

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 12.7.2010
COM(2010)370 definitief

WITBOEK

over verzekeringsgarantiestelsels

{SEC(2010)841}
{SEC(2010)840}

WITBOEK

over verzekeringsgarantiestelsels

1. INLEIDING

Een verzekeringsgarantiestelsel (VGS) biedt de consument een ultieme bescherming wanneer zijn verzekeringsonderneming haar contractuele verplichtingen niet meer kan nakomen. Een dergelijk stelsel beschermt hem met andere woorden tegen het risico dat zijn vorderingen niet worden uitgekeerd als de verzekeringsonderneming insolvent wordt.

Er bestaan garantiestelsels in andere takken van de financiële dienstensector. In alle EU-lidstaten zijn met name depositogarantiestelsels en beleggerscompensatieregelingen opgezet en met de tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake depositogarantiestelsels (DGS) van 1994 en de richtlijn inzake beleggerscompensatiestelsels (BCS) van 1997¹ is op EU-niveau een harmonisatie van minimale beschermingsnormen bewerkstelligd. Een dergelijk gemeenschappelijk Europees kader ontbreekt evenwel in het verzekeringsbedrijf.

Van de 30 EU-/EER-landen beschikken er slechts twaalf over een of meer algemene verzekeringsgarantiestelsels. Gemeten naar de bruto geboekte premies betekent dit dat een derde van de totale EU-/EER-verzekeringsmarkt niet gedekt is door een verzekeringsgarantiestelsel wanneer een verzekeringsonderneming failliet gaat. Zowat 26 % van alle levensverzekeringspolissen en 56 % van alle schadeverzekeringspolissen is niet gedekt.

Als er wel een verzekeringsgarantiestelsel is opgezet, is de dekking vaak uiteenlopend, waardoor het niveau van bescherming van de verzekeringsnemer verschilt van lidstaat tot lidstaat. Ook op andere onderdelen die de reikwijdte van de geboden bescherming beïnvloeden, is de opzet van de garantiestelsels vaak sterk verschillend, alsook op het gebied van praktische procedures en van financiering.

Het ontbreken van een geharmoniseerde VGS-regeling in de EU vormt een belemmering voor een doeltreffende en evenwichtige consumentenbescherming. Dit kan ertoe leiden dat de consument zijn vertrouwen in de desbetreffende markten verliest en uiteindelijk de stabiliteit van de markt in gevaar komt. Het kan ook de werking van de interne verzekeringsmarkt verhinderen doordat de grensoverschrijdende concurrentie wordt verstoord. Gelet op de lessen van de recente crisis zou de ontwikkeling van geharmoniseerde verzekeringsgarantiestelsels de bestaande tekortkomingen helpen kunnen oplossen.

In dit witboek wordt een samenhangend kader beschreven voor een EU-optreden met betrekking tot VGS-bescherming voor verzekeringsnemers en begunstigden, zodat geen beroep meer hoeft te worden gedaan op publiek geld. Er wordt met name

¹ Richtlijn 94/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 inzake de depositogarantiestelsels, als gewijzigd door Richtlijn 2009/14/EG (PB L 135 van 31.5.1994, blz. 5-14), en Richtlijn 97/9/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 maart 1997 inzake de beleggerscompensatiestelsels (PB L 84 van 26.3.1997, blz. 22-38).

voorgesteld een richtlijn vast te stellen om alle lidstaten te verplichten een verzekeringsgarantiestelsel op te richten dat qua opzet aan een reeks minimumeisen voldoet. De beschikbare informatie wijst erop dat een samenhangende aanpak op EU-niveau de beste manier is om een passende oplossing te bieden voor de bestaande tekortkomingen en ongelijkheden op het gebied van bescherming van de verzekeringsnemer. Het is niet de bedoeling om in dit witboek een harmonisatie van de verzekeringsproducten voor te stellen, noch verzekeringsproducten die uitsluitend op de binnenlandse markt worden verkocht, te benadelen.

De belangrijkste mogelijkheden waarnaar de voorkeur van de Commissie uitgaat, zijn op verschillende plaatsen in de delen 3 en 4 kort samengevat en duidelijk omkaderd. Alle belanghebbenden, waaronder de lidstaten, kunnen tot 30 november 2010 opmerkingen indienen en verdere input geven in verband met deze voorkeurmogelijkheden.

Dit witboek gaat vergezeld van een effectbeoordeling die op een omstandig methodologisch rapport en andere bijlagen steunt.

2. OOGMERK EN REIKWIJDTE VAN HET WITBOEK

2.1. Waarom is actie op het gebied van verzekeringsgarantiestelsels nodig?

2.1.1. Lessen van de crisis

Door de recente financiële onrust zijn mensen er zich veel bewuster van geworden dat er in alle financiële sectoren consumentenbeschermings-/garantiestelsels bestaan en welke de grenzen daarvan zijn. Ofschoon de verzekeringssector niet aan de basis van de crisis lag, is hij er helemaal niet immuun voor gebleken. Enkele grote Europese verzekeraars hebben bijzonder zware verliezen gerapporteerd en zagen zich genoodzaakt tot een forse inbreng van vers kapitaal². Als oplossing voor de bestaande mazen en inconsistenties in de regelgeving die voortvloeien uit het versnipperde VGS-landschap in Europa, werd in het eindverslag (aanbeveling 5) van de groep-de Larosière aanbevolen om in heel Europa geharmoniseerde verzekeringsgarantiestelsels op te zetten³.

Deze aanbeveling werd ook opgenomen in de aanhef van de onlangs aangenomen kaderrichtlijn Solvabiliteit II⁴.

Voorts heeft de Commissie in haar mededeling van 4 maart 2009 "Op weg naar Europees herstel" aangekondigd dat zij de adequaatheid van de bestaande garantiestelsels in de verzekeringssector tegen eind 2009 zou beoordelen en passende wetgevingsvoorstellen zou indienen⁵.

² Voor nadere bijzonderheden zie deel 2.2 van de effectbeoordeling.

³ Zie http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

⁴ Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (herschikking) (PB L 335 van 17.12.2009, blz. 1-155); zie met name overweging 141, tweede alinea.

⁵ Mededeling aan de Europese Voorjaarsraad - Op weg naar Europees herstel (COM(2009) 114 definitief van 4.3.2009).

Op 23 september 2009 heeft de Commissie voorstellen aangenomen voor drie verordeningen tot oprichting van het Europees Systeem van Financiële Toezichthouders, inclusief de oprichting van drie Europese toezichthoudende autoriteiten. De Commissie heeft het lopende debat tussen de medewetgevers over de rol van de nieuwe Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EAVB)⁶, dat ook ging over de invoering van een verzekeringsgarantiestelsel op nationaal en/of EU-niveau, van nabij gevolgd.

2.1.2. Solvabiliteit II zal geen omgeving creëren waarin faillissementen uitgesloten zijn

De huidige (Solvabiliteit I) noch de toekomstige (Solvabiliteit II) EU-solvabiliteitsregeling creëert een omgeving, of kan een omgeving creëren, waarin faillissementen van verzekeringsondernemingen uitgesloten zijn. De kaderrichtlijn Solvabiliteit II, die uiterlijk op 31 december 2012 van toepassing wordt, voorziet in een op risico gebaseerde economische benadering van solvabiliteit. Verzekerings- en herverzekeringsondernemingen moeten voldoende kapitaal aanhouden om hun verplichtingen over een periode van één jaar te kunnen dekken, bij een VaR-betrouwbaarheidsgraad van 99,5 %⁷. Dit moet garanderen dat er in de loop van één jaar niet meer dan één verzekeraar op 200 failliet gaat. Historische gegevens en modelramingen waarop in dit witboek een beroep is gedaan, tonen aan dat de kans dat een verzekeringsonderneming in gebreke blijft, doorgaans varieert van 0,1 % onder normale economische omstandigheden tot 0,5 % onder uitzonderlijke omstandigheden zoals een financiële crisis of wanneer verzekeraars worden geconfronteerd met specifieke problemen in een bepaalde EU-lidstaat⁸. In weerwil van de bestaande verzekeringsgarantiestelsels kan dit ertoe leiden dat verliezen worden afgewenteld op verzekeringsnemers (of belastingbetalers) elders in de EU. In extreme gevallen kunnen de verliezen voor levens- en schadeverzekering samen oplopen tot 46,5 miljard euro over een periode van één jaar. Dit komt overeen met circa 4,4 % van de totale bruto geboekte premies in de EU in één jaar. Ter illustratie: tussen 1996 en 2004 zijn meer dan 130 verzekeraars in de EU insolvent geworden en in 2009 waren ongeveer 800 000 verzekeringsnemers de dupe van het faillissement van een Griekse verzekeringsgroep.

2.1.3. Grensoverschrijdende verzekeringsactiviteiten in de EU zitten in de lift

Grensoverschrijdende verzekeringsactiviteiten – het verlenen van verzekeringsdiensten in andere landen via bijkantoren dan wel direct – vertegenwoordigen gemiddeld 4,10 % van de totale bruto geboekte premies in de EU, hetgeen in 2007 goed was voor een premievolume van 42,8 miljard euro. De omvang van deze activiteiten zal naar verwachting verder groeien. Zo overwegen enkele grote verzekeringsgroepen om hun dochterondernemingen om te zetten in bijkantoren.

Ook in lidstaten die een verzekeringsgarantiestelsel hebben, dekt dit stelsel niet altijd de grensoverschrijdende activiteiten. Voor circa 62 % van het grensoverschrijdende levensverzekeringsbedrijf en ruwweg 23 % van het grensoverschrijdende schadeverzekeringsbedrijf in de Europese Unie bestaat er helemaal geen VGS-bescherming.

⁶ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (COM(2009) 502-C7-0168/2009-2009/0143(COD)).

⁷ In de financiële wiskunde en het risicobeheer is Value at Risk (VaR) de meest courante kwantitatieve maatstaf voor het risico van verlies op een specifieke activaportefeuille.

⁸ Voor nadere analyse zie deel 2.2 van de effectbeoordeling en in het bijzonder tabel 22.

2.1.4. *Verzekeringnemers en begunstigen zijn onvoldoende en/of ongelijk beschermd*

De verschillen tussen de nationale verzekeringsgarantiestelsels in de EU (waaronder ook het geheel ontbreken van zulke stelsels in sommige lidstaten) creëren een ontoereikend en ongelijk niveau van bescherming van verzekeringnemers. Als lidstaten al een verzekeringsgarantiestelsel hebben, is de structuur ervan vaak sterk uiteenlopend. Daardoor kan het ontbreken van een geharmoniseerde regeling in grensoverschrijdende gevallen van verzekeringsactiviteiten in de EU ook aanleiding geven tot specifieke problemen op het gebied van de consumentenbescherming. Als een verzekeringsonderneming met grensoverschrijdende activiteiten op de fles gaat, is het niet ondenkbaar dat sommige verzekeringnemers gedekt worden door een verzekeringsgarantiestelsel terwijl andere verzekeringnemers met precies hetzelfde contract helemaal geen of een lager niveau van bescherming genieten⁹.

Voorbeelden:

Een verzekeringnemer die in een lidstaat zonder VGS-bescherming woont, kan toch beschermd zijn als zijn verzekeraar in een andere EU-lidstaat is gevestigd waar het verzekeringsgarantiestelsel bescherming biedt op basis van het "lidstaat van herkomst"-beginsel¹⁰.

Een verzekeringnemer die in een lidstaat woont met VGS-bescherming op basis van het "lidstaat van herkomst"-beginsel, kan onbeschermd zijn als zijn verzekeraar is gevestigd in een andere EU-lidstaat waar het verzekeringsgarantiestelsel bescherming biedt op basis van het "lidstaat van ontvangst"-beginsel. Hij geniet daarentegen wel bescherming als zijn verzekering is afgesloten door een binnenlandse verzekeringsonderneming.

Wanneer de lidstaat waar de verzekeringnemer woont, een verzekeringsgarantiestelsel heeft op basis van het "lidstaat van ontvangst"-beginsel, is het van geen belang of de verzekering is afgesloten door een binnenlandse of een buitenlandse ("inkomende") verzekeraar zolang de garantiestelsels in beide landen een gelijkwaardige bescherming bieden. Het niveau van bescherming kan verschillen wanneer een van de betrokken lidstaten, of beide, de compensatie die zal worden betaald, beperken.

2.1.5. *Het huidige VGS-landschap creëert ongelijke voorwaarden tussen EU-verzekeringsondernemingen*

Het naast elkaar bestaan van verschillende VGS-regelingen (en het feit dat sommige lidstaten helemaal geen verzekeringsgarantiestelsel hebben) geeft ook aanleiding tot zorgen over het ontbreken van gelijke voorwaarden tussen binnenlandse en inkomende verzekeringsondernemingen die actief zijn op dezelfde markt. Deze zorgen kunnen bijzonder acuut worden wanneer sommige van deze verzekeraars die actief zijn op dezelfde markt, onder een verzekeringsgarantiestelsel vallen en andere niet, aangezien de reikwijdte van de geografische dekking van een dergelijk stelsel (indien voorhanden) kan verschillen tussen de betrokken lidstaten van herkomst en van ontvangst.

⁹ Zie deel 3.1 van de effectbeoordeling voor een nadere analyse van de mogelijke gevolgen voor verzekeringnemers en belastingbetalers.

¹⁰ Zie deel 4.2 voor een nadere analyse van het "lidstaat van herkomst"-beginsel en het "lidstaat van ontvangst"-beginsel.

Voorbeelden:

De concurrentie kan worden verstoord wanneer consumenten de voorkeur geven aan verzekeringen met een VGS-bescherming (of vergelijkbare producten die bijvoorbeeld door een depositogarantiestelsel of een beleggerscompensatieregeling gedekt worden) ten nadele van verzekeraars die ongedekte verzekeringsproducten aanbieden.

Een verzekeringsgarantiestelsel veroorzaakt extra kosten die uiteindelijk aan de verzekeringsnemers kunnen worden doorberekend. Wanneer de consument goedkopere verzekeringsproducten wil, kan de concurrentie worden verstoord ten nadele van verzekeraars die beschermde (en bijgevolg waarschijnlijk ook duurdere) verzekeringsproducten aanbieden.

2.1.6. Het huidige VGS-landschap ondergraaft de marktstabiliteit

Faillissementen van verzekeringsondernemingen en daaruit voortvloeiende verliezen voor verzekeringsnemers en begunstigden kunnen een weerslag hebben op de echte economie doordat zij het gedrag van de consument wijzigen (deze gaat bijvoorbeeld minder verzekeringsproducten kopen) of de armslag van de economie om het risico te beheersen, beperken. Ook kunnen verzekeringsnemers, ondanks de zware boete die hen gewoonlijk wordt opgelegd bij vroegtijdige beëindiging van een contract, als reactie op echte of verwachte verliezen hun verzekering opzeggen – hetgeen een financiële crisissituatie nog kan versterken.

2.1.7. Zijn er haalbare alternatieven voor een specifiek EU-optreden ten aanzien van verzekeringsgarantiestelsels?

Het belang van de invoering van een verzekeringsgarantiestelsel hangt samen met het risico dat verzekeringsondernemingen failliet gaan, en met de mogelijke gevolgen daarvan voor de consument. Dit doet de vraag rijzen naar de beschikbaarheid van alternatieve beschermingsmechanismen op nationaal of Europees niveau om dat risico te verzachten of het verlies voor verzekeringsnemers te beperken.

Prudentiële regelgeving en risicobeheersing

Doeltreffende risicobeheersings- en alomvattende governancestructuren vormen de hoekstenen van het toekomstige solvabiliteitsstelsel, bovenop de kapitaalvereisten en passende toezichtsbevoegdheden. Er wordt evenwel algemeen erkend dat het te duur zou zijn om de solvabiliteitsvereisten vast te stellen op een niveau waarop alle onverwachte verliezen gecompenseerd kunnen worden¹¹.

Preferentiële behandeling van verzekeringsnemers bij liquidatieprocedures

Als een verzekeringsonderneming insolvent wordt, hebben de lidstaten volgens de huidige EU-liquidatiewetgeving de keuze tussen twee alternatieve methoden in hun nationale recht om voorrang te geven aan verzekeringsnemers boven andere schuldeisers van de verzekeraar die geliquideerd wordt¹². Verzekeringsnemers die krap bij kas zitten, lijken evenwel weinig baat te hebben bij de liquidatieprocedure.

¹¹ Zie ook deel 2.1.2 van dit witboek.

¹² Zie artikel 10 van Richtlijn 2001/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 betreffende de sanering en de liquidatie van verzekeringsondernemingen (PB L 110 van 20.4.2001, blz. 28-39).

Deze is immers vaak ingewikkeld en tijdrovend en verzekeringsnemers met uitstaande vorderingen kunnen met een nijpend tekort aan liquide middelen worden geconfronteerd als zij op de voltooiing van de procedure moeten wachten.

Overheidsoptreden per geval

Oplossingen per geval, zoals overheidsingrijpen achteraf, zijn weliswaar flexibel naar hun aard, maar hebben ook grote nadelen. Tenzij dergelijke oplossingen evenwichtig zijn, kan de vraag rijzen in hoeverre ze billijk en transparant zijn, aangezien op een ad-hocbasis wordt beslist in plaats van volgens vooraf vastgestelde regels. Bovendien kan optreden per geval worden uitgelegd als dat grote ondernemingen een oneerlijk voordeel krijgen waardoor het probleem van "moral hazard" opduikt: die ondernemingen kunnen risico's nemen en hoeven zich minder om de gevolgen te bekommeren omdat anderen hun vangnet betalen.

Extra informatie en grotere transparantie

Een alternatief bestaat erin dat aan verzekeringsnemers meer informatie moet worden verstrekt, zodat zij zelf het meest geschikte verzekeringsproduct kunnen kiezen. Dit veronderstelt evenwel dat verzekeringsnemers deze informatie begrijpen en in staat zijn er gebruik van te maken bij hun keuze. In de realiteit is het hoogst onwaarschijnlijk dat verzekeringsnemers alle informatie kunnen begrijpen en gebruiken, in het bijzonder in het geval van grensoverschrijdende verzekeringen. Bovendien biedt de verstrekking van extra informatie geen oplossing voor het probleem van de ongelijke voorwaarden tussen verzekeringsondernemingen die actief zijn op dezelfde markten.

2.2. Reikwijdte, achtergrond en doelstellingen van het witboek

2.2.1. Reikwijdte en begripsomschrijving

Dit witboek is van toepassing op alle levens- en schadeverzekeringsondernemingen, met inbegrip van die welke beide soorten producten aanbieden. Het ziet evenwel niet op **pensioenfondsen** zoals omschreven in Richtlijn 2003/41/EG¹³ noch op **herverzekering**.

In het kader van dit witboek betekent **minimale harmonisatie** dat de lidstaten, indien zij dit wensen, verdergaande bescherming mogen bieden dan die waarin de desbetreffende EU-wetgeving voorziet.

2.2.2. Achtergrond

Dit witboek is opgesteld op basis van werkzaamheden die de Commissie sinds 2001 heeft verricht, alsook van een uitgebreid overleg en debat dat in de afgelopen twee jaar met verzekeringsnemers, actoren uit de sector en beleidsmakers is gevoerd. Het bouwt ook voort op een rapport over verzekeringsgarantiestelsels dat op last van de

¹³ Richtlijn 2003/41/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 juni 2003 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (PB L 235 van 23.9.2003, blz. 10-21).

Commissie werd opgesteld door Oxera¹⁴ (en eind november 2007 werd voltooid) en op een rapport dat op last van de Commissie werd opgesteld door verzekeringstoezichthouders (CETVB)¹⁵. Voorts is het een antwoord op zorgen die bij herhaling zijn aangekaart door het Europees Parlement¹⁶. De in dit witboek voorgestelde maatregelen zijn in nader detail geanalyseerd in de bijgaande effectbeoordeling.

2.2.3. Doelstellingen

De aanbevelingen in dit witboek strekken met name tot:

Het garanderen van een alomvattende en gelijkmatige bescherming van verzekeringsnemers en begunstigden

Een van de hoofddoelstellingen van een toekomstig EU-kader voor verzekeringsgarantiestelsels is ervoor te zorgen dat er een passende dekking bestaat voor verzekeringsnemers en begunstigden wanneer een verzekeringsonderneming teloor gaat. Dit gaat hand in hand met de doelstelling van gelijke behandeling van alle verzekeringsnemers en begunstigden, ongeacht de lidstaat waar zij wonen en of zij hun verzekeringen bij een binnenlandse dan wel een inkomende EU-verzekeraar aankopen.

Het voorkomen van concurrentievervalsingen

Een geharmoniseerd VGS-beschermingskader op EU-niveau moet ook een gelijk speelveld voor verzekeringsondernemingen creëren en ervoor zorgen dat binnenlandse en inkomende EU-verzekeraars die hun diensten aanbieden via bijkantoren of in het kader van de vrije dienstverrichting, onder gelijke voorwaarden met elkaar kunnen concurreren.

Het beperken van negatieve prikkels

Een geharmoniseerd VGS-kader moet voorkomen dat de rekening voor het wanbeleid van een verzekeringsonderneming uiteindelijk aan de belastingbetaler wordt gepresenteerd. Dat doel zou worden bereikt met de invoering van een wettelijk kader dat door de ondernemingen zelf wordt gefinancierd en niet tot excessief risicogedrag aanzet (moral hazard). Dit vereist ook passende maatregelen die ervoor zorgen dat de middelen in kwestie uitsluitend voor de welomschreven doelstellingen van het verzekeringsgarantiestelsel worden aangewend. Wat VGS-bescherming betreft, zijn er weinig elementen die erop wijzen dat de invoering van beschermingsregelingen marktverstoring zou werken door de verkeerde prikkel te geven. Voorts worden de gevaren van moral hazard beperkt door andere beschermingsmechanismen, zoals een modern solvabiliteitsregime en het optreden van de prudentiële toezichthouders.

¹⁴ Voor het rapport zie http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/guarantee_schemes_en.pdf.

¹⁵ Comité van Europese toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen - Zie [http://www.ceiops.eu/media/files/publications/submissionstotheec/CEIOPS-DOC-18-09%20Input to EC work on IGS-approved clean .pdf](http://www.ceiops.eu/media/files/publications/submissionstotheec/CEIOPS-DOC-18-09%20Input%20to%20EC%20work%20on%20IGS-approved%20clean.pdf).

¹⁶ Zie artikel 242 van de richtlijn Solvabiliteit II. Zie ook aanbeveling nr. 25 van het Europees Parlement naar aanleiding van de Enquêtecommissie crisis bij de Equitable Life Assurance Society, waarin de Commissie wordt opgeroepen om snel werk te maken van VGS-wetgeving: http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default_en.htm.

Het garanderen van kostenefficiency

Het is belangrijk dat verzekeringsgarantiestelsels kostenefficiënt zijn. Dit betekent met name dat het desbetreffende EU-optreden het juiste evenwicht moet vinden tussen de voordelen voor de verzekeringsnemers en de kosten van de geboden bescherming. Een stelsel dat niet kostenefficiënt is, zal uiteindelijk immers tot hogere kosten voor de verzekeringsnemers leiden. In dat verband moet bijzondere aandacht worden gegeven aan btw-aspecten; er moet worden voorkomen dat de kostenefficiency van het stelsel wordt ondergraven door een hoog bedrag aan verborgen btw of een verplichting om een fiscale administratie te voeren die niet in verhouding staat tot de omvang van de activiteiten van het stelsel.

Het vergroten van het marktvertrouwen en de marktstabiliteit

Het EU-optreden met betrekking tot verzekeringsgarantiestelsels is er ook op gericht het marktvertrouwen te vergroten en de stabiliteit op de interne EU-verzekeringmarkt te bevorderen.

3. ONDERDELEN VAN DE VOORGESTELDE AANPAK

3.1. Aard van mogelijke EU-maatregelen

"Soft law"-instrumenten van de EU zoals aanbevelingen, mededelingen, richtsnoeren of gedragscodes kunnen de praktijk in de lidstaten op de lange termijn beïnvloeden. Het is evenwel niet waarschijnlijk dat zij de bestaande tekortkomingen volledig zullen verhelpen. Aangezien deze instrumenten niet wettelijk bindend zijn, zijn zij niet meer dan een verzoek aan de lidstaten om op vrijwillige basis op te treden – en de tekortkomingen in het huidige versnipperde VGS-landschap in de EU zijn te groot om te wachten tot de nationale benaderingen mettertijd gaan samenvallen. Het wordt derhalve zaak een wettelijke maatregel met bindende rechtskracht aan te nemen.

Het beste rechtsinstrument om een bindende vereiste op te leggen, is een richtlijn. Krachtens artikel 288 VWEU heeft een richtlijn een individuele strekking, dat wil zeggen dat zij verbindend is ten aanzien van haar adressaten. Zij verplicht de lidstaten een bepaald resultaat te bereiken, maar laat hen daarbij, in tegenstelling tot een verordening, vrij in de keuze van de vorm en de middelen. Dit kan zinvol zijn gezien de complexiteit van het VGS-vraagstuk, die voortvloeit uit de verschillen in opzet en reikwijdte van de diverse nationale regelingen.

De Commissie stelt voor op EU-niveau een samenhangend en juridisch bindend kader inzake VGS-bescherming tot stand te brengen, dat van toepassing is op alle verzekeringsnemers en begunstigden, door middel van een richtlijn als omschreven in artikel 288 VWEU.

3.2. Niveau van centralisatie en rol van het verzekeringsgarantiestelsel

De oprichting van een verzekeringsgarantiestelsel in elke lidstaat past in het bestaande nationale microprudentiële toezichtskader en zou bijgevolg moral hazard als gevolg van regelgeving helpen te voorkomen. Er kan ook een wederzijdse leenfaciliteit worden opgericht als instrument van wederzijdse steun tussen nationale

verzekeringsgarantiestelsels. Bij een dergelijk systeem zou ieder nationaal stelsel de verplichting hebben financiële steun te verlenen aan een verzekeringsgarantiestelsel in een andere lidstaat dat over onvoldoende middelen beschikt om aan zijn vorderingen te voldoen. Om de mogelijke kosten voor de bijdragende stelsels transparant en voorspelbaar te maken, zou er een financieringsmechanisme moeten worden overeengekomen, waarbij de omvang van de bijdrage en de desbetreffende voorwaarden voor ieder verzekeringsgarantiestelsel duidelijk worden vastgelegd. Tot slot zouden de meeste problemen die voortvloeien uit het bestaan van verschillende nationale rechtskaders, kunnen worden opgelost door de oprichting van één EU-breed verzekeringsgarantiestelsel dat alle in de Europese Unie geschreven en gekochte levens- en schadeverzekeringen dekt. Dit idee lijkt momenteel evenwel niet op voldoende politieke steun te kunnen rekenen. Het kan later opnieuw in overweging worden genomen.

Als een ultiem beschermingsmechanisme kan een verzekeringsgarantiestelsel het vertrouwen in de financiële sector vergroten en zo een positief effect hebben op de rest van de economie. Een verzekeringsgarantiestelsel dat de verdergaande opdracht heeft om te voorkomen dat verzekeringsondernemingen insolvent worden, zou in staat zijn om een verzekeraar die in slechte papieren zit, door zijn financiële moeilijkheden te loodsen zodat hij zijn bedrijf niet moet staken. Zoals in 2.1.7 werd uiteengezet, is een hele reeks mechanismen opgezet om te voorkomen dat verzekeringsondernemingen insolvent worden, en uit de gegevens blijkt dat deze in het algemeen doeltreffend zijn geweest. Hieruit volgt dat een verzekeringsgarantiestelsel een rol kan spelen wanneer andere beschermingsmechanismen falen om de gevolgen van de ondergang van een verzekeraar te voorkomen of te verzachten.

De Commissie pleit voor de oprichting van een verzekeringsgarantiestelsel als een ultiem beschermingsmechanisme in iedere lidstaat.

3.3. Geografische reikwijdte

Het is van wezenlijk belang om de geografische reikwijdte van de VGS-bescherming te harmoniseren, teneinde een alomvattende en gelijkmatige bescherming van verzekeringsnemers te garanderen in een grensoverschrijdend kader. Verzekeringsgarantiestelsels die gebaseerd zijn op het "lidstaat van herkomst"-beginsel, dekken niet alleen verzekeringen die zijn uitgegeven door binnenlandse verzekeraars, maar ook die van bijkantoren van binnenlandse verzekeraars in andere EU-lidstaten. Verzekeringsgarantiestelsels die gebaseerd zijn op het "lidstaat van ontvangst"-beginsel daarentegen dekken verzekeringen die zijn uitgegeven door bijkantoren van inkomende verzekeraars. In de praktijk combineren sommige nationale VGS-regelingen elementen van beide beginselen.

Het grote voordeel van het "lidstaat van herkomst"-beginsel is dat het naadloos aansluit bij het beginsel van "toezicht door de lidstaat van herkomst", waardoor gevallen waarin verzekeraars in gebreke blijven, gemakkelijker af te wikkelen zijn. De toezichthouders van de lidstaat van herkomst zijn bevoegd voor de prudentiële regelgeving, waaronder de solvabiliteitsvereisten, en voor het inleiden van de liquidatieprocedure. Het "lidstaat van herkomst"-beginsel sluit

ook aan bij het depositogarantiestelsel in de banksector en de beleggersbeschermingsregeling in de effectensector.

Een structuur op basis van het "lidstaat van ontvangst"-beginsel garandeert dat er geen ongelijke bescherming van verzekeringsnemers binnen een lidstaat is, en voorkomt zo ook eventuele concurrentievervalsingen tussen verzekeraars die actief zijn in dezelfde lidstaat. Een structuur op basis van de lidstaat van ontvangst heeft echter ook grote nadelen. Ten eerste verdubbelen de administratieve kosten, omdat verzekeraars met grensoverschrijdende activiteiten in twee of meer verzekeringsgarantiestelsels moeten deelnemen. Ten tweede kan optreden in het kader van het verzekeringsgarantiestelsel in de praktijk worden bemoeilijkt omdat de autoriteiten die de regeling beheren, niet dezelfde zijn als de autoriteiten die de liquidatieprocedures voeren en erop toezien. Ten derde kan deze structuur, wanneer de dekking niet geharmoniseerd is, leiden tot ongelijke bescherming van verzekeringsnemers in de verschillende lidstaten.

De Commissie pleit voor een harmonisatie van de geografische reikwijdte van verzekeringsgarantiestelsels op basis van het "lidstaat van herkomst"-beginsel.

3.4. Gedekte verzekeringen

De ondergang van een levensverzekeraar kan leiden tot aanzienlijke financiële tegenspoed voor verzekeringsnemers, met name voor mensen die een levensverzekering hebben gekocht om in hun pensioen te voorzien. Ook wanneer verzekeringsnemers een deel van hun spaargeld kunnen redden, vinden zij niet altijd een vergelijkbare dekking elders omdat hun persoonlijke situatie, op basis waarvan hun bijdragen worden berekend, gewijzigd is (bijvoorbeeld wat leeftijd en gezondheid betreft). Gezien de langlopende verplichtingen die inherent zijn aan levensverzekeringsproducten, kunnen verzekeringsnemers doorgaans niet voorspellen in hoeverre de verzekeringsonderneming nog financieel solide zal zijn wanneer hun contract verstrijkt.

In het kader van dit witboek wordt met levensverzekeringen zowel traditionele risicobeschermingsproducten als spaar- en beleggingsproducten (zoals fractieverzekeringen) bedoeld.

Wanneer een schadeverzekeraar failliet gaat, is het gemiddelde verlies voor de verzekeringsnemers gewoonlijk kleiner en blijft het doorgaans beperkt tot vooraf betaalde bijdragen. De overeenkomsten lopen over korte termijn en de meeste verzekeringsnemers kunnen gemakkelijk elders vervangende dekking inkopen. De verzekeringsnemers en begunstigden die uitstaande vorderingen lopen hebben op het moment dat een verzekeringsonderneming insolvent wordt, kunnen daarentegen grotere verliezen lijden, die zelfs hoger kunnen liggen dan bij typische levensverzekeringsproducten. Er zijn misschien wel goede argumenten om de VGS-bescherming te beperken tot enkele specifieke soorten schadeverzekeringsovereenkomsten, maar om redenen van uitvoerbaarheid en billijkheid lijkt het moeilijk om de VGS-dekking op te splitsen in al te veel subregelingen.

De Commissie pleit ervoor dat verzekeringsgarantiestelsels zowel levens- als schadeverzekeringsovereenkomsten dekken.

3.5. Wie komt voor VGS-bescherming in aanmerking?

Het zou veel te duur zijn om alle natuurlijke en rechtspersonen te dekken. Om deze financiële lasten te drukken, zou de dekking kunnen worden beperkt tot personen die aan bepaalde criteria voldoen, zoals micro- en kleine ondernemingen. Er moet bijzondere aandacht worden gegeven aan de vaststelling van deze criteria.

De Commissie pleit ervoor dat verzekeringsgarantiestelsels natuurlijke personen en bepaalde rechtspersonen dekken.

3.6. Financiering

Een verzekeringsgarantiestelsel kan pas doeltreffend functioneren als er een passend financieringsmechanisme bestaat. De financieringsstructuur bepaalt niet alleen het beschermingsniveau maar kan ook belangrijke gevolgen hebben voor het prijskaartje voor de sector, ermee rekening houdende dat de heffingen die aan verzekeraars worden opgelegd, zich waarschijnlijk zullen vertalen in kosten voor de verzekeringsnemers. Daarom moet bijzondere aandacht worden gegeven aan de volgende punten:

3.6.1. *Timing van de financiering*

In een vooraf gefinancierde regeling worden de middelen bijeengebracht, vooruitlopend op mogelijke faillissementen, en overgemaakt aan en beheerd door het stelsel via een systeem van heffingen op de sector. Het grote voordeel bestaat er dus in dat de middelen onmiddellijk ter beschikking staan om vorderingen te betalen wanneer er zich een crash voordoet. Financiering vooraf is ook minder onderhevig aan moral hazard, omdat verzekeraars die insolvent worden, al een bijdrage zullen hebben betaald. Bovendien is het waarschijnlijker dat met financiering vooraf de procyclische effecten die verbonden zijn aan financiering achteraf, worden vermeden. Dit positieve kenmerk kan nog worden versterkt door de invoering van heffingen vooraf die worden gewogen naar het risico op faillissement van de bijdragende onderneming (zie deel 4.6.3).

Het is duidelijk dat de oprichting en de exploitatie duurder uitvallen dan een regeling met financiering achteraf, aangezien een vooraf gefinancierd verzekeringsgarantiestelsel een beroep moet doen op beleggingsprofessionals om het fonds te beheren en een beleggingstrategie vast te stellen en uit te voeren die een juist evenwicht tussen risico en rendement vindt. Het is ook altijd mogelijk dat de bijeengebrachte middelen ontoereikend blijken te zijn in het geval van een grote crash in de verzekeringssector.

In een achteraf gefinancierde regeling worden de heffingen pas geïnd wanneer een verzekeraar in gebreke blijft en er kosten ontstaan voor het verzekeringsgarantiestelsel. Hieruit volgt dat de kosten voor de oprichting en de exploitatie eerder beperkt blijven en de middelen kunnen worden afgestemd op de werkelijke kosten van het ingebrekeblijven. Billijkheid en evenredigheid zijn argumenten die in het voordeel van een regeling achteraf kunnen pleiten. Bij financiering achteraf speelt dan weer het probleem van moral hazard in

grotere mate, omdat ondernemingen die in gebreke blijven, nooit een bijdrage aan het verzekeringsgarantiestelsel hebben geleverd. Een dergelijke regeling kan ook de snelle uitbetaling van verzekeringsnemers belemmeren. Tot slot kunnen achteraf gefinancierde regelingen de procycliciteit versterken, omdat de kans dat verzekeraars failliet gaan, groter is in moeilijke economische omstandigheden.

3.6.2. *Streefniveau*

Aan de zorgen over de mogelijk onbeperkte omvang van de bijdragen aan een verzekeringsgarantiestelsel kan tegemoet worden gekomen door plafonds of bovengrenzen voor de jaarlijkse bijdragen aan een regeling vast te stellen. In de praktijk kunnen dergelijke grenzen worden uitgedrukt als een percentage van de premies of de reserves van het bijdragende lid (het "streefniveau"), rekening houdende met een passende overgangsperiode.

Om het passende beschermingsniveau te bepalen, hebben de diensten van de Commissie verschillende opties, waaronder het dekkningsniveau van bestaande verzekeringsgarantiestelsels, geëvalueerd. Zij zijn in eerste aanleg uitgekomen op een streefniveau van 1,2 % van de bruto geboekte premies. Als dit streefniveau wordt toegepast op een tijdspanne van bijvoorbeeld tien jaar, zou dit neerkomen op een jaarlijkse bijdrage van 0,12 % van de bruto geboekte premies van ieder bijdragend lid in de regeling¹⁷.

Om het risico van financieringstekorten te ondervangen in het geval van een faillissement van een grote verzekeraar, zouden aanvullende regelingen van financiering achteraf of andere financieringsbronnen, zoals externe kredietfaciliteiten of herverzekering, in overweging kunnen worden genomen.

3.6.3. *Bijdragen*

Om te bepalen wat het totale bedrag is van de middelen die de bijdragende leden in het verzekeringsgarantiestelsel moeten samenbrengen, moet er een toewijzingsmechanisme worden ingesteld. In de praktijk staat de bijdrage van verzekeringsondernemingen aan bestaande verzekeringsgarantiestelsels in de EU in verhouding tot de omvang van hun activiteiten. Dit voorkomt concurrentievervalsingen tussen kleine en grote verzekeraars en nieuwkomers op de markt. Algemeen worden drie factoren in aanmerking genomen: i) de omvang van de premie (bruto of netto), ii) de omvang van de technische voorzieningen of reserves, en iii) het aantal polissen. De verschillende factoren hebben verschillen effecten op de omvang van de bijdrage die de afzonderlijke ondernemingen moeten betalen.

Risicoweging betekent dat de bijdragen worden berekend volgens het risico dat de verzekeraar vormt of hetgeen hij de regeling naar verwachting zou kosten. Op risico gebaseerde bijdragen worden berekend aan de hand van verschillende indicatoren die het risicoprofiel van de verzekeraar weerspiegelen. De voorgestelde indicatoren dekken de belangrijkste risicocategorieën die worden gebruikt om de financiële soliditeit van de verzekeraar te evalueren, zoals de portefeuille van verzekerde risico's, solvabiliteit en kwaliteit van de activa. De gegevens om deze indicatoren te

¹⁷ Zie met name tabel 51 van de effectbeoordeling. De verkregen cijfers verwijzen naar de niveaus die werden vastgesteld voor de PD = 0,1 % met een vertrouwensscenario van 99 %.

kunnen berekenen, zijn beschikbaar in het kader van de bestaande rapportage-verplichtingen.

Compensatiegrenzen en andere kortingen op uitkeringen behoren ook tot de mogelijkheden. Dit betekent dat een verzekeringsgarantiestelsel kan bepalen dat wie vorderingen heeft, ook een deel van het verlies moet dragen, zodat de financieringsbehoeften voor de regeling kunnen worden beperkt en moral hazard bij verzekeringsnemers kan worden voorkomen. Dit kan onder meer worden bereikt door plafonds of grenzen aan compensatiebetalingen, procentuele kortingen op vorderingen of aftrekposten en minimumbedragen voor vorderingen vast te stellen. Een harmonisatie op EU-niveau zou het juiste evenwicht moeten vinden tussen het garanderen van een gelijke minimale dekking voor alle verzekeringsnemers in alle lidstaten en het voorkomen van onnodige inmenging in de nationale bevoegdheid inzake compensatiegrenzen en andere kortingen op uitkeringen.

De Commissie pleit ervoor dat verzekeringsgarantiestelsels worden gefinancierd op basis van bijdragen vooraf van de verzekeraars, berekend volgens de individuele risicoprofielen van de bijdragende leden, eventueel aangevuld met regelingen voor financiering achteraf indien de middelen zouden tekortschieten. Er dient een adequaat streefniveau voor de financiering te worden vastgesteld, met een passende overgangperiode. De Commissie is bereid om na te gaan of geharmoniseerde compensatiegrenzen en andere kortingen op uitkeringen mogelijk zijn, op voorwaarde dat een passende dekking voor verzekeringsnemers en begunstigden wordt gegarandeerd voor alle desbetreffende categorieën van verzekering en in alle lidstaten.

3.7. Overdracht van portefeuille en/of betaling van vorderingen

Een verzekeringsgarantiestelsel kan op twee manieren optreden wanneer een verzekeraar insolvent wordt. Het kan de continuïteit van de verzekerings-overeenkomsten veiligstellen door deze over te dragen naar een solvante verzekeraar of deze rechtstreeks over te nemen (overdracht van portefeuille). Dit kan met name gebeuren in het geval van levensverzekeringsproducten, die wegens hun langlopende karakter moeilijk te vervangen zijn onder dezelfde voorwaarden. De andere mogelijkheid bestaat erin dat een verzekeringsgarantiestelsel verzekeringsnemers of begunstigden uitsluitend compenseert voor hun verliezen (betaling van vorderingen).

De Commissie is een sterk pleitbezorger van overdracht van portefeuille wanneer dit redelijkerwijs uitvoerbaar is en gerechtvaardigd is in het licht van de kosten en de baten. In laatste instantie moet er evenwel altijd een bescherming zijn van de consument wanneer een verzekeraar failliet gaat. Als alle andere middelen zijn uitgeput, moet een verzekeringsgarantiestelsel verzekeringsnemers en begunstigden ten minste voor hun verliezen compenseren, binnen een voorgeschreven termijn.

De Commissie pleit ervoor dat wanneer een verzekeraar insolvent wordt verzekeringsgarantiestelsels verzekeringsnemers en begunstigden ten minste voor hun verliezen compenseren, binnen een voorgeschreven termijn.

4. VOLGENDE STAPPEN

In dit witboek wordt een aantal kwesties behandeld die verband houden met de invoering van een wettelijke bindende oplossing voor verzekeringsgarantiestelsels op

EU-niveau. De opties waarnaar de voorkeur van de Commissie uitgaat, zijn duidelijk aangegeven in de omkaderde tekst in deel 3 en 4. De Commissie roept alle belanghebbende partijen op hun standpunt over deze opties kenbaar te maken.

De Commissie zal de ontvangen feedback nauwgezet evalueren en ermee rekening houden wanneer zij een wetgevingsvoorstel indient.

Bijdragen in verband met deze raadpleging dienen te worden gezonden aan MARKT-H2@ec.europa.eu, uiterlijk 30 november 2010.