



Ve Štrasburku dne 16.4.2013
COM(2013) 213 final

ZELENÁ KNIHA

o pojištění pro případ přírodních a člověkem způsobených katastrof

ZELENÁ KNIHA

o pojištění pro případ přírodních a člověkem způsobených katastrof

1. Úvod

Podobně jako mnoho dalších oblastí světa je Evropská unie ohrožena téměř všemi druhy přírodních katastrof. Katastrofy způsobují nejenom ztráty na životech, ale také škody jdoucí do miliard EUR ročně, a ovlivňují tak hospodářskou stabilitu a růst. Katastrofy mohou mít přeshraniční dopady a představovat ohrožení pro celá území sousedních zemí. Přes místní omezení nákladů vzniklých v důsledku velkých katastrof může v případě nedostatečného pojistného krytí těchto nákladů dojít k značnému zatížení rozpočtů členských států, což by mohlo vést k vnitřní a vnější nerovnováze. Je tedy patrné, že se jedná o důležitou otázku dotýkající se občanů, podniků a vlád v celé Unii.

V roce 2010 vyzvala Rada Komisi, aby vyhodnotila možnosti Evropské unie, jak usnadnit a podpořit větší nabídku vhodného pojištění proti rizikům v případě vzniku katastrof a trhů zajišťujících přenos finančního rizika, stejně jako sdružování pojistitelů na regionální úrovni za pomoci předávání poznatků, spolupráce nebo předstartovního financování, a podala o těchto možnostech zprávu¹. Následně Komise uspořádala konferenci o předcházení přírodním katastrofám a pojištění proti nim² a provedla studii s názvem „Přírodní katastrofy: význam rizika a pojistné krytí v Evropské unii“³.

Tato zelená kniha nastoluje řadu otázek týkajících se přiměřenosti a dostupnosti vhodného pojištění proti katastrofám a doprovází sdělení s názvem „Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu“. Cílem je zvýšit povědomí o této problematice a posoudit, zda by činnost na úrovni EU mohla vhodným a zaručeným způsobem přispět k lepšímu fungování trhu s pojištěním proti katastrofám v Evropské unii. Celkově se tímto procesem přispěje k rozšíření vědomostní základny, napomůže k propagaci pojištění jako nástroje zvládnutí katastrof, a tím i k posunu směrem k všeobecné kultuře prevence a zmírňování rizik vzniku katastrof, jakož i ke shromažďování dalších údajů a informací.

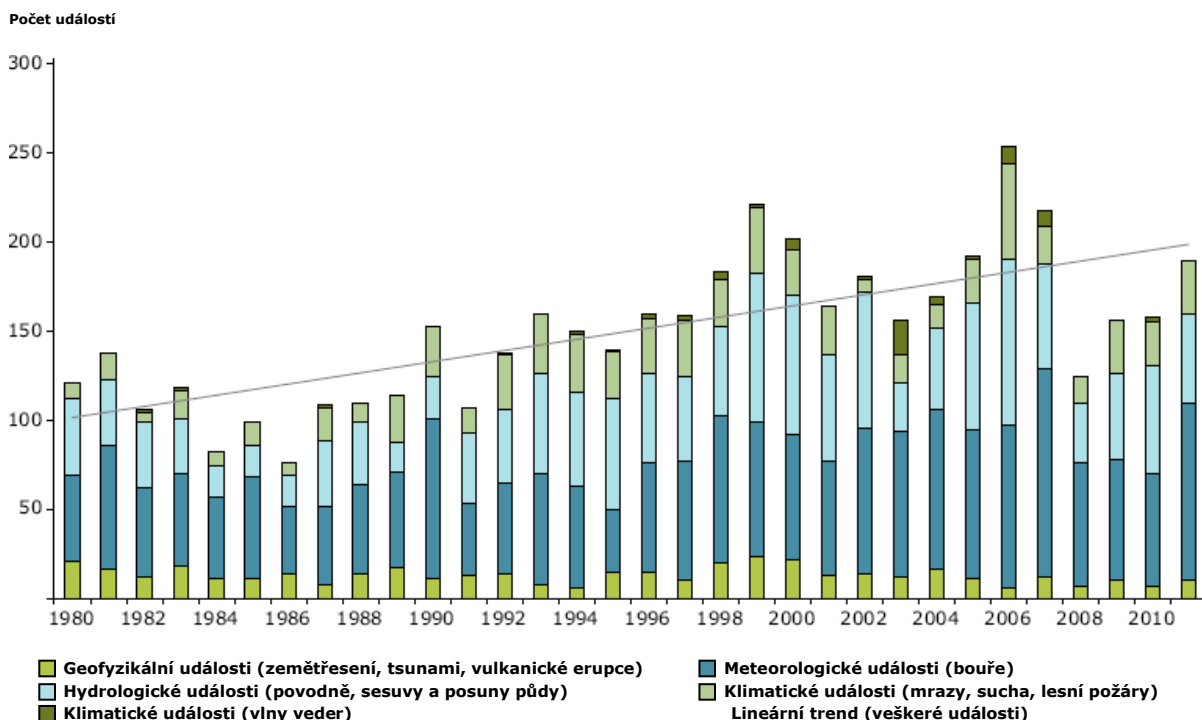
Následující grafy poskytují přehled výskytu přírodních a člověkem způsobených katastrof v Evropské unii za poslední roky.

¹ Závěry Rady o inovativních řešeních financování činností zaměřených na předcházení katastrofám (3 043. zasedání Rady, Brusel, 8. a 9. listopadu 2010).

² http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/consumer/natural-catastrophes/index_en.htm

³ Společné výzkumné středisko, Evropská komise (2012), *Přírodní katastrofy: význam rizika a pojistné krytí v EU*.

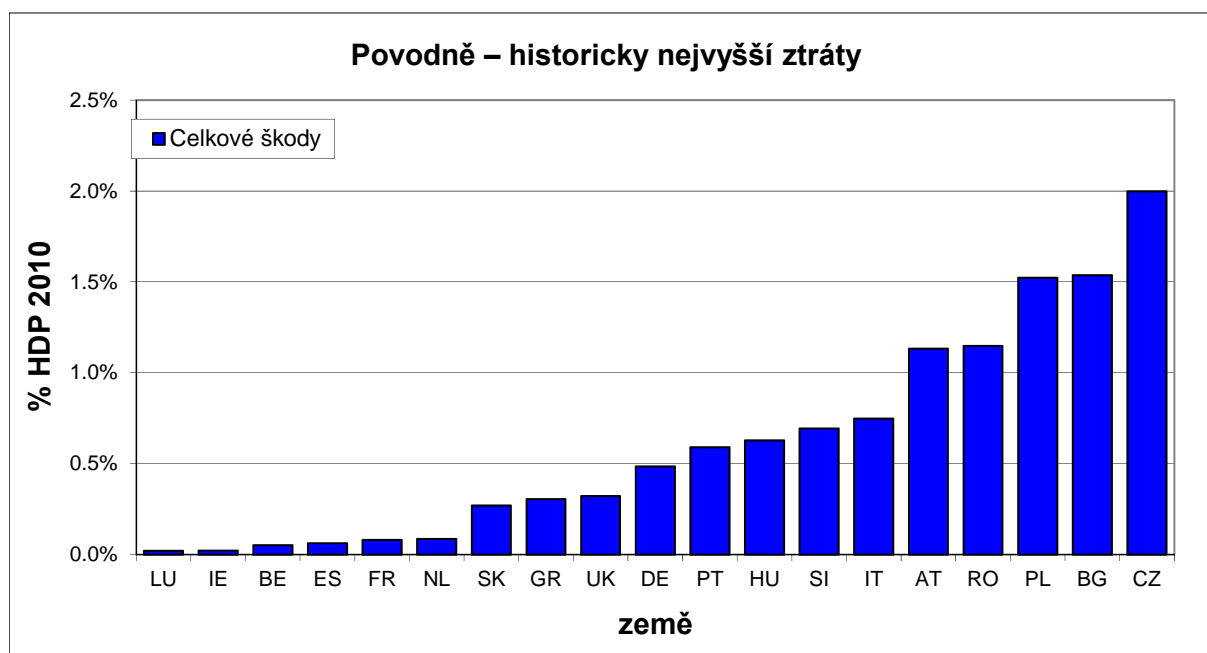
Graf 1: Přírodní katastrofy ve státech EHP (1980–2011)



Zdroj: Evropská agentura pro životní prostředí, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report* (Změna klimatu, její dopady a zranitelnost vůči ní v Evropě v roce 2012, zpráva založená na ukazatelích), zpráva EEA č. 12/2012.

Bouřky a říční nebo přívalové povodně představují jedno z hlavních rizik přírodních katastrof, s nimiž se Evropa potýká (např. povodně v roce 2012, k nimž došlo ve Spojeném království, Irsku a Rumunsku, a celoevropské povodně v letech 2002, 2005 a 2010).

Graf 2: Povodně – historicky nejvyšší ztráty

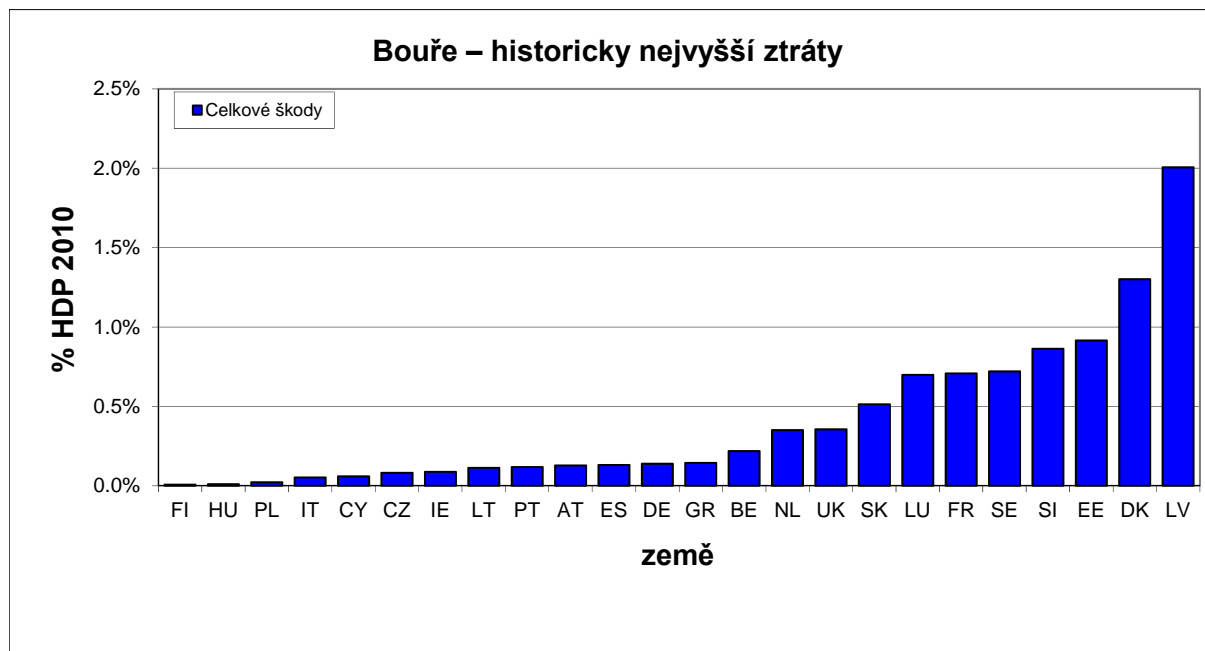


Zdroj: Společné výzkumné středisko, Evropská komise (2012), *Přírodní katastrofy: význam rizika a pojistné krytí v EU*, studie založená na dostupných údajích⁴.

Také s hrozbou lesních požárů se členské státy musí vypořádávat každý rok. Vlny veder v roce 2003 zaznamenaly v Evropě rekordní teploty nejméně od roku 1500⁵.

Také řada sněhových a větrných bouří napáchala v zemích Evropy v posledních letech závažné škody.

Graf 3: Bouře – historicky nejvyšší ztráty



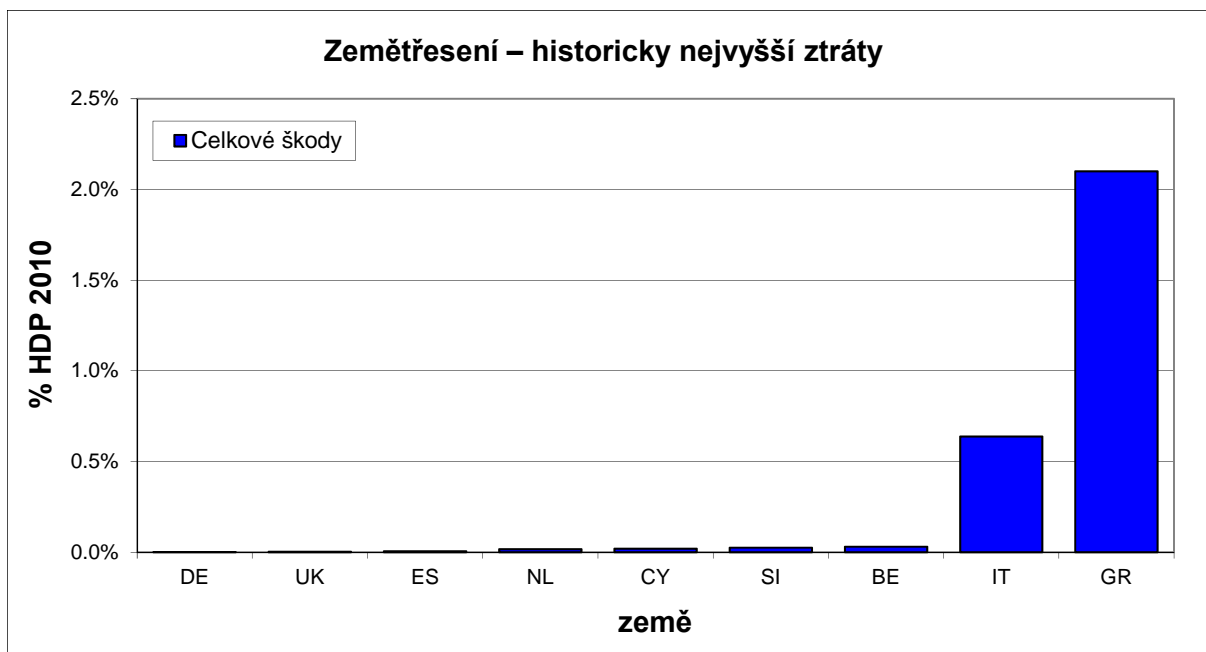
Zdroj: Společné výzkumné středisko, Evropská komise (2012), *Přírodní katastrofy: význam rizika a pojistné krytí v EU*, studie založená na dostupných údajích.

Zemětřesení v městě L'Aquila v roce 2009 a v provincii Emilia Romagna v roce 2012 rozsávala smrt, způsobovala zranění a ničila obytné domy a obchody. V důsledku zemětřesení může v Evropě také dojít k tsunami (např. v roce 1908 v Messině nebo v roce 1755 v Lisabonu).

Graf 4: Zemětřesení – historicky nejvyšší ztráty

⁴ Podle Společného výzkumného střediska je hlavním zdrojem údajů o dosavadních celkových ztrátách databáze mimořádných událostí (*Emergency Events Database, EMDAT*). Jsou v ní obsaženy klíčové údaje o výskytu a dopadech více než 18 000 rozsáhlých přírodních a technologických katastrof ve světě od roku 1900 do současnosti. Informace však nejsou dostupné u všech zaznamenaných událostí: ve vybraném vzorku jsou např. údaje k hospodářským ztrátám dostupné u 318 událostí (povodně, bouřky, zemětřesení a sucha) z 561 zaznamenaných událostí od roku 1900 do roku 2010.

⁵ Luterbacher J., Dietrich D., Xoplaki E., Grosjean M., Wanner H. (2004), *European seasonal and annual temperature variability, trends, and extremes since 1500* (Proměnlivost, tendence a extrémní sezónních a ročních teplot v Evropě od roku 1500), *Science*, 303, 1499–1503.

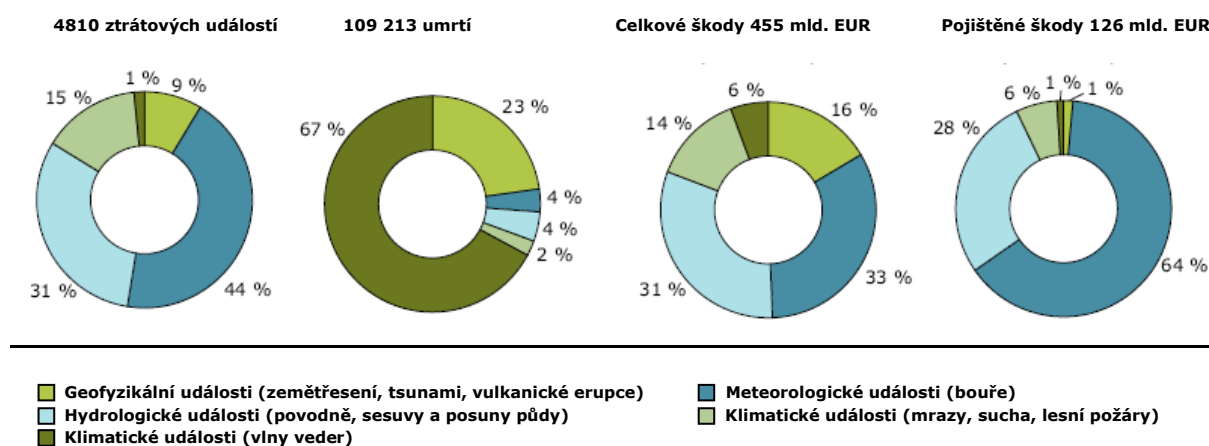


Zdroj: Společné výzkumné středisko, Evropská komise (2012), *Přírodní katastrofy: význam rizika a pojistné krytí v EU*, studie založená na dostupných údajích.

Oblak vulkanického prachu sopky Eyjafjallajökull v březnu 2010 ukázal, jak dalekosáhlé následky mohou přírodní katastrofy mít. Zkušenosti ukazují, že takovéto nepravděpodobné události mohou mít dlouhodobé a závažné důsledky i v jiných částech Evropy a světa.

V letech 1980 až 2011 se hospodářské škody vzniklé v důsledku přírodních katastrof v celé Evropě přiblížily k částce 445 miliard EUR v hodnotách za rok 2011. Přibližně polovinu všech ztrát lze přičíst několika velkým událostem, jako byly bouře Lothar v roce 1999, Kyrill v roce 2007 a Xynthia v roce 2010, a povodně ve střední Evropě v roce 2002 a ve Spojeném království v roce 2007. Náklady na likvidaci škod vzniklých v důsledku extrémně nepříznivého počasí se ve státech EHP zvýšily z 9 miliard EUR v 80. letech na více než 13 miliard EUR v prvním desetiletí 21. století (hodnoty upraveny podle inflace v roce 2011)⁶.

Graf 5: Přírodní katastrofy ve státech EHP – události vedoucí ke ztrátám, úmrtím a ztráty (1980 až 2011)



⁶ Evropská agentura pro životní prostředí, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report* (Změna klimatu, její dopady a zranitelnost vůči ní v Evropě v roce 2012, zpráva založená na ukazatelích), zpráva EEA č. 12/2012.

Zdroj: Evropská agentura pro životní prostředí, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report* (Změna klimatu, její dopady a zranitelnost vůči ní v Evropě v roce 2012, zpráva založená na ukazatelích), zpráva EEA č. 12/2012.

Změna klimatu způsobí, že pojišťovny budou muset vyplácet pojistky za stále častější a intenzivnější události. Změny klimatu, demografického složení a koncentrace obyvatelstva, růst v oblastech ohrožených katastrofami a narůstající bohatství a majetkové hodnoty zvyšují ohrožení a zranitelnost hospodářských aktiv a závažnost ztrát⁷. V krátkodobém horizontu nemusí mít změna klimatu na pojištění až tak významný dopad. Nicméně v dlouhodobém horizontu, zejména v odvětvích a oblastech, kde pojištění nebylo pravidlem, by změna klimatu mohla mít vliv na dostupnost a cenovou přijatelnost pojištění. Potenciální ztráty velmi závisí na změnách ohrožení katastrofami a zranitelnosti vůči nim. Celkově se očekává významný nárůst pravděpodobnosti většiny druhů extrémně nepříznivého počasí⁸. V důsledku rostoucích rizik by se v některých oblastech mohlo pojištění stát nedostupné nebo nedosažitelné. Nedostupnost pojištění, která je jedním z faktorů přispívajícím k zranitelnosti, by mohla snížit odolnost společnosti a vystavit vlády potenciálně velkým finančním rizikům.

Člověkem způsobené katastrofy, například průmyslové havárie s přítomností nebezpečných látek, mohou mít rovněž rozsáhlé a přeshraniční dopady (např. nehoda při těžbě ropy na otevřeném moři v Mexickém zálivu v roce 2010 či únik ze skladu hliníku ve městě Ajka v Maďarsku v roce 2011). Nadto mohou přírodní pohromy a katastrofy, například zásah bleskem, nízké teploty nebo zemětřesení, vyvolat člověkem způsobené katastrofy („NATECH“ – přírodní pohromy, které podnítily technologické katastrofy), např. výpusti do ovzduší, úniky kapalných látek nebo požáry⁹ (např. havárie v jaderné elektrárně Fukušima v roce 2011 v Japonsku). K takovýmto kombinovaným katastrofám typu „NATECH“ může docházet častěji kvůli větší četnosti přírodních extrémů, jakož i větší složitosti a vzájemné provázanosti průmyslových systémů.

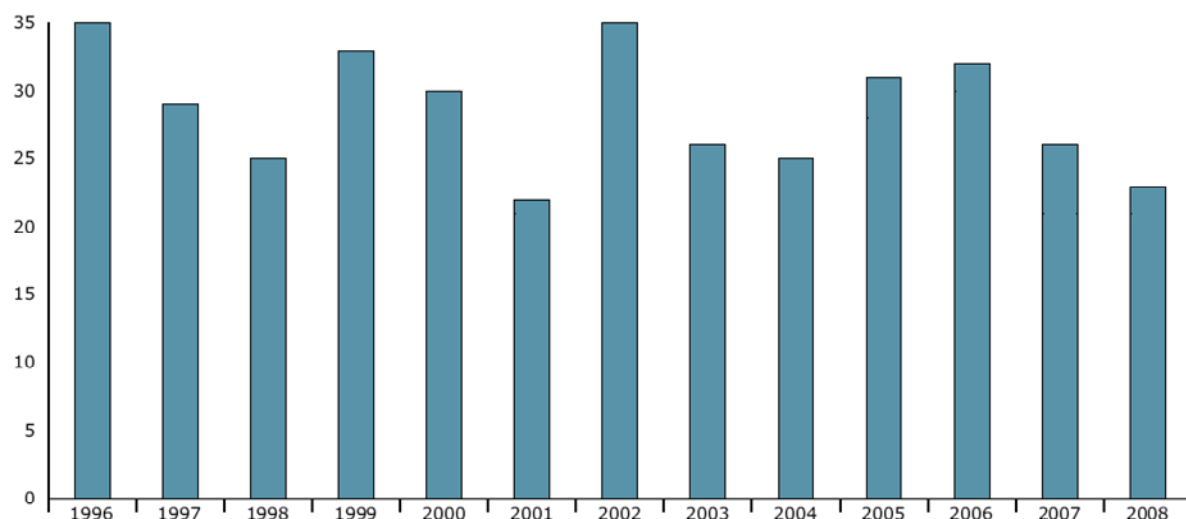
Graf 6: Průmyslové havárie ve státech EHP nahlášené v rámci systému pro podávání zpráv o závažných haváriích

⁷ Mezivládní panel pro změnu klimatu (2012), *Changes in Climate Extremes and their Impacts on the Natural Physical Environment in Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation* (Změny, k nimž dochází u extrémních klimatických jevů, a jejich dopady na přírodní fyzické prostředí při zvládnání rizik v souvislosti s extrémními událostmi a katastrofami za účelem lepšího přizpůsobení se změně klimatu), Evropská agentura pro životní prostředí (2010), *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe, an overview of the last decade* (Mapování následků přírodních pohrom a technologických havárií v Evropě, přehled za posledních deset let).

⁸ Mezivládní panel pro změnu klimatu (2012), kapitola 3: Změny, k nimž dochází u extrémních klimatických jevů, a jejich dopady na přírodní fyzické prostředí při zvládnání rizik v souvislosti s extrémními událostmi a katastrofami za účelem lepšího přizpůsobení se změně klimatu.

⁹ Společné výzkumné středisko, Evropská komise (2010), Analýza snížení rizik typu „NATECH“ v členských státech EU provedená prostřednictvím dotazníku.

Oznámené havárie



Zdroj: Evropská agentura pro životní prostředí, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe* (Mapování následků přírodních pohrom a technologických havárií v Evropě), technická zpráva č. 13/2010.

Soukromé pojištění může být tou správnou odpovědí na řadu souvisejících politických otázek, a přispět tak k udržitelnosti veřejných financí¹⁰. Pojištění je spolu s prevencí rizik a opatřeními v oblasti připravenosti a reakce jedním z nástrojů pro řízení rizik v případě katastrof: funkční systém pojištění proti rizikům katastrof jdoucí nad rámec sdílení rizik může fungovat na všech úrovních cyklu řízení rizik, počínaje jejich identifikací a modelováním a konče přenosem rizik a procesem obnovy. Pojištění má specifickou úlohu: nezabrání sice ztrátám na životech nebo majetku, ale pomáhá snižovat hospodářské dopady a usnadňuje proces obnovy po katastrofách. Dobře navržené pojistné smlouvy mohou působit také coby tržní nástroje: mohou odrazovat od riskantního chování, šířit povědomí o nebezpečí a také usnadňovat ochranu před katastrofami při rozhodování o ekonomických a finančních otázkách.

2. TRH S POJIŠTĚNÍM PROTI PŘÍRODNÍM KATASTROFÁM

Velké přírodní katastrofy mají rozsáhlé a závažné negativní účinky na hospodářskou činnost, a to jak ve středně-, tak v dlouhodobém horizontu. Jsou to hlavně nepojištěné ztráty, které zvyšují následné makroekonomické náklady, zatímco události, proti nimž existuje odpovídající pojištění, nemají z hlediska ušlé produkce velký význam¹¹.

Nejnovější analytický výzkum provedený Společným výzkumným střediskem na základě dostupných údajů ukazuje, že pojištění proti katastrofám na trhy v určitých členských státech proniká v současné době jen velmi málo¹². Jak bylo možné očekávat, analýza upozorňuje na nesourodost rizika povodní, bouří a zemětřesení mezi členskými státy. Z dostupných údajů vyplývá, že existují případy, kdy trhy s pojištěním proti katastrofám podle všeho nedokáží plně reagovat na stávající rizika. Podle dostupného výzkumu je podíl trhu s pojištěním pro

¹⁰ Mezinárodní měnový fond (2006), Pojištění veřejných financí proti přírodním katastrofám – průzkum možností a nedávných iniciativ, pracovní dokument MMF WP/06/199.

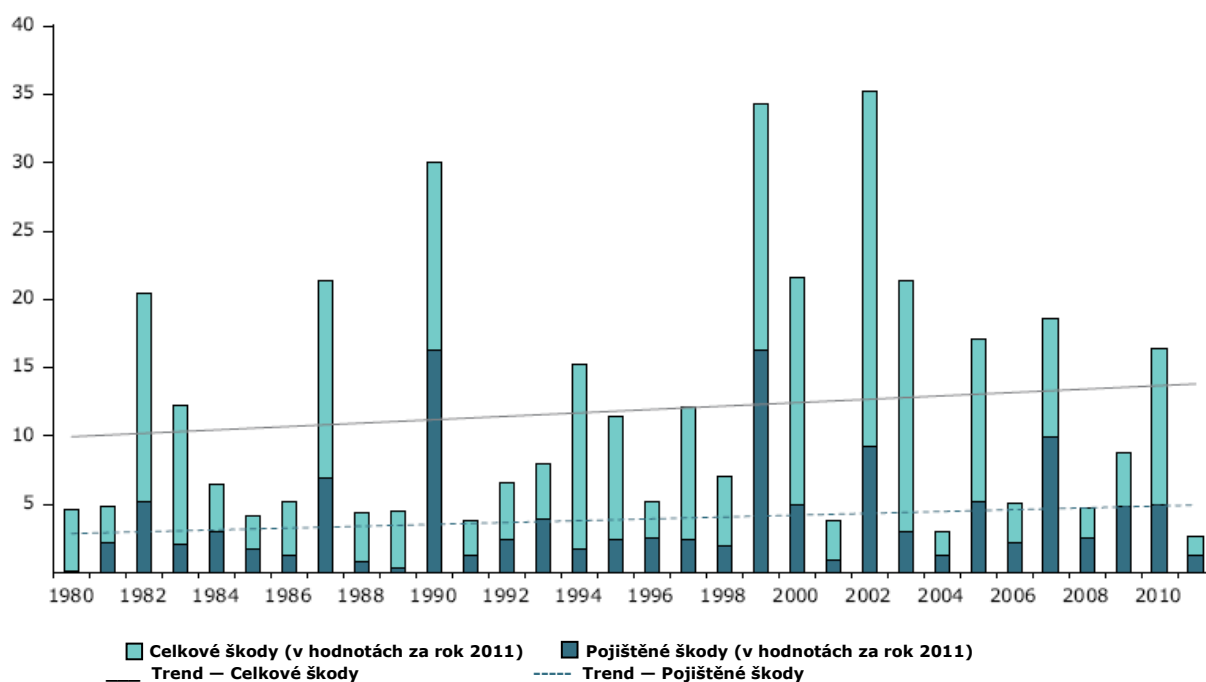
¹¹ Banka pro mezinárodní platby (2012), *Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes* (Máme zmiřovat následky katastrof? Nové důkazy o makroekonomických nákladech přírodních katastrof), pracovní dokumenty BIS č. 394.

¹² Společné výzkumné středisko (2012).

případ bouře ve většině členských států vysoký. Avšak u povodní a zemětřesení je tento podíl vysoký pouze v případech, v nichž jsou tato rizika spojena s jinými riziky.

Graf 7: Přírodní katastrofy ve státech EHP (1980 až 2011) – celkové i pojištěné ztráty

v miliardách EUR



Zdroj: Evropská agentura pro životní prostředí, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report* (Změna klimatu, její dopady a zranitelnost vůči ní v Evropě v roce 2012, zpráva založená na ukazatelích), zpráva EEA č. 12/2012.

- (1) Otázky
- (1) Co soudíte o míře, v níž je pojištění proti katastrofám zastoupeno na trhu v Evropské unii? Uveďte podrobnosti a údaje na podporu svého tvrzení. Je pro pochopení možných nedostatků, pokud jde o poptávku po pojištění, jeho nabídku a dostupnost a pojistné krytí, nutný další výzkum?

2.1. Vázání produktů

Pojištěním se rozloží a sníží finanční riziko spojené s nepříznivými událostmi, a to za pomoci sdílení nákladů mezi jednotlivci nebo v čase. Pojištěním se jednotlivá rizika převedou do společného fondu, který je spravován pojistitelem. Soustředěním nebo sloučením rizik do fondů je možné kdykoli snížit náklady způsobené katastrofami.

Pojistné krytí poskytované na trhu se soukromým pojištěním je financováno z pojistného, jež je kryto kapitálem akcionářů umožňujícím pokrýt možné odchylky od očekávaných ztrát. Do výše pojistného se odrážejí očekávané ztráty pojištěnců, příplatek za nepředvídatelné události v rámci daného segmentu pojištění, poplatek za kapitál akcionářů, přírůstek za správní a jiné náklady související s podpisem pojistné smlouvy, a zisk. Pojistné se investuje na finančních trzích, kde investiční rizika nesmí být svázána s riziky spojenými s upisováním, nebo musí být zajištěna, aby se tak z fondu některá rizika vyňala. Tímto způsobem pojištění vede k rozložení rizika hospodářské ztráty napříč společnostmi a regiony.

Zvláštním rysem katastrof je, že mohou současně poškodit rozsáhlý majetek na omezeném území: k zemětřesením dochází podél seismické zlomové linie, k povodním v níže položených oblastech a větrné bouře se vyskytují spíše na pobřeží. To je odlišuje od jiných

druhů rizika, jako je krádež nebo požár, jež jsou kryta pojištěním majetku. Je nepravděpodobné, i když ne nemožné, že by došlo k vyloupení celé čtvrti najednou.

Existují dva hlavní postupy, které pojišťovnám umožňují zvládnout spojená rizika. Prvním je rozšířit pool, tak aby se pravděpodobnost úzkého propojení jednotlivých rizik prostřednictvím případné katastrofy snížila na minimum. Dalším běžným postupem je sloučení několika druhů nesouvisejících rizik do jediné pojistné smlouvy, např. požáry a povodně, bouře nebo zemětřesení¹³. Vzhledem k tomu, že každé riziko je v rámci smlouvy na všech ostatních nezávislé, jejich sloučením se snižuje kumulace rizik každé jednotlivé katastrofy kryté smlouvou.

Vázání produktů je výrazem obecné solidarity mezi spotřebiteli. Proto se vázání produktů někdy zavádí prostřednictvím povinného rozšíření jednoduchých rizik (např. pojištění pro případ požáru nebo pojištění motorových vozidel) na pojistné krytí pro případ přírodní katastrofy. V ideálním případě by měl systém ocenit skutečnost, že některé z pojištěných osob nepředstavují žádné nebo nízké riziko na rozdíl od osob žijících v rizikových oblastech, například v podobě slevy na pojistném.

Otázky

- (2) Jaká další opatření by se v této oblasti dala provést? Považujete povinné vázání produktů za vhodný prostředek ke zvýšení podílu pojistného krytí proti rizikům katastrof? Existují ještě nějaké jiné méně omezující způsoby než povinné vázání produktů, jež by mohly být tím vhodným prostředkem ke zvýšení podílu pojistného krytí proti rizikům katastrof?

2.2. Povinné pojištění proti katastrofám

Spotřebitelé nemusí vždy chápat, proč by se měli pojistit proti rizikům, která ve svém konkrétním případě nepovažují za pravděpodobná. Lidé a podniky často podceňují reálné riziko katastrofy (riziko krátkozrakosti), přičemž nejsou ve skutečnosti připraveni nést finanční následky. Spolehnou se totiž na pomoc společnosti nebo vlády.

Dalším problémem může být chování nazývané negativní výběr. V pojišťovnictví se tak označuje chování, kdy osoby s pocitem vyššího rizika většinou pojištění uzavřou, zatímco osoby, které tak vysoký stupeň rizika nepociťují, to nepovažují za nutné. Negativní výběr je zvláště problematický při pojištění proti katastrofám. Uzavírají-li pojistku pouze vysoce ohrožené osoby, bude pojistné nepřiměřeně drahé a pooly příliš malé na to, aby se s katastrofami vypořádaly, neboť v nich nebude žádná rezerva od členů poolu, jichž se riziko netýká.

Povinné pojištění pro případ katastrof by mohlo pomoci tyto problémy vyřešit. Vedlo by totiž k vysoké penetraci trhu a k vytváření široké základny sdružení pojistitelů. To by usnadnilo rozložení rizik a vedlo by ke snížení administrativních nákladů spojených s uzavíráním pojistných smluv a k omezení vládní pomoci poskytované *ex post*.

Otázky

¹³ Příloha A první směrnice o neživotním pojištění 73/239/EHS zavádí klasifikaci rizik na jednotlivá pojistná odvětví, jež určují především účel koncese pojistitele a produktové řady. Odvětví pojištění č. 8 „požáry a přírodní živly“ se týká škod a ztrát na majetku způsobených jednotlivými riziky, jmenovitě požáry, výbuchy, bouřemi, jinými přírodními živly než bouřemi, jadernou energií a sesuvem nebo poklesem půdy. Odvětví pojištění č. 9 „jiné škody na majetku“ se týká všech škod nebo ztrát na majetku způsobených krupobitím nebo mrazy.

- (3) Existuje ve Vašem členském státě povinné pojištění proti katastrofám? Pokud ano, jaké? Je běžnou praxí kombinovat tyto pojistné produkty s povinným vázáním produktů nebo s povinností pojišťoven poskytovat pojistné krytí? Bývá součástí povinného pojištění proti katastrofám právo zákazníka vyloučit některá rizika katastrof? Jaké jsou výhody či případné nevýhody? Považovali byste opatření EU v této oblasti za užitečná?

2.3. Skupiny soupojištění pro případ katastrof

Skupiny soupojištění pro případ katastrof mohou posílit schopnost pojistného trhu absorbovat rizika. Mohou poskytnout krytí proti úhrnným rizikům, která jsou nepojistitelná, ať již kvůli morálnímu hazardu, malé velikosti daného trhu nebo nadměrným nákladům na pojistná plnění. Tyto skupiny mohou systémy doplnit o povinné vázání produktů nebo povinné pojistky.

Komise po provedení některých úprav obnovila výjimku týkající se skupin soupojištění nebo souzajištění v rámci nařízení o blokových výjimkách v odvětví pojišťovnictví 267/2010¹⁴. Komise uznala, že sdílení rizika je u určitých druhů rizik, u nichž jednotlivé pojišťovny nejsou ochotny nebo schopny pojistit celé riziko jako takové, nezbytně nutné, neboť se jinak nezajistí pokrytí všech těchto rizik.

Nařízení povoluje spolupráci prostřednictvím skupin pouze za určitých podmínek. Nařízení se také vztahuje pouze na dohody, které zúčastněným podnikům neumožňují vyloučit hospodářskou soutěž u podstatné části dotčených produktů. Skupiny, jež z důvodu vysokých podílů na trhu nařízení nepodléhají, nejsou zakázány, avšak protože mohou znamenat určité zvýhodnění, musí provést vlastní posouzení podle pravidel hospodářské soutěže s cílem odůvodnit výjimku podle čl. 101 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.

2.4. Vlády jako pojistitelé a zajistitelé a jako pojistitelé a zajistitelé poslední instance

Veřejné orgány se mohou podílet coby pojistitelé nebo mohou přispívat na státem pověřené skupiny soupojištění pro případ katastrof. Takové pojistné programy umožní zmírnit politický tlak na přidělení značných státních prostředků určených na odstranění následků přírodní katastrofy. Tento rámec však musí umět zabránit problémům morálního hazardu, např. nesmí držitele pojistky vést k rizikovějšímu způsobu chování tím, že by v něm vzbuzoval dojem, že stát uhradí veškeré škody, ať už se předem pojistí či nikoli.

Skrze partnerství veřejného a soukromého sektoru mohou pojistitelé nabídnout své odborné znalosti a nástroje (např. informační platformy ohledně možných rizik) sloužící vyhodnocení rizik, uzavírání pojistek a v některých případech poradenství určenému vládám při přijímání investičních rozhodnutí. Od pojistitelů je také možné požadovat, aby poskytli pojistné krytí středně velkých ztrát; vláda tím omezuje své riziko a pojistitelé na sebe berou tolik rizika, kolik jsou schopni unést.

Vlády mohou rovněž spravovat programy souzajištění. Mohou od soukromého trhu požadovat, aby na sebe vzal a hradil určitou část rizika, to je případ tzv. kvótových smluv.

Vlády mohou fungovat jako pojistitelé/zajistitelé poslední instance tím, že převezmou rizika nad určitou úroveň škod způsobených katastrofou, tzv. stop loss zajištění. Tento přístup kombinuje schopnost vlády rozložit případná rizika a schopnost trhu uplatňovat zásady pojištění a také využívat své správní kapacity, tj. schopnosti vybírat pojištění a provádět

¹⁴ Nařízení Komise (EU) č. 267/2010 ze dne 24. března 2010 o použití čl. 101 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie na určité kategorie dohod, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě v odvětví pojišťovnictví (Úř. věst. L 83, 30.3.2010, s. 1).

marketing s nároky na náhradu škody a zpracovávat je. Veřejné programy proto mohou nabízet krytí rizik té nejvyšší úrovně, zatímco soukromý trh si podrží některá nebo všechna nižší rizika.

Otázky

- (4) Jakým způsobem lze v různých členských státech koncipovat a financovat státní či státem schválené programy soupojištění a souzajištění proti katastrofám?

2.5. Pojištění pro případ špatného počasí založené na indexu parametrů a jiná inovativní řešení

2.5.1. Pojištění pro případ špatného počasí založené na indexu parametrů

V rámci tradičních režimů pojištění pro případ špatného počasí, jako je majetkové pojištění nebo pojištění odpovědnosti, se náhrada vyplácí po posouzení ztrát pojištěnce. Jakmile se posuzování ztrát uzavře a pojištěnec s ním vyjádří svůj souhlas, obdrží pojištěnec výplatu pojistného plnění.

Podle režimu pojištění založeného na indexu parametrů se náhrada ztrát v důsledku událostí způsobených extrémním počasím vyplácí v případě, že předem stanovený index počasí se odchyluje od historického průměru nezávisle na výši skutečných ztrát. Tento druh pojištění se opírá o měření objektivního a nezávislého indexu, který úzce koresponduje se skutečnými ztrátami. Kombinace tradičního pojištění náhrady škody a pojištění založeného na parametrech je možná.

Na základě poznatků a zkušeností z různých regionálních iniciativ¹⁵ by bylo možné považovat pojištění založené na parametrech za určité řešení jak pro soukromý, tak veřejný sektor, např. v případě klíčové veřejné infrastruktury. Snížení administrativních nákladů může zlepšit cenovou dostupnost pojištění, neboť odpadá likvidace pojistných událostí. Urychluje se jím také vyplácení náhrad a znamená jednodušší pojistné smlouvy. Pojistná krytí založená na parametrech mohou napomoci ke snížení informačních asymetrií mezi pojišťovnami a zákazníky. Na druhé straně představují tyto smlouvy značné bazické riziko, tj. výplata pojistného plnění je na skutečné vzniklé ztrátě nezávislá, přičemž pojištěnci nejsou nutně schopni škodu posoudit.

Pojištění je zásadním předpokladem hospodářského rozvoje, neboť nepojištěné ztráty mohou prodloužit koloběh chudoby a bránit hospodářskému růstu. V rozvojových zemích dochází k rozvoji alternativních a jednodušších nástrojů pro přenos rizika, jako jsou např. produkty mikropojištění. Komisi podporované programy pojištění založené na parametrech jsou rovněž zaváděny ve třetích zemích, které jsou vystaveny nepřízní počasí a riziku katastrof, jako jsou sucha, zemětřesení a bouře¹⁶.

2.5.2. Meteorologický výzkum

Složitost parametrické koncepce a bazické riziko se mohou projevit jako významná omezení pro rozšíření těchto pojistných systémů. Výsledkem meteorologického výzkumu musí být spolehlivé indexy. Pro plošné pojistné krytí lze tento způsob pojištění použít, pouze pokud existuje systematické pokrytí území meteorologickými stanicemi nacházejícími se v

¹⁵ Například nástroj pro pojištění proti riziku katastrof v Karibiku (*Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility*) a iniciativa pro posouzení a financování rizika přírodních katastrof v oblasti Tichomoří (*Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing initiative*).

¹⁶ Například nástroj globálního indexu pojištění (*Global Index Insurance Facility*) zřízený Světovou bankou.

dostatečné blízkosti pojištěných osob a zmapovaných ohrožených pásem. Kromě fyzické přítomnosti meteorologické stanice je třeba shromažďovat, aktualizovat, sdílet a archivovat údaje tak, aby byly v případě pojistných událostí snadno dostupné. Využití družicových dat v kombinaci s číselnými analýzami a předpověďmi již vedlo k trvalému zlepšování kvality meteorologických předpovědí.

Podobně lze zvážit využití družicových indexů, které používají nástroje pro dálkový průzkum Země. Mnoho hospodářských odvětví je na klimatických podmínkách závislých, a proto se jich změna klimatu úzce dotýká. Výhody z investic do meteorologické infrastruktury se proto odrazí nejen v rozvoji pojistných produktů založených na indexu, ale i v produktech pojištění lesa a zemědělského pojištění. Komise v současné době provádí konzultace týkající se budoucí realizace služby sledování změny klimatu v rámci Evropského programu monitorování Země (GMES)¹⁷.

2.5.3. Cenné papíry navázané na pojistné smlouvy

Cenné papíry navázané na pojistné smlouvy, jako jsou dluhopisy na katastrofy nebo jiné nástroje pro přenos rizik, lze považovat za účinný způsob, jak zvýšit pojistnou kapacitu pro případ vysoce nepravděpodobných, méně četných, ale vysoce rizikových přírodních katastrof.

Takové dluhopisy poskytují pojistitelům, zajistitelům a podnikům víceletou ochranu proti přírodním katastrofám s minimálním úvěrovým rizikem protistrany. Investorům nabízí možnost, jak diverzifikovat a snížit riziko pojistného kmene, neboť nesplácení dluhopisů není spojeno s nesplácením většiny jiných cenných papírů.

Otázky

- (5) Narazili jste při používání informací k vytvoření pojištění založeného na parametrech na nějaké obtíže, překážky či omezení? Jaké faktory by mohly napomoci propagaci a využívání těchto inovativních pojistných řešení?

3. POVĚDOMÍ O RIZIKU KATASTROF, JEJICH PREVENCE A ZMÍRŇOVÁNÍ

Politici v Evropské unii si jasně uvědomují, že je nezbytné připravit a provádět solidní politiku řízení rizik v případě katastrof (DRM), usilující o vytváření odolnosti proti katastrofám a zmírnění jejich nejzávažnějších následků¹⁸, a to jak v Unii, tak v rámci její vnější činnosti.

Na mezinárodní úrovni představovaly otázky odolnosti a snižování rizika katastrof jedno z hlavních témat jednání na mezinárodních summitech, jakými byly např. summit o udržitelném rozvoji v Riu de Janeiro v roce 2012 nebo iniciativy skupiny G20 v oblasti řízení rizik v případě katastrof a vypracování metodického rámce určeného na pomoc vládám při vývoji účinnějších strategií řízení rizik v případě katastrof, zejména pak finančních strategií, a to na základě lepšího hodnocení a financování rizik¹⁹. Kromě toho se v rámci postupu směrem k novému mezinárodnímu rámci pro snižování rizika katastrof (rámec pro

¹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 911/2010 ze dne 22. září 2010 o Evropském programu monitorování Země (GMES) a jeho počátečních provozních činnostech (2011–2013), Úř. věst. L 276, 20.10.2010, s. 1.

¹⁸ Sdělení Komise „Přístup Společenství v oblasti prevence přírodních katastrof a katastrof způsobených člověkem“, KOM(2009) 82 v konečném znění. Závěry Rady o rámci Společenství pro předcházení katastrofám v EU (2 979. zasedání Rady, Brusel, dne 30. listopadu 2009) a sdělení Komise „Strategie EU na podporu snižování rizika katastrof v rozvojových zemích (KOM (2009) 84 v konečném znění).

¹⁹ Metodický rámec G20/OECD týkající se hodnocení a financování rizika katastrof.

činnost z Hyogo na dobu po roce 2015) klade zvýšený důraz na finanční aspekty řízení rizik v případě katastrof a na ekonomické náklady v důsledku katastrof.

Řízení rizik v případě přírodních katastrof vyžaduje, aby se při městském a územním plánování bral větší zřetel na ohrožení přírodními pohromami. Politika zabývající se zvládnutím katastrof musí v sobě zahrnout prevenci, odolnost, snížení individuální zranitelnosti a posilování ekosystémů. V rizikových oblastech budou vlastníci nemovitostí muset ještě více investovat do opatření snižujících riziko majetkových škod.

Řízení rizik v případě katastrof by mohlo přispět k podpoře nenarušeného hospodářského rozvoje a prosperitě:

- V krátkodobém horizontu se z investic do zvládnutí rizik může stát prostředek, jak urychlit přijímání opatření na podporu růstu a zaměstnanosti (nové technologie, výzkum a vývoj, odolnější budovy a infrastruktura, inovativní finanční nástroje).
- Ve střednědobém horizontu se díky lepšímu hodnocení katastrof a větší odolnosti vůči nim pomůže koncentraci na strukturální udržitelnost veřejných a soukromých financí a zvýšení makroekonomické stability tím, že se sníží škodlivé dopady přírodních a člověkem způsobených katastrof na hospodářský růst a veřejné a soukromé rozpočty.
- Z dlouhodobé perspektivy mají investice do zvládnutí rizik vysokou míru návratnosti a přispívají k udržitelnému hospodářskému rozvoji.

Pro řízení rizik v případě katastrof, proces plánování a pro přidělování finančních zdrojů je posouzení rizik (včetně analýzy rizik a zranitelnosti) důležitým a nezbytným předpokladem. Posouzení četných rizik, při nichž se bere zřetel na možnou interakci mezi pohromami a zranitelností, mohou rovněž pomoci zvládnout související rizika a sekundární vlivy.

Budování odolnosti vyžaduje dlouhodobé úsilí, které se musí stát součástí politiky a plánování na vnitrostátní úrovni: strategie budování odolnosti jsou rovněž součástí procesu rozvoje a přispívají k naplňování různých dlouhodobých politik, zejména pokud jde o přizpůsobení se změně klimatu a zabezpečení potravin.

3.1. Tvorba cen za pojištění jako tržní pobídka k podpoře informovanosti o rizicích, jejich prevenci a zmírňování

Vlády by mohly pokračovat ve štedrém odškodňování obětí tím, že budou i nadále pokrývat velkou část nákladů na zmírňování a pomoc ze státních prostředků. To však jen zhorší jejich finanční situaci a povede k nežádoucím jevům v rizikových oblastech. Orgány veřejné moci by však také mohly odvést zdroje z těchto oblastí, kontrolovat jevy, k nimž v rizikových oblastech dochází, a spolehnout se více na tržní síly s cílem podpořit osobní odpovědnost za snižování ztrát a pojištění se proti nim.

Pojistitelé mohou poskytnout tržní pobídky k prevenci rizik. Ceny vytvářené na základě možných rizik mohou pojištěné osoby motivovat k tomu, aby samy podnikly kroky ke snížení zranitelnosti svého majetku. Pokud je výše pojištění odvozena od úrovně rizika a je doprovázena vhodnou slevou pro pojištěnce, kteří investují do snižování ztrát, motivuje je to k tomu, aby podnikaly kroky vedoucí ke snižování rizik. Avšak ve srovnání s pojištěním proti riziku nebo opatřeními prevence rizik na obecní úrovni nejsou náklady na předběžné snížení rizika pro jednotlivce často výhodné. Pokud by se ve výši pojištění odrážela skutečná rizika, vysoce rizikové chování by se přestalo vyplácet. Proto by se měla vždy zohlednit rozdílná úloha, kterou veřejný a soukromý sektor při provádění opatření prevence rizik mají.

Podle ustálené judikatury mají pojistitelé volnost stanovit výši pojistného²⁰.

Proces uzavírání pojistek je při tvorbě cen na základě rizik²¹ náročný. Neobejde se bez velkého množství informací a pro pojistitele znamená administrativní náklady. Ceny vytvářené na základě rizik jsou schopny odradit od usazování se v rizikových oblastech či přimět stát k aktivitě. Rozlišovat výši pojistného na základě rizik sice znamená administrativní náklady, ale do budoucna může ochránit před nároky na náhradu škod, neboť pojistky vedou ke snižování rizika katastrof.

Tvorba cen na základě rizik však může znevýhodňovat některé vysoce rizikové skupiny. Nadto mohou existovat nepojistitelná rizika či rizika, která by vyžadovala vyšší nebo příliš vysokou úroveň pojištění.

Soukromá odpovědnost za rizika katastrof může také sehrát roli při zajišťování tržních pobídek k přijímání konkrétních opatření na zábranu škod a jako způsob, jak odradit od výstavby ve vysoce rizikových oblastech. Rozhodování o tom, kdo ponese odpovědnost za škody, nastoluje zejména v chudých a zranitelných regionech základní otázky spravedlnosti a sociální solidarity.

Orgány veřejné moci mohou rozhodnout, že nařídí uzavírání obecních či paušálních pojistek, což vede ke křížovému subvencování od lidí žijících v oblastech s nízkým rizikem. Tento způsob stanovení sazeb pojistného může více spotřebitelů z rizikových oblastí přimět k tomu, aby si pojištění uzavřeli. Na druhé straně však zhoršuje vnější faktory využívání půdy: pojištěné osoby s paušálním pojistným neplatí za riziko, které vytváří tím, že žijí v rizikových oblastech. Ve všech schválených lokalitách mají domácnosti stejné pojišťovací náklady. Spojením solidarity s přísným omezováním a regulováním výstavby se částečně řeší neúplná internalizace rizik a zvyšuje účinnost. Při stanovování sazeb pojistného je také možné zavést rozdílné rizikové zóny jako částečné uznání různé úrovně rizika.

Otázky

- (6) Může být tvorba cen na základě rizik pro spotřebitele a pojistitele motivem k tomu, aby přijímali opatření vedoucí ke snížení a řízení rizik? Pokud by pojištění pro případ katastrof bylo povinné, změnila by se tvorba cen na základě rizik? Je běžné, aby po provedení preventivních opatření pojistitelé odpovídajícím způsobem výši pojistného upravili?
- (7) Existují konkrétní druhy katastrof, u nichž by mělo být navrženo paušální pojištění? Měly by se v případě paušálního pojistného zavést stropy pro výplatu náhrady škod?
- (8) Jaká jiná řešení by mohla být spotřebitelům s nízkými příjmy nabídnuta, aby nebyli vyloučeni z nabídky pojistných produktů pro případ katastrofy?

²⁰ Rozhodnutí soudního dvora ve věci Komise v. Itálie, C-59/01, Sb. rozh. 2003, s I-1759. Ve věci Komise v. Francie, C-347/02, Sb. rozh. 2004, s. I-7557 Soudní dvůr vysvětlil, že systém, v jehož rámci mají pojistitelé i nadále volnost určovat výši základního pojistného, je se zásadou určování výše pojistného slučitelný. Ve věci Komise v. Itálie, C-518/06, Sb. rozh. 2009, s. I-3491, Soudní dvůr dále vysvětlil, že pokud vnitrostátní právní předpisy pojišťovnam ukládají technický rámec pro výpočet pojistného, třetí směrnice o neživotním pojištění 92/49/EHS takové omezení volnosti při určování výše pojistných sazeb nezakazuje.

²¹ Podle Společného výzkumného střediska (2012) se nedá hovořit o širokém použití pojistek založených na rizicích, neboť proti povodním jsou tato pojištění systematicky využívána pouze v šesti členských státech, pro případ bouřek v pěti členských státech a pro případ zemětřesení ve čtyřech členských státech.

3.2. Dlouhodobé pojistné smlouvy pro případ katastrofy

Pojistné krytí rizik v případě přírodních katastrof je v zásadě upraveno v ročních smlouvách. Roční smlouvy se vyznačují flexibilitou a možností výběru; spotřebitelé mohou pravidelně měnit pojistitele a vybírat si z konkurenčních produktů.

Dlouhodobá pojistná smlouva s transparentní tvorbou cen založenou na riziku a slevy na pojistném za snížení rizik by mohly posílit ekonomické pobídky, protože by se tak investice do snižování rizik staly přínosné pro obě smluvní strany (pojistitele i pojištěnce). Dlouhodobá smlouva s garantovanou cenou nebo cenou s předem stanovenými cenovými stropy či pravidelné úpravy v důsledku inflace by pojištěncům mohly poskytnout finanční a smluvní jistotu. Pro obě strany by to mohlo znamenat také snížení administrativních a transakčních nákladů, poněvadž by se smlouvy nemusely každý rok znovu vyjednávat.

Tyto druhy smluv však mohou být spojeny s větší nejistotou a nejasností, pokud jde o související rizika. Zdá se, že roční pojistné v rámci víceleté smlouvy může být vyšší než pojistné v rámci rovnocenné roční smlouvy. V důsledku toho by vzrostly jak kapitálové požadavky, tak návratnost kapitálu požadovaná od investorů. Na druhé straně dlouhodobé pojistné smlouvy zvyšují (podle Solventnosti II) kapitál pojišťovny, jelikož se očekávaný zisk za celou dobu trvání smlouvy zohlední hned při jejich uzavření.

Pojistitelé v současné době nabízejí dlouhodobé životní pojištění nebo zdravotní pojištění. Zatím však není jasné, zda pojištění nemovitostí může být dlouhodobé a zároveň nabízet pojistné krytí za dostupnou cenu.

Otázky

- (9) Nastala doba pro dlouhodobé pojistné smlouvy pro případ katastrof? Jaké by byly jejich výhody a nevýhody jak pro pojistitele, tak pro pojištěnce?

3.3. Předmluvní a smluvní požadavky na informace

Spotřebitelé musí jasně rozumět tomu, jaký druh krytí mají, co od něj v případě katastrofy mohou čekat a že jsou jím pojištěni proti neobvyklým dopadům a ne proti každodenním ztrátám. Nedávný výzkum provedený Společným výzkumným střediskem naznačuje, že spotřebitelé nemají tendenci uzavírat pojištění proti katastrofám s nízkou pravděpodobností a vysokou rizikovostí²². Také současná obtížná finanční situace mnoha domácností v některých členských státech může od uzavírání pojištění proti katastrofám demotivovat.

Na rozdíl od směrnice o životním pojištění 2002/83/ES²³, první, druhá ani třetí směrnice o neživotním pojištění 73/239/EHS²⁴, 88/357/EHS²⁵, 92/49/EHS²⁶ neobsahují žádná pravidla

²² Společné výzkumné středisko (2012).

²³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/83/ES ze dne 5. listopadu 2002 o životním pojištění (Úř. věst. L 345, 19.12.2002, s. 1).

²⁴ První Směrnice Rady 73/239/EHS ze dne 24. července 1973 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti v přímém pojištění jiném než životním a jejího výkonu (Úř. věst. L 228, 16.8.1973, s. 3).

²⁵ Druhá Směrnice Rady 88/357/EHS ze dne 22. června 1988 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého pojištění jiného než životního, kterou se stanoví opatření k usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb a kterou se mění směrnice 73/239/EHS (Úř. věst. L 172, 4.7.1988, s. 1).

²⁶ Směrnice Rady 92/49/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého pojištění jiného než životního a o změně směrnic 73/239/EHS a 88/357/EHS (třetí směrnice o neživotním pojištění), Úř. věst. L 228, 11.8.1992, s. 1.

ohledně před smluvních a smluvních informací určených pojištěncům. Ani směrnice 2009/138/ES (Solventnost II)²⁷ neobsahuje taková pravidla pro neživotní pojištění rizik.

V odvětví neživotního pojištění se proto požadavky na informace o pojistiteli sloužící ochraně spotřebitelů velmi liší. Je velmi důležité, aby se přijetím jasných pravidel a odstraněním právní nejistoty zvýšila důvěra spotřebitelů. Pojistný trh s dobře informovanými spotřebiteli nutí pojišťovny, aby o ně soutěžily a snažily se je udržet. Harmonizované požadavky na před smluvní a smluvní informace by rovněž posílily důvěru spotřebitelů a povzbudily je k uzavírání bezpečných pojistek po celé Evropské unii.

Otázky

(10) Myslíte si, že požadavky na před smluvní a smluvní informace je třeba harmonizovat na úrovni EU? Pokud ano, šlo by o úplnou nebo minimální harmonizaci? Jaké požadavky týkající se závazků by měly být zahrnuty? Příklady:

- povaha pojištěných rizik,
- opatření pro přizpůsobení a prevenci za účelem minimalizace pojištěných rizik,
- vlastnosti a pojistná plnění (např. plná náhrada nákladů na znovuzřízení nebo časové hodnoty aktiv),
- výjimky nebo omezení,
- podrobnosti oznámení nároku, například zda ztráta i její oznámení musí spadat do doby trvání smlouvy,
- kdo a jaké nese náklady spojené s prověřováním a stanovením výše ztráty,
- smluvní následky při neposkytnutí příslušných informací ze strany pojišťovatele,
- nápravné prostředky, náklady a postupy uplatnění práva na odstoupení od smlouvy,
- obnovení smluv,
- vyřizování stížností.

3.4. Pojistné podmínky

Morálním hazardem se rozumí změna chování jednotlivce, který má po uzavření pojistky méně motivace k tomu, aby zabránil ztrátě, přičemž pravděpodobnost vzniku negativních dopadů pojistné události narůstá. Následky takového chování by mohly být ještě horší, pokud by neexistoval mechanismus zvyšování ceny pojistek uzavíraných po vzniku ztrát.

K minimalizaci následků morálního hazardu se v rámci pojistných smluv používají různé druhy pojistných podmínek a výjimek (vytvářené k motivaci chování zmírňujícího rizika).

Odpočitatelné položky či spoluúčasti vedou k tomu, že pojištěnci nesou sami část ztráty, neboť se od výše požadované náhrady za škody určitá částka odečte. Tímto způsobem se má zabránit vzniku drobných nároků. Soupojištění představuje dohodu, podle níž se o ztrátu dělí pojištěnec s pojistitelem na předem stanoveném procentním základě. Smlouvy mohou rovněž

²⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II), Úř. věst. L 335, 17.12.2009, s. 1.

zahrnovat omezení krytí (buď horní hranici, nebo vyjmutí určitých zranitelných položek, např. nekvalitních staveb).

Výše popsaná smluvní ujednání však mohou přesáhnout schopnosti, kontrolu nebo odpovědnost pojištěnce a nemusí představovat vhodná a účinná opatření ke snížení rizika. Pokud se však zvýšení odečitatelných položek, spoluúčastí a soupojištění použijí ke zvládnutí dalších rizik v případě katastrof, může se to rovněž negativně dotknout pojištěných osob s nízkými příjmy, které uplatňují nároky na náhradu „bezvýznamné“ škody.

Otázky

- (11) Mohou odečitatelné položky, spoluúčasti, soupojištění a ostatní výjimky účinně zamezit morálnímu hazardu? Pojištěnec nemusí být vždy schopen přijmout účinná opatření ke snížení rizik katastrofy. Jaké další podmínky by se měly u pojištění pro případ katastrofy zavést ?

3.5. Údaje, výzkum a informace

Předtím, než pojistitelé poskytnou pojistné krytí proti nejisté události, je nutné identifikovat a kvantifikovat její pravděpodobnost a následky. Pokud by v určitém konkrétním období či určité konkrétní oblasti bylo jisté nebo téměř jisté, že k určité specifické ztrátě dojde, zmizel by prvek rizika, a daná ztráta by byla proto nepojistitelná. Události s extrémně nízkým výskytem lze rovněž považovat za téměř nepojistitelné nebo nepojistitelné jako celek, jelikož pojistitelé mohou postrádat dostatek údajů nezbytných ke správnému posouzení rizik.

Informační asymetrie mezi pojištěncem a pojistitelem má vliv na podepsání pojistné smlouvy. Pojistitelé potřebují získat dostatečné informace, aby mohli správně určit rizikové skupiny, a vyhnuli se tak negativnímu výběru. V případě, že chybí potřebné informace o riziku, je obtížné vyčíslit pojistku založenou na možném riziku. Všeobecný nedostatek a nejednoznačnost údajů brání dalšímu vývoji pojištění pro případ katastrofy.

Lepší informace by pomohly snížit nejistotu. Orgány veřejné správy by zúčastněným stranám, včetně pojistitelů, mohly poskytnout cenově dostupný přístup ke spolehlivým a přesným údajům o minulých a budoucích přírodních pohromách, např. jako veřejný statek vnitrostátních meteorologických úřadů, povodňových orgánů nebo observatoří katastrof.

Pro výzkumné pracovníky a orgány veřejné správy, jako jsou povodňové orgány, je důležité mít lepší přístup ke klíčovým technologiím a sítím, dostatek kvalifikovaných pracovníků sil, jakož i přístup k údajům o pojištěných (a nepojištěných) ztrátách z minulých katastrof a možnost tyto údaje porovnávat. To pomůže zlepšit výzkum dopadů minulých a budoucích přírodních katastrof a strategie řízení rizik v případě pohrom, jakož i činnosti, kterou vyvíjejí a provádějí orgány veřejné správy. Srovnatelné souhrnné údaje o ztrátách shromážděné z odvětví pojišťovnictví (včetně vizualizačních nástrojů nebo informační platformy o možných rizicích) lze v zájmu lepšího posouzení rizik zpřístupnit také orgánům veřejné správy a soukromému sektoru.

S problémy zápasí také spotřebitelé. Jedním z nich jsou nedostatečné nebo žádné informace – nedostatek povědomí o skutečných rizicích by mohl znamenat, že riziko vnímané jednotlivci se liší od jejich skutečného ohrožení. Mnozí jednotlivci považují pravděpodobnost katastrof, které by mohly způsobit škody na jejich majetku za tak nízkou, že nevidí důvod, proč by měli investovat do zmírňování jejich rizika. Spotřebitelé musí při rozhodování, v jehož důsledku jim vzniknou výdaje, zvážit dlouhodobější možný přínos svých investic. Snadno srozumitelné informace ohledně pohrom a rizik, např. zmapování pohrom a rizik pro vymezenou oblast, rizikové matice nebo křivka rizik znázorňující možné události a jejich pravděpodobnost, očekávané dopady a úroveň nebezpečí, mohou spotřebitele vzdělávat a zvyšovat jejich

povědomí. Zveřejňování informací o rizicích spojených s nepřízní počasí a změnou klimatu je tedy nezbytné, neboť investorům a spotřebitelům umožňuje, aby do svých rozhodnutí o investicích a nákupech začlenili dodatečné informace. Kvalitu analýz by kromě kvalitnějších informací a snadnějšího přístupu k údajům zlepšila vyšší míra standardizace údajů (např. společné definice).

Evropská platforma pro přizpůsobení se změně klimatu (CLIMATE-ADAPT)²⁸ by mohla napomoci k shromažďování a zpřístupňování informací o systémech pojištění pro případ špatného počasí nebo způsobech posouzení rizika používaných v členských státech. Jiným řešením by mohlo být poskytovat tyto informace jako součást komplexního souboru informací o zvládání katastrof.

Pojistitelé by pro orgány s rozhodovací pravomocí, navrhovatele projektů a manažery mohli vypracovat pokyny o tom, jak používat pojištění k podpoře přizpůsobování a zvládání katastrof. Tyto pokyny by mohly obsahovat popis, jak používat pojištění v rámci strategie řízení rizik, tj. jak vyčíslit a určit, kterým rizikům lze zabránit a jakým způsobem a proti kterým se lze úsporně pojistit. To by zlepšilo celkovou ekonomickou účinnost tvorby politiky, plánování a řízení projektů.

Otázky

- (12) Jak lze zlepšit kvalitu údajů o dopadech minulých katastrof (např. používáním standardních formátů, snadnějším přístupem k údajům pojištitelů a jiných organizací)?
- (13) Jak by se dala zlepšit kvalita zmapování rizika současných a předpokládaných/budoucích katastrof (např. prostřednictvím stávajících postupů EU při mapování povodňových rizik podle směrnice o povodních 2007/60/ES²⁹, spolupráce v oblasti civilní ochrany³⁰ a propagace pokynů EU o řízení rizik³¹)?
- (14) Jakým způsobem zlepšit sdílení údajů, analýzu rizik a metody modelování rizik? Měly by se dostupné údaje zveřejňovat? Měla by EU přijmout opatření v této oblasti? Jak v této oblasti povzbudit další dialog mezi sektorem pojišťovnictví a tvůrci politik?

3.6. Podpora iniciativ rizikového financování v rámci politiky rozvojové spolupráce EU

Celosvětově má pojištění v rámci pomoci zemím a regionům, jež jsou katastrofami zvláště ohrožené, klíčovou úlohu při vytváření účinných mechanismů financování pro případ nepředvídatelných událostí, které umožňují zvládat stále rostoucí ekonomické náklady vznikající v důsledku katastrof a globálních otrěsů.

V rozvojových zemích dochází k rozvoji alternativních a jednodušších nástrojů pro přenos rizika, jako jsou např. produkty mikropojištění. Komisí podporované programy pojištění založené na parametrech se zavádějí také ve třetích zemích, které jsou obzvláště vystaveny nepřízní počasí a rizikům katastrof, jako jsou sucha, zeměřesení a bouře.

²⁸ <http://climate-adapt.eea.europa.eu/>

²⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik (Úř. věst. L 288, 6.11.2007, s. 27).

³⁰ Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o mechanismu civilní ochrany Unie, KOM(2011) 934 v konečném znění.

³¹ Pracovní dokument útvarů Komise „Pokyny pro hodnocení a mapování rizik pro zvládání katastrof“ (SEK(2010) 1626 v konečném znění).

Zvláštní pozornost by se měla věnovat posílení spolupráce s klíčovými mezinárodními partnery (např. Světovou bankou, Mezinárodní finanční korporací) a zvyšování vnější pomoci Unie rozvojovým zemím na rozvoj inovativních řešení rizikového financování prostřednictvím pojištění, zajištění nebo dluhopisů pro případ katastrof.

Komise nedávno navrhla vytvořit akční plán kroků nezbytných k posílení odolnosti v rozvojových zemích (plán obsahuje např. inovativní způsoby řízení rizik) a rozšířit uplatnění stávajících osvědčených postupů v této oblasti³².

Otázky

- (15) Jakým nejúčinnějším způsobem by mohla Unie pomoci rozvojovým zemím při hledání řešení finanční ochrany před katastrofami a oťesy? Jaká opatření by se měla přijmout jako první? Jaké druhy partnerství se soukromým sektorem a mezinárodními institucemi jsou pro tento účel vhodné?

4. KATASTROFY ZPŮSOBENÉ ČLOVĚKEM

Také průmyslová rizika nabývají nových forem, a to nejen kvůli technickému pokroku, ale i v důsledku vývoje přírodních katastrof. Přírodní rizika a katastrofy mohou způsobit nehody typu „NATECH“. Přírodní a člověkem způsobené katastrofy se mohou navzájem podmiňovat, příp. stupňovat své dopady.

4.1. Odpovědnost za škody na životním prostředí a ztráty z průmyslových havárií

Směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí³³ povzbuzuje průmyslové podniky k vytváření dostatečných finančních záruk k nápravě škod na životním prostředí, k nimž došlo v důsledku jejich činnosti, aniž by je k tomu zavazovala. Během revize směrnice plánované na rok 2014 v souvislosti se zprávou Komise podle čl. 18 odst. 2 směrnice 2004/35/ES³⁴ o odpovědnosti za životní prostředí může Komise znovu přezkoumat možnost povinné finanční záruky. Směrnice se však nevztahuje na škody na životním prostředí způsobené „živelní událostí výjimečné a neodvratné povahy“. Ani se netýká škod na životním prostředí způsobených předepsanou činností, jejímž cílem je ochrana před přírodní katastrofou.

Pojištění je jedním ze způsobů, jak finanční záruky dosáhnout. Pojistné produkty však často neposkytují krytí pro všechny druhy odpovědnosti uvedené ve směrnici a ani v praxi nenabízejí pojištění v neomezené výši. Také vývoj konkrétních produktů zůstává pro pojistitele obtížný, neboť dosud nejsou široce dostupné údaje o výši nastalých škod a výsledných nákladech na obnovu³⁵. Průmyslové podniky by si také nemusely být vědomy možného rozsahu škod.

Otázky

- (16) Které aspekty vytváření koncepce finanční záruky a pojištění podle směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí považujete za nejdůležitější?

³² Například nástroj pro pojištění proti riziku katastrof v Karibiku (12,5 milionu EUR) a nástroj globálního indexu pojištění (24,5 milionu EUR).

³³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. L 143, 30.4.2004, s. 56).

³⁴ Zpráva Komise podle čl. 14 odst. 2 směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (KOM(2010) 0581 v konečném znění).

³⁵ KOM(2010) 0581 v konečném znění a <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>.

- (17) Existují dostatečné údaje a nástroje, jež by umožnily provést integrovanou analýzu relevantních a nově vznikajících průmyslových rizik? Jak lze zajistit dostupnost údajů, jejich sdílení a transparentnost? Jak lze mezi pojistiteli, podniky a příslušnými orgány posílit spolupráci, jež by sloužila zlepšení vědomostní základny odpovědnosti a ztrát v důsledku průmyslových havárií?

4.2. Pojištění odpovědnosti vůči třetím stranám za jaderné škody

Článek 98 Smlouvy o Euratomu stanoví, že členské státy „přijmou veškerá nezbytná opatření, která usnadní uzavírání pojistných smluv pokrývajících jaderná rizika“. K tomu, aby bylo možné snižovat míru morálního hazardu, zajistit účinnou ochranu obětí v různých členských státech a zvládat dopady na fungování vnitřního trhu způsobené divergencí finančních záruk provozovatelů jaderných zařízení, jež mohou vést k narušení hospodářské soutěže, je zapotřebí právní soudržnosti v Evropské unii.

V současné době existuje v Evropské unii mnoho různých pravidel o odpovědnosti vůči třetím stranám za jaderné škody. Ve většině členských států EU-15 se ustanovení opírají o Pařížskou úmluvu o odpovědnosti vůči třetím stranám v oblasti jaderné energie a Bruselskou dodatkovou úmluvou pod záštitou Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Nicméně většina členských států EU-12 je smluvními stranami Vídeňské úmluvy o občanské odpovědnosti za jaderné škody pod záštitou Mezinárodní agentury pro atomovou energii (MAAE). Některé členské státy nejsou smluvními stranami žádné úmluvy o odpovědnosti za jaderné škody. Komise se proto v nedávné době vyslovila pro přijetí evropské koncepce systémů odpovědnosti za jaderné škody³⁶.

Pojištění proti jaderným haváriím je v současné době organizováno v rámci vnitrostátních skupin soupojištění (nebo vnitrostátních seskupení provozovatelů jaderných zařízení). Pojistitelé mohou mít u některých kategorií škod (např. poškození životního prostředí) nebo pro dlouhé promlčecí lhůty (např. 30 let za škody způsobené na životě a zdraví) problémy s pojištěním provozovatelů jaderných zařízení, jež překračuje určité omezené částky. Vnitrostátní skupiny soupojištění nebo seskupení provozovatelů jaderných zařízení jsou rovněž prvním kontaktním místem pro oběti jaderné havárie.

Komise se v současné době touto otázkou dále zabývá a brzy uspořádá na toto téma veřejnou konzultaci. Na základě výsledků této konzultace se rozhodne o nutnosti přijmout další opatření s cílem zlepšit odškodňování obětí jaderných havárií a snížit rozdíly ve výši pojištění jaderných elektráren v jednotlivých členských státech.

4.3. Pojištění odpovědnosti provozovatelů pobřežních plošin pro těžbu ropy a zemního plynu

Směrnice 94/22/ES³⁷ o licencích na těžbu uhlovodíků definuje podmínky udělování a užívání povolení k vyhledávání, průzkumu a těžbě uhlovodíků. Směrnice zavádí také cíl a nediskriminační požadavky na finanční způsobilost provozovatelů. Tyto požadavky se

³⁶ Sdělení Komise „Energie 2020 Strategie pro konkurenceschopnou, udržitelnou a bezpečnou energii“ (KOM (2010) 0639 v konečném znění); sdělení Komise o prozatímní zprávě o komplexních posouzeních rizik a bezpečnosti („zátěžových testech“) jaderných elektráren v Evropské unii (KOM (2011) 0784 v konečném znění) a sdělení Komise o komplexních vyhodnoceních rizika a bezpečnosti („zátěžových testech“) jaderných elektráren v Evropské unii a činnostech souvisejících (COM (2012) 571 final).

³⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES ze dne 30. května 1994 o podmínkách udělování a užívání povolení k vyhledávání, průzkumu a těžbě uhlovodíků (Úř. věst. L 164, 30.6.1994, s. 3); viz také http://ec.europa.eu/energy/oil/licensing_en.htm.

skládají z obecných zásad spravedlivé soutěže během udělování licencí, ale nejsou v nich zohledněny otázky řízení rizik, bezpečnosti nebo ochrany životního prostředí. Komise proto navrhla další požadavky týkající se řízení rizik, odpovědnosti za životní prostředí a finanční způsobilosti držitelů licence a provozovatelů³⁸.

Odvětví těžby ropy a zemního plynu na moři vypracovalo různé možnosti, jak zajistit a prokázat dostatečnou a odpovídající finanční způsobilost. Tyto mechanismy mají různou podobu, od soukromých mechanismů přes samopojištění až po bezpečnostní mechanismy jako Sdružení pro odpovědnost za znečišťování na moři (OPOL)³⁹ v severovýchodním Atlantiku. Počáteční konzultace s podniky zabývajícími se těžbou ropy a zemního plynu na moři naznačují, že v současné době neexistuje žádná možnost, která by uspokojila všechny provozovatele těžby ropy a zemního plynu. Zdá se, že pojistné produkty v Evropské unii⁴⁰ nejsou s to poskytnout krytí závažných havárií se škodami v hodnotě mnoha miliard EUR⁴¹. Zdá se také, že větší provozovatelé by mohli upřednostňovat samopojištění prostřednictvím kaptivní pojišťovny a mít na ně i nezbytné prostředky, zatímco pro menší provozovatele by toto řešení mohlo být finančně nerealizovatelné.

Z výše uvedeného je zřejmé, proč v tomto odvětví neexistuje žádný univerzální přístup k rizikovému financování. Současná nabídka vnitřních a vnějších řešení pojistného krytí těchto druhů a dimenzí rizika je stále ještě ve stavu zrodu. Nicméně někteří aktéři na finančních a pojistných trzích přichází rychle s inovativními způsoby řešení. Zůstává však otázkou, zda jsou tyto mechanismy vhodné a přiměřené a jak by odvětví těžby ropy a zemního plynu na moři mohlo na možné nové pojistné produkty zareagovat a využívat je (např. produkty provozního pojištění). Finanční síla provozovatele těžby ropy a zemního plynu na moři hraje klíčovou roli při odpovědi na otázku, jaké mechanismy by bylo nejlépe zvolit. Bez ohledu na to, jaká koncepce bude nakonec vybrána, by řešení mělo obsáhlým způsobem zohlednit možný morální hazard a zaručit dodržení zásady „znečišťovatel platí“.

Otázky

- (18) Jaký druh inovativních pojistných mechanismů by vzhledem ke zvláštnostem podniků působících v odvětví těžby ropy a zemního plynu na moři mohl být vhodný? Existují pro pojišťovny způsoby, jak zredukovat nejistotu týkající se posouzení rizik a výpočtu výše pojistného? Jaké informace by měly být veřejně dostupné, aby se podpořil rozvoj trhu s pojistnými produkty určenými na pokrytí velkých havárií?

4.4. Práva obětí katastrof způsobených člověkem na informace

Ztráty vzniklé v důsledku přírodních katastrof jsou kryty pojištěním vlastních škod, zatímco na škody z katastrof způsobených člověkem se vztahuje pojištění odpovědnosti vůči třetím stranám. První druh pojištění obvykle uzavírají jednotliví vlastníci nemovitostí, ten druhý naopak jednotlivé průmyslové společnosti.

³⁸ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o bezpečnosti činností v oblasti vyhledávání, průzkumu a těžby ropy a zemního plynu na moři (KOM(2011) 0688 v konečném znění).

³⁹ <http://www.opol.org.uk/>

⁴⁰ V Mexickém zálivu již funguje pojistné krytí ve výši až 10 miliard USD pro případ náhlého úniku ropy. V jiných částech světa poskytují tradiční pojišťovny pojistné krytí pro případ havárie na volném moři ve výši až do 1–2 miliard USD.

⁴¹ Komise provádí studii, která zkoumá možnosti vytvoření fondu na pokrytí odpovědnosti za životní prostředí a ztráty, k nimž došlo v důsledku průmyslových havárií.

Pokud se pojištěnec stane odpovědným za škodu vůči třetí straně, obvykle má poškozená třetí strana možnost obrátit se na odpovědnou stranu, jejíž pojišťovna poté škodu uhradí. Zpracování žádostí o náhradu škody by však mohlo být ještě jednodušší: poškozený by se se svým požadavkem mohl obrátit přímo na pojistitele. V zájmu toho by poškozený měl mít vůči pojištění právo na zpřístupnění informací. Pojištěné strany by tak mohly být ze zákona povinny poskytnout podrobné informace o svém pojistném krytí.

Podle směrnice o odpovědnosti za životní prostředí může každá fyzická nebo právnická osoba předložit příslušnému orgánu informace a připomínky týkající se škody na životním prostředí vzniklé v důsledku člověkem způsobené katastrofy a požadovat opatření vedoucí k nápravě škod. Následně příslušný orgán uvedomí tyto osoby o opatřeních, která přijal, případně může opatření odmítnout, v tom případě však uvede důvody svého odmítnutí⁴². Tyto informace a připomínky mohou obsahovat údaje o nákladech v souvislosti se vzniklou škodou, dostupném pojištění k náhradě škod atd. Nedávno přijatá směrnice 2012/18/EU (Seveso III)⁴³ provozovatele zavazuje, aby do svých bezpečnostních zpráv zahrnuli popis veškerých technických a netechnických opatření, která jsou významná z hlediska snížení dopadu závažné havárie. Zahrnout by se mohly i informace o pojištění. Směrnice navíc stanoví, aby veřejnosti byla na vyžádání zpřístupněna bezpečnostní zpráva.

Otázky

- (19) Měly by být třetím stranám zpřístupněny smluvní podmínky pojištění odpovědnosti vůči třetím stranám v případě katastrof způsobených člověkem? Pokud ano, jakým způsobem?

5. LIKVIDACE ŠKOD

Činnosti a povolání likvidátorů škod jsou v současnosti vyloučeny z oblasti působnosti směrnice 2002/92/ES o zprostředkování pojištění⁴⁴. Navrhovaná revize směrnice⁴⁵ je zahrnuje do své oblasti působnosti a stanoví zjednodušený postup dohledu.

Likvidace škod v důsledku katastrofy vyžaduje rychlý a koordinovaný postup. Schopnost rychle vyřídit velké množství nároků na náhradu škody a obsloužit velký počet poškozených, z nichž mnozí utrpěli tělesná zranění, přitom hraje zásadní roli. Likvidace škod spojených s přeshraničními dopady člověkem způsobených katastrof má ještě další rozměr, jelikož se jedná o záležitost spadající do kompetence pojišťovny odpovědné osoby nebo jejich zástupců usazených nutně v jiném členském státě.

Otázky

- (20) Existují nějaké specifické aspekty likvidace škod, jež by se daly zlepšit větší harmonizací? Pokud ano, které? Setkávají se likvidátoři škod při svém přeshraničním působení s praktickými obtížemi?

⁴² Viz článek 12 směrnice 2004/35/ES.

⁴³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES (Úř. věst. 197, 24.7.2012, s. 1).

⁴⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/92/ES ze dne 9. prosince 2002 o zprostředkování pojištění (Úř. věst. L 9, 15.1.2003, s. 3).

⁴⁵ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zprostředkování pojištění (přepřpracované znění) (COM (2012) 360 final).

6. OBECNÉ POZNÁMKY

Otázky

- (21) Tento dokument se zabývá konkrétními aspekty spojenými s prevencí a pojištěním pro případ přírodních a člověkem způsobených katastrof. Došlo k opomenutí některých důležitých otázek? Byla některým věnována příliš malá pozornost? Pokud ano, uveďte, o které otázky se jedná.

7. DALŠÍ POSTUP

Komise vyzývá zúčastněné strany, aby se vyjádřily k otázkám uvedeným v této zelené knize a odpověděly na některé nebo všechny výše uvedené otázky.

Na základě výsledku této konzultace Komise rozhodne o nejlepším postupu při řešení problémů nastíněných v této zelené knize, včetně případných legislativních opatření.

Obdržené reakce budou zveřejněny na internetových stránkách Komise, pokud nebude specificky vyžádána jejich důvěrnost, a Komise také zveřejní souhrn výsledků konzultace.

Vyzýváme zúčastněné strany, aby zaslaly své připomínky do 30. června 2013 na následující e-mailovou adresu: markt-consultation-disasterinsurance@ec.europa.eu.