

Toetsingskader NHT

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 terrorismerisico's uit te sluiten in hun polissen. Hierdoor werd terrorismeschade geen schade meer die op basis van reguliere schade- en levensverzekeringen kan worden gedekt. Een bijzondere voorziening was dus gewenst.

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. Bij de oprichting werd de volgende verdeelsleutel overeengekomen:

- verzekeraars: €400 miljoen,
- herverzekeraars: €400 miljoen,
- Nederlandse staat: €200 miljoen.

Aanvankelijke afspraak was dat de Nederlandse staat zijn aandeel in de NHT volledig zou afbouwen. Om die reden werd afgesproken dat de premie van de staat iets hoger zou liggen dan die van de herverzekeraars om het voor herverzekeraars aantrekkelijk te maken tegen een lagere premie risico van de staat over te nemen. Dit heeft in zoverre gewerkt dat in 2005 het aandeel van de staat in 2005 naar €100 miljoen en in 2006 naar €50 miljoen kon worden teruggebracht. Daarna hebben de herverzekeraars aangegeven de participatie van de staat te willen laten voortzetten, omdat na een grote terroristische aanslag de verzekeraars en staat hun activiteiten en communicatie toch nauwgezet op elkaar moeten afstemmen en omdat betrokkenheid van de staat op prijs wordt gesteld. Eind 2006 heeft de minister van Financiën de verzekeraars te kennen gegeven met deze wens in te stemmen. Tot op heden heeft participatie van de staat zich op deze wijze voortgezet.

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 Verenigde Assurantiebedrijven Nederland (VAN), 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 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.

Benadeelden van terrorisme dienen een claim in bij hun eigen verzekeraar, die deze claims vervolgens kan indienen bij de NHT. De NHT kan dan te kennen geven dat:

- het geen schade betreft die onder de NHT-dekking valt (waarna de verzekeraar en claimant moeten uitmaken of het dan een schade betreft die op andere wijze door de polis wordt gedekt);
- de schade onder de franchise van verzekeraars valt (waarna de verzekeraar uitkeert aan de claimant);
- dat de schade onder de NHT-dekking valt (waarna de verzekeraar uitkeert aan de claimant en zelf regres heeft op de NHT);
- de schade slechts gedeeltelijk of niet wordt toegekend omdat het uitkeringsplafond is bereikt (waarna claimant zijn schade dus slechts gedeeltelijk of niet vergoed krijgt).

Uiteraard staan bij geschillen voor alle partijen de rechtsmiddelen open die het burgerlijk procesrecht biedt.

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 herverzekeringsdekking 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. Daarnaast ontstond het probleem dat herverzekeraars hun lopende contracten direct konden beëindigen, terwijl verzekeraars hierin door wetgeving in veel gevallen beperkt waren (overwegend bij levensverzekeringen). Hierdoor kwam een te groot financieel risico geheel bij individuele verzekeraars te liggen. Aan de andere kant zou bij het wegvallen van de dekking van het terrorismerisico de financiële zekerheid van burgers en bedrijven worden aangetast. Als reactie op deze ontwikkeling werd in een werkgroep bestaande uit het ministerie, de pensioen- en verzekeringskamer (thans opgegaan in DNB) en het Verbond van Verzekeraars tot twee maatregelen besloten:

- De oprichting van de NHT (per 1 juni 2003).
- Een aanpassing van de Noodwet financieel verkeer die het mogelijk maakt de polisvoorwaarden en de uitkeringsverplichting voor verzekeraars bij terrorismeschade aan te passen als verzekeraars hierdoor in financiële problemen zouden kunnen komen.

De NHT waarborgt nu vooral de zekerheid voor burgers en bedrijven op financiële schadeloosstelling. Diverse aanslagen en ontwikkelingen die na 11 september 2001 hebben plaatsgevonden (Londen, Madrid), hebben de verzekeraars en herverzekeraars alleen maar in hun opvatting kunnen sterken dat een volledige dekking van terrorismeschade binnen reguliere verzekeringen een te groot risico vormt. Wel is er in de laatste jaren door het uitblijven van grote terroristische aanslagen een afname in de premie zichtbaar. Het probleem dat verzekeraars door terrorismerisico's in financiële problemen zouden kunnen komen, kan thans als opgelost worden

beschouwd, niet alleen vanwege de wijziging van de Noodwet financieel verkeer, maar ook omdat verzekeraars in een steeds groter deel van hun polissen inmiddels de NHT-dekking hebben kunnen opnemen.

2. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en 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 lagen bovendien bij de gehele (her)verzekeringsector, hetgeen een decentrale oplossing, voor zover die voorhanden was, onmogelijk maakte.

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? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?

Het terrorismerisico werd door een eenmalige gebeurtenis zodanig groot en hoog ingeschat dat het niet meer in de markt te dekken was. Dat neemt niet weg dat overheidsbetrokkenheid bij het in standhouden van de NHT in de toekomst wellicht niet meer nodig is. Veel is in dat verband afhankelijk van de houding van de herverzekeraars die zich in het uiterste geval kunnen terugtrekken als de staat zijn deelname beëindigt.

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. 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.

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.

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 dan volledig bij de staat komt te liggen. De Wts bepaalt bovendien dat schade die redelijkerwijs verzekeraar is, niet wordt vergoed, zodat het bestaan van de NHT er – terecht – aan in de weg staat dat de Wts (in elk geval voor het eerste deel van de schade tot €1 miljard) kan worden toegepast. 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.

5. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

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 VAN, 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. Vooral nog 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.

6. Wat zijn de risico's van de regeling? Bijvoorbeeld, hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur of beheersingsmate? Wat is het totaalrisico van de regeling? 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?

Aangenomen moet worden dat het risico voor de staat door deelneming aan de NHT klein, maar zeker ook reëel is. De aanslagen in New York en Londen hebben in een kort tijdbestek plaatsgevonden en schades veroorzaakt die in Nederland ook de herverzekeringsdekking van de staat zouden hebben aangesproken. Daarnaast zijn wereldwijd diverse terroristische aanslagen uitgevoerd die vele mensenlevens hebben gekost en aanzienlijke schade hebben veroorzaakt. Regelmatig worden aanslagen verijdeld.

Opgemerkt moet wel worden dat de staat ook zonder de NHT uiteindelijk aan de lat zou staan als benadeelden van terrorisme niet schadeloos worden gesteld. In die zin creëert de NHT in zijn totaliteit geen extra risico voor de staat, maar houdt het de staat juist voor €950 miljoen uit de wind. De vraag is of dat op termijn ook voor de volle €1 miljard kan.

Van de overheidsgarantie gaat in theorie ook een prikkel uit voor het antiterrorismebeleid dat de staat voert. Dat beleid is immers relevant voor het risico dat de staat loopt op de garantie van €50 miljoen. Desalniettemin kan er, gelet op de veel grotere politieke, humanitaire en economische gevolgen die een grote aanslag verder kan hebben, niet van uit worden gegaan dat het garantierisico enige invloed heeft op de wijze waarop dit beleid wordt uitgevoerd.

7. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?

De premie wordt uiteindelijk betaald door individuele verzekeringsnemers 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. 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 iets hoger ligt dan die van de internationale herverzekeraars, 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 2010 betreft het de volgende percentages.

2010: 4,0%

2011: 3,5%

2012: 3,2%

2013: 3,0%

8. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

Ongeveer 1 fte van de VAN is toe te rekenen aan de NHT. Daarnaast laat de VAN soms onderzoeken uitvoeren naar terrorisme-risico's. De VAN belast de kosten (€200.000 à €250.000 per jaar) door aan de NHT die deze volgens bij de deelnemende verzekeraars in rekening brengt.

9. Wat is de einddatum van het risico?

De NHT kent geen einddatum. De (her)verzekeraars en de staat nemen dus elk jaar opnieuw een risico van €1 miljard op zich.

10. Hoe wordt informatie die nodig is om 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
- de dekkingcapaciteit van de NHT zou kunnen worden uitgebreid, en
- de deelneming van de staat kan worden beëindigd.

Hierbij zal het ook van belang zijn om naar ontwikkelingen in andere westerse landen te kijken, waar (her)verzekeraars een vergelijkbare perceptie van het terrorisme-risico 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 terrorisme-risico's te dekken.