



Grondwettelijk Hof

Arrest nr. 86/2023
van 1 juni 2023
Rolnummers : 7760 en 7808

In zake : de beroepen tot vernietiging van artikel 2 van de wet van 29 oktober 2021 met als opschrift « interpretatieve wet van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen », ingesteld door de vzw « Assuralia » en anderen en door de nv « Allianz Benelux ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, S. de Bethune en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 21 februari 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 23 februari 2022, is beroep tot vernietiging van artikel 2 van de wet van 29 oktober 2021 met als opschrift « interpretatieve wet van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 november 2021) ingesteld door de vzw « Assuralia », de nv « Baloise Belgium », de nv « AXA Belgium », de nv « AG Insurance » en de nv « KBC Verzekeringen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Huyghe en Mr. W. Vandenbruwaene, advocaten bij de balie te Brussel, en door Mr. M. Deketelaere, advocaat bij de balie van Antwerpen.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderden de verzoekende partijen eveneens de schorsing van dezelfde wetsbepaling. Bij het arrest nr. 74/2022 van 25 mei 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.074), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 25 november 2022, tweede editie, heeft het Hof de vordering tot schorsing verworpen.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 18 mei 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 19 mei 2022, heeft de nv « Allianz Benelux », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Huyghe, Mr. W. Vandenbruwaene en Mr. M. Deketelaere, beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde wetsbepaling.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7760 en 7808 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- Etienne Sluys, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vanlersberghe, advocaat bij het Hof van Cassatie (tussenkommende partij in de zaak nr. 7760);

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. De Schepper en Mr. J.-F. De Bock, advocaten bij de balie te Brussel (in beide zaken).

De verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 1 maart 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 15 maart 2023 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 15 maart 2023 de dag van de terechtzitting bepaald op 26 april 2023.

Op de openbare terechtzitting van 26 april 2023 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Huyghe, Mr. W. Vandenbruwaene en Mr. M. Deketelaere, voor de verzoekende partijen (in beide zaken);

. Mr. P. Vanlersberghe, voor Etienne Sluys;

. Mr. V. De Schepper, tevens *loco* Mr. J.-F. De Bock, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomst in de zaak nr. 7760

A.1.1. De verzoekende partijen betwisten het actuele karakter van het belang van Etienne Sluys bij zijn tussenkomst in de zaak nr. 7760, bij afwezigheid van een hangende gerechtelijke procedure.

A.1.2. Etienne Sluys, tussenkomende partij in de zaak nr. 7760, voert aan dat hij het rechtens vereiste belang heeft bij zijn tussenkomst in de procedure teneinde het beroep tot nietigverklaring verworpen te zien worden. Hij verwijst ter zake naar het feit dat zijn brandverzekeraar weigert om tussen te komen omdat het aangegeven schadegeval, zijnde scheuren aan zijn woning tijdens een periode van uitzonderlijke droogte die zijn veroorzaakt door de uitdroging van de plastische kleilaag waarop de woning werd gebouwd, niet zou zijn gedekt door de polis. Het is duidelijk dat hij door een vernietiging van de interpretatieve bepaling rechtstreeks zou worden geraakt, doordat zijn brandverzekeraar zonder meer zou kunnen aanvoeren dat het inklinken van de bodem ingevolge de droogte niet als een natuurramp in de zin van artikel 124 van de wet van 4 april 2014 « betreffende de verzekeringen » (hierna : de wet van 4 april 2014) kan worden beschouwd en derhalve niet onder de dekking van de brandpolis valt.

Ten gronde

A.2.1. Het eerste middel in de zaken nrs. 7760 en 7808 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 13 en 84 ervan, met het beginsel van de rechtsstaat, met het beginsel van niet-retroactiviteit, met het rechtszekerheidsbeginsel, met het vertrouwensbeginsel en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.2.2. In het eerste onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling ten onrechte wordt voorgesteld als een interpretatieve bepaling, vermits zij niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 84 van de Grondwet.

De bestreden bepaling bevat een nieuwe rechtsregel met terugwerkende kracht, in zoverre zij het toepassingsgebied van de uitgelegde bepaling uitbreidt. Het « inklinken van de bodem als gevolg van een langdurige periode van droogte » behoort immers niet tot de natuurrampen, in het bijzonder « de aardverschuivingen en grondverzakkingen », die de wetgever in 2005 wilde laten verzekeren via de brandverzekering. De parlementaire voorbereiding van de wet van 17 september 2005 « tot wijziging wat de verzekering tegen natuurrampen betreft, van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst en de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen » (hierna : de wet van 17 september 2005) toont niet aan dat de wetgever schade aan gebouwen veroorzaakt door langdurige droogte in aanmerking wenste te nemen, laat staan kon nemen. De inklinking van de bodem is geen « grondverzakking » of « beweging van een belangrijke massa van de bodemlaag », doch wel een terugkerend proces van volumevermindering door verdroging of onttrekking gecombineerd met een volumetoename door bevochtiging. Het betreft dus geen beweging en verplaatsing, doch wel een dynamiek of variatie in de bodem als gevolg van een samenspel van verschillende factoren.

De bestreden bepaling zou voorts geen uitleg geven over een eerdere wet die onduidelijk, onzeker of controversieel is. De in de parlementaire voorbereiding aangehaalde onenigheid in de rechtspraak overtuigt niet, vermits het net eigen is aan de rechtsprekende functie om de feiten te kwalificeren en juridische regels toe te passen. De wetgever houdt aldus geen rekening met het feit dat de concrete omstandigheden van de zaak tot diverse uitkomsten kunnen leiden. Bovendien staat het in beginsel aan het hoogste rechterlijke orgaan, en niet aan de wetgever, om tegenstrijdigheden in de lagere rechtspraak op te lossen. Tot slot schept de bestreden bepaling nog steeds onvoldoende duidelijkheid en zal een rechterlijk optreden nog steeds moeten uitmaken of de schadelijders vergoed moeten worden. Dit valt niet te rijmen met de vermeende doelstelling van de wetgever om klaarheid en duidelijkheid te scheppen.

A.2.3. In het tweede onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat de niet-retroactiviteit een waarborg is tegen rechtsonzekerheid. Aangezien de bestreden bepaling een weerslag heeft op hangende rechtsgedingen kunnen enkel uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen

belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever. In de parlementaire voorbereiding worden evenwel geen dergelijke omstandigheden of motieven aangevoerd. De gevolgen van de terugwerkende kracht zijn bovendien niet gering, in zoverre de omvang van de mogelijke schadegevallen volgens de parlementaire voorbereiding mogelijkserwijs tot 25 % van de woningen in België betreft.

A.3.1. De Ministerraad voert inzake het eerste onderdeel van het eerste middel aan dat de bestreden bepaling wel degelijk een interpretatieve bepaling is, nu zij aan de geïnterpreteerde wetsbepaling de betekenis geeft die de wetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen. De wetgever heeft vanuit het algemeen belang steeds een ruime bescherming willen bieden tegen catastrofale risico's. Aldus blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 12 juli 1976 « betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen » dat het begrip « natuurramp » vatbaar is voor interpretatie, gedreven door actualiteit en de feiten die zich voordoen. Voorts blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 17 september 2005 dat grondverzakkingen of -verschuivingen die het gevolg zijn van een traag en onzichtbaar proces of maar ten dele het gevolg zijn van een natuurlijk fenomeen, ook gedekt worden. Het kan dan ook worden aangenomen dat de wetgever bij het aannemen van artikel 124 van de wet van 4 april 2014 het inklinken aan een belangrijke massa van de bodemlaag te wijten aan een langdurige periode van droogte als grondverzakking beoogde.

De semantische discussie die de verzoekende partijen trachten te voeren over het begrip « beweging » kan niet worden gevolgd. Uiteraard dekt dat begrip niet enkel een verplaatsing van een punt a naar een punt b, doch evenzeer een uitzetting en inkrimping van de bodemlaag. De bestreden wet vraagt bijgevolg niets nieuws van de verzekeraars. Er wordt gewoon van hen verwacht dat ze datgene toepassen waartoe ze sinds 2005 gehouden zijn.

Het staat eveneens vast dat de geïnterpreteerde bepaling onduidelijk is en vatbaar voor verschillende interpretaties. Aldus heeft het begrip « grondverschuiving » doorheen de jaren aanleiding gegeven tot vele vragen in het parlementaire debat. De onduidelijkheid vloeit eveneens voort uit de klachten die de ombudsman van de verzekeringen sinds 2011 ontvangt over het feit dat verzekeringsmaatschappijen de schade aan woningen ingevolge droogte niet willen terugbetalen. De onduidelijkheid vloeit tot slot ook voort uit tegenstrijdige vonnissen en arresten, waarbij een verschillende interpretatie wordt gegeven aan artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014. Het is volgens de Ministerraad niet ernstig te beweren dat die verschillen in de rechtspraak louter te wijten zijn aan een verschil in concrete omstandigheden.

A.3.2. De Ministerraad voert inzake het tweede onderdeel van het eerste middel aan dat, vermits de bestreden wet wel degelijk een interpretatieve wet is, het retroactieve aspect wordt gerechtvaardigd door haar interpretatief karakter. In ondergeschikte orde stelt de Ministerraad dat het retroactieve karakter van de bestreden wet ook verantwoord kan worden door dwingende motieven van algemeen belang. De bestreden bepaling is er immers op gericht duidelijkheid te scheppen zodat alle mensen van wie de woning schade heeft opgelopen door een inklinking van een belangrijke massa van de bodemlaag als gevolg van een langdurige periode van droogte, zich vergoed zien voor die schade. De bestreden bepaling verschaft dan ook grote rechtszekerheid aan de verzekerden. Er wordt niet aangetoond dat de eventuele rechtsonzekerheid die zou voortvloeien uit de terugwerkende kracht meer dan een geringe draagwijdte heeft.

A.4. De tussenkomende partij in de zaak nr. 7760 voert inzake het eerste middel aan dat de bestreden wet duidelijk een interpretatieve wet is zoals bedoeld in artikel 84 van de Grondwet. Aldus blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling duidelijk dat het de bedoeling van de wetgever was om de tekst te verduidelijken, en niet om die uit te breiden. Bovendien geeft de bestreden bepaling aan de geïnterpreteerde bepaling een betekenis die deze *ab initio* kon krijgen. In geval van inklinken is er immers wel degelijk sprake van een beweging van de bodem, meer in het bijzonder van een bodemdalingsproces.

Wat de aangevoerde schending van het algemeen beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten betreft, stelt de tussenkomende partij dat het Hof niet rechtstreeks vermag te toetsen aan algemene beginselen. In ieder geval is er geen schending van dat beginsel, nu het tot het wezen van een interpretatieve wet behoort dat zij terugwerkt tot op de datum van inwerkingtreding van de wetsbepalingen die zij interpreteert. De bestreden bepaling impliceert evenmin een schending van het gelijkheidsbeginsel, nu alle verzekeringsondernemingen ten aanzien van wie de bestreden wet wordt aangevoerd in situaties waarin er nog geen definitieve uitspraak is, op dezelfde wijze behandeld zullen worden. Die verzekeringsondernemingen kunnen zich niet benadeeld achten door het feit dat de terugwerkende kracht niet geldt in situaties waarin reeds een in kracht van gewijsde getreden beslissing is uitgesproken, vermits die regel hen per definitie bevoordeelt en door de rechtszekerheid is ingegeven. Bovendien kon de rechter, ook vóór de totstandkoming van de interpretatieve wet, aan de geïnterpreteerde bepaling de interpretatie geven die thans op authentieke manier is vastgelegd. Tot slot is er evenmin sprake van een

schending van het recht op toegang tot de rechter of van artikel 13 van de Grondwet. Niets kan de verzoekers immers beletten de betwisting aan de rechter voor te leggen.

A.5. Het tweede middel in de zaken nrs. 7760 en 7808 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, en van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling afbreuk doet aan het belang van de rechtsonderhorigen om de rechtsgevolgen van hun handelingen te kunnen voorzien, doordat zij de verzekeringsondernemingen dwingt om met terugwerkende kracht een risico te dekken.

Het eerste onderdeel van het tweede middel steunt op de bescherming van gedane investeringen en de rentabiliteit van de bedrijfsvoering. De verzekeringscontracten inzake brand en natuurrampen, zoals bedoeld in artikel 124, § 1, van de wet van 4 april 2014, doen een legitieme verwachting ontstaan die geldt als eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In het tweede onderdeel van het tweede middel voeren de verzoekende partijen een beperking aan van het vertrouwensbeginsel en het eigendomsrecht, doordat de rechtmatige juridische aanspraken van de verzoekende partijen op retroactieve wijze worden ontkracht. Die beperking zou niet verantwoord zijn, omdat de bestreden bepaling niet doelmatig is. Vermits de inklinking van de bodem zich als variabel proces kan blijven voordoen, worden de verzoekende partijen door die bepaling immers geacht de schade door een wederkerend fenomeen te blijven vergoeden, hetgeen niet strookt met de *ratio legis* van de verzekering tegen natuurrampen. De bestreden bepaling steunt bovendien niet op wetenschappelijk onderzoek en was evenmin het voorwerp van een diepgaand parlementair debat.

A.6.1. De Ministerraad stelt inzake het tweede middel dat in onderhavig geval geen toepassing kan worden gemaakt van het eigendomsrecht, minstens dat er geen sprake is van enige beperking van het eigendomsrecht en, in ondergeschikte orde, dat een dergelijke beperking gerechtvaardigd wordt door het interpretatieve karakter van de bestreden bepaling. Uit het feit dat de bestreden bepaling een interpretatieve bepaling is en dus niets nieuws vraagt van de verzekeraars, volgt dat geen afbreuk wordt gedaan aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van de rechtshandelingen te voorzien, evenals dat de bestreden bepaling wel degelijk haar doel bereikt, zijnde duidelijkheid scheppen.

A.6.2. In zijn memorie van wederantwoord in de zaak nr. 7760 merkt de Ministerraad op dat de verzoekende partijen in hun memorie niet meer spreken over een schending van het eigendomsrecht. Bijgevolg verzoekt de Ministerraad het Hof om het tweede middel als onontvankelijk te verwerpen voor zover het betrekking heeft op het eigendomsrecht.

A.7. De tussenkomende partij in de zaak nr. 7760 voert inzake het tweede middel aan dat het Hof niet rechtstreeks vermag te toetsen aan het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel. In ieder geval kan niet worden beweerd dat die beginselen geschonden zijn door de bestreden interpretatieve bepaling of dat er op geen enkele manier rekening werd gehouden met de legitieme bedrijfsvoering en economische planning van de verzekeringssector. De geïnterpreteerde bepaling heeft immers steeds de draagwijdte gehad die de bestreden interpretatieve bepaling haar toekent, die bijgevolg voorzienbaar was. Niets kon de verzekeraars derhalve verhinderen om vanaf 2005 reeds de nodige reserves aan te leggen. Het feit dat de verzoekende partijen de bestreden wetsbepaling anders interpreteerden, is alleen aan hen toerekenbaar. Er is dan ook geen schending van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.8. Het derde middel in de zaken nrs. 7760 en 7808 is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van het beginsel van de federale loyaliteit, in samenhang gelezen met het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen voeren aan dat de gewesten bevoegd zijn voor het landbouwbeleid, met inbegrip van de erkenning en financiering van de tegemoetkoming naar aanleiding van schade veroorzaakt door landbouwrampen. Ernstige droogte wordt als niet-verzekerbaar risico en natuurramp lastens publieke middelen vergoed op grond van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 2019 « houdende de tegemoetkoming van de schade die aangericht is door rampen in het Vlaamse Gewest » (hierna : het decreet van 5 april 2019). De bestreden bepaling zou het begrip « ernstige droogte » in dat decreet uithollen en onwerkzaam maken.

A.9. De Ministerraad benadrukt dat het verzekeringsrecht tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid behoort. Met de zesde staats hervorming zijn de gewesten bevoegd geworden om de financiële schade door algemene rampen en door landbouwrampen die zich hebben voorgedaan op hun grondgebied, vanaf 1 juli 2014 te regelen. Als gevolg van die bevoegdheidsoverdracht heeft het Vlaamse Gewest het decreet van 5 april 2019 aangenomen, dat een steunregeling invoert voor landbouwers die een brede weersverzekering afsluiten en aldus een aantal risico's met betrekking tot de schade aan teelten en schade in de landbouwsector in het algemeen naar de verzekeringssector overdraagt.

Die gewestelijke regeling staat los van de dekking van natuurrampen binnen de brandverzekering. Het decreet van 5 april 2019 bevat een hoofdstuk dat specifiek de situatie regelt van schade aan goederen die verzekerd zijn tegen rampen. Artikel 26 van dat decreet voorziet in de gevallen waarin de Vlaamse Regering een financiële tegemoetkoming betaalt, die het gedeelte van de vergoeding dekt dat de verzekeraar niet aan de schadelijders betaalt wanneer de schade betrekking heeft op goederen die op het ogenblik van het schadegeval verzekerd zijn door een verzekeringsovereenkomst conform de artikelen 123 tot 132 van de wet van 4 april 2014. De bestreden bepaling heeft bijgevolg niet tot gevolg dat het begrip « ernstige droogte », zoals gehanteerd door de Vlaamse decreetgever in het decreet van 5 april 2019, wordt uitgehouden.

A.10. De tussenkomende partij benadrukt inzake het derde middel dat het loutere feit dat er twee regelingen bestaan die betrekking hebben op de vergoeding van schade veroorzaakt door droogte, geen schending impliceert van de in het middel aangehaalde beginselen en bepalingen. Zij merkt bovendien op dat het decreet van 5 april 2019 aangenomen werd op grond van een bevoegdheidsbepaling inzake landbouwrampen en voorziet in een financiële tegemoetkoming voor schade geleden door landbouwexploitanten, terwijl artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014 en de bestreden interpretatieve wet de brandverzekering met betrekking tot eenvoudige risico's betreffen. Beide regelingen zijn complementair. De Vlaamse decreetgever heeft nooit de bedoeling gehad om alle mogelijke schade door droogte te dekken. Dat blijkt duidelijk uit artikel 26 van het decreet van 5 april 2019, dat preciseert dat de Vlaamse Regering een financiële tegemoetkoming betaalt die het gedeelte van de vergoeding dekt dat de verzekeraar niet aan de schadelijders betaalt.

Er kan niet worden gesteld dat de bestreden bepaling de uitoefening door de Vlaamse decreetgever van zijn bevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk maakt, vermits de uitgelegde wet moet worden geacht *ab initio* de bewuste betekenis te hebben gehad.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen artikel 2 van de wet van 29 oktober 2021 met als opschrift « interpretatieve wet van artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen » (hierna : de wet van 29 oktober 2021), dat beoogt een authentieke uitlegging te geven van artikel 124, § 1, *d*) van de wet van 4 april 2014 « betreffende de verzekeringen » (hierna : de wet van 4 april 2014).

B.1.2. Krachtens artikel 123, eerste lid, van de wet van 4 april 2014 dient de verzekeraar van een brandverzekeringsovereenkomst die dekking verleent voor eenvoudige risico's,

verplicht de waarborg te verlenen tegen de volgende natuurrampen : een aardbeving, een overstroming, een overlopen of een opstuwning van openbare riolen en een aardverschuiving of grondverzakking.

Artikel 124, § 1, van dezelfde wet definieert de gebeurtenissen die als natuurramp worden beschouwd :

« Onder natuurramp wordt verstaan :

a) hetzij een overstroming, te weten het buiten de oevers treden van waterlopen, kanalen, meren, vijvers of zeeën ten gevolge van atmosferische neerslag, het afvloeien van water wegens onvoldoende absorptie door de grond ten gevolge van atmosferische neerslag, het smelten van sneeuw of ijs, een dijkbreuk of een vloedgolf, alsmede de aardverschuivingen of grondverzakkingen die eruit voortvloeien;

b) hetzij een aardbeving van natuurlijke oorsprong die

- tegen dit gevaar verzekerbare goederen vernietigt, breekt of beschadigt binnen 10 kilometer van het verzekerde gebouw,

- of werd geregistreerd met een minimum magnitude van vier graden op de schaal van Richter, alsmede de overstromingen, het overlopen of het opstuwen van openbare riolen, de aardverschuivingen of grondverzakkingen die eruit voortvloeien;

c) hetzij een overlopen of een opstuwning van openbare riolen veroorzaakt door het wassen van het water of door atmosferische neerslag, een storm, het smelten van sneeuw of ijs of een overstroming;

d) hetzij een aardverschuiving of grondverzakking, te weten een beweging van een belangrijke massa van de bodemlaag, die goederen verniet of beschadigt, welke geheel of ten dele te wijten is aan een natuurlijk fenomeen anders dan een overstroming of een aardbeving ».

Die bepaling vindt haar oorsprong in de wet van 17 september 2005 « tot wijziging wat de verzekering tegen natuurrampen betreft, van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst en de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen » (hierna : de wet van 17 september 2005), die een nagenoeg identieke bepaling heeft ingevoegd in de wet van 25 juni 1992 « op de landverzekeringsovereenkomst » (hierna : de wet van 25 juni 1992). Laatstgenoemde wet werd vervolgens gecodificeerd in de wet van 4 april 2014.

B.1.3. Blijkens de parlementaire voorbereiding van de wet van 29 oktober 2021 is er vervolgens rechtsonzekerheid ontstaan inzake de dekking door de brandverzekeringpolis van

schade aan woningen veroorzaakt door droogte. Meer in het bijzonder bleek dat verzekeringsmaatschappijen soms weigeren om de schade aan woningen vanwege droogte te dekken, omdat het krimpen van de hele ondergrond volgens hen geen « beweging van een belangrijke massa van de bodemlaag » is, en dus geen « aardverschuiving of grondverzakking » in de zin van artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014 uitmaakt (*Parl. St.*, Kamer, 2019-2020, DOC 55-1022/001, p. 3).

Om aan die rechtsonzekerheid een einde te maken, achtte de wetgever het nodig om via « een interpretatieve wet [te verduidelijken] dat krimp van de bodem, te wijten aan droogte, als grondverzakking valt binnen het toepassingsgebied van de huidige wet » (*ibid.*, p. 4).

Daartoe bepaalt het bestreden artikel 2 van de wet van 29 oktober 2021 :

« Artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen wordt in die zin uitgelegd dat onder de woorden ‘ een beweging van een belangrijke massa van de bodemlaag, die goederen vernielt of beschadigt, welke geheel of ten dele te wijten is aan een natuurlijk fenomeen anders dan een overstroming of een aardbeving ’ onder meer moet worden begrepen een inklinken van een belangrijke massa van de bodemlaag, waardoor goederen worden vernield of beschadigd, dat geheel of ten dele het gevolg is van een langdurige periode van droogte ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomst in de zaak nr. 7760

B.2. De verzoekende partijen betwisten het belang van de tussenkomende partij in de zaak nr. 7760.

B.3.1. Artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt :

« Wanneer het Grondwettelijk Hof uitspraak doet op beroepen tot vernietiging als bedoeld in artikel 1, kan ieder die van een belang doet blijken, zijn opmerkingen in een memorie aan het Hof richten binnen dertig dagen na de bekendmaking voorgeschreven in artikel 74. Hij wordt daardoor geacht partij in het geding te zijn ».

Van een belang in de zin van die bepaling doet blijken de persoon die aantoont dat zijn situatie rechtstreeks kan worden geraakt door het arrest dat het Hof in verband met het beroep tot vernietiging dient te wijzen.

B.3.2. De tussenkomende partij in de zaak nr. 7760 voert ter staving van haar belang aan dat haar brandverzekeraar weigert tegemoet te komen voor een aangegeven schadegeval, zijnde scheuren aan haar woning die tijdens een periode van uitzonderlijke droogte zijn ontstaan door de uitdroging van de plastische kleilaag waarop de woning werd gebouwd. Volgens haar verzekeraar zou die schade niet zijn gedekt door de brandverzekeringpolis.

B.3.3. De tussenkomende partij in de zaak nr. 7760 verzoekt het Hof het beroep tot vernietiging te verwerpen.

Haar situatie kan rechtstreeks worden geraakt door een eventuele vernietiging van de bestreden bepaling, die bepaalt dat artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014 aldus moet worden geïnterpreteerd dat het « een inklinken van een belangrijke massa van de bodemlaag [...] dat geheel of ten dele het gevolg is van een langdurige periode van droogte » omvat. Zij doet dus blijken van het vereiste belang.

Ten aanzien van het eerste en het tweede middel in de zaken nrs. 7760 en 7808

B.4.1. Het eerste middel in de zaken nrs. 7760 en 7808 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 13 en 84 ervan, met het beginsel van de rechtsstaat, met het beginsel van niet-retroactiviteit, met het rechtszekerheidsbeginsel, met het vertrouwensbeginsel en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het tweede middel in de zaken nrs. 7760 en 7808 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, en van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.4.2. De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat de bestreden bepaling geen interpretatieve bepaling is, doch wel een nieuwe rechtsregel met terugwerkende kracht, in zoverre zij het toepassingsgebied van de uitgelegde bepaling uitbreidt. De wetgever zou aldus ingrijpen in hangende rechtsgedingen, zonder dat zulks verantwoord kan worden door uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang. Voorts zou de bestreden bepaling aldus afbreuk doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om de rechtsgevolgen van hun handelingen te kunnen voorzien, doordat zij de verzekeringsondernemingen zou dwingen om met terugwerkende kracht een risico te dekken. Tot slot zou het eigendomsrecht in het gedrang komen, doordat de rechtmatige juridische aanspraken van de verzoekende partijen op retroactieve wijze worden ontkracht.

B.4.3. Aangezien de beide middelen nauw met elkaar zijn verbonden, onderzoekt het Hof ze samen.

B.5.1. De Ministerraad voert in zijn memorie van wederantwoord aan dat het tweede middel in de zaak nr. 7760 niet-ontvankelijk is in zoverre het betrekking heeft op het eigendomsrecht, omdat de verzoekende partijen die grief in hun memorie van antwoord niet overnemen.

Voorts voert de tussenkomende partij aan dat het Hof niet rechtstreeks vermag te toetsen aan de aangevoerde algemene rechtsbeginselen.

B.5.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.5.3. De verzoekende partijen zetten in hun verzoekschrift op duidelijke wijze uiteen in welk opzicht de bestreden bepaling afbreuk zou doen aan het eigendomsrecht, dat wordt gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het loutere feit dat de verzoekende partijen die grief niet herhalen in hun memorie van antwoord, volstaat niet om het middel onontvankelijk te verklaren.

Voorts worden de algemene beginselen waaraan het Hof niet vermag rechtstreeks te toetsen, samen aangevoerd met grondwetsbepalingen waaraan het Hof wel vermag rechtstreeks te toetsen, zodat al die bepalingen in onderlinge samenhang moeten worden gelezen.

Tot slot blijkt uit de memories van de Ministerraad en de tussenkomende partij dat zij op adequate wijze hebben kunnen antwoorden op de diverse grieven van de verzoekende partijen.

B.5.4. De excepties worden verworpen.

B.6.1. Luidens artikel 84 van de Grondwet kan alleen de wet een authentieke uitlegging van de wetten geven.

Een wetsbepaling is interpretatief wanneer ze aan een wetsbepaling de betekenis geeft die de wetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen. Het behoort dus tot het wezen van een dergelijke wetsbepaling dat zij terugwerkt tot op de datum van inwerkingtreding van de wetsbepaling die zij interpreteert.

De waarborg van de niet-retroactiviteit van de wetten zou echter niet kunnen worden omzeild door het enkele feit dat een wetsbepaling met terugwerkende kracht als een interpretatieve wetsbepaling zou worden voorgesteld.

B.6.2. Een interpretatieve bepaling vindt haar bestaansreden in het opheffen van de rechtsonzekerheid die is ontstaan door het onzekere of het betwiste karakter van een wetsbepaling.

B.7.1. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling wordt vermeld :

« De droogte van de laatste jaren blijft niet zonder gevolgen. Door de dorre ondergrond lopen steeds meer woningen die gebouwd zijn op kleigrond zware schade op. Wanneer huizen door de droogte verzakken, is dat voor een deel te wijten aan de klimaatopwarming. Huizen die op kleigrond zijn gebouwd hebben daar méér van te lijden, de bodem krimpt en zakt in. Dat zien we ook in gebieden met vergelijkbare ondergronden in bijvoorbeeld Nederland.

Het probleem voor de gedupeerden is dat verzekeringsmaatschappijen soms weigeren om de schade te dekken waardoor de betrokken eigenaars met een gepeperde factuur achterblijven.

In 2005 werd een aanpassing van de wet betreffende de verzekeringen goedgekeurd zodat dergelijke schade gedekt werd door de verzekering. Schade veroorzaakt door een natuurramp werd toen opgenomen in de woningverzekering. Om gedekt te zijn hoefde de bodem niet plotseling te verzakken en hoefde het niet uitsluitend om een natuurlijk fenomeen te gaan. Het was dus essentieel dat alle verzakkingen die ten minste gedeeltelijk het gevolg waren van een natuurverschijnsel, zouden worden vergoed.

De verantwoording van de aanpassing luidde als volgt :

‘ De vereiste dat de beweging van de bodemlaag plots moet zijn wordt weggelaten omdat deze tot verwarring kan aanleiding geven. Aardverschuivingen of verzakkingen kunnen immers ook het resultaat zijn van een traag en onzichtbaar proces. Hierdoor wordt alleszins geen afbreuk gedaan aan de verantwoordelijkheid van de overheid of burgers in het nemen van de nodige beschermende maatregelen bij zichtbare of gekende verschuivingen of verzakkingen. Het is enkel essentieel dat alle aardverschuivingen of verzakkingen die geheel of ten dele het gevolg zijn van een natuurlijk fenomeen gedekt worden. ’

Verzekeraars mogen zelf oordelen of een grondverzakking geheel of gedeeltelijk te wijten is aan een menselijk of natuurlijk fenomeen.

Helaas misbruiken sommige verzekeraars dit en beweren ze dat het krimpen van de grond geen verzakking is. Volgens hen is de krimp van de hele ondergrond geen beweging van een belangrijke massa van de bodemlaag, zoals vereist door de wet. Hun redenering is dat het pas volstaat als een ‘ uitzonderlijke ’ massa van de bodemlaag beweegt. Bovendien menen die verzekeraars dat het niet bewezen is dat de krimp van de bodem te wijten is aan de droogte.

In artikel 124, § 1, *d*) van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen wordt de bepaling in kwestie als volgt beschreven :

‘ *d*) hetzij een aardverschuiving of grondverzakking, te weten een beweging van een belangrijke massa van de bodemlaag, die goederen vernielt of beschadigt, welke geheel of ten dele te wijten is aan een natuurlijk fenomeen anders dan een overstroming of een aardbeving. ’

Om deze misverstanden te verhelpen is er nood aan een interpretatieve wet die verduidelijkt dat krimp van de bodem, te wijten aan droogte, als grondverzakking valt binnen het toepassingsgebied van de huidige wet.

Een wijziging van de wet is geen goede optie, omdat deze wijziging de verzekeraars slechts tot dekking zou verplichten vanaf haar inwerkingtreding, in plaats van rechtszekerheid te bieden voor de reeds vastgestelde verzakkingen » (*Parl. St.*, Kamer, 2019-2020, DOC 55-1022/001, pp. 3-4).

Aldus blijkt dat de wetgever bij de bestreden bepaling een einde heeft willen maken aan de rechtsonzekerheid die voortvloeide uit de verschillende toepassing die de verzekeraars maakten van artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014.

Die rechtsonzekerheid inzake de interpretatie van artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014 werd ook vastgesteld door de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies inzake het wetsontwerp dat heeft geleid tot de bestreden bepaling :

« Wat betreft de vereiste dat de te interpreteren bepaling onduidelijk moet zijn en voor een verschillende interpretatie vatbaar, kan melding worden gemaakt van een recente rechtspraakanalyse die werd uitgevoerd door de FOD Economie in welk verband door de Staatssecretaris voor Begroting en Consumentenbescherming in de Commissie voor economie, consumentenbescherming en digitale agenda van 28 april 2021 het volgende werd verklaard :

‘ (...) Ik geef u nu de argumenten die consumenten en verzekeraars ter zake aanhalen. De consumenten argumenteren dat de wettelijke waarborg speelt omdat de grond in beweging is en dit te wijten is aan een natuurlijk fenomeen, waardoor schade ontstaat. Ze verwijzen naar de tekst van artikel 124, § 1, *d* en naar de polisvoorwaarden van hun verzekeraar, die de bewoordingen van deze wettekst meestal integraal heeft overgenomen. De verzekeraars wijzen de aangifte af omdat er geen sprake is van verdwijning van aarde, terwijl dat wel zo is bij een aardverschuiving of een aardverzakking. Bij inklinking is er [geen] sprake van een verzakking in de zin van een beweging van een belangrijke massa van de bodemlaag. Er is wel sprake van een wijziging in het volume van de ondergrond.

(...)

We hebben aan de FOD Economie opdracht gegeven om een juridische analyse te maken van de huidige wetgeving omdat de rechtspraak op dit moment zeer uiteenlopend is. Uit een eerste analyse blijkt uit het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg in Namen van 2014 en het arrest van 10 mei 2016 van het hof van beroep van Luik dat deze zaak niet onder de verzekeringswet valt, terwijl uit de arresten van 20 juni 2017 van het hof van beroep van Mons en dat van 16 maart 2017 van het hof van beroep van Gent, evenals uit het vonnis van 2 december 2020 van de ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Kortrijk, blijkt dat deze zaken wel onder de wet ressorteren. Op zijn minst kunnen we dus zeggen dat de rechtspraak in deze geen duidelijk beeld geeft. (...)’.

Daargelaten de vraag wat de huidige meerderheidsstrekking is in de rechtspraak, blijkt uit het aangehaalde citaat dat de geïnterpreteerde bepaling effectief aanleiding lijkt te geven tot uiteenlopende argumenten en interpretaties » (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1022/002, pp. 6-7).

B.7.2. Om de betekenis te achterhalen die de wetgever bij de aanneming heeft willen geven aan artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014, baseert de wetgever zich op de parlementaire voorbereiding van de wet van 17 september 2005. De definitie van het begrip

« aardverschuiving of grondverzakking » werd oorspronkelijk immers bij die wet van 17 september 2005 ingevoerd in de wet van 25 juni 1992, en vervolgens ongewijzigd overgenomen in artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014.

Uit die parlementaire voorbereiding van de wet van 17 september 2005 blijkt dat in de initieel voorgestelde definitie van het begrip « aardverschuiving of grondverzakking » werd vermeld dat het moest gaan om « een plotse beweging te wijten aan een natuurlijk fenomeen, met uitzondering van de aardbeving, van een belangrijke massa van de bodemlaag die goederen vernielt of beschadigt » (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, DOC 51-1732/001, p. 39).

De vereiste dat de beweging van de bodem plots moet zijn, werd uiteindelijk geschrapt omdat die vereiste volgens de wetgever aanleiding kon geven tot verwarring :

« Aardverschuivingen of verzakkingen kunnen immers ook het resultaat zijn van een traag en onzichtbaar proces. Hierdoor wordt alleszins geen afbreuk gedaan aan de verantwoordelijkheid van de overheid of burgers in het nemen van de nodige beschermende maatregelen bij zichtbare of gekende verschuivingen of verzakkingen. Het is enkel essentieel dat alle aardverschuivingen of verzakkingen die geheel of ten dele het gevolg zijn van een natuurlijk fenomeen gedekt worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, DOC 51-1732/002, p. 3).

B.7.3. Uit die parlementaire voorbereiding volgt dat artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014 steeds beoogde alle aardverschuivingen of verzakkingen die geheel of ten dele het gevolg zijn van een natuurlijk fenomeen, anders dan een overstroming of aardbeving, te dekken.

Het kan aldus worden aangenomen dat het steeds de bedoeling van de wetgever was om het « inklinken van een belangrijke massa van de bodemlaag [...] dat geheel of ten dele het gevolg is van een langdurige periode van droogte » te beschouwen als een « aardverschuiving of grondverzakking » overeenkomstig artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, is er bij een dergelijke inklinking immers evenzeer sprake van een « beweging van een belangrijke massa van de bodemlaag [...] welke geheel of ten dele te wijten is aan een natuurlijk fenomeen » in de zin van de voormelde bepaling.

B.7.4. Uit het voorgaande blijkt dat de wetgever met het bestreden artikel 2 van de wet van 29 oktober 2021 de rechtsonzekerheid beoogde te verhelpen die was ontstaan ingevolge uiteenlopende interpretaties van artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014. De bestreden

bepaling geeft aan dat artikel een betekenis die de wetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die het redelijkerwijze kon krijgen.

B.7.5. Het bestreden artikel 2 van de wet van 29 oktober 2021 is derhalve een interpretatieve bepaling. De terugwerkende kracht van de bestreden bepaling, die door de verzoekende partijen wordt aangeklaagd, wordt verantwoord door het interpretatieve karakter ervan.

B.7.6. Het eerste en het tweede middel zijn niet gegrond.

Ten aanzien van het derde middel

B.8. In het derde middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van het beginsel van de federale loyauteit, in samenhang gelezen met het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel. Door het inklinken van de bodem ten gevolge van langdurige droogte te beschouwen als een verzekeraar risico onder artikel 124 van de wet van 4 april 2014, zou de bestreden bepaling afbreuk doen aan de bevoegdheid van de gewesten voor het landbouwbeleid, met inbegrip van de erkenning en financiering van de tegemoetkoming naar aanleiding van schade veroorzaakt door landbouwrampen.

B.9. Aangezien het bestreden artikel 2 van de wet van 29 oktober 2021 een interpretatieve wetsbepaling is, wijzigt het niet de draagwijdte van de bepaling die het interpreteert.

De verplichting voor de verzekeraar van een brandverzekeringsovereenkomst die dekking verleent voor eenvoudige risico's om de waarborg te verlenen tegen « een inklinken van een belangrijke massa van de bodemlaag [...] dat geheel of ten dele het gevolg is van een langdurige periode van droogte », vindt bijgevolg niet haar oorsprong in de bestreden bepaling, doch wel in het geïnterpreteerde artikel 124, § 1, *d*), van de wet van 4 april 2014. De aangevoerde grief kan niet worden toegeschreven aan de bestreden bepaling.

B.10. Het derde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op 1 juni 2023.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen