

Bruxelles, le 5 octobre 2023

Brussel, 5 oktober 2023

DOC/C2023/4

DOC/C2023/4

Avis

sur l'avant-projet de loi modifiant l'article 130, §2, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances

Advies

over het voorontwerp van wet tot wijziging van artikel 130, §2, eerste lid van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen

I. INTRODUCTION

I. INLEIDING

Le 24 juillet 2023, Monsieur Pierre-Yves Dermagne, vice-Premier ministre et ministre de l'Économie et du Travail, a demandé à la Commission des Assurances de rendre un avis sur l'avant-projet de loi modifiant l'article 130, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances.

Op 24 juli 2023 heeft de heer Pierre-Yves Dermagne, Vice-Eersteminister en Minister van Economie en Werk, de Commissie voor Verzekeringen verzocht een advies te verlenen over het voorontwerp van wet tot wijziging van artikel 130, §2, eerste lid van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen.

L'article 130, § 2, en question définit les formules de calcul des indemnités maximum qu'un assureur incendie risques simples devra payer en cas de catastrophe naturelle telle que visée aux articles 123 et suivants de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances.

Dit artikel 130, §2 bepaalt de formules tot berekening van de maximale vergoedingen, die de brandverzekeraar eenvoudige risico's zal moeten betalen in geval van een natuurramp zoals bedoeld in de artikelen 123 e.v. van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen.

Il est proposé dans l'avant-projet de loi de modifier à l'article 130, § 2, alinéa 1^{er}, susvisé un élément des formules de calcul de la limite d'intervention par catastrophe naturelle, à savoir de remplacer à chaque fois le nombre "0,45" par le nombre "1,88".

Het voorontwerp van wet stelt voor om in voormeld artikel 130, §2, eerste lid één element van de formules tot het bepalen van de interventielimiet per natuurramp te wijzigen, zijnde het getal "0,45" telkens te vervangen door het getal "1,88".

L'exposé des motifs clarifie: *"Le présent projet de loi procède de la volonté d'offrir davantage de sécurité juridique aux assureurs, réassureurs et personnes touchées par des catastrophes naturelles de grande ampleur, en augmentant la limite d'intervention actuelle de chaque assureur.*

De memorie van toelichting verduidelijkt: *"Dit wetsontwerp is ingegeven door de wil om meer rechtszekerheid te bieden aan verzekeraars, herverzekeraars en personen die worden getroffen door natuurrampen van grote omvang, door de huidige interventielimiet van tussenkomst van elke verzekeraar te verhogen.*

Les inondations survenues en Belgique du 14 au 16 juillet 2021 ont entraîné d'importantes pertes humaines et matérielles.

De overstromingen die zich op 14 en 16 juli 2021 in België hebben voorgedaan hebben geleid tot zeer grote menselijke en materiële verliezen.

Le changement climatique et ses conséquences nous imposent d'anticiper des crises futures.

Klimaatverandering en de gevolgen daarvan dwingen ons te anticiperen op toekomstige natuurrampen.

La législation actuelle prévoit, dans le cadre d'une couverture d'assurance incendie risques simples (habitations et petites entreprises), à l'article 130, § 2, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, par catastrophe naturelle, une limite d'intervention par assureur calculée sur la base de la formule, sous la forme d'un pourcentage des primes perçues par cet assureur pour l'incendie risques simples.

Les inondations survenues entre le 14 et le 16 juillet 2021 ont montré les limites du système actuel en cas de catastrophe d'une telle ampleur.

Le dommage causé à cette occasion a en effet dépassé de loin la limite d'intervention par assureur de la plupart des assureurs.

Si une compagnie d'assurance atteint sa limite d'intervention individuelle, c'est-à-dire lorsque le montant total des indemnités que l'assureur doit payer pour tous ses assurés pris ensemble dépasse sa limite d'intervention, la compagnie d'assurance peut choisir de ne pas indemniser totalement l'assuré au titre de la garantie « catastrophes naturelles » de l'assurance incendie risques simples. La hauteur de l'indemnité pour l'assuré dépendra alors de l'indemnité complémentaire éventuelle provenant du fonds régional des catastrophes naturelles.

Afin de mieux protéger les assurés et de prévenir le risque d'une répétition de ce type d'événements, une réforme s'avère nécessaire. Cette modification vise à augmenter la limite de l'intervention par assureur afin d'accroître la couverture actuelle sans avoir un impact trop important sur les primes des assurés. C'est un premier pas vers une meilleure gestion des conséquences de ces catastrophes naturelles, et donc vers une plus grande sécurité juridique pour les assureurs, les réassureurs et les personnes touchées par ces catastrophes. »

La Commission des Assurances a abordé cette demande lors de sa réunion tenue le 21 septembre 2023. Elle rend par la présente l'avis suivant.

De huidige wetgeving voorziet in het kader van een brandverzekeringsdekking eenvoudige risico's (woningen en kleine ondernemingen) in artikel 130, § 2, van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen per natuurramp in een interventielimiet per verzekeraar berekend op basis van de formule, in de vorm van een percentage van de door die verzekeraar geïnde premies voor brand eenvoudige risico's.

De overstromingen die zich tussen 14 en 16 juli 2021 hebben voorgedaan, hebben de beperking van het huidige stelsel aangetoond ingeval van zo'n grote ramp.

De toen veroorzaakte schade heeft namelijk de interventielimiet per verzekeraar van de meeste verzekeraars ver overschreden.

Indien een verzekeringsonderneming haar individuele interventielimiet bereikt, dus wanneer het totaalbedrag aan vergoedingen dat de verzekeraar voor al zijn verzekerden samen moet betalen zijn interventielimiet overschrijdt, kan die verzekeringsonderneming ervoor opteren om de verzekerde niet volledig te vergoeden onder de dekking "natuurrampen" van de brandverzekering eenvoudige risico's. De hoogte van de vergoeding voor de verzekerde zal dan afhangen van een eventuele aanvullende vergoeding uit het regionale natuurrampenfonds.

Om de verzekerden beter te beschermen en het risico op een herhaling van dit soort gebeurtenissen af te wenden, is een hervorming nodig.

Deze wijziging is bedoeld om de limiet van de tussenkomst per verzekeraar te verhogen om de huidige dekking te vergroten zonder al te grote gevolgen voor de premies van de verzekerden. Het is een eerste stap om gevolgen van dergelijke natuurrampen beter het hoofd te kunnen bieden, en zo meer rechtszekerheid te bieden aan verzekeraars, herverzekeraars en de personen die erdoor worden getroffen."

De Commissie voor Verzekeringen heeft dit verzoek besproken tijdens haar vergadering van 21 september 2023 en verleent hierbij volgend advies.

II. EXAMEN

A. Explication de la problématique

La Commission des assurances rappelle qu'en soi le risque d'une catastrophe naturelle de grande ampleur est, en raison du cumul de sinistres provoqués par un même événement, en réalité un risque non assurable. Le dommage provoqué par une catastrophe naturelle peut en effet atteindre des montants astronomiques et avoir un impact général pour une région ou un pays. A partir du moment où l'on parle d'une couverture que les assureurs doivent obligatoirement proposer dans tout contrat d'assurance incendie risques simples, elle ne peut dès lors s'envisager que dans le cadre d'un partenariat public-privé. C'est ce qui se fait dans d'autres pays.

Les assureurs et les réassureurs s'accordent sur le fait que toute solution destinée à répondre efficacement au défi du changement climatique repose inévitablement sur un tel partenariat équilibré entre le secteur privé (assurances) et les autorités publiques (régions, fédéral, Europe). Les enjeux sont à ce point importants que la mise au point d'un tel mécanisme est indispensable pour protéger efficacement la population et ne pas mettre en danger la stabilité financière du secteur de l'assurance tout en lui permettant de jouer son rôle de mutualisation des risques.

Les représentants des entreprises d'assurances soulignent que le secteur a rappelé au Ministre que pour rendre le système pérenne, il est nécessaire de prendre en considération les éléments suivants afin de garder les primes d'assurances incendie à un niveau acceptable pour le consommateur et éviter de mettre en danger la stabilité financière des entreprises d'assurances :

- une augmentation raisonnable des engagements individuels des

II. BESPREKING

A. Toelichting van de problematiek

De Commissie voor verzekeringen wijst erop dat het risico van een omvangrijke natuurramp op zich in feite een niet-verzekerbaar risico is vanwege de samenloop van schadegevallen die door eenzelfde gebeurtenis worden veroorzaakt. De schade die door een natuurramp wordt veroorzaakt, kan namelijk oplopen tot astronomische bedragen en algemene gevolgen hebben voor een regio of land. Zodra we het hebben over een dekking die de verzekeraars verplicht moeten aanbieden in elke brandverzekeringsovereenkomst eenvoudige risico's, kan dit dus alleen worden overwogen als onderdeel van een publiek-privaat partnerschap. Dit is wat er in andere landen gebeurt.

Verzekeraars en herverzekeraars zijn het erover eens dat elke oplossing voor een doeltreffend antwoord op de uitdaging van de klimaatverandering onvermijdelijk steunt op een dergelijk evenwichtig partnerschap tussen de privésector (verzekeringen) en de (regionale, federale, Europese) overheden. Er staat zo veel op het spel dat de ontwikkeling van een dergelijk mechanisme onontbeerlijk is om de bevolking effectief te beschermen en de financiële stabiliteit van de verzekeringssector niet in gevaar te brengen, terwijl de sector toch zijn rol kan vervullen om risico's onderling te verdelen.

De vertegenwoordigers van de verzekeringsondernemingen benadrukken dat de sector de minister eraan herinnerd heeft dat er voor de verduurzaming van het systeem rekening moet worden gehouden met de volgende aspecten om de brandverzekeringspremies op een aanvaardbaar niveau te houden voor de consument en te vermijden dat de financiële stabiliteit van de verzekeringsondernemingen in het gedrang komt:

- een redelijke toename van de individuele verplichtingen van de

assureurs en ligne avec la capacité disponible sur le marché international de la réassurance ;

- un partage des risques avec les pouvoirs publics (régions, fédéral et Europe) ;
- une sécurité juridique claire pour l'ensemble des parties concernées ;
- un engagement significatif des autorités publiques dans des mesures concrètes de prévention, en ce compris des investissements en infrastructure, et d'information des citoyens pour diminuer l'ampleur des conséquences des phénomènes climatiques.

B. Remarque générale

La Commission des Assurances est consciente de l'importance de protéger les assurés et de la nécessité d'apporter de la sécurité juridique à l'ensemble des parties impliquées dans l'indemnisation de catastrophes naturelles.

La Commission des Assurances constate avec regret que la proposition du gouvernement n'atteint pas l'objectif du partenariat public-privé indispensable face à l'enjeu du changement climatique. La proposition se limite à augmenter les engagements des assureurs en les portant de +/- 380 millions € à 1,6 milliard € (de 45% de l'encaissement à 188%) soit un relèvement des limites individuelles actuelles de x 4,2 sans envisager d'aucune manière une intervention des autorités publiques en cas de dépassement de ces limites individuelles des assureurs.

L'avant-projet de loi n'apporte donc pas de solution à l'absence de sécurité juridique dans laquelle on se trouve sous le régime légal actuel. Depuis la Sixième réforme de l'État ce sont les régions qui sont compétentes pour déterminer leur contribution au-delà des

verzekeraars die in overeenstemming is met de beschikbare capaciteit op de internationale erverzekeringsmarkt;

- risicodeling met overheden (regionaal, federaal en Europees);
- duidelijke rechtszekerheid voor alle betrokken partijen;
- een aanzienlijke inzet van de overheden voor concrete preventiemaatregelen, waaronder investeringen in infrastructuur en voorlichting aan burgers om de omvang van de gevolgen van klimaatverschijnselen te beperken.

B. Algemene opmerking

De Commissie voor verzekeringen erkent het belang van de bescherming van de verzekerden en de nood aan rechtszekerheid van alle betrokken partijen in de vergoeding van natuurrampen.

De Commissie voor Verzekeringen betreurt evenwel dat het voorstel van de regering niet de beoogde publiek-private samenwerking bereikt die onontbeerlijk is om de uitdaging van de klimaatverandering aan te gaan. Het voorstel beperkt zich tot een verhoging van de verplichtingen van de verzekeraars met plusminus 380 miljoen euro naar 1,6 miljard euro (van 45% van de premie-inkomsten naar 188%) – wat neerkomt op een verhoging van de huidige individuele limieten met x 4,2 – zonder dat op enigerlei wijze wordt voorzien in een tussenkomst door de overheden als deze individuele limieten van de verzekeraars worden overschreden.

Het voorontwerp van wet biedt bijgevolg geen oplossing voor het gebrek aan rechtszekerheid dat onder het huidige wettelijke regime bestaat. Sinds de Zesde staatshervorming zijn de gewesten verantwoordelijk voor het bepalen van hun bijdrage bovenop de individuele

limites individuelles des entreprises d'assurance. Suivant la région, soit rien n'est prévu soit une intervention très limitée est prévue dans le cadre de cette contribution.

Cette situation qui est de nature à créer une insécurité juridique totale tant pour les assureurs que pour les assurés n'est pas levée par l'avant-projet de loi.

Il appartiendra à chaque assureur d'examiner l'impact du relèvement de sa limite individuelle sur son exposition au risque et de voir dans quelle mesure cela nécessite des adaptations tarifaires en assurance incendie risques simples.

Il est à noter que la multiplication des événements naturels en 2023 ne laisse aucunement présager un assouplissement des conditions de réassurance dans les prochaines années, un durcissement étant même inéluctable en cas de survenance d'événements majeurs en Europe ou dans le reste du monde.

Ainsi, les assurés pourraient voir leurs primes impactées alors qu'ils n'auront aucune garantie, pas plus que par le passé, de pouvoir être indemnisés à concurrence de 100% de leur dommage en cas de sinistre majeur. En outre, cela va rendre très complexe la communication à l'égard des sinistrés qui souhaiteront savoir s'ils seront ou non indemnisés pour l'ensemble de leurs dommages assurés. A défaut d'une garantie des autorités publiques (régions, fédéral, Europe) d'intervenir complètement au-delà de l'intervention des assureurs respectifs, les assurés n'auront jamais la garantie de percevoir 100% de leurs dommages assurés. Il doit être clair qu'il ne pourra y avoir aucune intervention du secteur de l'assurance au-delà des limites d'intervention définies par la loi.

L'ombudsman des assurances constate une augmentation des cas de refus d'assurance incendie dans des zones exposées aux inondations. Le relèvement des limites d'intervention des assureurs risque de

limieten van de verzekeringsondernemingen. Afhankelijk van het gewest is er in het kader van deze bijdrage geen of een zeer beperkte tussenkomst voorzien.

Deze situatie, die zowel voor de verzekeraars als voor de verzekeringnemers een totale rechtsonzekerheid creëert, wordt niet opgelost door het voorontwerp van wet.

Iedere verzekeraar zal moeten nagaan welke gevolgen de verhoging van zijn individuele limiet heeft voor zijn blootstelling aan het risico en zal moeten bekijken in welke mate tariefaanpassingen voor de brandverzekering eenvoudige risico's noodzakelijk zijn.

Merk ook op dat de toename van het aantal natuurrampen in 2023 niet veel goeds voorspelt voor een versoepeling van de herverzekeringsvoorwaarden in de komende jaren, en dat een aanscherping zelfs onvermijdelijk is als er zich grote gebeurtenissen in Europa of de rest van de wereld voordoen.

Verzekerden zouden aldus een impact op hun premies kunnen vaststellen terwijl ze geen enkele garantie hebben, niet meer dan in het verleden, dat ze 100% kunnen worden schadeloosgesteld bij grote schadegevallen.

Dit zal het tevens erg complex maken om te communiceren met getroffen en die willen weten of ze volledig schadeloos worden gesteld voor hun verzekerde schade. Verzekerden zullen nooit de garantie hebben dat ze 100% van hun verzekerde schade zullen ontvangen als de (regionale, federale, Europese) overheden geen volledige vergoeding waarborgen boven de interventie van de respectieve verzekeraars. Het moet duidelijk zijn dat er geen tussenkomst van de verzekeringssector kan zijn boven de wettelijk bepaalde interventielimieten.

De ombudsman voor verzekeringen stelt een toename vast van de gevallen waarin een brandverzekering wordt geweigerd in overstromingsgevoelige gebieden. Het verzwaren van de interventielimieten van de verzekeraars dreigt deze tendens te versterken,

renforcer cette tendance, aux dépens de la protection des consommateurs.

La Commission des Assurances insiste pour que les autorités publiques démarrent sans délai les discussions en vue de rechercher les termes d'un véritable partenariat public-privé. Le travail est à réaliser sans attendre afin de disposer d'un mécanisme solide avant la prochaine inondation de grande ampleur ou tout autre catastrophe naturelle.

C. Observations concernant les articles

La Commission des Assurances regrette que l'augmentation des engagements des assureurs ne se soit pas accompagnée d'engagements concrets des autorités publiques en cas de dépassement des limites individuelles. A ce stade, à part retarder le moment où l'assureur ne sera plus en mesure d'indemniser à 100% ses assurés, la proposition ne garantit aucunement une indemnisation complète aux assurés en cas de sinistres majeurs.

Dans ce contexte, la Commission demande de modifier le premier alinéa de l'Art.130 § 2 « *L'assureur peut limiter le total des indemnités qu'il devra payer lors de la survenance d'une catastrophe naturelle au montant ...* » comme suit : « *Le total des indemnités que l'assureur devra payer lors de la survenance d'une catastrophe naturelle est limité au montant ...* ».

Outre le fait que la communication envers les assurés sur le fait qu'il n'y aura pas d'intervention du secteur de l'assurance au-delà des limites d'intervention définies par la loi doit être claire, une plus grande sécurité juridique pour toutes les parties est également souhaitable. Laisser planer le flou sur leur intervention ("*peut limiter*") peut également pousser certains assureurs à négocier une capacité de réassurance maximale, au détriment de la prime finale que leurs assurés

ten nadele van de bescherming van de consumenten.

De Commissie voor Verzekeringen dringt er op aan dat de overheden onverwijld besprekingen beginnen om de voorwaarden voor een echt publiek-privaat partnerschap vast te stellen. Dit werk moet onmiddellijk worden uitgevoerd, zodat we vóór de volgende grote overstroming of andere natuurramp over een solide mechanisme beschikken.

C. Artikelsgewijze bespreking

De Commissie voor Verzekeringen betreurt het dat de verhoging van de verplichtingen voor de verzekeraars niet gepaard is gegaan met concrete verplichtingen voor de overheden bij overschrijding van de individuele limieten. In dit stadium zorgt het voorstel enkel voor uitstel van het moment waarop de verzekeraar niet langer in staat zal zijn om zijn verzekerden 100% schadeloos te stellen, maar garandeert het op geen enkele wijze dat verzekerden volledig schadeloos worden gesteld bij grote schadegevallen.

In deze context stelt de Commissie voor om in art. 130, § 2, eerste lid de bewoordingen "*De verzekeraar mag het totaal van de vergoedingen die hij zal moeten betalen bij een natuurramp, beperken tot het laagste bedrag ...*" te wijzigen als volgt: "*Het totaal van de vergoedingen die de verzekeraar zal moeten betalen bij een natuurramp, wordt beperkt tot het laagste bedrag ...*" .

Naast het feit dat de communicatie naar de verzekeringnemers over het feit dat er geen tussenkomst van de verzekeringssector zal zijn boven de wettelijk bepaalde interventielimieten duidelijk moet zijn, is een verhoging van de rechtszekerheid voor alle partijen ook wenselijk. Door hun tussenkomst bij overstromingen onduidelijk te laten ("*kan*") bestaat er een druk op de verzekeraars die ertoe kan leiden dat sommigen over een maximale herverzekeringscapaciteit onderhandelen wat

devront payer. Dans le contexte d'égalité de traitement de tous les assurés, un régime uniforme doit être mis en place.

Le principe de sécurité juridique requiert en outre que l'obligation légale des autorités publiques de contribuer à l'indemnisation à 100% du sinistre assuré et le financement de cette contribution soient de facto également garantis.

La Commission souligne également à ce sujet que le contenu des articles 131 et 132 de la loi du 4 avril 2014 doit être adapté à la sixième réforme de l'État, en particulier au remplacement de l'obligation d'indemnisation qui incombait à la Caisse nationale des calamités. La Commission avait déjà soulevé ce point dans l'avis qu'elle a rendu sur le projet de livre III du projet de codification du droit des assurances en un Code des assurances (avis DOC/C2018/10 sur les projets de livres II et III et les dispositions connexes du projet de livre I du Code des assurances).

III. CONCLUSION

La Commission des Assurances regrette que l'avant-projet de loi n'atteigne pas l'objectif de partenariat public-privé indispensable face à l'enjeu du changement climatique. La proposition se borne à augmenter considérablement les engagements des assureurs, sans prévoir d'aucune manière une intervention des autorités publiques en cas de dépassement de ces limites individuelles des assureurs. À défaut d'une garantie des autorités publiques (régions, fédéral, Europe) d'intervenir complètement au-delà de l'intervention des assureurs respectifs, les assurés n'auront jamais la garantie de percevoir 100% de leurs dommages assurés.

Si les autorités publiques veulent vraiment garantir la protection des assurés et une sécurité juridique pour l'ensemble des parties,

un nadelig effect heeft op de uiteindelijke premie die hun verzekerden zullen moeten betalen. In het kader van een gelijke behandeling van alle verzekerden dient er een uniforme regeling te worden uitgewerkt.

De rechtszekerheid vereist tevens dat de wettelijke verplichting in hoofde van de overheden om bij te dragen tot de 100% vergoeding van het verzekerde schadegeval en de financiering van deze bijdrage de facto ook gegarandeerd zijn.

De Commissie wijst er in dat verband tevens op dat de artikelen 131 en 132 van de wet van 4 april 2014 inhoudelijk moeten worden aangepast aan de Zesde staatshervorming, in het bijzonder de vervanging van de vergoedingsplicht in hoofde van de Nationale Kas voor de Rampenschade. De Commissie heeft dit reeds gemeld in haar advies over het ontwerpboek III van het project tot codificatie van het verzekeringsrecht in een Wetboek Verzekeringen (advies DOC/C2018/10, over de ontwerpboeken II en III en gerelateerde bepalingen in ontwerpboek I van het Wetboek Verzekeringen).

III. BESLUIT

De Commissie voor Verzekeringen betreurt dat het voorontwerp van wet niet de beoogde publiek-private samenwerking bereikt die onontbeerlijk is om de uitdaging van de klimaatverandering aan te gaan. Het voorstel beperkt zich tot een aanzienlijke verhoging van de verplichtingen van de verzekeraars, zonder dat op enigerlei wijze wordt voorzien in een tussenkomst door de overheden als deze individuele limieten van de verzekeraars worden overschreden. Verzekerden zullen nooit de garantie hebben dat ze 100% van hun verzekerde schade vergoed krijgen als de (regionale, federale, Europese) overheden geen volledige vergoeding waarborgen boven de tussenkomst van de respectieve verzekeraars.

Indien de overheden op ernstige wijze de bescherming van de verzekerden en de rechtszekerheid voor alle partijen willen

il convient qu'elles entament immédiatement des discussions pour instaurer un véritable partenariat public-privé, avant qu'une autre catastrophe ne se produise.

garanderen, dan dienen zij onverwijld besprekingen te beginnen om een echt publiek-privaat partnerschap op te zetten, alvorens een volgende ramp zich voordoet.

La Commission des Assurances est toute disposée à participer à de tels travaux.

De Commissie voor Verzekeringen is graag bereid hieraan mee te werken.

Caroline Van Schoubroeck



La Présidente

Voorzitster