

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 12.7.2010
SEC(2010) 841

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Witboek over verzekeringsgarantiestelsels

{COM(2010)370 final}

{SEC(2010)840}

Inleiding

Verzekeringsgarantiestelsels (VGS) geven de consument als laatste redmiddel bescherming wanneer de verzekeraars niet in staat zijn zich aan hun contractuele verbintenissen te houden. Aldus beschermen zij mensen tegen het risico dat hun schadegevallen niet worden geregeld als hun verzekeringsonderneming insolvent wordt verklaard.

In tegenstelling tot de bank- en effectensector bestaat er voor de verzekeringssector geen Europese wetgeving inzake garantiestelsels. Momenteel beschikken slechts 12 lidstaten over een of meer VGS voor levensverzekeringen en/of schadeverzekeringen. Bovendien zijn er grote verschillen tussen de nationale stelsels op het stuk van hun opzet.

De effectbeoordeling geeft een analyse van de verliezen die aan de verzekeringnemers (of de belastingbetalers, bij een interventie van de openbare instanties) doorgegeven kunnen worden bij faillissementen van verzekeringsondernemingen in de EU. Ondanks het bestaan van een VGS kan dit er, in extreme gevallen, toe leiden dat er in de EU gedurende een termijn van één jaar verliezen ten bedrage van maximaal 41,3 miljard EUR voor levensverzekeringen en 5,9 miljard EUR voor schadeverzekeringen worden doorgegeven aan de verzekeringnemers (of belastingbetalers). In een grensoverschrijdend kader kunnen verliezen die niet door een bestaand VGS worden geabsorbeerd, tot 820 miljoen EUR voor levensverzekeringen en 140 miljoen EUR voor schadeverzekeringen bedragen.

1. Omschrijving van het probleem

Het gebrek aan geharmoniseerde VGS-regelingen in de EU verhindert de effectieve en gelijke bescherming van de consumenten en kan de werking van de interne verzekeringsmarkt belemmeren door mogelijk versturende grensoverschrijdende mededinging. Deze beoordeling wordt nog versterkt door het feit dat verzekeraars, ondanks de invoering van een meer risicogerichte solvabiliteitsregeling in de EU (Solvabiliteit II), failliet kunnen gaan en dat verzekeringnemers doorgaans niet in staat zijn of het zeer moeilijk vinden om belangrijke en ingewikkelde informatie die met risico's verband houdt, volledig en correct te verwerken. Dit heeft twee belangrijke gevolgen:

Ten eerste kunnen verliezen als gevolg van het faillissement van verzekeringsondernemingen die doorgegeven worden aan de verzekeringnemers (of belastingbetalers), diverse gevolgen hebben voor deze laatsten: in nationaal verband kunnen verliezen het vermogen van de verzekeringnemers verkleinen of de overheidsfinanciën verzwakken; dit kan het consumentenvertrouwen in de verzekeringsmarkt en de financiële markt verder verzwakken, wat uiteindelijk de reële economie kan doen vertragen en de financiële markten kan verstoren. In de specifieke grensoverschrijdende context van de EU kunnen aanzienlijke verliezen ook het consumentenvertrouwen in de interne markt ondergraven en zelfs mogelijke geschillen tussen de lidstaten over de toewijzing van de verliezen van failliete verzekeraars doen losbarsten.

Ten tweede leidt de mismatch tussen de risicovoorkeuren van de consumenten en het debiteurenrisico van de verzekeraars tot een minder dan optimale toewijzing van de kosten in verband met het faillissement van verzekeringsondernemingen aan nietsvermoedende consumenten of belastingbetalers. Dit houdt ook het gevaar in van concurrentievervalsing tussen verzekeraars op de interne markt van de EU.

2. Subsidiariteitsanalyse

Alleen een maatregel van de EU kan ervoor zorgen dat alle verzekeringnemers en begunstigen die in de EU verzekeringen afsluiten, hun voordeel doen met gelijke en complete bescherming ingeval een verzekeringsonderneming in gebreke blijft. Een maatregel van de EU zorgt tevens voor gelijke spelregels voor de verzekeraars en bevordert daardoor de verdere integratie in het kader van de interne markt van de EU. In tal van domeinen (bv. dekking, geografisch bereik en financiering) kunnen de lidstaten alleen de verschillende kenmerken van de opzet van hun VGS niet voldoende harmoniseren. Dit kan derhalve beter gebeuren op EU-niveau.

3. Doelstellingen

De globale doelstellingen van een EU-maatregel betreffende VGS zijn ten eerste zorg dragen voor een hoge bescherming van verzekeringnemers en begunstigen, die het risico van aanmerkelijke verliezen voor de verzekeringnemers of belastingbetalers ten gevolge van het niet betalen van schadegevallen door verzekeraars voldoende verlaagt. Ten tweede moet een maatregel van de EU bijdragen tot de totstandkoming van een gelijk beschermingsniveau voor de verzekeringnemers, die in de EU verzekeringsproducten van binnenlandse of buitenlandse verzekeraars kunnen aankopen, om de effectieve werking van de interne markt voor verzekeringsdiensten te bevorderen.

Daarnaast moet de betrokken maatregel algemenere doelstellingen dienen, zoals het voorkomen van concurrentievervalsing, het beperken van ongunstige stimulansen, het waarborgen van de kosteneffectiviteit, het marktvertrouwen en de stabiliteit.

4. Beleidskeuzes

Het effectbeoordelingsverslag onderzoekt en bespreekt een reeks beleidskeuzes voor het opzetten van een samenhangend kader voor EU-maatregelen inzake de VGS-bescherming van verzekeringnemers en begunstigen op basis van een minimale harmonisatie.

Toepassingsgebied van mogelijke interventie van de EU

Niets doen zou betekenen dat de lidstaten zeer uiteenlopende nationale benaderingen van VGS blijven volgen, waaronder het totale gebrek aan VGS in sommige lidstaten. Deze verschillen leiden tot ongelijke en ontoereikende bescherming van de verzekeringnemers in een aantal lidstaten.

De versterking van het prudentieel toezicht, deels door meer risicogerichte solvabiliteits-eisen en een sterk governancesysteem in te voeren, dient de verzekeraars in staat te stellen om hun risico's correct en professioneel te beheersen, maar deze mechanismen kunnen geen omgeving waarborgen waarin zich geen faillissementen voordoen.

Zorg dragen voor een betere voorlichting van de verzekeringnemers (over het bestaan van een VGS en de bescherming die dit biedt) zou de verzekeringnemers, in beginsel, moeten helpen bij hun keuze tussen verzekeraars. Ze zouden niet alleen de prijzen kunnen vergelijken van de verzekeringen die door verschillende ondernemingen worden aangeboden, maar ook de kwaliteit ervan (op het stuk van het solvabiliteitsrisico van de onderneming). Een *caveat emptor*-benadering is wellicht het meest ineffectief aangezien de verzekeringnemers niet op de hoogte zijn van belangrijke maar ingewikkelde risicogebonden informatie en gezien de problemen om deze correct te verwerken. Ook al zouden maatregelen voor een betere transparantie op EU-niveau de vertrouwensrelatie tussen verzekeringnemers en verzekeraars

kunnen bevorderen, toch is het zeer onwaarschijnlijk dat de grote meerderheid van verzekeringnemers de ingewikkelde risicogebonden informatie die zij ontvangt volledig zou begrijpen en correct zou verwerken.

Door de consument juridisch voorrang te geven tijdens liquidatieprocedures ontstaat het risico dat de activa ontoereikend zullen zijn om de verzekeringnemers te beschermen, wat zou leiden tot onzekerheid over de vraag of ze al dan niet compensatie zullen ontvangen. Bovendien duren zulke liquidatieprocedures doorgaans lang en zijn ze duur.

Door de overheid verstrekte stilzwijgende of uitdrukkelijke garanties hebben uiteraard het nadeel dat zij gebruik maken van het geld van de belastingbetalers en daardoor de overheidsfinanciën beïnvloeden.

Om statistische redenen kan een hoge mate van beveiliging voor de consument normaal gezien het best worden bereikt door een combinatie van relatief lage solvabiliteitseisen met een garantiestelsel in plaats van relatief hoge solvabiliteitseisen zonder garantiestelsel. Een garantiestelsel kan in feite de dekking van verliezen die de solvabiliteit van een onderneming te boven gaan ('*tail risk*') 'centraliseren' en daardoor de variabiliteit van die verliezen (en daarmee ook de financiering die nodig is om ze te absorberen) beperken als een groot aantal verzekeraars zich aansluit bij de regeling. Voorts kan een garantiestelsel de financiering die nodig is om bescherming te bieden tegen deze overmatige verliezen spreiden over een groter aantal consumenten en daardoor hetzelfde beschermingsniveau bieden tegen een lagere prijs.

Omvang van de garantie (financieringsbehoeften van het VGS)

Het streeffonds van een VGS wordt beïnvloed door tal van parameters waarvan de volgende twee het belangrijkste lijken: de kans op wanbetaling voor verzekeraars en het nagestreefde veiligheidsniveau voor verzekeringnemers. Er zijn aanwijzingen dat de kans op wanbetaling voor verzekeraars doorgaans schommelt tussen 0,1 % en 0,5 %, afhankelijk van de marktomstandigheden. Naast de kans op wanbetaling door verzekeraars worden de behoeften van VGS voor financiering of financiële dotaties vooral beïnvloed door het beschermingsniveau dat zij de consument bieden: hoe hoger de bescherming die een VGS biedt, hoe hoger de behoefte van dat VGS aan financiële dotaties of financiering. Het beschermingsniveau dat een VGS naar verwachting zal verstrekken aan de verzekeringnemers is daarom een belangrijke beslissing. Volgens de eerste conclusies van de Commissie zou er bij voorkeur worden gekozen voor een hoog beschermingsniveau in normale marktomstandigheden terwijl tegelijkertijd een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd in periodes waarin de markt onder druk staat.

Aard en rechtsinstrument van mogelijke EU-maatregel inzake VGS

De huidige tekortkomingen aanpakken door middel van "soft law"-instrumenten zoals aanbevelingen, mededelingen, richtsnoeren en gedragscodes zou een soepel alternatief kunnen vormen voor directe wettelijke verplichtingen. Omdat deze instrumenten niet wettelijk bindend zijn, zouden ze echter afhankelijk zijn van een vrijwillige verbintenis van de lidstaten. Ook als de lidstaten bereid zijn zich aan de voorgestelde richtsnoeren te houden, is het mogelijk dat het proces van nationale convergentie tijdrovend zal zijn en mogelijk niet-geharmoniseerde resultaten zal opleveren.

Daarentegen kan door de invoering van een juridisch bindende aanpak van VGS voor de hele EU wellicht beter worden gezorgd voor de invoering van samenhangende en geharmoniseerde

regels ter bescherming van verzekeringnemers en begunstigden in de EU. Wegens de complexiteit van dit vraagstuk wordt de voorkeur gegeven aan een Europese richtlijn boven een Europese verordening, omdat een richtlijn de lidstaten meer keuzemogelijkheden biedt.

Reikwijdte van de harmonisatie

Een VGS kan op verschillende manieren worden opgezet. Gezien het gebrek aan EU-wetgeving tot dusver en het bestaande, zeer versnipperde landschap op het vlak van VGS-bescherming in de Unie, steunt de Commissie een aanpak van de EU op basis van minimale harmonisatie. Anders gezegd, er moet een minimaal aantal kenmerken worden georganiseerd binnen een samenhangend EU-kader:

Centralisatieniveau: moet een VGS worden ingesteld op nationaal of op Europees niveau?

Rol: moet een VGS functioneren als laatste redmiddel of moet dit een bredere rol toebedeeld krijgen?

Geografische reikwijdte: moet een VGS functioneren volgens het beginsel van de lidstaat van herkomst of van de lidstaat van ontvangst (of een combinatie van beide)?

Gedekte verzekeringen: welke verzekeringsbranches (levensverzekeringen, schadeverzekeringen enz.) moeten onder het VGS vallen?

In aanmerking komende verzekerden: welke verzekerden (natuurlijke personen, rechtspersonen enz.) dienen van een VGS profijt te trekken?

Timing van de financiering: moet het VGS vooraf of achteraf worden gefinancierd (vóór resp. na de gebeurtenis, of een combinatie van beide)?

Aard van interventie van de regeling: moet het VGS aan de vorderingen voldoen of moet het stelsel ook zo opgezet zijn dat het de continuïteit van de verzekeringen waarborgt?

Op basis van de eerste analyses van deze effectbeoordeling omvatten de voorlopige voorkeuren van de Commissie voor EU-maatregelen inzake VGS-bescherming de volgende keuzemogelijkheden:

Centralisatieniveau: een VGS in alle lidstaten lijkt de meest passende keuze, vooral wegens de samenhang met het bestaande nationale kader voor microprudentieel toezicht;

Rol: een VGS moet de rol spelen van ultiem beschermingsmechanisme;

Geografische reikwijdte: het beginsel ‘staat van herkomst’ blijkt de meeste passende beleidskeuze, wegens de samenhang met het bestaande toezichthoudende kader;

Gedekte verzekeringen: dekking van zowel levens- als schadeverzekeringen zou de verzekeringnemers en begunstigden complete bescherming geven. Er zijn mogelijk goede argumenten voor een beperking van de VGS-bescherming tot specifieke categorieën van schadeverzekeringen, maar om redenen van praktische uitvoerbaarheid en billijkheid zou het moeilijk zijn om de VGS-dekking op te splitsen in te veel substelsels;

In aanmerking komende verzekerden: door natuurlijke personen en bepaalde rechtspersonen (waaronder het MKB) te dekken, zal wellicht het juiste evenwicht worden gevonden tussen de doelstellingen van een complete consumentenbescherming en kosteneffectiviteit;

Timing van de financiering: de vuistregel is dat een VGS vooraf gefinancierd dient te worden om de middelen vlug beschikbaar te hebben en problemen in verband met ‘moral hazard’ te voorkomen. Bovendien zal dit wellicht de procyclische effecten voorkomen die met achteraf

gefinancierde stelsels in verband worden gebracht. In geval van nood mogen de middelen aangevuld worden met bijdragen achteraf;

Aard van de maatregelen op grond van het stelsel: De Commissie moedigt portefeuille-overdracht sterk aan voor zover dit praktisch uitvoerbaar en gerechtvaardigd is op het vlak van kosten en voordelen. Bij faillissement van een verzekeringsonderneming moet echter de uiteindelijke bescherming van de consument altijd worden gewaarborgd. Als alle andere middelen zijn uitgeput, dient het VGS minstens de verzekeringnemers en begunstigden te vergoeden voor hun verliezen.

De belangrijkste keuzemogelijkheden die de voorkeur van de Commissie genieten, zullen ter raadpleging worden voorgelegd aan alle betrokken partijen, met inbegrip van de lidstaten. De lidstaten zal worden gevraagd om opmerkingen in te dienen zodat de Commissie haar aanvankelijke bevindingen inzake de diverse beleidskeuzes kan bijsturen en mogelijk actualiseren. Een volgende effectbeoordeling zal bij de daaruit voortvloeiende voorstellen worden gevoegd en een uitvoeriger analyse geven van de diverse mogelijkheden voor de kenmerken van het VGS-opzet en tot slot de optimale combinatie kiezen voor een samenhangend beleidskader ten behoeve van een EU-wijde VGS-bescherming.

5. Verwachte effecten

Verzekeringnemers

Maatregelen op EU-niveau kunnen naar verwachting ten goede komen aan de verzekeringnemers door de bescherming te vergroten ingeval verzekeraars hun verplichtingen niet kunnen nakomen. De invoering van VGS in de hele EU zal anderzijds ook kosten voor de verzekeringnemers met zich meebrengen, aangezien de verzekeraars een gedeelte van hun bijdragen zullen doorrekenen aan de consumenten, waardoor de premies zullen stijgen.

Ter illustratie: als bijvoorbeeld (in vergelijking met een situatie zonder VGS) een VGS wordt opgezet in elke lidstaat, op basis van het “land van herkomst”-beginsel en voor levens- en schadeverzekeringen (tot het 99e percentiel en op basis van een scenario waarbij $PD=0,1\%$), dan zou de bijdrage van de verzekeringnemers in de EU voor de oprichting van fondsen 13 miljard EUR bedragen. Dit komt momenteel overeen met 1,24 % van de jaarlijkse bruto geboekte premies. Wanneer we dit streefniveau toepassen over bijvoorbeeld een periode van tien jaar, dan zou dit overeenstemmen met een jaarlijkse bijdrage van 0,124 % van de bruto geboekte premies door elke onderneming/verzekeringnemer die een bijdrage levert.

Deze fondsen dienen te worden beschouwd als aanvullende premies die de verzekeringnemers betalen om zich te verzekeren tegen de insolventie van hun verzekeraar. De betalingen van elke verzekeringnemer mogen ruwweg equivalent worden geacht met de verwachte waarde van de verliezen die zij vermijden indien hun verzekeraar in gebreke zou blijven.

De financiële kostprijs voor verzekeringnemers die deze bedragen vooraf betalen, kan worden berekend met de aanname van 6 % kapitaalkosten (in overeenstemming met de kwantitatieve effectbeoordelingen van Solvabiliteit II). Voor een VGS met een financieringsdotatie van 1,24 % van de jaarlijkse premies, zou dit overeenkomen met financiële kosten ten belope van 0,08 % van de jaarlijkse bruto geboekte premies.

Verzekeringsondernemingen

De EU-maatregel inzake VGS zal de verzekeraars op verschillende manieren beïnvloeden, afhankelijk van het feit of zij werkzaam zijn in lidstaten die reeds een VGS hebben of niet. In landen waar nog geen VGS is opgezet, vereist de invoering van een dergelijk stelsel dat de verzekeraars zelf de bijdragen betalen, indien ze deze extra kosten niet aan de consumenten zouden kunnen doorrekenen.

Voor verzekeraars, in tegenstelling tot verzekeringnemers, vormen deze bijdragen een financiële kost op zich (en geen vroegtijdige betaling) omdat de verliezen die de verzekeraars lijden bij een ingebrekeblijving alleen afhangen van het kapitaal en niet van de betaalde premies.

Belastingbetalers

De invoering van een VGS in alle lidstaten kan naar verwachting ten goede komen aan de belastingbetalers doordat ze hun geld niet hoeven aan te spreken indien hun verzekeraar in gebreke blijft. Op basis van bovenstaand praktisch voorbeeld zou dit de belastingbetalers in de vermelde periode tot 13 miljard EUR besparen. De EU-maatregel inzake VGS zal uiteenlopende gevolgen hebben voor de belastingbetalers naargelang deze al dan niet in een lidstaat wonen die reeds een VGS heeft.

Bestaande VGS-regelingen

De EU-maatregel zal van invloed zijn op bestaande VGS in de mate dat het op EU-niveau opgezette kader verschilt van het reeds bestaande nationale VGS-kader.

De meeste bestaande VGS zouden worden beïnvloed op het vlak van de omvang van de fondsen en sommige zouden ook elementen inzake financiering vooraf moeten invoeren. Voor sommige stelsels zou de geografische reikwijdte moeten worden aangepast en zou moeten worden overgeschakeld op het beginsel “staat van herkomst”. Enkele bestaande VGS zouden de reikwijdte van hun bescherming moeten uitbreiden tot levensverzekeringen of hun definitie van in aanmerking komende verzekerden moeten verruimen.

Midden- en kleinbedrijf (MKB)

De EU-maatregel kan naar verwachting ten goede komen aan kleine bedrijven doordat hun bescherming wordt verhoogd ingeval verzekeraars hun verbintenissen niet kunnen nakomen. Anderzijds zal de invoering van VGS-bescherming voor het MKB in de gehele EU van invloed zijn op het MKB, aangezien verzekeraars een gedeelte van hun bijdragen zullen doorrekenen aan het MKB, waardoor de premies stijgen. De betalingen van elk MKB kunnen ruwweg gelijk worden geacht aan de verwachte waarde van de verliezen die zij voorkomen als hun verzekeraar in gebreke zou blijven. Bovendien zal het effect op het MKB afhangen van het feit of de bedrijven in kwestie reeds in een nationaal kader door een bestaand VGS beschermd zijn.

Toezichthoudende overheden

De toezichthoudende overheden in de lidstaten die nog niet beschikken over een VGS kunnen betrokken worden bij de instelling daarvan en mogelijk ook beginnen met het beheer ervan, terwijl de overheden die reeds een VGS beheren ervoor dienen te zorgen dat het stelsel beantwoordt aan de voorgestelde kenmerken van opzet. Het effect op de toezichthoudende overheden zal uitvoeriger worden geanalyseerd in de effectbeoordeling bij de follow-up van het Witboek.

Internationaal effect

Het effect op verzekeraars in derde landen zal naar verwachting hetzelfde zijn als dat op verzekeraars in de EU en de EER.

Milieu

De milieueffecten zijn naar verwachting marginaal.

Economie

De voorgestelde beleidskeuzes zullen naar verwachting twee belangrijke voordelen opleveren voor de economie. Ten eerste zullen ze zorgen voor gelijke spelregels die concurrentievervalsing tussen binnenlandse en buitenlandse verzekeraars voorkomen. Ten tweede zullen ze het risico verkleinen dat verliezen op een minder dan optimale manier worden verhaald op de verzekeringnemers en belastingbetalers.

Sociale voorzieningen

De voorgestelde beleidskeuzes zullen het sociale welzijn verbeteren dankzij:

- een betere bescherming van de verzekeringnemers;
- een lager gebruik van het geld van de belastingbetalers;
- een betere herverdeling van de verliezen als gevolg van het in gebreke blijven van verzekeringsondernemingen.

6. Follow-upmaatregelen

De effectbeoordeling geeft duidelijk steun aan een juridisch bindende EU-oplossing voor VGS-bescherming op basis van minimale harmonisatie.

Zij vermeldt de voorkeuren van de Commissie, die duidelijk worden uiteengezet in het Witboek over verzekeringsgarantiestelsels. De Commissie zal alle betrokkenen verzoeken hun zienswijze over deze keuzemogelijkheden mee te delen. De Commissie zal de ontvangen feedback grondig beoordelen en er rekening mee houden wanneer zij het wetgevingsvoorstel indient. Bij het wetgevingsvoorstel zal een andere effectbeoordeling worden gevoegd.

In dat stadium worden specifieke toezichtmaatregelen vastgesteld.