terrorismerisico naar alle waarschijnlijkheid in het geheel niet meer gedekt kunnen worden. Juist dan zou de door deze leden bedoelde rechtszekerheid aangetast zijn. Verzekeraars hebben door middel van een aan alle postadressen in Nederland verzonden brief medegedeeld dat in alle particuliere en zakelijke verzekeringen die eenzijdig door verzekeraars kunnen worden gewijzigd, een maximum wordt gesteld aan het totaal uit te keren bedrag bij schade door een terroristische handeling. Bij de meeste levensverzekeringsovereenkomsten is het voor verzekeraars echter niet mogelijk om eenzijdig poliswijzigingen door te voeren. Teneinde te voorkomen dat levensverzekeraars in ernstige financiële problemen komen indien dergelijke schade optreedt, waardoor de stabiliteit van het verzekeringsstelsel en daarmee tevens de dekking tegen andere risico's dan terrorisme in gevaar komt, is het onderhavige wetsvoorstel voorbereid, opdat ook voor hen – evenals voor de overige verzekeraars – de uitkeringen die voortvloeien uit terroristische handelingen

gelimiteerd kunnen worden. De blijkbaar bij de leden van de PvdA-fractie levende veronderstelling dat alleen kan worden gekort op levensverzekeringsuitkeringen, is dus niet juist. Het wetsvoorstel beoogt slechts de mogelijkheid te introduceren tot ingrijpen van de minister in overeenkomsten van levensverzekering (en sommige andere verzekeringen waarbij verzekeraars niet eenzijdig tussentijds tot wijziging kunnen overgaan), teneinde voor dergelijke verzekeraars tot hetzelfde resultaat te komen als geldt voor andere verzekeraars op basis van de door hen inmiddels gewijzigde polisvoorwaarden.

Deze leden meenden 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 terrorismerisico niet gelijk te stellen is aan oorlogsrisico. Zij vroegen of de regering deze mening deelt en zo nee, waarom niet.

Het wetsvoorstel beoogt de minister de mogelijkheid te bieden om bij een terroristische schade van bijzonder grote omvang te kunnen bepalen dat verzekeraars kortingen kunnen toepassen, waardoor het goed functioneren van het verzekeringsstelsel in Nederland wordt gewaarborgd. In een dergelijk uitzonderlijk geval zullen particulieren en bedrijven een aanzienlijk deel van de door hen geleden schade niet vergoed krijgen. Indien zo'n situatie zich voordoet kan, evenals dit het geval is bij andere noodsituaties, in samenspraak met het parlement de mogelijkheid onder ogen worden gezien van aanvullende wettelijke maatregelen tot het verrichten van uitkeringen uit de algemene middelen. Op voorhand is het echter niet mogelijk enige uitspraak te doen over mogelijke maatregelen die in zo'n uitzonderlijke situatie worden genomen. Zo'n uitspraak zou ook de prikkel tot het zoeken van een verzekering geweld kunnen aandoen, daarmee het verzekeringskarakter van de regeling ondermijnend.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe in de praktijk het schadebedrag in de VS in de orde van grootte van 40 miljard dollar is opgevangen door verzekeraars.

Uit informatie verstrekt door het Insurance Information Institute te New York, kan de conclusie worden getrokken dat verzekeraars de vergoeding van de verzekerde schade naar het zich laat aanzien, redelijk goed hebben opgevangen. Per juli 2002 was één herverzekeraar failliet gegaan en had één herverzekeraar het sluiten van nieuwe verzekeringen gestaakt. De belangrijkste reden dat zo weinig verzekeraars in ernstige financiële problemen zijn gekomen, vormt het feit dat de risico's in hoge mate gespreid waren. In totaal zijn 119 verzekeraars, zowel primaire verzekeraars als herverzekeraars, bij vergoeding van de schade betrokken. Met name het gebruik van internationale herverzekering speelt hierbij een belangrijke rol. Er wordt vooralsnog van uit gegaan dat van de verzekerde schade van ongeveer \$ 40 miljard, ongeveer \$ 27 miljard door herverzekeraars wordt gedragen. Dit heeft ertoe geleid dat herverzekeraars marktbreed bij de vernieuwing van contracten uitsluitingen en beperkingen in de dekking tegen terrorisme hebben toegepast. Deze beperking in de terrorismedekking door herverzekeraars, dwong primaire verzekeraars ertoe om op hun beurt ook in hun polissen uitsluitingen en beperkingen op te nemen. De «National Association of Insurance Commissioners» heeft haar leden in alle 50 staten van de USA geadviseerd de uitsluitingen goed te keuren. Uiteindelijk hebben de toezichthouders in 45 staten aldus besloten. Toezichthouders in de USA hebben deze maatregel genomen, omdat niet ter discussie staat dat een eventuele nieuwe terroristische handeling die schade veroorzaakt van dezelfde orde van grootte als die van 11 september 2001, niet alleen in de USA maar wereldwijd tot destabilisering van de verzekeringsbedrijfstak zou leiden, indien verzeke-

raars deze schade op de oude voet zouden moeten dekken. Mede door het dan ontbreken van herverzekeringsdekkingen zou dit voor een aanzienlijk aantal verzekeraars tot deconfitures leiden.

Deze leden vroegen ook wat er gebeurt met de dekking van de NHT indien er meerdere terroristische aanslagen, al dan niet binnen één jaar, zullen plaatsvinden. Zal deze dekking dan worden aangepast of aangevuld? De totale uitkeringsplicht van de NHT ter zake van aan een bepaald kalenderjaar toe te rekenen schaden is gelimiteerd tot de in dat kalenderjaar geldende capaciteit van de NHT. De uitkeringscapaciteit van de NHT bedraagt thans maximaal € 1 miljard per kalenderjaar. De bestaande capaciteit wordt tijdens een lopend kalenderjaar niet gewijzigd. Wel bestaat de mogelijkheid om bij de jaarlijkse verlenging van de overeenkomst tot aanpassing van het bedrag over te gaan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering waarom bij de vormgeving van de NHT gekozen is voor marktconformiteit als uitgangspunt. Wat hebben terrorisme en marktconformiteit met elkaar te maken? Hoe marktconform is een overheidsdekking?

Mede gezien de risico-aversiteit van consumenten en bedrijven en de mogelijkheid van risicospreiding voor verzekeraars, is principieel een marktconforme oplossing mogelijk, zoals geïllustreerd wordt door de huidige constructie waarbij de risico's in eerste instantie door verzekeraars en herverzekeraars worden gedragen. De overheidsdekking is wat de voorwaarden betreft marktconform, met de achterliggende idee dat bij een verder herstel van de capaciteit, bijvoorbeeld als gevolg van beursontwikkelingen, het voor commerciële (her)verzekeraars aantrekkelijk kan zijn om de overheidsdekking over te nemen. Dat een dergelijk beleid succesvol kan zijn, is gebleken uit de verzekering van de luchtvaartsector na 11 september 2001. Sinds oktober 2002 maken de luchtvaartbedrijven niet langer gebruik van de overheidsverzekering, waarmee de risico's zijn verschoven van de overheid naar commerciële verzekeraars.

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 overheid heeft ontegenzeggelijk een groot risico-absorptievermogen. Het gaat ondergetekende echter te ver om, zoals deze leden blijkbaar menen, hieraan een bijna onbeperkte omvang toe te kennen. Anderzijds betekent de aanwezigheid van een groot absorptievermogen niet dat de overheid op voorhand de aangewezen partij is om risico's van particulieren en bedrijven over te nemen. In het bijzonder niet als op de particuliere verzekeringsmarkt capaciteit voorhanden is. Juist dankzij de NHT wordt een mogelijk gebrek aan absorptievermogen bij de commerciële partijen gedeeltelijk ondervangen. Door te poolen, creëren verzekeraars een hogere capaciteit, zodat toch gebruikt kan worden gemaakt van de efficiëntie en specifieke expertise van marktpartijen, die bij de overheid minder voorhanden is. De NHT-oplossing betekent dat bij een terroristische schade uitkeringen in eerste instantie zullen worden gedaan door private partijen. Waarschijnlijk dient de overheid bij een dergelijke schade rekening te houden met omvangrijke andere kosten die voor haar rekening komen.

Bij een volledige overheidsdekking zou daarnaast de ontwikkeling van de verzekeringsmarkt worden gehinderd, de keuzevrijheid van consumenten en het bedrijfsleven worden beperkt en een belangrijk precedent worden geschapen aangezien ook andere grote risico's bestaan waarvoor een gelijkwaardige afweging speelt tussen publieke en private verzekering.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering nader in te gaan op de hoogte van de premie (van 20 miljoen euro op jaarbasis) in relatie tot het verzekerd 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 regering heeft geen kwantitatieve inschatting gemaakt van de kans op een terroristische aanslag.

Zij heeft niet de pretentie hiertoe beter in staat te zijn dan professionele marktpartijen die hun bestaansrecht ontlenuen aan het verzekeren van onzekere voorvallen en tot wier dagelijkse praktijk het behoort om de daaraan verbonden risicopremies te bepalen. Mede op grond van het eerder beschreven uitgangspunt van marktconformiteit, heeft de overheid haar premie dan ook gebaseerd op de premie van deze marktpartijen. Het is de regering namelijk niet duidelijk welke andere premie als realistisch zou kunnen worden beschouwd. Op geen enkele wijze kan immers worden beschikt over relevante ervaringscijfers die als basis voor een dergelijke realistische premie zouden kunnen dienen. Daar komt bij dat de door haar berekende premie vergelijkbaar is met de premies die door de Duitse en de Franse overheid in rekening worden gebracht.

Dat de overheidspremie hoger is dan het geval zou zijn bij toepassing van de in de verzekeringswereld gehanteerde vuistregel, zoals genoemd in het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie in de paragraaf *Dekking van de schade*, wordt verklaard vanuit de overweging dat de risico's op termijn geheel op de markt kunnen worden ondergebracht. Bovendien zou, zoals hiervoor reeds aangegeven, een lagere overheidspremie dan de commerciële verzekeringsprijs de deelname van de overheid in de NHT in strijd kunnen brengen met het Europese mededingingsrecht.

Deze leden vroegen of de premie naventant zal dalen, indien de commerciële herverzekeringsmaatschappij die de regering noemt inderdaad een gedeelte van de overheidsdekking op zich kan nemen, en de overheidsdekking dus inderdaad vanaf een lager punt begint.

Zoals eerder vermeld in deze paragraaf bij de beantwoording van een vraag van de CDA-fractie, heeft inderdaad een commerciële herverzekeraar zich bereid verklaard € 100 miljoen van de aanvankelijk door de overheid toegezegde herverzekeringsdekking voor zijn rekening te nemen. Korthedshalve wordt verwezen naar dat antwoord.

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

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen bepaalt uitdrukkelijk dat een gedupeerde geen recht op een tegemoetkoming heeft voor zover de schade of de kosten redelijkerwijze verzekeraar waren. Uit de parlementaire geschiedenis van die wet valt af te leiden dat van redelijkerwijs verzekeraar kan worden gesproken indien het risico in het algemeen niet van de dekking wordt uitgesloten in polissen van schadeverzekering, dan wel dat het risico verzekeraar is zonder dat zeer beperkende voorwaarden gelden en/of zonder dat er zeer hoge kosten tegenover staan. Bedoelde wet kent weliswaar een hardheidsclausule omdat niet uitgesloten kan worden dat die regeling, gelet op haar aard, in thans niet precies te voorziene gevallen kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard, maar deze bepaling heeft slechts betrekking op de regels over de hoogte van de tegemoetkomingen de termijn waarbinnen een aanvraag moet worden ingediend. Als voorbeeld wordt aangegeven dat omzetschade – dat evenals redelijkerwijs verzekerbare schade uitdruk-

kelijk van het recht op tegemoetkoming is uitgesloten – dus niet via de hardheidsclausule kan worden vergoed.

Het vorengaande leidt derhalve tot de conclusie dat voor schade door een terroristische handeling die valt onder de door de NHT geboden dekking, op die wet geen beroep zal kunnen worden gedaan.

Bestaande polissen

De leden van de CDA-fractie hadden 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 zal leiden tot een verhoging van de prijs? Ziet de regering erop toe dat geen sprake zal zijn van prijsafspraken tussen verzekeraars?

Het oprichten van de NHT heeft voor verzekeraars eenmalige kosten met zich gebracht, terwijl het functioneren van de NHT tot doorlopende kosten leidt. Zo zal ieder jaar premie moeten worden betaald aan commerciële herverzekeraars en aan de overheid als herverzekeraar. De totale omvang van deze premies bedraagt thans ongeveer € 50 miljoen. Het ligt voor de hand dat deze kosten op de een of andere wijze worden doorberekend. Of, en zo ja in welke mate dat geschiedt door premies te verhogen, zal iedere verzekeraar zelf dienen te beslissen.

Het behoort tot het werkterrein van de Nederlandse Mededingingsautoriteit om erop toe te zien dat verzekeraars onderling geen prijsafspraken maken.

De leden van de PvdA-fractie constateerden 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 vroegen 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? Ondergetekende deelt de mening van deze leden. Dit geldt overigens evenzeer voor verzekeraars zelf. In de inmiddels door de NHT aan alle postadressen in Nederland verzonden brief is dan ook vermeld dat verzekerden hun verzekering waarin de wijziging wordt aangebracht, kunnen opzeggen. In de bij die brief gevoegde lijst met antwoorden op de meest gestelde vragen is onder het kopje «Wat kan ik doen als ik het niet eens ben met de wijziging?» aangegeven dat binnen een bepaalde periode na dagtekening van de brief de verzekering schriftelijk bij de verzekeraar kan worden opgezegd, waarna de verzekering per ingang van de wijziging wordt beëindigd. Aan deze mededeling is de waarschuwing verbonden dat men bij opzegging onverzekerd is, tenzij een nieuwe verzekering is afgesloten. Tevens wordt er op gewezen dat het verstandig is eerst te onderzoeken of een nieuwe verzekering kan worden gesloten voordat de huidige verzekering wordt opgezegd.

Bijzondere bevoegdheid van de Minister van Financiën

De leden van de CDA-fractie achtten 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. Mochten 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 (tijdspanne) of de termijn waarbinnen gebeurtenissen plaatsvinden (bijvoorbeeld een kalenderjaar)? De veronderstelling van deze leden is juist dat alvorens tot vaststelling van een schadebedrag wordt overgegaan eerst een termijn wordt aangehouden waarbinnen kan worden bezien of door opeenvolgende gebeurtenissen sprake zal zijn van een korting als gevolg van de noodwet. Op dit moment kan echter niet worden aangegeven welke termijn in de gegeven situatie het meest passend zal zijn. Daarover valt pas iets te zeggen nadat een terroristische handeling heeft plaatsgevonden, aan de hand van de dan beschikbare informatie. Op voorhand kan immers niet worden voorzien of en zo ja binnen welk tijdsbestek zich mogelijk een volgende relevante gebeurtenis zal voordoen. Bij het bepalen van de termijn zal daarom de vraag bepalend zijn of binnen het betreffende kalenderjaar zich nog een evenement heeft voorgedaan. Verwezen wordt verder naar het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie in deze paragraaf.

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? Weke andere overwegingen zouden voor de minister kunnen gelden om kortingen vast te stellen of te beslissen dat er geen uitkering zal plaatsvinden?

Het is aan de minister om te bepalen of een bepaalde gebeurtenis of een reeks van gebeurtenissen kan worden aangemerkt als een terroristische handeling in de zin van de Noodwet financieel verkeer, nadat deze wet bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister-president, in werking is gesteld. Aangezien deze wet pas zal worden toegepast als verzekeraars in ieder geval tot uitkeringen moeten overgaan op basis van de polisvoorwaarden die worden gehanteerd door de NHT, ligt het in de rede dat de minister de omschrijving van het terrorisme risico zoals die door de NHT wordt gehanteerd, in zijn overwegingen zal betrekken. Verreweg de belangrijkste overweging voor de minister om gebruik te maken van zijn bevoegdheid kortingen vast te stellen, is het feit dat bij schade door een terroristische handeling de grenzen van de draagkracht van het verzekeringsstelsel kunnen worden bereikt. Aangezien de Minister van Financiën verantwoordelijkheid draagt voor een stabiele financiële sector moet hij derhalve over instrumenten beschikken om op basis van de op dat moment voorhanden zijnde informatie, maatregelen te kunnen treffen teneinde een dergelijke ongewenste ontwikkeling te voorkomen.

Mede in het licht van zijn stellingname dat het niet logisch is om bij niet-vergoeden te spreken van een korting van honderd procent, vroegen 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?

Ingevolge het voorgestelde artikel 18b, eerste lid, is de minister bevoegd te bepalen dat verzekeraars «door hem vast te stellen kortingen» toepassen. Deze formulering biedt de minister de mogelijkheid om die korting op te leggen die hem in de gegeven situatie het meest passend voorkomt. Tevens biedt het de mogelijkheid om te differentiëren tussen (categorieën van) verzekerden.

De regering stelde in het nader rapport (Kamerstukken 2002/03, 28 915, nr. 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 kalender-

jaar, zodat een evenwichtige afweging van de wenselijkheid van kortingen kan worden bereikt?

Deze leden kan worden toegegeven dat met het wachten met uitkeren tot na het verstrijken van een kalenderjaar, een vollediger beeld zal bestaan over de totale omvang van de schade dan bij snellere betaling, zodat ook de vaststelling van de bedragen waarop individuele slachtoffers recht hebben met minder onzekerheden zal zijn omgeven. Daar staat echter tegenover dat door een dergelijk beleid uitkeringen die noodzakelijk zijn voor het primaire levensonderhoud of het zo spoedig mogelijk hervatten van economische activiteiten, en van uitkeringen waarvan de omvang relatief snel kan worden vastgesteld, met vertraging plaatsvinden. Voor betrokkenen zou dit tot ernstige financiële gevolgen kunnen leiden. Zij zouden te maken kunnen krijgen met een lange periode van onzekerheid en mede daardoor in financiële problemen kunnen komen. Uiteraard moet dit als onwenselijk worden beschouwd, reden waarom er naar zal moeten worden gestreefd om binnen een redelijke termijn tot uitkeringen te kunnen overgaan. Ingevolge het Protocol afwikkeling claims van de NHT stelt de NHT zo spoedig mogelijk een begroting op van de verwachte schade. Indien de omvang van de verwachte claims hoger uitvalt dan de maximumuitkeringscapaciteit, stelt de NHT een (voorlopig) uitkeringspercentage vast en kunnen op basis daarvan de eerste uitkeringen plaatsvinden. Daarna volgt telkens uiterlijk na 6 maanden een volgende begroting met eventueel een nieuw uitkeringspercentage. Door deze procedure wordt bewerkstelligd dat benadeelden in ieder geval op redelijke termijn (een deel van hun) vergoeding ontvangen.

De leden van de VVD-fractie wilden weten uit welke leden de commissie die de Minister van Financiën dient te adviseren zal bestaan.

Als leden van deze commissie zullen worden aangewezen de voorzitters van de sectoren Levensverzekering, Schadeverzekering en Zorgverzekering, alsmede de directeur van het Verbond van Verzekeraars.

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 vroegen de regering dit uitvoerig te motiveren. Levensverzekeraars kunnen gedurende de looptijd van een verzekering niet eenzijdig wijzigingen in de polis aanbrengen. Schadeverzekeraars daarentegen hebben in de overgrote meerderheid van hun polissen een herzieningsclausule opgenomen op grond waarvan zij zich het recht hebben voorbehouden de premie en/of de voorwaarden gedurende de looptijd van de overeenkomst te herzien. Voorwaarde daarbij is wel dat de herziening geschiedt in alle bij de verzekeraar lopende polissen van dezelfde branche. De clausule wordt veelal aangeduid als «en-bloc clausule». In sommige schadepolissen is zo'n clausule evenwel niet opgenomen. Schadeverzekeraars met dergelijke polissen bevinden zich daardoor in eenzelfde positie als levensverzekeraars en vallen uit dien hoofde eveneens onder de reikwijdte van de noodwet.

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 handelingen 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? Ligt 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? Verwezen wordt naar het antwoord op de inhoudelijk identieke vraag van de leden van de SGP-fractie in de paragraaf *Bijzondere bevoegdheid van de Minister van Financiën*.

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 meenden dat dit niet de bedoeling kan zijn. Kan de regering hierop ingaan?

Artikel 18d bepaalt dat de in de polisvoorwaarden opgenomen bepalingen omtrent de dekking van het terrorisme risico buiten toepassing blijven. Dit betekent echter niet dat verzekeraars daardoor van hun verplichtingen zijn ontslagen. Met de verwijzing naar het van kracht zijn van de door de minister gegeven voorschriften ingevolge de artikelen 18b en 18c, worden de betreffende polisvoorwaarden vervangen door de voorschriften die door de minister zijn vastgesteld.

Artikel 18d

De leden van de PvdA-fractie zetten vraagtekens bij de formulering van artikel 18d. De in artikel 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 artikelen van de Noodwet financieel verkeer kunnen ingevolge artikel 2, eerste lid, van die wet alleen ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister-president, in werking worden gesteld. De veronderstelling van deze leden dat de in artikel 18c bedoelde voorschriften reeds gegeven kunnen zijn in een situatie waarin nog geen sprake is van terroristische handelingen, is dan ook niet juist.

De leden van de PvdA-fractie merkten 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 meenden

dat deze combinatie van bepalingen kan leiden tot grote rechtsonzekerheid en vragen de regering met klem om nadere uitleg. Kan de regering hierop ingaan?

In de voorgestelde artikelen 18b tot en met 18d wordt geen relatie gelegd met onverzekerbaarheid of onbetaalbaarheid van uitkeringen en wordt het begrip terroristisch handelingen niet nader gedefinieerd omdat deze artikelen moeten passen in de systematiek die ten grondslag ligt aan de Noodwet financieel verkeer, waarin zij worden ingevoegd. In de huidige artikelen van deze wet wordt voor wat betreft de maatregelen die kunnen worden getroffen ten aanzien van banken en verzekeraars immers evenmin een relatie gelegd met andere buitengewone omstandigheden, zoals bij voorbeeld oorlog.

De Minister van Financiën,
G. Zalm