

Toetsingskader verlenging garantie NHT

Inleiding

Op 1 juli 2003 is de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden (NHT) opgericht, nadat herverzekeraars en verzekeraars na de aanslagen op 11 september 2001 waren begonnen terrorismeschades uit te sluiten in hun polissen. Hierdoor werd terrorismeschade geen schade meer die op basis van reguliere schade- en levensverzekeringen kon worden gedekt.

Binnen de NHT leveren verzekeraars, herverzekeraars en de staat gezamenlijk een dekkingscapaciteit van €1 miljard per jaar. Als de aan een bepaald kalenderjaar toe te rekenen terrorismeschaden de dekkingscapaciteit van de NHT geheel hebben verbruikt, worden er ten aanzien van die schaden dus geen uitkeringen meer gedaan. Als de totale schade in een kalenderjaar minder dan €7,5 miljoen bedraagt, wordt de schade vergoed middels een 'franchise' die geldt voor verzekeraars, waardoor de NHT niet hoeft te worden aangesproken. De verzekeraar waar de claim is ingediend handelt dan zelf de schade af.

Eerder¹ is in het kader van beperking van de risico's binnen het garantiekader besloten om deze overheidsbetrokkenheid tot en met 2018 te laten doorlopen om deze per 1 januari 2019 te beëindigen. Op basis van onderstaande analyse is besloten de garantie te verlengen en elke 5 jaar te evalueren of het opportuun is de participatie van de staat in de NHT te beëindigen.

Probleemstelling

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?

Na de aanslagen van 11 september 2001 stopten herverzekeraars wereldwijd met het dekken van schades tengevolge van terrorisme, omdat zij tot het inzicht kwamen dat één aanslag tot uitkering van tientallen miljarden euro's zou kunnen verplichten, waarvan de kosten bovendien bij één of enkele (her)verzekeraars kan cumuleren. Vanwege het wegvallen van herverzekeringssdekking kozen verzekeraars ervoor terrorismeschade voor industrie en bedrijfsleven vanaf 2002 niet meer te dekken en overwogen zij hetzelfde te doen voor particulieren en het MKB. Door dit ontstane risico waren op korte termijn zelfs overheidsgaranties noodzakelijk om het stilvallen van het luchtverkeer te voorkomen. In reactie hierop is in Nederland de NHT is opgericht. Schadeverzekeraars hebben naar aanleiding van de oprichting van deze pooling constructie in hun verzekeringsovereenkomsten opgenomen dat schades als gevolg van terrorisme worden vergoed, voor zover dit ten laste van de NHT kan komen. De NHT zal niet meer aan verzekeraars uitkeren dan de jaarlijks beschikbare capaciteit van € 1 miljard.

De Nederlandse Staat is bij de oprichting van de NHT betrokken geweest en biedt ook verzekeringscapaciteit aan deze verzekeringspool aan. Bij de totstandkoming van de NHT werd de dekking van € 1 miljard in drie lagen opgebouwd: 1) de onderste laag van € 400 miljoen door Nederlandse verzekeraars; 2) de tweede laag van eveneens € 400 miljoen door internationale herverzekeraars; en 3) de bovenste laag van € 200 miljoen door de Staat. Het aandeel van de Staat is in de loop der jaren afgebouwd (via € 100 miljoen in 2005 tot € 50 miljoen in 2006), terwijl het aandeel van de Nederlandse verzekeraars ongewijzigd bleef. Dit betekende dat het aandeel van internationale herverzekeraars verhoogd werd tot € 550 miljoen.

Jaarlijks ontvangt de Staat premie van de NHT voor de verzekeringsdekking van € 50 miljoen die de Staat biedt. Op deze € 50 miljoen kan pas aanspraak gemaakt worden nadat de verzekeraars en herverzekeraars de eerste twee tranches a € 950 miljoen hebben uitgekeerd. Eerder is in het kader van beperking van de risico's binnen het garantiekader besloten om deze overheidsbetrokkenheid tot en met 2018 te laten doorlopen om deze per 1 januari 2019 te beëindigen.

Terrorismeschades blijven reëel. Het is daarom van belang dat de Staat blijft participeren in deze pool.

¹ Rijksbegroting 2015

Rol van de overheid

2. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? En waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en bijvoorbeeld niet op decentraal niveau?

Zowel de financiële stabiliteit, de economische infrastructuur als de financiële zekerheid van burgers waren door de ontstane situatie in het gedrang gekomen. Dit zijn onderwerpen waarvoor de overheid een (mede)verantwoordelijkheid draagt, zeker als er een situatie ontstaat waarin bedrijven en burgers door de ontstane omstandigheden zelfstandig niet in staat zijn de negatieve effecten tegen te gaan. De oorzaken van het probleem liggen bovendien bij de gehele (her)verzekeringsector, hetgeen een decentrale oplossing, voor zover die voorhanden is, onmogelijk maakt.

3. Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd?

Het terrorismerisico wordt door een eenmalige gebeurtenis zodanig groot en hoog ingeschat dat het niet meer in de markt te dekken is.

Het NHT-systeem heeft een belangrijke doelmatigheidswinst ten opzichte van de mogelijke alternatieven. Risico's zijn in de poolconstructie gespreid over vele partijen. Dit kan een neerwaarts effect op de premie hebben en stelt de verzekeringsmarkt en overheid beter in staat de financiële schok op te vangen die een grootschalige terroristische aanslag kan bewerkstelligen.

Dit zou anders zijn als een dekkingsplicht zou worden opgelegd of als de overheid zich overeenkomstig de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) tot compensatie zou verbinden. Verzekeraars zouden dan zeer hoge premies in rekening brengen om een eventuele schok te kunnen opvangen of de overheidsfinanciën zouden onverwachts met grote tegenvallers kunnen worden geconfronteerd. Nadeel is dat de uitkering uit de NHT gelimiteerd is tot €1 miljard. Hierdoor zal bij een zeer grote aanslag de overheid uiteindelijk toch impliciet aan de lat staan, omdat zij in laatste instantie alleen nog in staat zal zijn benadeelden schadeloos te stellen. Ook zou door het samengaan van meerdere verzekeraars in een 'pool' de mededinging kunnen worden verminderd. Een terugkeer naar de situatie van vóór 11 september 2001 zou daarom de voorkeur hebben als (her)verzekeraars ooit weer die bereidheid hebben.

De NHT is in zoverre effectief dat beoogde dekking van €1 miljard voor terrorismeschade thans wordt geboden. Het andere doel dat de NHT samen met de wijziging van de Noodwet financieel verkeer beoogde te bereiken, nl. het voorkomen dat verzekeraars in financiële problemen kunnen komen na een grootschalige aanslag, is ook bereikt. In de praktijk heeft de NHT nog geen uitkeringen gedaan, zodat er over de effectiviteit van de NHT als deze moet worden geactiveerd nog geen uitspraken kunnen worden gedaan. In algemene zin kan worden gesteld dat uitvoering van de NHT in handen is van de Vereende, die als verzekeraar met Wft-vergunning voldoende capaciteit kan mobiliseren en deskundigheid kan bieden als er na een grote terroristische aanslag massaal claims worden ingediend. Vooralsnog is er geen ervaring opgedaan met grootschalige uitkeringen door de NHT. De enige claims die in verband met terroristische aanslagen zijn ingediend, hadden betrekking op Nederlanders die in op een plek in het buitenland verbleven toen daar terroristische aanslagen plaatsgevonden. In die gevallen viel de geleden schade nog binnen de franchise van verzekeraars.

4. *Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?*

Er is geen andere voorziening die de verplichting die uit de NHT voortvloeit na een terroristische aanslag kan evenaren. De lopende levensverzekeringen die voor 2002 zijn afgesloten en waar terrorismedekking dus nog deel van uitmaakt, zullen maar voor een zeer beperkt deel van de schade soelaas bieden, en alleen voor zover de uitkeringsverplichting de draagkracht van de verzekeraars niet overtreft (als dat wel het geval is, kan de minister van Financiën de uitkeringsverplichting van de verzekeraars op grond van de bovengenoemde wijziging van de Noodwet financieel verkeer verlagen).

Daarnaast kan de Wts ook van toepassing worden verklaard op andersoortige rampen dan natuurrampen, zoals grote terroristische aanslagen. Nadeel is dat de rekening bij afwezigheid van een voorziening als de NHT volledig bij de staat komt te liggen. De Wts bepaalt bovendien dat schade die redelijkerwijs verzekeraar is, niet wordt vergoed. De Wts biedt ook minder zekerheid voor de getroffen en in die zin dat er per incident een uitkeringsplafond wordt ingesteld (doorgaans veel lager dan €1 miljard) en dat kan worden besloten bepaalde schade niet volledig te vergoeden.

Risico's en risicobeheersing

5. *Wat zijn de risico's van de regeling:*

- a. *Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?*
- b. *Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?*
- c. *Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?*

Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

- Het maximale risico voor de overheid van deze regeling is €50 miljoen per jaar (=jaarlijks plafond).

Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

- Het NHT-systeem heeft een belangrijke doelmatigheidswinst ten opzichte van de mogelijke alternatieven. Risico's zijn in de poolconstructie gespreid over vele partijen. Dit kan een neerwaarts effect op de premie hebben en stelt de verzekeringsmarkt en overheid beter in de staat de financiële schok op te vangen die een grootschalige terroristische aanslag kan bewerkstelligen.
- Dit zou anders zijn als een dekkingsplicht zou worden opgelegd of als de overheid zich overeenkomstig de Wet tegemoetkoming schade bij natuurrampen (Wts) tot compensatie zou verbinden. Verzekeraars zouden dan zeer hoge premies in rekening brengen om een eventuele schok te kunnen opvangen of de overheidsfinanciën zouden onverwachts met grote tegenvallers kunnen worden geconfronteerd.
- Van het instrument om middels subsidies bepaalde terrorismeverzekeringen betaalbaar te maken (vergelijk zorgtoeslag of landbouwschade door extreem weer) kan weinig effect worden verwacht, omdat het probleem niet zozeer de hoogte van premie is, maar veeleer het hoge en onvoorspelbare risico dat de verzekeraar loopt. Om die reden ligt risicospreiding, zoals dat binnen NHT plaatsvindt, meer voor de hand. Bovendien zijn aan een subsidieregeling hogere uitvoeringskosten verbonden en is het onwaarschijnlijk dat internationale herverzekeraars bereid zijn hun positie hierdoor aan te passen.

Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

- Het risico dat de overheid zal moeten uitkeren is klein vanwege meest senior risicodeel (laatste €50 mln van de €1 mrd). Ter illustratie, de totale schade voor de Belgische pool van de aanslagen in 2016 in Brussel was €118 mln).

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen?

De risico's voor de Staat zijn beperkt doordat de verzekeraars en herverzekeraars de eerste € 950 mln. van de dekkingcapaciteit garanderen en pas daarna de garantie van de Staat kan worden aangesproken. Bij de verlenging van de garantie per 1/1/2019 zal een tevens een begrotingsreserve worden aangehouden. Daarnaast probeert de Staat via het beleid het gebied van terrorismebestrijding de risico's op een terroristische aanslag te minimaliseren.

7. Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?

- De NHT heeft de rechtsvorm van een N.V. waarvan de door het Verbond van Verzekeraars opgerichte stichting NHT enig aandeelhouder is. De bedrijfsvoering van de NHT (evenals de indienstneming van de medewerkers) is in handen van de Vereende, een gespecialiseerde verzekeraar die gespecialiseerd is in moeilijk verzekerbare risico's.
- De rechten en verplichtingen die individuele verzekeraars en herverzekeraars en de staat jegens de NHT hebben zijn contractueel vastgelegd. In dit verband sluit het ministerie van Financiën jaarlijks met NHT een 'retrocession agreement', een volgens het gebruik in de herverzekeringsector in het Engels opgestelde overeenkomst waarin ook de hoogte van de te ontvangen premie voor het betreffende kalenderjaar is vastgelegd.
- De commerciële herverzekeraars ondertekenen eenzelfde overeenkomst met NHT.
- Het risico van de regeling is voor de Staat gemaximeerd op €50mln per jaar. Jaarlijks heeft de Staat de mogelijkheid het retrocession agreement niet te tekenen en de participatie in de NHT stop te zetten.

Vormgeving:

8. Heeft de regeling een meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?

Van het instrument om middels subsidies bepaalde terrorismeverzekeringen betaalbaar te maken (vergelijk zorgtoeslag of landbouwschade door extreem weer) kan weinig effect worden verwacht, omdat het probleem niet zozeer de hoogte van premie is, maar veeleer het hoge en onvoorspelbare risico dat de verzekeraar loopt. Om die reden ligt risicospreiding, zoals dat binnen NHT plaatsvindt, meer voor de hand. Bovendien zijn aan een subsidieregeling hogere uitvoeringskosten verbonden en is het onwaarschijnlijk dat internationale herverzekeraars bereid zijn hun positie hierdoor aan te passen.

9. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Hoe wordt de begrotingsreserve vormgegeven?

De premie wordt uiteindelijk betaald door individuele verzekeringnemers van schade- of levensverzekeringen. Het deel van de premie dat voor de NHT is bestemd, is inbegrepen in de premie die zij voor de gehele schade- of levensverzekering betalen, waarvan de NHT-dekking deel uitmaakt. De Staat heft een premie over het afgegeven garantiebedrag van € 50 mln. Deze middelen worden vanaf 2019 gestort in een begrotingsreserve.

Afhankelijk van de rato van de bruto premie-inkomsten die een verzekeraar heeft ten opzichte van de andere NHT-verzekeraars, wordt het aandeel bepaald dat de verzekeraar moet bijdragen aan de premies die de herverzekeraars en de staat ontvangen en aan de uitkeringen die moeten worden gedaan door verzekeraars als zich een terroristische aanslag voordoet. De staat ontvangt een premie die gelijk is aan die van de internationale herverzekeraars, waarbij de staat is vrijgesteld van het betalen van 10%-retourcommissie. Daarmee valt de premie dus iets hoger uit, terwijl het risico juist lager ligt. Hierdoor kunnen herverzekeraars geprikkeld worden om eventueel risico van de staat over te nemen. De premie voor een bepaald kalenderjaar wordt vlak voor het begin van dat kalenderjaar vastgesteld als percentage van het bedrag waarvoor de staat dekking verleent. Vanaf 2013 betreft het de volgende percentages.

2013: 3,0%
2014: 2,55%
2015: 2,15%
2016: 1,8%
2017: 1,75%
2018: 1,75%

10. Wordt een horizonbepaling gehanteerd (standaardtermijn is 5 jaar)?

De NHT wordt per 1/1/2019 gecontinueerd. Elke 5 jaar zal geëvalueerd worden of het opportuun is om de participatie van de staat te beëindigen.

11. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

Ongeveer 1 fte van de Vereende is toe te rekenen aan de NHT. Daarnaast laat de Vereende soms onderzoeken uitvoeren naar terrorisierisico's.

12. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?

De oprichting van de NHT komt voort uit de schok die 11 september 2001 teweeg heeft gebracht. Naarmate de tijd verstrijkt zal de perceptie van het risico op grote terroristische aanslagen wellicht veranderen en stabiliseren. Mogelijk kan over een aantal jaren met (her)verzekeraars in gesprek worden gegaan om te bezien of:

- het regulier verzekeren van terrorismeschaden binnen schade- en levensverzekeringen weer een optie is; en zo niet of
- het opportuun is de deelneming van de staat te beëindigen.

Hierbij zal het ook van belang zijn om naar ontwikkelingen in andere westerse landen te kijken, waar (her)verzekeraars een vergelijkbare perceptie van het terrorisierisico zullen hebben als van Nederland. Tot slot zou een verdere daling van de premie die de staat ontvangt een aanwijzing kunnen zijn dat verzekeraars een groeiende bereidheid hebben terrorisierisico's te dekken.