Reactie van Nederland op het groenboek betreffende de verzekering tegen natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen

1. Natuurlijke rampen

Belemmeringen voor verzekeringen tegen natuurrampen

Nederland is voorstander van vergroting van de mogelijkheden voor burgers en bedrijven om de financiële en economische gevolgen van natuurrampen te mitigeren. Onzekerheid hierover kan een remmende werking op de economische ontwikkeling hebben, zoals het Groenboek ook stelt. In de ideale situatie zijn deze verzekeringen tegen natuurrampen voor iedereen toegankelijk, bij voorkeur bij meerdere aanbieders. Als die premie ook een weerspiegeling is van het daadwerkelijke risico, kan dat bevorderen dat burgers en bedrijven dit aspect meewegen in de keuze zich al dan niet op een bepaalde locatie te vestigen dan wel de nodige preventieve maatregelen treffen om schade te voorkomen of te beperken. De mogelijkheid voor burgers en bedrijven om vrijwillig voor een verzekering te kiezen, zal aanbieders dan bovendien dwingen de hoogte van de premie op een redelijk niveau te houden. Het is duidelijk dat deze ideale situatie in de meeste landen niet vanzelf tot stand komt. Diverse belemmeringen, die verzekeraars en herverzekeraars ervan weerhouden (voldoende) dekkingscapaciteit te leveren of consumenten en bedrijven doen afzien van het nemen van een verzekering, worden in het groenboek genoemd. Overwegend hangt dit samen met de (1) premiestelling en (2) een te grote onzekerheid en een gebrek aan kennis over de aard van de risico's.

(1) Verzekeringen tegen natuurrampen in risicovolle gebieden kunnen dikwijls enkel tegen een zodanig hoge premie worden aangeboden dat zij niet worden afgenomen. Om die reden zullen veel aanbieders er al bij voorbaat geen brood in zien om dergelijke producten op de markt te brengen. Egalisatie van de premies door die in risicovolle gebieden te verlagen en in minder risicovolle gebieden te verhogen, kan ertoe leiden dat de verzekering in die laatste gebieden niet meer wordt afgenomen. De mate waarin deze dilemma's spelen, is afhankelijk van de mate waarin risico's zijn geconcentreerd in bepaalde gebieden en het niveau waarop de overheid preventieve maatregelen heeft genomen. Deze factoren verschillen per lidstaat. Dit lijkt er op te duiden dat een onderzoek naar de penetratiegraad van rampenverzekeringen binnen de Europese Unie geen eenduidige antwoorden zal opleveren.

(2) De onzekerheid over het risico dat een ramp zich voordoet en over de daaruit voortvloeiende schade, leidt ertoe dat verzekeraars geen verzekering tegen natuurrampen durven aan te bieden (of alleen tegen een extreem hoge premie). Burgers en bedrijven kunnen door die onzekerheid bovendien onvoldoende beoordelen of een verzekering noodzakelijk is. Dit probleem wordt wellicht verminderd als deze partijen beter geïnformeerd zijn over de aard en de gevolgen van de risico's die zij lopen. Nederland heeft echter geen signalen ontvangen dat specifieke overheidsmaatregelen om deze informatie te verbeteren, naast de voorzieningen van verzekeraars zelf, gewenst zijn, maar wacht in dit verband ook de reacties op het groenboek af. Overstromingsrisico's worden op dit moment al voldoende in kaart gebracht. Een methode daarvoor is het gebruik van de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten die in het kader van de EU-ROR worden gemaakt. In Nederland worden deze aangevuld met informatie uit de veiligheidsregio's. Voor overstromingsrisico's is ook al veel informatie openbaar beschikbaar. Met de EU-richtlijn INSPIRE komt op Europees niveau alle ruimtelijke overheidsdata beschikbaar. Deze data kan worden gebruikt om naar risico's te kijken. Hiervoor is Europees optreden al geregeld. In Europa zijn de regionale verschillen groot, waardoor ook de maatschappelijke afwegingen en criteria om risico's te beschrijven en te wegen per land variëren. Nederland vindt dan ook dat bij het uitwisselen van risicoanalyses en modellen rekening moet worden gehouden met die verschillen.

De overheid als verzekeraar

Het is, ondanks de bovengenoemde factoren die de ontwikkeling van verzekeringen tegen natuurrampen op de markt belemmeren, wel gewenst dat (de uitvoering van) initiatieven door de verzekeringssector zelf worden opgepakt. Nederland is het eens met de analyse in het Groenboek dat een grotere overheidsbetrokkenheid ook het probleem van moreel risico doet toenemen. Niet alleen zouden particulieren minder noodzaak kunnen zien in het nemen van preventieve maatregelen, maar ook verzekeraars zullen minder snel geneigd zijn na te gaan of een onachtzame polishouder zelf (een deel van) de schade moet dragen als een deel van van het financiële risico niet bij henzelf, maar bij de overheid ligt. Nederland is daarom in beginsel geen voorstander van maatregelen die de overheid geheel of gedeeltelijk de rol van (her)verzekeraar of schadevergoedingsorgaan geeft. Nederland heeft weliswaar een Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts), maar deze wet bevat geen plicht de schade voor burgers (volledig) te vergoeden. De precieze rechten die burgers en bedrijven aan de Wts kunnen ontlenen, worden voor elke ramp in een nader besluit specifiek vastgesteld. Het is overigens een gemis dat het Groenboek een dergelijke optie, die lidstaten zelf eenvoudig als nationaal instrument kunnen introduceren, onbesproken laat. Het staat verzekeraars uiteraard vrij om door middel van pool- en herverzekeringsconstructies de dekkingsmogelijkheden tegen natuurrampen te vergroten.

Verzekeringsplicht

Ook een wettelijke plicht voor alle burgers en bedrijven om een verzekering tegen natuurrampen af te nemen, is geen maatregel die Nederland voorstaat. Niet alleen zou dit, als er een te beperkt aantal aanbieders is, de noodzaak voor verzekeraars om de hoogte van de premie op een marktconform niveau te houden gedeeltelijk wegnemen, maar ook zouden burgers terechte bezwaren kunnen aanvoeren tegen dergelijke vaste lasten, zeker als premies onvoldoende worden gedifferentieerd naar risico, waardoor zij voor veel burgers het karakter krijgen van een solidariteitsheffing. Bovendien is het niet onwaarschijnlijk dat de ad hoc schade door natuurrampen en de kosten door de onzekerheid over de vraag of, wanneer en in welke mate deze rampen zich voordoen, beperkter zijn dan structureel op de burgers en bedrijven rustende vaste lasten voor het wegnemen van dit risico. Deze overwegingen spelen ook bij een wettelijke plicht voor verzekeraars om een verzekering tegen natuurrampen te bundelen met voor burgers en bedrijven essentiële verzekeringen, zoals brand- of inboedelverzekeringen. Aangezien dit de facto kan neerkomen op een verzekeringsplicht, is Nederland ook van deze maatregel geen voorstander. Het staat verzekeraars in beginsel wel vrij om via productbundeling de penetratiegraad van verzekeringen tegen natuurrampen te vergroten. Naarmate de keuzevrijheid van consumenten hierdoor meer wordt ingeperkt (al dan niet op basis van tussen verzekeraars gemaakte afspraken) en de lasten voor burgers en bedrijven toenemen, zal daarbij wel de vraag rijzen of een dergelijke bundeling geoorloofd is.
In plaats van een plicht zouden lidstaten kunnen overwegen op nationale basis subsidie te verstrekken voor het aangaan van een verzekering, zeker als de lidstaat verwacht anders een veel hoger bedrag te moeten uitkeren aan ad hoc schadevergoeding. Verzekeringen zouden daarmee veel eerder betaalbaar kunnen worden. In Nederland is dit het geval bij landbouwschade door extreme weersomstandigheden.

Verzekeringsvoorwaarden

De voorwaarden waaronder de verzekering wordt verstrekt, kunnen mede bepalend zijn voor het succes van het product. Het Groenboek noemt meerdere mogelijkheden die verzekeraars hierbij kunnen hanteren, zoals tarifering op basis van risico's, forfaitaire premies, langlopende verzekeringsovereenkomsten, aftrekbare bedragen, eigen risicoregelingen en coassurantie. Welk van de middelen het meest succesvol is in de zin dat de penetratiegraad van de verzekeringen wordt bevorderd en moreel risico wordt

tegengegaan, is een vraag die door verzekeraars zelf, wellicht ook op basis van trial-and-error, moet worden beantwoord. In Nederland is hiervoor bij bepaalde rampenverzekeringen nog te weinig ervaring opgedaan om hierover op voorhand al uitspraken te doen.

2. Door de mens veroorzaakte rampen

Belemmeringen voor verzekeringen tegen door de mens veroorzaakte rampen

Nederland is voorstander van vergroting van de mogelijkheden (en, waar van toepassing, van de verplichting) voor industriële exploitanten om adequate aansprakelijkheidsverzekeringsdekking te verkrijgen voor bijzondere risico's die uit hun economische activiteiten voortvloeien. Hierbij ligt de verhouding tussen de verschillende belangen anders dan bij de hiervoor behandelde verzekerbaarheid van natuurrampen. De betreffende risico's en rampen vloeien voort uit een door de mens zelf gemaakte keuze om bepaalde risicovolle economische activiteiten te ontplooien, maar de gevolgen worden ook ervaren door derden. Verzekeringen zijn hierbij niet alleen in het belang van toekomstige gedupeerden, maar de premiekosten zijn ook een internalisering van de externe kosten die aan die activiteiten verbonden zijn.

Burgers en bedrijven hebben veelal geen bijzondere verzekering tegen schade die zij zouden lijden ten gevolge van een industrieel ongeval bij een nabijgelegen installatie. Met betrekking tot burgers zal hun ziektekosten- of opstalverzekering veelal wel een deel van de schade dekken. Burgers en bedrijven beschikken ook, anders dan bij natuurrampen, over minder mogelijkheden om deze schade te voorkomen. Het is daarom veelal de exploitant die hiervoor (al dan niet verplicht) een verzekering heeft afgesloten. Een belemmering voor de verzekerbaarheid van deze industriële risico's is dat het veelal rampenscenario's betreft die zich zodanig zelden en onvoorspelbaar voltrekken dat het onmogelijk is te bepalen wat voor verzekering passend is. Hierdoor is er snel sprake van over- of onderverzekering. Bij grote industriële rampen zal het bedrag dat verzekeraars kunnen dekken bovendien ontoereikend zijn. Zeker als het economische activiteiten betreft die aanzienlijk bijdragen aan de nationale welvaart, is het belang van burgers daarom vooral gediend bij het mogelijk maken van de betreffende risicovolle activiteit onder strenge veiligheidsvoorschriften en adequaat toezicht.

De overheid als verzekeraar

Gelet op de beperkte verzekeringscapaciteit van de markt zal, zoals ook bij natuurrampen het geval is, al snel de vraag opkomen of een aanvullende rol van de overheid als verzekeraar gewenst is. De overheid zal in veel gevallen medeverantwoordelijk worden gehouden voor een mogelijk incident, omdat zij de activiteiten die tot de ramp hebben geleid, heeft toegelaten, goedgekeurd of gecontroleerd. Een morele of juridische plicht van de overheid om de schade te vergoeden komt dan eerder in zicht. In Nederland kan hiervoor de Wts eventueel van toepassing worden verklaard. Om het risico op dergelijke hoge incidentele kosten af te wenden zou een te beperkte verzekeringscapaciteit in de markt kunnen worden opgetrokken door participatie van de overheid, bijvoorbeeld als verzekeraar, herverzekeraar of deelnemer in een verzekeringspool. De overheid kan vervolgens voor deze rol een (marktconforme) premie in rekening brengen bij de exploitant.

Desalniettemin is Nederland er geen voorstander van om dergelijke constructies op grote schaal toe te passen. Om het systeem geloofwaardig te houden, kan de overheid het zich niet veroorloven voor te excessieve bedragen garant te staan. Bovendien verdient het de voorkeur dat de overheid armslag heeft om pragmatisch op te treden als zich in een korte periode meerdere catastrofale rampen voordoen. Vooraf vastgelegde financiële verplichtingen dragen niet aan die armslag bij en bieden de burger in dergelijke gevallen

maar beperkte zekerheid, terwijl kan worden aangenomen dat een goedwillende overheid zich toch wel tot uiterste zal inspannen om zijn burgers enigermate te compenseren. Met betrekking tot schades bij kernongevallen treedt de Nederlandse overheid thans overigens wel op als verzekeraar, in aanvulling op de dekking die door private verzekeraars (verenigd in de Atoompool) wordt geboden. De Nederlandse overheid heeft deze rol echter mede naar zich toegetrokken om te voldoen aan verdragsverplichtingen en als reactie op de onrust die na de Chernobyl-ramp was ontstaan.

Ook ten aanzien van door de mens veroorzaakte rampen is er dus een voorkeur om ruimte te geven aan marktinitiatieven tot het aanbieden van nieuwe verzekeringen en overheidsinterventies zo beperkt mogelijk te houden. De overheid kan exploitanten van risicovolle installaties wel door middel van een streng (risico)aansprakelijkheidsregime en een verzekeringsplicht dwingen telkens de maximale dekking in de markt op te zoeken. Dit stimuleert de verzekeringsmarkt om via pool- en herverzekeringsconstructies te blijven zoeken naar een uitbreiding van de dekkingscapaciteit. Dat deze strategie succesvol is, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de dekkingscapaciteit die de Nederlandse Atoompool bij kernongevallen biedt vanaf 1 januari 2013 is uitgebreid van €340 miljoen naar €1,2 miljard. Ook Nederlandse Offshore-installaties zijn in staat een adequate verzekeringsdekking te vinden.

3. Overige onderwerpen

In het Groenboek wordt gevraagd of het wenselijk is precontractuele informatie bij het aanbieden van schadeverzekeringen en de regels voor schaderegelaars te harmoniseren. Nederland is niet overtuigd van de noodzaak van dergelijke maatregelen. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat dit onderwerpen zijn die veel verder strekken dan het onderwerp van dit Groenboek. Het ligt niet in de rede om vanuit het oogpunt van rampenverzekeringen uitspraken te doen over de wenselijkheid van harmonisering van regels die uiteindelijk gevolgen kan hebben voor de gehele verzekeringsmarkt. Het verdient daarom de voorkeur van Nederland om de discussie hierover te voeren in daarvoor geschikte gremia, zoals de thans lopende herziening van de richtlijn verzekeringsbemiddeling (IMD2).

4. Conclusie

Samengevat is Nederland geen voorstander van (nieuwe) Europese regelgeving om de verzekerbaarheid van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen te vergroten. De noodzaak daartoe is niet aangetoond, en, gelet op de hierboven genoemde bezwaren hiertegen, zouden de voordelen van sommige maatregelen ook teniet gedaan kunnen worden door de nadelen. Draagvlak voor en kosten van een verzekeringsoptie zijn vooral, zoals uit het bovenstaande mag blijken, afhankelijk van de concentratie van risicogebieden binnen lidstaten, de door de overheid genomen preventieve maatregelen en de aard van risicovolle economische activiteiten in de verschillende lidstaten. Als een lidstaat een ontwikkelde verzekeringssector heeft, zal die lidstaat bovendien ook eerder geneigd zijn te vertrouwen op de totstandkoming van private initiatieven. Omdat de randvoorwaarden per lidstaat zeer uiteenlopen, ligt het naar de mening van Nederland niet voor de hand om op Europees niveau initiatieven te nemen; in ieder geval ligt de bewijslast voor het voldoen van een dergelijke initiatief aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit bij de Europese Commissie.
De oplossing voor eventuele beperkte toereikendheid en beschikbaarheid van rampenverzekeringen moet vooral gezocht worden in het in standhouden en bevorderen van zodanige marktomstandigheden dat initiatieven van verzekeraars voldoende ruimte krijgen zich verder te ontwikkelen. Onze indruk is dat dit geleidelijk ook gebeurt en verder zal gaan gebeuren. Waar deze ontwikkeling nog onvoldoende tot ontplooiing is gekomen, is een pragmatische aanpak geboden om de negatieve financiële en

economische gevolgen van rampen en calamiteiten tegen te gaan. De Nederlandse Wts is een voorbeeld van een instrument dat daarvoor kan worden gebruikt.