

WATEROVERLAST EN DE ROL VAN DE VERZEKERINGSWERELD

Luc Nijs¹

SAMENVATTING:

Alle inspanningen ten spijt om wateroverlast door overstromingen te vermijden, zal er steeds een risico op schade door overstromingen blijven bestaan. Er bestaan mechanismen om een deel van deze schade, de financiële, te herstellen. Deze mechanismen kunnen volledig door de overheid georganiseerd worden, of geheel of gedeeltelijk aan private verzekeringsondernemingen overgelaten worden. Er zijn voorbeelden gekend van verschillende vormen, gaande van een overheidsdekking tot volledig vrije verzekeringsdekking. De meest optimale oplossing is ook afhankelijk van de mate waarin de solidariteit moet opgelegd worden en van de specifieke plaatselijke omstandigheden. Wanneer er gekozen wordt voor een vorm waarin de overheid en de verzekeringssector samenwerken, moet er gestreefd worden naar een naadloos aansluiten van beide systemen. Het wetsontwerp dat momenteel (mei 2001) onderzocht wordt door het parlement streeft naar een verregaande privatisering van de dekkingen tegen rampenschade. Er zijn echter nog belangrijke mogelijkheden om de voorziene dekking te optimaliseren. Er moet ook aanzienlijk meer aandacht geschonken worden aan een degelijk voorkomingsbeleid.

1. ZIJN OVERSTROMINGEN VERZEKERBAAR?

Risico's zijn verzekeraar wanneer zij onzeker zijn en voldoende gespreid in ruimte, tijd en omvang. Er moet een voldoende groot solidariteitsgevoel bestaan tussen de verzekerden. De schadefrequentie en -omvang moet voldoende statistisch gekend zijn. Voor overstromingen stellen zich in dit verband volgende problemen:

- De kans op overstromingsschade is niet voor alle verzekerden even groot. Dit is het gevolg van een niet gelijkmatige ruimtelijke spreiding. In een aantal gevallen is de kans op regelmatige overstromingsschade zelfs een zekerheid. Dit beïnvloedt ook negatief de natuurlijke solidariteit tussen de verzekerden. Men voelt zich meer solidair naarmate het risico op schade voor zichzelf even groot is als voor de getroffen.
- Hoewel het overstromingsrisico vrij sterk gespreid is in tijd en omvang, is de beschikbare statistische informatie over schadefrequentie en -omvang beperkt. Dit maakt het voor de verzekeraars moeilijk om op adequate wijze reserves aan te leggen. Vooral de zogenaamde egalisereserves – die het risico moeten spreiden over verschillende jaren – vormen een bijzondere problematiek.

Een verzekeraar zal rekening moeten houden met de hierboven beschreven onvolkomenheden van het risico. Verschillende technieken staan hiervoor ter beschikking:

- De mate van onzekerheid en de slechte ruimtelijke spreiding kan de verzekeraar pogen te kennen door het risico geografisch in kaart te brengen.
- De beperkte solidariteit die van nature bestaat tussen de verzekerden moet gecompenseerd worden of opgelegd via een wettelijk kader.
- De beperkte capaciteit moet vergroot worden door een wettelijk kader dat het aanleggen van egalisereserves bevordert en eventueel rechtstreeks de beperkte verzekeringscapaciteit aanvult.

¹ KBC Verzekeringen, Waaistraat 6, 3000 Leuven, tel 016/243593

SYSTEMEN VOOR VERGOEDING VAN OVERSTROMINGSSCHADE

1.1 Overheidsbescherming versus verzekering

De nodige solidariteit om slachtoffers van een overstroming te vergoeden kan op verschillende manieren georganiseerd worden. Dit kan gebeuren door een systeem dat volledig georganiseerd en gefinancierd wordt door de overheid, of door een systeem van private verzekering. Tussen deze twee uitersten kunnen verschillende gemengde systemen bedacht worden. De belangrijkste verschillen tussen beide systemen worden hierna besproken.

solidariteit: In een overheidssysteem kan de solidariteit volledig afgedwongen worden. Iedere burger draagt in dezelfde mate bij via de belastingen. Iedere burger kan in principe ook in dezelfde mate rekenen op de bescherming door het systeem.

Een verzekeringssysteem daarentegen moet opgebouwd worden op de solidariteit die van nature bestaat tussen de verzekerden. Wanneer deze solidariteit onvoldoende is, zal er een zekere compensatie nodig zijn. Dit kan gerealiseerd worden door bijvoorbeeld:

- een premiedifferentiatie
- een differentiatie in de dekkingen en franchises
- het opleggen van preventiemaatregelen

De toenemende competitiviteit, die veroorzaakt wordt door een steeds sterkere druk op de verzekeringspremies, wijst echter op een afnemende natuurlijke solidariteit. Daarentegen kunnen verzekeraars wel een beroep doen op de internationale solidariteit, via herverzekering.

financiering: De overheid zal de gelden die nodig zijn voor de vergoeding van rampenschade moeten vrijmaken op het ogenblik dat zij nodig zijn, ten koste van budgetten in andere domeinen. Verzekeraars zullen de schade vergoeden vanuit de reserves die aangelegd werden met de verzekeringspremies.

mate van bescherming: De bescherming die geboden wordt door een overheidssysteem is in theorie, voor alle schadelijders samen, onbeperkt. De mogelijke schadeomvang van natuurrampen is in onze streken echter van die aard dat een onbeperkte dekking niet mogelijk is. In een verzekeringssysteem zullen vooraf duidelijke afspraken gemaakt moeten worden omtrent de omvang van de dekking bij zeer grote rampen. De vraag kan uiteraard gesteld worden of de theoretisch onbeperkte dekking van een overheidssysteem in de praktijk ook onbeperkt zal blijken te zijn.

waarborgen: Overheidssystemen zullen pas tussenkomen wanneer een ramp als dusdanig erkend wordt. De notie "erkenning als ramp" kan echter niet gebruikt worden door verzekeraars. Ieder verzekeringscontract verbindt immers twee partijen, de verzekeringnemer en de verzekeraar, zonder dat er een relatie is met schade die elders zou optreden. Ten hoogste kan de schade die op een andere plaats kan vastgesteld worden, gehanteerd worden als bijkomend element om uit te maken of het al dan niet om gedekte schade gaat; bijvoorbeeld de kracht van de stormwind die mede kan afgeleid worden uit schade in de omgeving. Eisen dat de totale schadeomvang, bij alle getroffen samen, een bepaald minimum overschrijdt, past echter niet in een verzekeringssysteem. Hierdoor zullen automatisch ook niet-katastrofale gebeurtenissen verzekerd zijn. Ook wanneer slechts één woning door wateroverlast getroffen werd, zal de verzekeraar van deze woning de schade moeten vergoeden.

schaderegeling: Wanneer zich een ramp heeft voorgedaan, die als dusdanig erkend werd, zal de overheid stappen moeten zetten om een uitgebreid en complex systeem in werking te zetten om de schade te ramen en te vergoeden. Het ramen en vergoeden van schade maakt echter deel uit van de normale dagelijkse taken van een verzekeraar. Men zou dus kunnen verwachten dat een verzekeraar zich sneller en efficiënter van deze taken zal kunnen kwijten. Ook het commerciële belang dat een verzekeraar heeft bij een goede relatie met zijn cliënt, zal hem ertoe aanzetten de schade correct en snel te regelen.

1.2 Overheid en verzekering samen

Het is mogelijk dat de beschikbare verzekeringstechnieken niet volstaan. In dat geval zullen zij aangevuld moeten worden met een of andere vorm van overheidsregulering en/of overheidstussenkomst. Deze noodzaak doet zich vooral voelen op het vlak van de solidariteit en de mate van bescherming.

solidariteit: Wanneer de natuurlijke solidariteit tussen de verzekerden niet volstaat, of niet in voldoende mate kan gecreëerd worden door een verzekeringssysteem, dan kan de wetgever deze solidariteit opleggen. Dit kan gebeuren door bijvoorbeeld de verzekering verplicht te stellen of door ze verplicht te integreren in een niet-verplichte maar ruim verbreide verzekering zoals de brandverzekering.

mate van bescherming: Wanneer de capaciteit die beschikbaar is bij de verzekeraars niet voldoende geacht wordt, dan kan de overheid een bijkomende bescherming voorzien, die zal tussenkomen wanneer de beschikbare capaciteit opgebruikt is.

In Europa, en ook daarbuiten zijn er reeds verschillende systemen gekend waarbij overstromingsschade verzekerd wordt, die in min of meerdere mate gereguleerd zijn. Twee uitersten vormen het Britse en het Franse systeem.

In Groot Britannië wordt het overstromingsrisico reeds geruime tijd uitsluitend door privé verzekeraars gedekt. Dit is mogelijk door de gewoonte om standaard zeer volledige verzekeringsdekkingen aan te bieden, tesamen met de mogelijkheid voor de verzekeraars om fiscaal vrijgestelde reserves op te bouwen. De verzekerden aanvaarden dat in hun polissen dekkingen opgenomen zijn die voor hun persoonlijk niet of minder relevant zijn. Momenteel bieden alle Britse verzekeraars deze dekkingen aan. Iedere woning is er verzekerd tegen overstroming. In Duitsland is een evolutie in deze richting aan de gang. Ook in Zwitserland en Portugal wordt het overstromingsrisico courant verzekerd in de brandverzekeringen.

In Frankrijk daarentegen werd gekozen voor een sterk geregulariseerd systeem. Het niveau van de waarborgen, de premie en de franchise is gelijk voor alle verzekerden. Er is een staatsgarantie wanneer de capaciteit van de verzekeraars overschreden wordt. Een gebeurtenis moet officieel als ramp erkend worden vooraleer de verzekeraars tussenkomen. Kritiek op het Franse systeem heeft meestal betrekking op het gebrek aan responsabilisering van de verzekerden en van de lokale overheden. Er wordt aangedrongen op het introduceren van een adequate preventie-politiek in het systeem.

In Nederland wordt het overstromingsrisico als dusdanig hoog ervaren, dat een verzekeringsoplossing niet overwogen wordt.

2. DE BELGISCHE SITUATIE

2.1 Het rampenfonds

Momenteel wordt voorzien in een financiële tussenkomst door de overheid bij rampenschade sedert 1976, in de wet van 12 juli 1976. De criteria die gehanteerd worden om een ramp te erkennen werden vastgelegd in 1986:

- de totale schade moet minimaal 50 mln BEF bedragen
- de gemiddelde schade moet minimaal 225 000 BEF per gezin bedragen
- het schadeveroorzakend feit moet een terugkeerperiode hebben van maximaal 1 maal per 20 jaar

De normale kosten voor herstelling of wedersamenstelling worden vergoed. Voor de raming van schade aan roerende goederen voor dagelijks of huishoudelijk gebruik worden forfaitaire barema's gehanteerd. Er wordt een franchise toegepast van 10 000 BEF en de schade die de 10 mln BEF overschrijdt, wordt niet vergoed. Door de toepassing van een reductiecoëfficiënt zal de schadevergoeding nooit 2 492 000 BEF overschrijden.

Naar een verzekeringssysteem: voorgeschiedenis

Reeds in augustus 1992 stelde de toenmalige minister van economische zaken de vraag aan de commissie voor verzekeringen om te onderzoeken welke risico's, die gedekt worden door het rampenfonds, verzekeraar zijn. Deze vraag werd gesteld vanuit de bekommernis om de belasting op het overheidsbudget en op de overheidsdiensten te verminderen en het proces van schadevergoeding te versnellen.

Vrij snel hierna werd een eerste voorstel geformuleerd door de verzekeraars. Dit voorstel werd gekenmerkt door een verplichte verzekering en door vergoedingsgrenzen per gebeurtenis, per maatschappij en per verzekerde. Deze grenzen konden overschreden worden via een garantiefonds waarin fiscaal vrijgestelde reserves opgebouwd konden worden. De overheid was echter van oordeel dat de snelheid van opbouw van de reserves te langzaam en het systeem te weinig gedifferentieerd was. Er werd voorgesteld na te denken over een systeem waarin er een grotere samenwerking zou bestaan tussen de overheid en de verzekeringssector.

Een tweede voorstel werd sterk geïnspireerd door het Franse model. Er werd gestreefd naar een absolute solidariteit op het niveau van de verzekerden (een verplichte verzekering met standaardwaarborgen aan een unieke premie), de verzekeraars (een verplichte herverzekering bij een herverzekeringskas) en de overheid (een staatsgarantie die een volledige dekking zou verzekeren). Er werd voorzien dat de overheid risicozones zou afbakenen in functie van een beperkte segmentatie en waarbinnen de verzekering niet verplicht zou zijn. Dit voorstel werd geconcretiseerd in een wetsontwerp dat goedgekeurd werd door de ministerraad, kort na de overstromingen van 1998.

2.2 Het laatste wetsontwerp

Na de laatste verkiezingen werd een totaal nieuw wetsontwerp voorgesteld door het ministerie van economische zaken. Er werd immers geoordeeld dat de verplichte aansluiting bij een herverzekeringskas van alle verzekeraars die in België brandverzekeringen sluiten, niet getolereerd zou worden door de Europese commissie. Deze overtuiging leefde, ondanks het Franse voorbeeld. Na enkele min of meer belangrijke aanpassingen werd dit wetsontwerp ingediend bij het parlement op 11 december 2000. De belangrijkste kenmerken van dit wetsontwerp worden hierna besproken.

doelgroep: Het wetsontwerp heeft betrekking op de zogenaamde "eenvoudige risico's". Dit zijn goederen die gelegen zijn op eenzelfde adres en verzekerd worden door eenzelfde verzekeringnemer, waarvan het totale verzekerde bedrag niet hoger is dan 30 mln BEF (ABEX 375). Voor woningen, kantoren, landbouwbedrijven, scholen, klinieken en andere instellingen bedraagt deze grens 965 mln BEF (ABEX 375).

solidariteit: De dekking van schade door natuurrampen wordt verplicht binnen de niet-verplichte brandverzekering. Het premieniveau is vrij te bepalen door de verzekeraars, evenals de omvang van de waarborg en de hoogte van de franchise. Wanneer een kandidaat-verzekeringnemer geen dekking zou vinden, of slechts tegen een te hoge franchise of premie, dan kan hij een beroep doen op een tarificatiebureau dat de premie, de franchise en de waarborgen zal bepalen. Het risico zal dan gedragen moeten worden door de gemeenschap van alle verzekeraars samen. In het wetsontwerp wordt niet gespecificeerd wanneer een franchise of premie te hoog zou zijn, dit moet vastgelegd worden in een Koninklijk Besluit.

mate van bescherming: Iedere individuele verzekeringsmaatschappij mag de schadevergoeding die het gevolg is van een natuurramp beperken tot een bedrag dat in functie staat tot zijn premie-incasso voor de brandverzekering van eenvoudige risico's. Wanneer deze grens overschreden wordt, zal het rampenfonds de schade vergoeden die niet ten laste genomen werd door de verzekeraar. De tussenkomst van het rampenfonds wordt op haar beurt beperkt tot 125 mln EUR in het geval van een overstroming.

waarborgen: Er wordt geen gebruik gemaakt van de notie “erkende ramp”. Voor wat het risico op wateroverlast betreft, moet verzekerd worden:

- een overstroming, te weten het buiten de oevers treden van waterlopen, meren, vijvers of zeeën ten gevolge van atmosferische neerslag, het smelten van sneeuw of ijs, een dijkbreuk of een vloedgolf;
- een overlopen of een opstuwning van de openbare riolen veroorzaakt door het wassen van het water of door atmosferische neerslag die hetzij 40 mm per vierkante meter in 60 minuten overschrijden, hetzij 60 mm per vierkante meter in 24 uur;
- een fenomeen van dezelfde aard van deze bedoeld in hogervermelde punten dat rechtstreeks schade veroorzaakt aan verzekerde en gelijkaardige goederen voor een totaal bedrag hoger dan 1 250 000 EUR en voor een gemiddeld bedrag van schade per verzekerd goed hoger dan 5 000 EUR.

De rechtstreekse materiële schade veroorzaakt door overstroming of een gevaar dat er rechtstreeks uit voortvloeit (bv brand) evenals de schade die veroorzaakt wordt door een bij wet ingesteld gezag, moet vergoed worden.

De franchise mag maximaal drie maal de franchise bedragen die toegepast wordt voor de waarborg brand.

De inhoud van de kelders mag uitgesloten worden.

De waarborgen worden verder niet gespecificeerd.

schaderegeling: Er worden strikte termijnen opgelegd voor de expertise en de vergoeding van de schade. Bij het niet naleven van deze termijnen brengt de niet betaalde vergoeding een intrest op die gelijk is aan tweemaal de wettelijke intrestvoet.

3. BEDENKINGEN BIJ HET LAATSTE WETSONTWERP

De verzekeraars hebben meerdere belangrijke bemerkingen en vragen tot verduidelijking bij dit wetsontwerp, die in het kader van deze uiteenzetting echter minder relevant zijn. Enkele opmerkingen lijken echter toch gepast.

3.1 Samengaan van verzekering en rampenfonds

In dit wetsontwerp wordt gestreefd naar een verzekeringssysteem met toch een zekere mate van overheidssteun. In tegenstelling tot vergelijkbare buitenlandse systemen, wordt er hier voor gekozen het rampenfonds te laten bestaan naast het verzekeringssysteem. Aan de andere kant wordt er wel veel vrijheid gelaten aan de verzekeraars om zelf de premie en de omvang van de waarborg te bepalen. Dit zal automatisch voor gevolg hebben dat er belangrijke verschillen zullen ontstaan tussen verzekeringsvoorwaarden. Bepaalde dekkingen die nu courant zijn in de brandverzekeringen, zoals opruimingskosten en huisvestingskosten worden niet vermeld in het wetsontwerp. Deze verschillen veroorzaken onduidelijkheid omtrent de werking van het rampenfonds:

- hoe zullen de maatschappijen berekenen of de vergoedingsgrens al dan niet bereikt werd? Mag er rekening gehouden worden met alle waarborgen, dekkingsuitbreidingen en modaliteiten, ook wanneer deze niet geregeld werden in de wet?
- wanneer de vergoedingsgrens van een maatschappij overschreden werd, zal het rampenfonds dan tussenkomen op dezelfde basis als voorzien in de contracten van die maatschappij?
- op welke basis moeten de risico's verzekerd worden die getarifeerd werden door het tarificatiebureau?

Er wordt dus getracht twee systemen te laten aansluiten die op fundamenteel verschillende manieren te werk gaan. De problemen die hieruit zullen voortvloeien kunnen vermeden

worden door het uitwerken van standaardwaarborgen, die vastgelegd zouden kunnen worden in een Koninklijke Besluit en die ook zouden gelden als basis voor de tussenkomst van het rampenfonds. Nog beter zou echter zijn de keuze voor een verzekeringssysteem consequent door te trekken en de staatswaarborg te organiseren als een vorm van herverzekering.

3.2 Waarborgen

Schade door het overlopen van riolen zou maar gedekt zijn wanneer zij het gevolg is van neerslag die een bepaalde intensiteit overschrijdt. Het objectief vaststellen van het overschrijden van deze intensiteiten op de plaats van de schade is echter niet mogelijk. Daarom stellen de verzekeraars voor om iedere schade door overlopen of opstuwen van de openbare riolering ten laste te nemen.

Zoals hoger reeds vermeld kan in een verzekeringsbenadering, in tegenstelling tot een vergoedingsregeling via een rampenfonds, niet gerefereerd worden naar de globale omvang van de schade bij alle getroffen samen. De bepaling in verband met "een fenomeen van dezelfde aard" zou dus best geschrapt worden.

3.3 Mate van bescherming

Zoals gezegd mogen de verzekeraars hun tussenkomst beperken in functie van hun incasso voor de brandverzekering van eenvoudige risico's. Volgens de formules die hiertoe in het wetsontwerp opgenomen werden zou op die manier een capaciteit beschikbaar gesteld worden door alle verzekeraars samen van ongeveer 125 mln EUR in het geval van een overstroming. De verzekeringssector stelt echter voor deze grens te verhogen tot 280 mln EUR. Hierdoor zou de capaciteit die door de verzekeraars ter beschikking gesteld wordt, de totale capaciteit overschrijden die momenteel voorzien wordt in het wetsontwerp voor verzekeraars en rampenfonds samen. De reden hiervoor is dat de verzekeraars zo veel mogelijk willen vermijden geconfronteerd te worden met de hierboven beschreven problemen die zullen rijzen wanneer het rampenfonds moet tussenkomen. Het optrekken van de vergoedingsgrens moet een tussenkomst van het rampenfonds dus zeer onwaarschijnlijk maken. Dit zou de overheid dan tevens in staat moeten stellen een onbeperkte dekking te geven bovenop de reeds zeer hoge vergoedingsgrenzen van de verzekeraars.

Er moet echter opgemerkt worden dat de beschikbare capaciteit bij de verzekeraars kan fluctueren wanneer recent zware schades moesten vergoed worden (bv na een ramp), in functie van de herverzekeringcapaciteit en de mate waarin reserves aangelegd konden worden. Om optimaal gebruik te kunnen maken van de beschikbare capaciteiten worden de vergoedingsgrenzen best niet vastgelegd in de wet. Via een Koninklijk Besluit zou wel over een grotere flexibiliteit beschikt kunnen worden zodat, in combinatie met het fiscaal stimuleren van het aanleggen van reserves, het engagement van de overheid maximaal beperkt kan worden.

3.4 Preventie

Een van de belangrijkste beperkingen van het huidige wetsontwerp is het nagenoeg totaal ontbreken van enige preventiebepalingen. De enige bepalingen die de beperking van toekomstige schade voor ogen hebben, zijn deze waarin de mogelijkheid wordt voorzien om risicozones af te bakenen bij Koninklijk Besluit. In deze zones zouden nieuwe constructies na enige tijd niet meer verzekerd moeten worden tegen overstromingen.

De belangrijkste kritiek op het Franse systeem is ook het gebrek aan responsabilisering van verzekerden en overheden. Door de grotere vrijheid die gelaten wordt aan de verzekeraars in het vastleggen van de verzekeringsvoorwaarden, hebben de verzekeraars wel een beperkt aantal mogelijkheden om de verzekerden enige preventie op te leggen. Het is echter de

overheid die over de meeste mogelijkheden beschikt om wateroverlast te vermijden. Bij deze mogelijkheden komen nu ook de extra fondsen die beschikbaar komen door de overheveling van de tussenkomsten van het rampenfonds naar de verzekeringen en door de taksen die geheven zullen worden op de verzekeringspremies voor natuurrampen.

Hopelijk was dit symposium mede een stimulans om na te denken over de wijze waarop de overheid haar verantwoordelijkheid op dit gebied kan nemen.