



## COMMISSION DES ASSURANCES

Bruxelles, le 1er octobre 2002

**DOC C/2002/6**

### AVIS

émis par la Commission des Assurances concernant la position à prendre vis-à-vis des fonds dits de garantie, qui sont chargés de l'indemnisation des assurés en cas de liquidation de leur assureur.

La Commission a consacré une discussion au présent avis lors de ses séances des 23 mai, 4 juillet, 5 septembre et 26 septembre 2002.

La Commission tient à souligner préalablement combien elle a apprécié l'initiative du Ministre de solliciter, à ce stade encore précoce des consultations et négociations au niveau de l'U.E., l'avis des organes appropriés et en l'espèce de la Commission des Assurances.

—♦—

### I. POSITION DU PROBLEME

La question soumise aux Etats-membres émane du Comité des Assurances créé dans le cadre de l'Union européenne.

Le document soumis par le Comité des Assurances (MARKT/2061/01 - FR) contient trois questions ainsi qu'une prise de position de la délégation irlandaise.

Les questions sont les suivantes:

1. Considérez-vous que le manque actuel d'harmonisation en matière de fonds de garantie

## COMMISSIE VOOR VERZEKERINGEN

Brussel, 1 oktober 2002

**DOC C/2002/6**

### ADVIES

uitgebracht door de Commissie voor Verzekeringen betreffende de houding die moet worden aangenomen ten aanzien van de zogenaamde garantiefondsen belast met de vergoeding van de verzekerden in geval van liquidatie van hun verzekeraar.

De Commissie heeft aan dit advies een bespreking gewijd tijdens haar zittingen van 23 mei, 4 juli, 5 september en 26 september 2002.

De Commissie wenst vooraf te benadrukken hoezeer zij het initiatief van de Minister heeft geapprecieerd om in een nog vroeg stadium van de raadplegingen en onderhandelingen op EU-niveau reeds het advies van de daartoe geëigende organen, in casu de Commissie voor Verzekeringen, te raadplegen.

—♦—

### I. PROBLEEMSTELLING

De aan de Lidstaten voorgelegde vraag gaat uit van het in het kader van de Europese Unie opgerichte Verzekeringscomité.

Het document van het Verzekeringscomité (MARKT/2061/01 - FR) bevat drie vragen alsmede een stellingname van de Ierse delegatie.

De vragen luiden als volgt:

1. Vindt u dat het huidige gebrek aan harmonisatie inzake garantiefondsen in de verzekeringssec-



dans le secteur des assurances pose un problème?

2. Des quatre options présentées dans le document élaboré par la délégation irlandaise, laquelle jugez-vous la mieux adaptée au contexte communautaire?
3. À votre avis, la Commission doit-elle constituer un groupe de travail chargé d'engager la réflexion sur le sujet?

Le document de la délégation irlandaise (Annex to MARKT/2061/01 du 5 septembre 2001) rappelle que conformément à la troisième génération de directives dans le domaine des assurances, les engagements découlant de contrats conclus par une succursale ou en libre prestation de services doivent être respectés de la même manière, sans distinction de nationalité en ce qui concerne les assurés et les bénéficiaires.

En outre, ce document rappelle que la Directive (2000/17/CE) du 19 mars 2001 relative à l'assainissement et à la liquidation des entreprises d'assurances prescrit que les créances des preneurs d'assurance doivent être privilégiées par rapport aux créances des autres créanciers.

Toutefois, ce que les directives existantes ne prévoient pas, selon la délégation irlandaise, c'est un cadre commun pour le traitement des créances des preneurs d'assurances en cas de faillite d'une entreprise d'assurances. C'est à la lumière de cela que certains Etats-membres ont pris des mesures visant à protéger leurs assurés. Le problème, qui se pose toutefois, est que de telles mesures pourraient compromettre le fonctionnement du marché européen de l'assurance.

Une enquête parmi les Etats-membres a fait apparaître que la plupart des Etats-membres ne disposent pas d'un système de protection des assurés et que les systèmes existants varient considérablement d'un Etat-membre à un autre. Dix des seize pays interrogés ne disposent pas d'un fonds de garantie en cas d'insolvabilité. Un certain nombre de pays, dont les pays du Benelux et l'Italie, prévoient toutefois une intervention du fonds de garantie automobile en cas de faillite de l'assureur. En Belgique existe également le Fonds de Garantie pour les Accidents du Travail. La Fin-

tor een probleem vormt?

2. Welke van de vier opties die worden voorgesteld in het document dat door de Ierse delegatie is opgesteld, vindt u het meest aangepast aan de communautaire context?
3. Moet de Commissie naar uw mening een werkgroep oprichten om overleg te plegen over dit onderwerp?

Het document van de Ierse delegatie (Annex to MARKT/2061/01 van 5 september 2001) herinnert eraan dat overeenkomstig de derde generatie van verzekeringsrichtlijnen de verbintenissen die voortvloeien uit contracten die werden gesloten door een bijkantoor of in vrije dienstverrichting op dezelfde wijze moeten worden nageleefd, zonder onderscheid van nationaliteit wat de verzekerden en de begunstigten betreft.

Daarnaast wordt door dit document in herinnering gebracht dat de Richtlijn (2000/17/EG) van 19 maart 2001 betreffende de sanering en de liquidatie van verzekeringsondernemingen voorschrijft dat aan de vorderingen van verzekeringnemers voorrang moet worden gegeven boven de vorderingen van andere schuldeisers.

Waar echter de bestaande richtlijnen niet in voorzien, is, aldus de Ierse delegatie, een gemeenschappelijk kader voor het behandelen van de vorderingen van verzekeringnemers in geval van faillissement van een verzekeringsonderneming. In het licht daarvan hebben sommige Lidstaten maatregelen tot bescherming van hun verzekerden genomen, maar het probleem is dat zulke maatregelen nadeel zouden kunnen berokkenen aan de werking van de Europese verzekeringsmarkt.

Uit een enquête onder de Lidstaten is gebleken dat de meeste Lidstaten niet over een stelsel tot bescherming van de verzekerde beschikken, en dat tussen de bestaande stelsels grote verschillen bestaan. Tien van de zestien ondervraagde landen hebben geen insolventiegarantiefonds. Een aantal landen, waaronder de Benelux-landen en Italië, voorzien echter wel in een tussenkomst van hun motorwaarborgfonds in geval van faillissement van de verzekeraar. In België, bestaat ook een waarborgfonds voor Arbeidsongevallen. Finland heeft een stelsel voor de verplichte verzekeringen



lande connaît un système qui est valable pour les assurances obligatoires (vie et non-vie) et la France pour les assurances de personnes. En Irlande et en Norvège le système de garantie ne couvre que l'assurance non-vie. Seuls l'Espagne et le Royaume-Uni ont des plans tant en vie qu'en non-vie. Entre les pays qui ont des systèmes de garantie spécifiques, les différences sont considérables, notamment sur le plan du financement (p.e. ex ante ou ex post).

—♦—

## II. ANTÉCÉDENTS

Vis-à-vis de cette situation, il existe quatre approches possibles (ne rien faire; formuler des principes généraux sous forme de "principes communautaires" ou de "principes nationaux"; prescrire des niveaux minima de protection et enfin, prescrire un "policyholder protection scheme" qui soit entièrement harmonisé).

Un *représentant de l'administration* communique que lors d'une première discussion avec la Commission européenne sur la question de savoir laquelle de ces quatre options est la meilleure, les délégations des Etats-membres ont déjà rejeté la quatrième option (Harmonised EU Policyholder Protection Scheme). Les trois autres options ont chacune leurs partisans.

La délégation belge a déclaré que si la Commission européenne entend poursuivre le projet, la Belgique opérerait pour des principes généraux imposés par l'Europe. La Commission européenne a également reçu un exposé détaillé sur le système de protection de dépôts vis-à-vis des établissements de crédit tel qu'il a été introduit en Belgique.

Par ailleurs, il convient de ne pas perdre de vue que la législation belge en matière d'assurance accidents du travail prévoit également un système de garantie.

—♦—

Dans le secteur des accidents du travail, l'article 58 § 1er 3° de la loi du 10 avril 1971 précise que le Fonds a pour mission d'accorder la réparation en matière d'accidents du travail conformément aux dispositions de la loi ... lorsque l'entreprise d'assurances reste en défaut de s'acquitter.

(leven en niet-leven) en Frankrijk voor de persoonsverzekeringen. Ierland en Noorwegen hebben een garantiestelsel dat enkel de verzekering niet-leven dekt. Alleen Spanje en het Verenigd Koninkrijk hebben schema's zowel in leven als in niet-leven. Onder de landen die specifieke garantiestelsels hebben, zijn de verschillen aanzienlijk, onder meer op het gebied van de financiering (vb. ex ante of ex post).

—♦—

## II. ANTECEDENTEN

Ten aanzien van een dergelijke situatie zijn er vier benaderingswijzen mogelijk (niets doen; het formuleren van algemene beginselen in de vorm van "communautaire beginselen" of "nationale beginselen"; minimum beschermingsniveaus voorschrijven en tenslotte het voorschrijven van een volledig geharmoniseerd "policyholder protection scheme").

Een *vertegenwoordiger van de administratie* deelt mee dat bij een eerste gesprek met de Europese Commissie aangaande de hierboven genoemde rondvraag, de vertegenwoordigingen van de Lidstaten alvast de vierde optie (Harmonised EU Policyholder Protection Scheme) verworpen hebben. De overige drie opties hebben elk hun voorstanders.

De Belgische delegatie heeft meegedeeld dat indien de Europese Commissie wil verdergaan met het project, België dan opteert voor algemene beginselen opgelegd door Europa. Aan de Europese Commissie werd eveneens een gedetailleerde uitleg gegeven nopens de in België ten aanzien van de kredietinstellingen ingevoerde depositobeschermingsregeling.

Overigens mag niet uit het oog worden verloren dat ook de Belgische wetgeving inzake arbeidsongevallenverzekering voorziet in een garantiestelsel.

—♦—

In de sector van de arbeidsongevallen bepaalt artikel 58 § 1, 3° van de wet van 10 april 1971 dat het Fonds als opdracht heeft de schadeloosstelling inzake de arbeidsongevallen toe te kennen overeenkomstig de bepalingen van de wet .....wanneer de verzekeringsonderneming ter-



zake in gebreke blijft.

L'article 58 ter de la même loi inséré par la loi du 29 avril 1996 et modifié par la loi du 10 août 2001 ajoute que le financement des missions du Fonds est supporté par la gestion globale de la sécurité sociale à l'exception des opérations visées à l'article 58 § 1er ... 3° dans la mesure où le Fonds accorde la réparation lorsque l'entreprise d'assurances est restée en défaut. Dans cette occurrence, le Fonds constitue des fonds de réserve dans le régime de la capitalisation.

Par ailleurs, l'art. 60 de la loi du 10 avril 1971 tel que complété par la loi du 10 août 2001 précitée précise qu'au titre de garantie pour la récupération à charge de l'entreprise d'assurances restée en défaut, celle-ci constitue à la 1ère demande du Fonds une garantie bancaire dont les conditions sont déterminées par le Roi.

L'arrêté royal du 10 novembre 2001 prévoit une garantie bancaire permanente et une garantie spécifique pour l'entreprise d'assurances qui ne satisfait pas à ses obligations.

Chaque entreprise d'assurance constitue à la première demande du Fonds une garantie bancaire de 371.840,20 pour l'exercice dans lequel l'entreprise d'assurances pratique pour la première fois l'assurance accidents du travail en Belgique. Pour les exercices qui suivent, la garantie bancaire est égale à 50 % du total annuel le plus élevé perçu pendant les trois dernières années au titre de prime ou de cotisation sans que le montant ne puisse être inférieur à 371.840,29 et supérieurs à 1.363.414,39 .

Lorsqu'il est constaté que l'entreprise d'assurance ne satisfait pas à une de ses obligations légales et réglementaires, celle-ci constitue à la première demande du Fonds pour un délai de 1 an une garantie bancaire supplémentaire qui représente au maximum 2 x les prestations (frais, indemnités d'incapacité temporaire de travail, indemnités d'incapacité permanente, rentes et capitaux) du dernier exercice payées par l'entreprise d'assurance.

Artikel 58 ter van dezelfde wet, opgenomen door de wet van 29 april 1996 en gewijzigd door de wet van 10 augustus 2001, voegt eraan toe dat de financiering van de opdrachten van het Fonds voor Arbeidsongevallen wordt gedragen door het globaal beheer van de sociale zekerheid, met uitzondering van de verrichtingen bedoeld in artikel 58 § 1... 3°, voor zover het Fonds voor Arbeidsongevallen de schadeloosstelling toekent wanneer de verzekeringsonderneming in gebreke is gebleven. Voor deze verrichtingen vestigt het Fonds voor Arbeidsongevallen reservefondsen in het kapitalisatieregime.

Voorts preciseert artikel 60 van de wet van 10 april 1971 zoals aangevuld door de voornoemde wet van 10 augustus 2001, dat als waarborg voor dit verhaal op de in gebreke zijnde verzekeringsonderneming, deze op het eerste verzoek van het Fonds voor Arbeidsongevallen een bankgarantie vestigt volgens de voorwaarden bepaald door de Koning.

Het koninklijk besluit van 22 februari 1991 houdende algemeen reglement betreffende de controle van de verzekeringsondernemingen van 10 november 2001 voorziet in een vaste bankgarantie en een specifieke garantie voor de verzekeringsonderneming die niet aan haar verplichtingen voldoet.

Elke verzekeringsonderneming vestigt op het eerste verzoek van het Fonds een bankgarantie die 371.840,20 bedraagt voor het dienstjaar waarin de verzekeringsonderneming voor het eerst de arbeidsongevallenverzekering in België uitoefent. Voor de daaropvolgende dienstjaren is de bankgarantie gelijk aan 50 % van het hoogste jaartotaal dat tijdens de laatste drie jaar aan premies of bijdragen is geïnd zonder dat het bedrag minder dan 371.840,29 en meer dan 1.363.414,39 mag bedragen.

Wanneer wordt vastgesteld dat de verzekeringsonderneming aan één van haar wettelijke en reglementaire verplichtingen niet voldoet, vestigt zij bij het eerste verzoek van het Fonds en voor een termijn van één jaar een bijkomende bankgarantie die maximaal tweemaal de door de verzekeringsonderneming betaalde uitkeringen (kosten, vergoedingen voor tijdelijke arbeidsongeschiktheid, vergoedingen voor blijvende arbeidsongeschiktheid, renten en kapitalen) van het laatste boek-



jaar bedraagt.

Le protocole signé le 18 février 2002 entre le Fonds et l'Office de Contrôle des assurances prévoit que l'OCA informe le FAT des mesures prises en cas de problèmes financiers d'une entreprise pratiquant l'assurance contre les accidents du travail afin que le FAT puisse exiger le cas échéant de cette entreprise la constitution de la garantie bancaire précitée.

Pour une étude approfondie de la problématique des avantages et inconvénients des systèmes de garantie de dépôts, il est renvoyé à une publication de l'Insurance and Private Pensions Unit de TAKAHIRO YASUI, Policyholder Protection Funds: Rationale and Structure, 2001.

(Insurance and Private Pensions Compendium For Emerging Economies, Book 1, Part 1: 2) b, disponible sur le site web [www.oecd.org/daf/insurance-pensions/](http://www.oecd.org/daf/insurance-pensions/).)

Dans la conclusion de cette étude il est précisé que:

"The establishment of policyholder protection funds (i.e. general funds) is clearly beneficial in promoting the protection of policyholders, supplementing insurance supervision in the event of insurer insolvency.

However, there are also drawbacks that cannot be neglected, which perhaps accounts for the fact that only a limited number of countries have introduced such funds.(...)

(...)

When established, policyholder protection funds should be designed carefully to minimise any drawbacks, particularly the moral hazard problem and the burden on soundly managed member companies. However, the actual structure of the existing funds can differ considerably in various important aspects such as coverage, functions, funding and governance."

### III. POSITIONS

1. Les fonds de garantie du secteur de l'assurance sont diffusés de façon typique et sont utilisés également dans les pays qui sont traditionnellement

Het protocol dat op 18 februari 2002 tussen het Fonds voor Arbeidsongevallen en de Controle-dienst voor de Verzekeringen werd afgesloten, bepaalt dat de CDV het FAO inlicht over de maatregelen die worden genomen in geval van financiële problemen van een onderneming die de arbeidsongevallenverzekering uitoefent, zodat het FAO in voorkomend geval van deze verzekeringsonderneming de vestiging van de voornoemde bankgarantie kan eisen.

Voor een grondige studie van de problematiek van de voor- en nadelen van depositogarantiestelsels kan worden verwezen naar een publicatie van de Insurance and Private Pensions Unit van TAKAHIRO YASUI, Policyholder Protection Funds: Rationale and Structure, 2001.

(Insurance and Private Pensions Compendium For Emerging Economies, Book 1, Part 1: 2) b, beschikbaar op website [www.oecd.org/daf/insurance-pensions/](http://www.oecd.org/daf/insurance-pensions/).)

In de conclusie van deze studie lezen wij als volgt:

" The establishment of policyholder protection funds (i.e. general funds) is clearly beneficial in promoting the protection of policyholders, supplementing insurance supervision in the event of insurer insolvency.

However, there are also drawbacks that cannot be neglected, which perhaps accounts for the fact that only a limited number of countries have introduced such funds.(...)

(...)

When established, policyholder protection funds should be designed carefully to minimise any drawbacks, particularly the moral hazard problem and the burden on soundly managed member companies. However, the actual structure of the existing funds can differ considerably in various important aspects such as coverage, functions, funding and governance."

### III. STANDPUNTEN

1. Garantiefondsen in de verzekeringssector worden op typische wijze gepropageerd en worden ook toegepast in de landen die traditioneel aanleunen



proches ou qui souhaitent désormais être proches d'un modèle plutôt anglo-saxon d'un marché d'assurance plus concurrentiel. Les marchés concurrentiels entraînent inévitablement des faillites de certains participants au marché. Dans un modèle de marché qui veut être tout à fait concurrentiel, mais où on est néanmoins d'avis que les assurés ne peuvent pas être victimes du risque d'insolvabilité, la solution indiquée consiste en une formule de solidarisation de ce risque moyennant la création de fonds de garantie financés (en grande partie du moins) par le secteur de l'assurance.

Dans les pays où, dans le fil de la tradition de l'Europe continentale, la préférence est donnée à la prévention du risque d'insolvabilité, et qui, à cet effet, mettent l'accent plutôt sur l'importance d'une surveillance prudentielle étatique qui soit dynamique et responsable, la nécessité des systèmes de garantie est estimée moins importante. Ils sont traités de façon plutôt critique et sont considérés notamment comme étant contraires à la saine concurrence.

Ceci ne veut pas dire que dans les pays de la tradition de l'Europe continentale il n'y a pas de risque d'insolvabilité des entreprises contrôlées. Il est indéniable qu'aucun appareil de contrôle, pour ingénieux qu'il soit, n'est à l'abri de pratiques intentionnellement trompeuses ou frauduleuses.

Ainsi, dans le secteur des établissements de crédit, tant sur le plan de l'Union européenne (voir directive 2000/12 CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et directive 2001/24 CE du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 concernant l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit) qu'en Belgique (voir article 110 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit) l'opportunité et la nécessité de la création d'un fonds dit de garantie de dépôts destiné à protéger du moins les personnes privées (pas les entreprises) (actuellement en Belgique) contre l'insolvabilité (...) de l'établissement de crédit, ne sont pas mises en doute.

Rappelons que le système de protection de dépôts instauré en vertu de la loi relative aux établissements de crédit de 1993, protège l'investisseur privé à concurrence d'un montant maximum de

of voortaan willen aanleunen bij een Angelsaksisch getint model van een meer competitieve verzekeringsmarkt. Competitieve markten gaan onvermijdelijk gepaard met faillissementen van sommige van de marktdeelnemers. In een marktmodel dat geheel competitief wil zijn, maar waarin men toch van oordeel is dat de verzekerden niet het slachtoffer mogen worden van het insolventierisico, is een formule van solidarisering van dit risico via de oprichting van door de verzekeringssector (of althans door een relevant deel ervan) gefinancierde garantiefondsen de aangewezen oplossing.

In landen die in de lijn van de Continentaal-Europese traditie de voorkeur geven aan de preventie van insolventierisico's en die ten dien einde het accent meer leggen op het belang van een slagvaardig en verantwoordelijk prudentieel overheidstoezicht, wordt de noodzaak van garantiestelsels minder scherp gevoeld. Deze worden eerder kritisch benaderd en als nadelig beschouwd voor een gezonde concurrentie.

Dit betekent niet dat er in de landen van de Continentaal-Europese traditie geen gevaar van insolventie van gecontroleerde ondernemingen zou bestaan. Het valt niet te loochenen dat geen enkel controleapparaat, hoe vernuftig ook, bestand is tegen opzettelijk misleidende of frauduleuze praktijken.

Zo werd in de sector van de kredietinstellingen, zowel op het vlak van de Europese Unie (zie de richtlijn 2000/12 EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen en de richtlijn 2001/24 EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende de sanering en de liquidatie van kredietinstellingen) als op Belgisch niveau (zie artikel 110 van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen) niet getwijfeld aan de wenselijkheid en de noodzaak tot oprichting van een zogenaamd depositogarantiefonds, dat op zijn minst de particulieren (niet de ondernemingen) beschermt (actueel in België) tegen de insolventie (...) van de kredietinstelling.

Ter herinnering, het depositobeschermingsstelsel dat op grond van de kredietinstellingenwet van 1993 werd opgericht, beschermt de particuliere belegger tot een maximumbedrag van 20.000 euro.



20.000 euro. Il n'y a pas de franchise, mais il est prévu un plafond d'intervention par client.

Toutefois, toute la question de l'opportunité de créer des systèmes de garantie en faveur des assurés, doit probablement être abordée d'une autre façon dans les pays appartenant à la tradition de l'Europe continentale.

2. Il n'est pas nécessaire de rappeler ici de quelle manière les garanties et la surveillance de la solvabilité des entreprises d'assurances ont été organisées par les directives européennes.

A cet égard, il peut être renvoyé aux mesures qui ont été prises récemment pour renforcer cette surveillance:

- la Directive 2002/12/CE du 5 mars 2002 relative au renforcement de la surveillance dans les assurances vie;
- la Directive 2002/13 du 5 mars 2002 relative au renforcement de la surveillance dans les assurances non-vie.
- la Directive (98/78/CE) du 27 octobre 1998 sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurances faisant partie d'un groupe d'assurances;

Il convient de porter une attention particulière à la Directive récente (2000/17/CE) du 19 mars 2001 relative à l'assainissement et la liquidation des entreprises d'assurances (qui doit être transposée dans les droits nationaux des Etats-membres pour le 20 avril 2003 au plus tard).

Cette directive, qui concerne principalement la compétence et l'exécution des jugements en matière de procédures de solvabilité, contient également des règles visant à protéger les créances d'assurance.

Par ailleurs, la loi de contrôle belge prévoit déjà à l'heure actuelle, en faveur des assurés et des bénéficiaires, un privilège sur les valeurs représentatives des provisions techniques.

Par ailleurs, au sein de la Commission européenne, différents projets destinés à améliorer la solvabilité des entreprises sont en cours. (ex.: les travaux dans le cadre de "Solvabilité 2", préparation d'une directive relative à la surveillance des

Een franchise is niet voorzien maar er is wel een plafond van tussenkomst per cliënt voorzien.

Maar de gehele vraag naar de wenselijkheid van garantiestelsels voor verzekerden dient wellicht anders benaderd te worden in de landen die tot de Continentaal-Europese traditie behoren.

2. Het is niet nodig er hier aan te herinneren op welke wijze de waarborgen van en het toezicht op de solvabiliteit van de verzekeringsondernemingen door de Europese richtlijnen werd ingericht.

In dit verband kan worden verwezen naar de maatregelen die onlangs werden genomen tot versterking van dit toezicht:

- de Richtlijn 2002/12/EG van 5 maart 2002 inzake de versterking van het toezicht in de levensverzekeringen ;
- de Richtlijn 2002/13/EG van 5 maart 2002 inzake de versterking van het toezicht in de niet-levensverzekeringen.
- de Richtlijn (98/78/EG) van 27 oktober 1998 betreffende het aanvullend toezicht op verzekeringsondernemingen in een verzekeringsgroep.

In het bijzonder moet ook geattendeerd worden op de recente Richtlijn (2000/17/EG) van 19 maart 2001 betreffende de sanering en de liquidatie van verzekeringsondernemingen (waaraan het nationaal recht van de Lidstaten dient te worden aangepast tegen 20 april 2003).

Deze richtlijn, die voornamelijk betrekking heeft op de bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van vonnissen inzake insolventieprocedures, bevat ook regels tot bescherming van de vorderingen uit verzekeringscontracten.

De Belgische controlewet voorziet nu overigens reeds in een collectief voorrecht van de verzekerden en begunstigen op de dekkingswaarden van de technische voorzieningen.

Voorts staan in de schoot van de Europese Commissie verschillende projecten op stapel, die er moeten toe leiden de solvabiliteit van de ondernemingen te verbeteren. (vb.: de werkzaamheden in het kader van "Solvabiliteit 2", voorbereiding van



conglomérats financiers, préparation d'un cadre légal pour la réassurance, amélioration de la transparence des normes comptables, I.A.S., introduction des "International Accounting Standards")

3. Au niveau de la Belgique, la protection de la solvabilité des entreprises a été renforcée encore davantage.

L'attention est attirée sur le fait que, outre la mise en œuvre au niveau national des directives européennes, la Belgique est allée encore plus loin dans la protection des assurés. En effet, au-delà de critères stricts à respecter en matière de marge de solvabilité, elle impose aux entreprises d'assurer la rentabilité par catégorie de produits. Cela signifie que pour chacune des catégories de produits, les soldes technico-financiers bruts et nets doivent être positifs. (Loi du 9/7/1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, arrêté royal du 22/2/1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances, communications D102 et D104 de l'Office de Contrôle des Assurances).

Ces obligations de solvabilité et de rentabilité sont soumises à des règles strictes et sont contrôlées par l'Office de Contrôle des Assurances.

On peut également noter que, bien que la marge de solvabilité soit déjà calculée de façon très prudente, on constate que, pour les entreprises soumises au contrôle de l'OCA, la marge effectivement constituée dépasse très largement la marge à constituer théorique (en moyenne, la marge constituée est deux fois et demi supérieure à la marge à constituer).

En outre, les entreprises d'assurances doivent constituer des provisions techniques pour faire face aux obligations qui leur incombent pour l'exécution des contrats d'assurance qu'elles ont souscrits.

Les provisions techniques qui représentent un poste du passif (dette future découlant des sinistres qui se produiront) doivent être représentées par des actifs équivalents appartenant en pleine propriété à l'entreprise d'assurances (art. 16, § 2). La loi du 9 juillet 1975 réglemente strictement les valeurs qui peuvent être admises en représentation des provisions techniques. L'ensemble des

een richtlijn over het toezicht op financiële conglomeraten, voorbereiding van een wettelijk kader voor de herverzekering, verbetering van de transparantie van de boekhoudkundige normen, I.A.S., invoering van de zogenaamde "International Accounting Standards")

3. Op Belgisch niveau werd de bescherming van de solvabiliteit van de ondernemingen nog versterkt.

De aandacht wordt er op gevestigd dat België op het gebied van de bescherming van de verzekerden nog verdergaat dan de invoering op nationaal niveau van de Europese richtlijnen. Want naast de strikte criteria die inzake de solvabiliteitsmarge gelden, moeten de verzekeringsondernemingen in ons land ook de rendabiliteit per categorie producten veilig stellen. Dit betekent dat de bruto en netto technisch-financiële saldi voor elke categorie producten positief moeten zijn (Wet van 9/7/1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, koninklijk besluit van 22/2/1991 houdende algemeen reglement betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen, mededelingen D.102 en D.104 van de Controledienst voor de Verzekeringen).

Deze verplichtingen inzake solvabiliteit en rendabiliteit worden streng geregeld en gecontroleerd door de Controledienst voor de Verzekeringen.

Hoewel de solvabiliteitsmarge reeds uiterst voorzichtig wordt berekend, wordt voor de door de CDV gecontroleerde ondernemingen toch vastgesteld dat de werkelijk samengestelde marge de theoretische samen te stellen marge ruimschoots overschrijdt (doorgaans is de samengestelde marge twee en een half maal hoger dan de samen te stellen marge).

Bij dit alles mag uiteraard niet vergeten worden dat de verzekeringsondernemingen technische voorzieningen moeten samenstellen om hun verplichtingen na te komen voor de uitvoering van de verzekeringsovereenkomsten die ze hebben gesloten.

De technische voorzieningen die een passiefpost zijn (toekomstige schuld die voortvloeit uit de schadegevallen die zich zullen voordoen) moeten worden gedekt door gelijkwaardige activa die in volle eigendom aan de verzekeringsonderneming toebehoren (artikel 16 § 2). De wet van 9 juli 1975 regelt de waarden die de technische voorzieningen





valeurs représentatives des provisions techniques forme un patrimoine spécial réservé par priorité à l'exécution des engagements envers les assurés ou bénéficiaires d'assurance. Cette disposition crée un véritable privilège au profit des assurés. (article 18)

4. Selon les *représentants des entreprises d'assurances* dans les circonstances décrites, l'ajout d'un régime de fonds de garantie en cas d'insolvabilité conduirait à une distorsion de concurrence et à d'autres conséquences fâcheuses:

a. Un risque de distorsion de concurrence

Les obligations dont il est question dans le paragraphe précédent (constitution d'une marge de solvabilité, rentabilité à assurer par catégorie de produits) représentent une charge financière non négligeable pour les entreprises d'assurances belges. Il ne serait pas normal qu'elles doivent en outre cotiser à ce fonds de garantie. Le double emploi signalé plus haut engendrerait une pénalisation inacceptable sur le plan de la concurrence pour les entreprises d'assurances soumises à la loi belge par rapport à leurs concurrentes établies dans des Etats dont les exigences sont moins sévères sur le plan du contrôle. On ne peut pas imaginer que la volonté du législateur européen soit de pénaliser les Etats qui ont fait montre de plus de prudence.

b. Un risque de déresponsabilisation

La création d'un tel fonds contribuerait à déresponsabiliser les acteurs concernés (gestionnaires des entreprises d'assurances, intermédiaires d'assurances, autorités de contrôle, voire même les assurés qui pourraient être enclins à perdre de vue les critères objectifs de solidité financière des entreprises, et privilégier celles aux tarifs les plus bas). Et s'il est vrai que ce fonds offrirait une garantie supplémentaire aux assurés, il risquerait de faire supporter aux entreprises les plus prévoyantes, les conséquences des choix plus risqués d'autres entreprises. Ceci aboutirait à une déresponsabilisation de ces entreprises.

c. Une trop grande diversité de risques

mogen dekken. De gezamenlijke dekkingswaarden van de technische voorzieningen vormen een bijzonder vermogen dat bij voorrang is voorbehouden ter nakoming van de verbintenissen tegenover de verzekerden of begunstigten van verzekeringen. Deze bepaling creeert een werkelijk voorrecht ten gunste van de verzekerden. (artikel 18)

4. Naar het oordeel van de *vertegenwoordigers van de verzekeringsondernemingen* zou in de beschreven omstandigheden, het toevoegen van een regime van insolventiewaARBorgfonds tot een distorsie van de mededinging en andere nadelige gevolgen leiden :

a. Gevaar van concurrentieverstoring

De in de vorige paragraaf vermelde verplichtingen (samenstelling van een solvabiliteitsmarge, opgelegde rendabiliteit per categorie producten) vormen een zware financiële belasting voor de Belgische verzekeringsondernemingen. Het zou dan ook niet logisch zijn dat ze daarnaast ook nog hun bijdrage zouden moeten leveren aan dit garantiefonds. De eerder vermelde dubbele belasting zou de verzekeringsondernemingen die aan de Belgische wet onderworpen zijn op een onaanvaardbare wijze benadelen ten opzichte van hun concurrenten in de Lidstaten met een minder strak controlebeleid. Het kan toch niet de bedoeling zijn van de Europese wetgever om de staten af te straffen die blijk hebben geven van meer voorzichtigheid.

b. Een risico van deresponsabilisering

De oprichting van zo'n fonds zou de betrokken actoren alleen maar deresponsabiliseren (zaakvoerders van de verzekeringsondernemingen, verzekeringstussenpersonen, toezichthoudende autoriteiten, zelfs de verzekerden die ertoe zouden neigen de objectieve maatstaven van financiële soliditeit van de ondernemingen uit het oog te verliezen, en criteria zoals die van de laagste tarieven zouden vooropstellen). En hoewel dit fonds een bijkomende garantie zou bieden aan de verzekerden, zou het ertoe kunnen leiden dat de meest vooruitziende ondernemingen moeten opdraaien voor het risicogedrag van andere ondernemingen. Dit zou uiteindelijk tot een deresponsabilisering van deze ondernemingen leiden.

c. Een te grote risicodiversiteit



Etant donné la grande diversité des risques couverts par les différentes entreprises d'une part, ainsi que le caractère « monorisque » de certaines d'entre elles d'autre part, ne serait-il pas inéquitable de faire supporter la prise en charge des conséquences de la mise en liquidation d'une entreprise par l'ensemble des entreprises d'assurances et de leurs assurés?

d. Une solution coûteuse pour tous les acteurs.

La mise en place d'un fonds de garantie serait une solution coûteuse. Ce sont les entreprises d'assurances qui devront le financer, les entreprises solides et prévoyantes payant pour celles qui prendraient plus de risques. In fine, ces coûts seraient inévitablement répercutés sur les primes payées par les assurés. Ce sont donc eux qui paieraient pour des assureurs moins prudents.

Il est donc bien plus équitable d'appliquer strictement les règles préventives en vigueur afin d'éviter toute faillite d'une entreprise d'assurances, que de prévoir un fonds de garantie.

La Commission des Assurances est tentée d'adhérer à cette approche.

Elle est d'avis qu'il serait injustifié d'imposer aux Etats-Membres un système de garantie sans examen approfondi préalable et notamment sans tenir compte des différences existantes entre les Etats-Membres quant à la portée et l'étendue des exigences légales de marge de solvabilité et à l'intensité et l'efficacité de la surveillance prudentielle.

Le danger existe que les Etats membres avec un système laxiste de contrôle interne pourraient trouver dans un système de fonds de garantie une excuse pour maintenir à un niveau bas d'intensité et de sévérité leur contrôle interne et préventif.

Par contre, soumettre en plus les entreprises dans un Etat membre avec un régime de contrôle intensif et sévère à des obligations complémentaires et ainsi les pénaliser conduirait à une distorsion de concurrence vis-à-vis des entreprises des Etats membres connaissant un régime moins sévère.

Gelet op de grote diversiteit van de risico's die door de verschillende ondernemingen worden gedekt, enerzijds, en het feit dat sommige ondernemingen zich tot één risico beperken, anderzijds, rijst de vraag of het wel billijk zou zijn om de gevolgen van de invereffeningstelling van één onderneming te laten dragen door het geheel van de verzekeringsondernemingen en van hun verzekerden.

d. Een prijzige oplossing voor alle actoren

De oprichting van een garantiefonds zou een dure oplossing zijn. Het zijn de verzekeringsondernemingen die dit fonds zullen moeten financieren en daarbij zullen de solide en vooruitziende ondernemingen moeten betalen voor de ondernemingen die meer risico's zouden nemen. Uiteindelijk zouden de kosten van dit fonds onvermijdelijk worden doorgerekend in de premies van de verzekerden. Zij zouden de rekening moeten betalen voor de minder voorzichtige verzekeraars.

Het is dus heel wat billijker om de geldende preventieve regels strikt toe te passen en aldus te voorkomen dat verzekeringsondernemingen failliet gaan dan een garantiefonds in het leven te roepen.

De Commissie voor Verzekeringen is geneigd om zich bij deze benadering aan te sluiten.

Zij is van oordeel dat het onverantwoord zou zijn een garantiestelsel op te leggen aan de Lidstaten zonder voorafgaand grondig onderzoek en vooral zonder differentiatie op grond van de verschillen die tussen de Lidstaten bestaan qua draagwijdte en omvang van de wettelijke solvabiliteitsvereisten en qua intensiteit en efficiëntie van het prudentieel toezicht.

Het gevaar bestaat dat de Lidstaten met een laks systeem aan interne controle in een stelsel van een garantiefonds een excuus zouden kunnen vinden om hun interne en preventieve controle te behouden op een laag niveau van intensiteit en gestrengheid.

Daarentegen zouden de ondernemingen in een Lidstaat met een intensief en streng controleregime, daarbovenop nog aan bijkomende verplichtingen onderworpen worden en zodoende benadeeld worden die de concurrentie met ondernemingen uit de Lidstaten met een lichter regime scheeftrekt.



La Commission souscrit au principe qu'il est préférable de prévenir que de guérir. Elle est tentée de penser que la Commission européenne ferait mieux au préalable d'attirer l'attention sur le rapprochement de la culture de contrôle dans les différents Etats membres avant de s'occuper d'une harmonisation (même) minimale d'un remède curatif tel que les fonds de garantie.

#### IV. PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Actuellement le groupe de travail chargé par la Commission européenne d'étudier la possibilité d'imposer un fonds de garantie en cas de faillite de l'assureur concentre ses efforts sur l'option 3 qu'il avait formulée, à savoir, outre la définition de quelques normes communes essentielles, la reconnaissance mutuelle des fonds de garantie en place dans les Etats membres.

C'est à cette lumière que la Commission se sent obligée de prendre une attitude subsidiaire à l'égard des caractéristiques que le fonds doit avoir.

Comme expliqué ci-dessus, la Belgique devrait, selon l'avis d'une large majorité des membres de la Commission, privilégier un système préventif de garantie interne. Mais si la Commission européenne entend poursuivre son projet d'imposer un fonds de garantie, la Belgique optera pour un fonds obéissant aux principes généraux minima imposés par le droit communautaire européen:

Ainsi, le fonds devrait obéir au principe du "Home Country Control".

Afin d'éviter toute discrimination entre assurés, les règles applicables au fonds devraient être, en cas de libre prestation de services, celles de l'Etat d'accueil (où le risque est situé) c'est à dire celui du domicile de l'assuré. Le Fonds de l'Etat d'accueil se porte garant pour le fonds du pays d'origine et aurait une action subrogatoire contre le fonds de l'Etat d'origine de l'entreprise en difficulté par solidarité. C'est en effet l'Etat d'origine qui n'a pas pu détecter à temps dans sa mission de contrôle, les difficultés de l'entreprise visée.

De Commissie onderschrijft het beginsel dat het beter is te voorkomen dan te genezen. Zij is geneigd te denken dat de Europese Commissie er beter zou aan doen vooraf de aandacht toe te spitsen op een toenadering van de controlecultuur in de verschillende Lidstaten alvorens zich te gaan bezighouden met de (zelfs) minimale harmonisatie van een curatieve remedie zoals de waarborgfondsen.

#### IV. VOORSTEL VAN DE EUROPESE COMMISSIE

De werkgroep, die door de Europese Commissie werd belast met de studie van de mogelijkheid om een garantiefonds op te leggen in geval van faillissement van de verzekeraar, houdt zich momenteel vooral bezig met de door haar geformuleerde optie 3. Naast de definitie van enkele wezenlijke gemeenschappelijke normen houdt deze optie de wederzijdse erkenning in van de garantiefondsen van de Lidstaten.

In het licht daarvan ziet de Commissie zich verplicht een subsidiair standpunt in te nemen ten aanzien van de kenmerken die een waarborgfonds dient te vertonen.

Zoals hierboven werd uiteengezet dient België, naar het oordeel van een grote meerderheid in de Commissie, de voorkeur te geven aan een intern preventief waarborgstelsel. Maar indien de Europese Commissie haar plan om een garantiefonds op te leggen, wil doordrukken, zal België kiezen voor een fonds dat de door het Europees communautair recht opgelegde minimumnormen volgt:

Zo zou het fonds het principe van de "Home Country Control" moeten huldigen.

Om elke discriminatoire behandeling van de verzekerden te voorkomen, zouden de regels die van toepassing zijn op het fonds bij vrije dienstverrichting, die van het gastland (waar het risico zich bevindt) moeten zijn t.t.z. dat van de woonplaats van de verzekerde. Het fonds van het gastland staat borg voor het fonds van het land van herkomst. Dit land zou een subrogatoire vordering kunnen uitoefenen tegen het fonds van de lidstaat van herkomst van de onderneming in moeilijkheden uit solidariteit. Het is immers deze laatste lidstaat die de moeilijkheden van de betrokken onderne-



Pour respecter les principes communautaires, il conviendrait de faire une distinction entre les branches vie et non-vie.

Un fonds se justifie probablement moins pour les branches non-vie où le risque se limite pour l'assuré au montant du sinistre et/ou de la prime.

Le cas échéant, on pourrait même défendre lors de la mise en place des fonds de garantie d'introduire une distinction supplémentaire par branche ou par groupe de branches.

En branche vie, c'est par contre l'épargne de toute une vie qui peut être mise en jeu en cas de faillite de l'entreprise d'assurances.

A cet égard il faut rappeler les spécificités du marché belge et des règles de contrôle particulières de gestions distinctes (contrôle de rentabilité par produit ou groupes de produits), qui impliquent des frais supplémentaires par rapport aux entreprises d'autres Etats membres non assujetties à ces exigences.

La Belgique souhaiterait que ces règles soient appliquées de manière équivalente.

L'intervention du fonds devrait être plafonnée, sous peine de ne pas être supportable

A cet égard, la Commission des Assurances ne serait pas favorable à un préfinancement du fonds, estimant que les règles de contrôle financier préventif en vigueur en Belgique apportent une garantie suffisante.

Par ailleurs, on peut prétendre que l'intervention du fonds devrait être limitée aux cas de faillites causées par une erreur de gestion individuelle de l'entreprise et non par une situation financière préoccupante au niveau mondial ou européen.

Le montant d'intervention du fonds devrait être harmonisé pour éviter des distorsions de concurrence.

ming in het kader van zijn taak van toezicht niet tijdig heeft kunnen opsporen.

Voor het naleven van de communautaire principes zou er een onderscheid moeten worden gemaakt tussen de takken leven en niet-leven.

Een fonds komt misschien minder in aanmerking voor de takken niet-leven, waar het risico voor de verzekerde beperkt is tot het bedrag van het schadegeval en/of van de premie.

Desgevallend kan zelfs overwogen worden bij de oprichting van de garantiefondsen nog een verdere opsplitsing te maken per rechtstak of groep van rechtstakken.

In de tak leven kunnen echter de spaargelden van een heel leven op het spel worden gezet bij het faillissement van de verzekeringsonderneming

In dit verband moet nogmaals worden gewezen op de specifieke aard van de Belgische markt en van de bijzondere controleregels (rendabiliteitscontrole per product of groep van producten), die bijkomende kosten inhouden ten opzichte van de ondernemingen van andere Lidstaten die niet aan deze vereisten moeten voldoen.

België wenst dat deze regels op een gelijkaardige manier zouden worden toegepast.

Om binnen de perken te blijven, zou de tussenkomst van het fonds moeten worden geplafonneerd.

In dit opzicht zou de Commissie voor Verzekeringen geen voorstander zijn van een prefinanciering van het fonds, omdat ze er van uitgaat dat de in België geldende regels inzake preventieve financiële controle voldoende waarborg bieden.

Overigens zou kunnen overwogen worden dat de tussenkomst van het fonds moet worden beperkt tot de gevallen van faillissement die worden veroorzaakt door een fout bij de bedrijfsleiding van de onderneming en niet door een financiële crisissituatie op mondiaal of op Europees niveau.

Om concurrentiestoornissen te vermijden zou het bedrag waarvoor het fonds tussenkomt moeten worden geharmoniseerd.



## V. CONCLUSIONS:

La Commission des Assurances est d'avis que le système de contrôle préventif financier prévu en Belgique basé sur des garanties internes (contrôle de solvabilité, provisions, réserves,...) est satisfaisant. L'instauration d'un fonds de garantie qui viendrait se superposer à un régime existant de contrôle interne de la solvabilité des entreprises n'apporterait pas de solution au manque d'harmonisation de ces régimes de contrôles internes dans les différents Etats membres. Au contraire, il est à craindre qu'il conduirait à encourager les Etats dont le système de contrôle interne est laxiste et pénaliserait, par contre, les Etats où ce contrôle est performant et occasionne des frais, ce qui met ces entreprises dans une situation de concurrence défavorable.

Néanmoins, devant l'attitude de la Commission européenne de vouloir imposer un fonds de garantie dans tous les Etats membres, la Commission des Assurances accepterait à titre subsidiaire un tel fonds, seulement à la condition expresse que les Etats membres soient seulement soumis à des obligations minimales répondant à des règles minima strictes répondant toutes à l'acquis communautaire. Il s'agit notamment des principes du "Home Country Control", de la séparation entre les activités vie et non-vie, du respect du principe de libre prestation de services et de libre établissement et du principe de non-discrimination.

Le Président,

H. COUSY

## V. BESLUIT

De Commissie voor Verzekeringen is van mening dat het financieel preventief controlesysteem in België, dat gebaseerd is op interne waarborgen (solvabiliteitscontrole, voorzieningen, reserves, ...) afdoende is. De oprichting van een garantiefonds naast het reeds bestaande stelsel van interne controle van de solvabiliteit van de ondernemingen zou geen oplossing bieden voor het tekort aan harmonisering van deze stelsels van interne controle in de verschillende Lidstaten. Integendeel valt te vrezen dat het de Lidstaten waarvan het interne controlesysteem laks is zou aanmoedigen en aan de andere kant de Lidstaten afstraffen waar een efficiënt controlesysteem wordt toegepast dat uiteraard kosten meebrengt, waardoor de ondernemingen aldaar in een ongunstige concurrentiepositie worden gebracht.

De Europese Commissie wil een garantiefonds in alle Lidstaten invoeren en om die reden zou de Commissie voor Verzekeringen subsidiair met een dergelijk fonds instemmen maar slechts onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat Lidstaten slechts aan minimale verplichtingen moeten onderworpen worden die aan de communautaire verworvenheden beantwoorden. Het gaat hier met name om de principes van de "Home Country Control", van de scheiding tussen de activiteiten leven en niet-leven, van de naleving van het principe van de vrije dienstverrichting en de vrije vestiging en van het principe van non-discriminatie.

De Voorzitter,

H. COUSY