



Strasbourg 16.4.2013
COM(2013) 213 final

VIHREÄ KIRJA

luonnonkatastrofeja ja ihmisen aiheuttamia katastrofeja koskevista vakuutuksista

VIHREÄ KIRJA

luonnonkatastrofeja ja ihmisen aiheuttamia katastrofeja koskevista vakuutuksista

1. JOHDANTO

Euroopan unioni on monien muiden maailman alueiden tavoin altis lähes kaikentyypisille luonnonmullistuksille. Katastrofeissa ei ainoastaan menetetä ihmishenkiä vaan niistä aiheutuu vuosittain myös miljardien eurojen arvosta vahinkoja, jotka vaikuttavat talouden tasapainoon ja kasvuun. Katastrofeilla voi olla myös valtioiden rajat ylittäviä vaikutuksia, ja ne voivat muodostaa uhkia kokonaisille alueille naapurimaissa. Silloinkin, kun suurten katastrofien kustannukset keskittyvät rajoittuneelle alueelle, yksittäisille jäsenvaltioille voi aiheutua sisäistä ja ulkoista tasapainoa mahdollisesti horjuttavia merkittäviä taloudellisia rasitteita, jos kustannuksilta ei ole suojauduttu riittävästi vakuutuksilla. Asia on sen vuoksi tärkeä kansalaisille, yrityksille ja julkiselle hallinnolle kaikkialla unionissa.

Neuvosto pyysi vuonna 2010 komissiota arvioimaan EU:n mahdollisuuksia helpottaa ja tukea asianmukaisten katastrofivakuutuspalvelujen ja rahoitusriskien siirtomarkkinoiden kattavuuden lisäämistä sekä vakuutusten alueellista yhdistämistä tietämyksen siirron, yhteistyön tai alkurahoituksen avulla ja raportoimaan niistä¹. Sen jälkeen komissio järjesti luonnonkatastrofien ja ihmisen aiheuttamien katastrofien torjuntaa ja katastrofivakuutuksia käsittelevän konferenssin² ja toteutti tutkimuksen *Natural Catastrophes: Risk Relevance and Insurance Coverage in the European Union*³.

Tässä vihreässä kirjassa, joka liittyy tiedonantoon ”EU:n strategia ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi”, käsitellään soveltuvien katastrofivakuutusten riittävyttä ja saatavuutta. Tavoitteena on lisätä tietoisuutta ja arvioida, olisiko tarpeen tai aiheellista toteuttaa unionin tason toimia katastrofivakuutusten markkinoiden kehittämiseksi EU:ssa. Yleisemmin on tarkoituksena myös laajentaa tietämyspohjaa, auttaa edistämään vakuutusten käyttämistä katastrofien hallinnan välineenä ja siten edistää siirtymistä kohti katastrofiriskien torjunnan ja lieventämisen yleistymistä sekä tuottaa lisää tietoa asiasta.

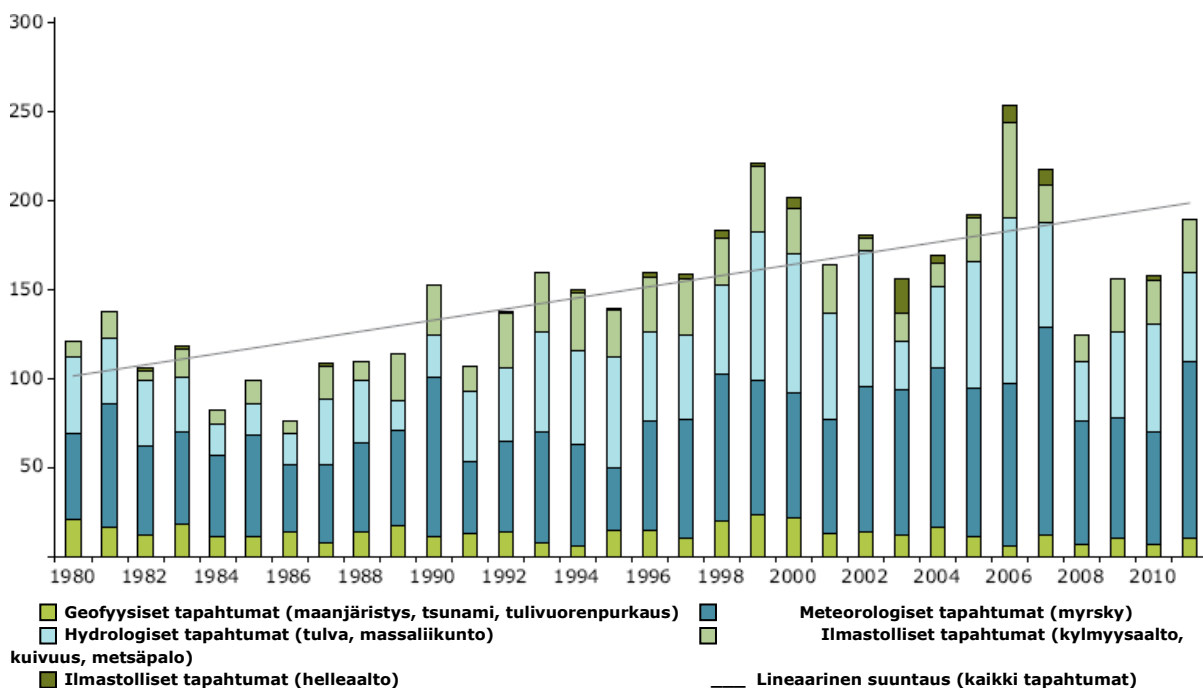
Seuraavissa kuvissa esitetään yleiskatsaus luonnonkatastrofien ja ihmisen aiheuttamien katastrofien esiintymisestä Euroopan unionissa viime vuosina.

¹ Neuvoston päätelmät katastrofien ennaltaehkäisyn rahoitusta koskevista innovatiivisista ratkaisuista (3043. neuvoston istunto, Bryssel 8. ja 9. marraskuuta 2010).

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

³ Yhteinen tutkimuskeskus, Euroopan komissio (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*.

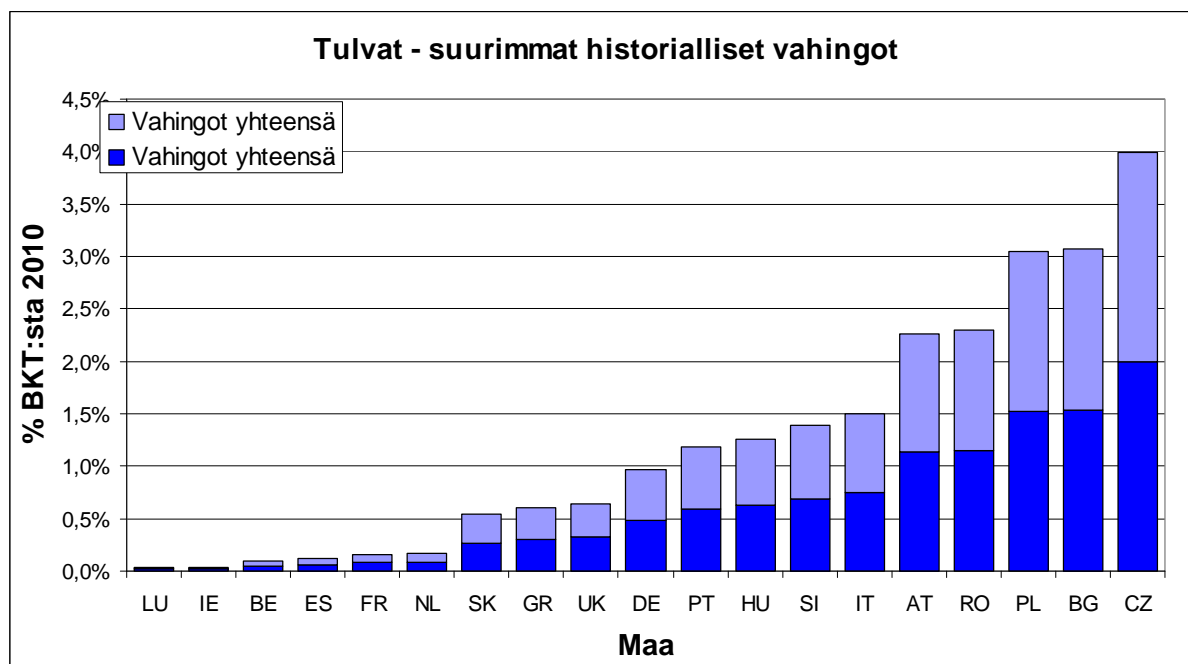
Kuva 1: Luonnonkatastrofit EYK:n jäsenvaltioissa (1980–2011)



Lähde: Euroopan ympäristökeskus EYK, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EYK:n selvitys nro 12/2012.

Pääasiallisia luonnonkatastrofiriskejä Euroopassa ovat myrskyhyökyaallot, jokien tulviminen ja hyökyluovat (esim. tulvat vuonna 2012 Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Irlannissa ja Romaniassa sekä vuosina 2002, 2005 ja 2010 eri puolilla Eurooppaa).

Kuva 2: Tulvat – suurimmat historialliset vahingot

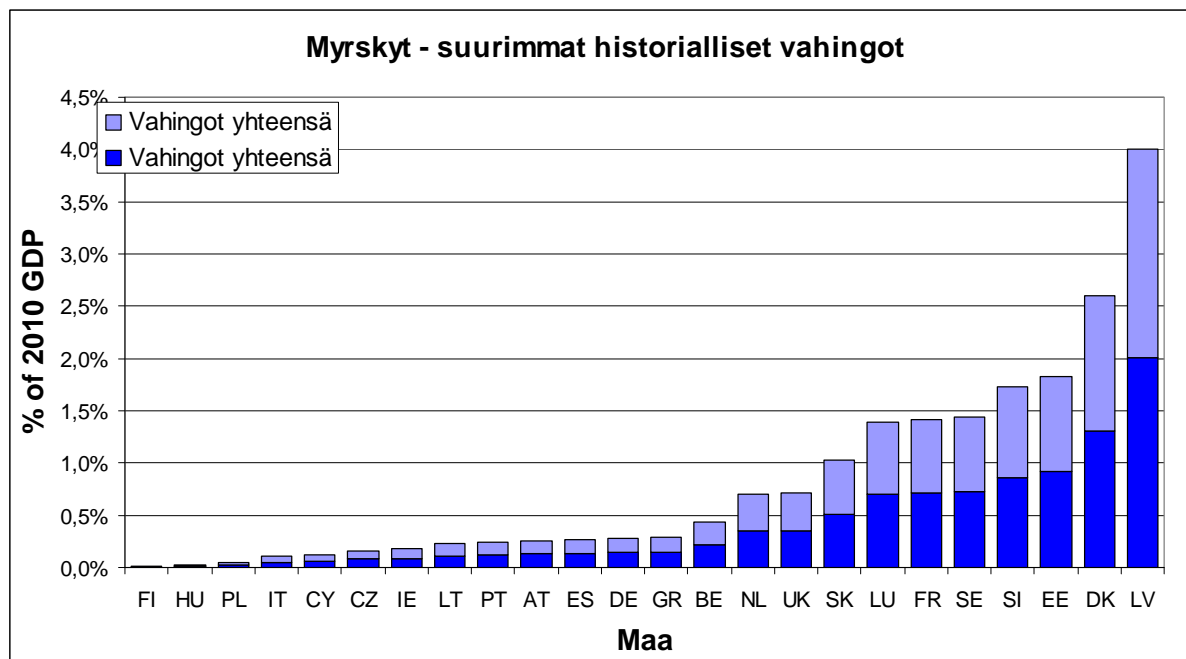


Lähde: Yhteinen tutkimuskeskus, Euroopan komissio (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, saatavilla olevien tietojen perusteella⁴.

Laajat metsäpalot muodostavat myös uhan, jota jäsenvaltiot joutuvat vuosittain käsittelemään. Vuoden 2003 lämpöaaltoa kuumempaa ei Euroopassa ole rekisteröity ainakaan vuoden 1500 jälkeen⁵.

Myös monista talvi- ja muista myrskyistä on viime vuosina aiheutunut vakavaa tuhoa Euroopan maissa.

Kuva 3: Myrskyt – suurimmat historialliset vahingot



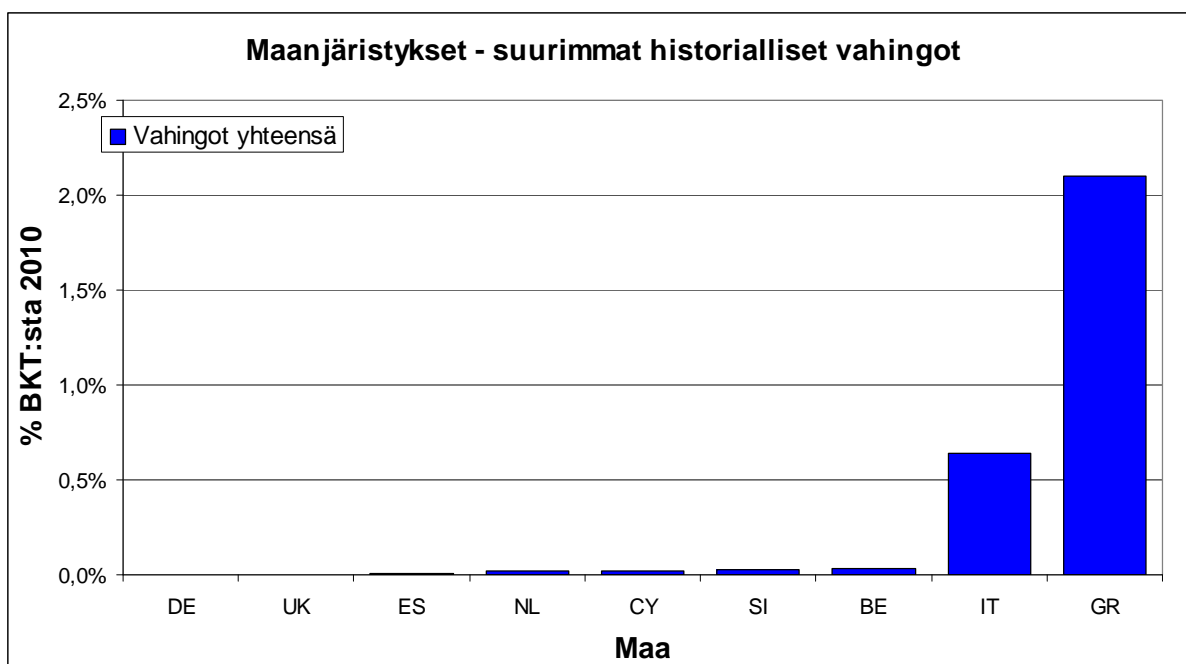
Lähde: Yhteinen tutkimuskeskus, Euroopan komissio (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, saatavilla olevien tietojen perusteella.

L'Aquilassa vuonna 2009 ja Emilia Romagnassa vuonna 2012 sattuneista maanjäristyksistä aiheutui kuolemantapauksia, vammoja ja asuin- ja liikehuoneistojen tuhoja. Maanjäristyksistä voi Euroopassa olla seurauksena myös tsunamija (kuten 1908 Messinassa tai 1755 Lissabonissa)

Kuva 4: Maanjäristykset – suurimmat historialliset vahingot

⁴ Yhteisen tutkimuskeskuksen mukaan historiallisten kokonaisvahinkojen tärkein tietolähde on EMDAT-tietokanta (*Emergency Events Database*), joka sisältää koko maailman kattavaa olennaista ydintietoa yli 18 000:sta luonnonkatastrofista ja teknologisesta katastrofista ja niiden vaikutuksista vuodesta 1900 nykypäivään. Tietoa ei ole kuitenkaan saatavilla kaikista tallennetuista tapahtumista: esimerkiksi tähän otetussa tietojoukossa on saatavilla tiedot taloudellisista menetyksistä 318 tapahtuman (tulva, myrsky, maanjäristys tai kuivuus) osalta vuosina 1990–2010, jolloin tallennettuja tapahtumia oli kaikkiaan 561.

⁵ Luterbacher, J., Dietrich, D., Xoplaki, E., Grosjean, M., Wanner, H. (2004), *European seasonal and annual temperature variability, trends, and extremes since 1500*, Science, 303, 1499–1503.

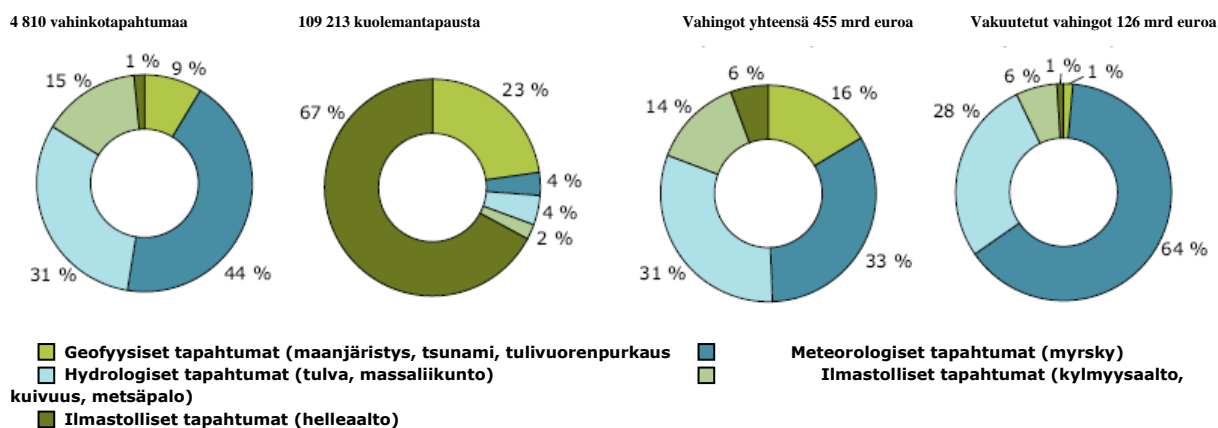


Lähde: Yhteinen tutkimuskeskus, Euroopan komissio (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, saatavilla olevien tietojen perusteella.

Eyjafjallajökull-tulivuoren purkautuminen maaliskuussa 2010 osoitti, miten kauaskantoisia seurauksia luonnonkatastrofilla voi olla. Kokemus on osoittanut, että tällaisella odottamattomalla tapahtumalla voi olla pitkäkestoisia ja vakavia seurauksia Euroopan ja maailman muissa osissa.

Luonnonkatastrofien taloudelliset seuraukset vuosina 1980–2011 olivat koko Euroopan osalta vuoden 2011 hintatason mukaan lähes 445 miljardia euroa. Noin puolet kaikista menetyksistä aiheutui muutamasta laajasta tapahtumasta, kuten myrskyt Lothar vuonna 1999, Kyrill vuonna 2007 ja Xynthia vuonna 2010 sekä tulvat Keski-Euroopassa vuonna 2002 ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 2007. Äärimmäisistä sääolosuhteista aiheutuneiden vahinkojen kustannukset nousivat EYK:n jäsenvaltioissa 1980-luvulta 200-luvulle tultaessa 9 miljardista eurosta yli 13 miljardiin euroon (vuoden 2011 inflaatiotason mukaan)⁶.

Kuva 5: Luonnonkatastrofit EYK:n jäsenvaltioissa – vahinkotapahtumat, kuolemantapahtumat ja vahingot (1980–2011)



⁶ Euroopan ympäristökeskus, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EYK:n selvitys nro 12/2012.

Lähde: Euroopan ympäristökeskus EYK, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EYK:n selvitys nro 12/2012.

Ilmastonmuutoksen myötä vakuutuksia tarvitaan yhä useammin ja yhä vakavammilta turmilta suojautumiseen. Muutokset ilmastossa, väestörakenteessa ja väestön keskittymisessä, kasvu katastrofiherkillä alueilla sekä varallisuuden ja omaisuuden arvon lisääntyminen lisäävät varojen riskialttiutta ja haavoittuvuutta ja vahinkojen vakavuutta⁷. Lyhyellä aikavälillä ilmastonmuutoksen vaikutus vakuutustoimintaan ei liene kovin merkityksellinen, mutta pidemmän ajan kuluessa ilmastonmuutos voi vaikuttaa vakuutusten saatavuuteen ja hintoihin erityisesti aloilla tai alueilla, joilla ei tavallisesti ole turvauduttu vakuutuksiin. Mahdolliset menetykset ovat sidoksissa riskeihin ja haavoittuvuuteen. Useimpien äärimmäisten sääilmiötyyppien todennäköisyyden odotetaan yleisesti lisääntyvän huomattavasti⁸. Riskien lisääntyessä voi käydä niin, että tietyillä alueilla vakuutuksia ei ole enää saatavilla ainakaan kohtuuhintaan. Koska yksi haavoittuvuutta lisäävä tekijä on se, että vakuutuksia ei ole saatavilla, voi syntyä tarvetta yhteiskunnan puuttumiselle asiaan, mistä voisi aiheutua valtioille merkittäviä taloudellisia riskejä.

Ihmisen aiheuttamilla katastrofeilla, kuten teollisuusonnettomuuksilla, joihin liittyy vaarallisia aineita, voi olla myös laajoja valtioiden rajat ylittäviä vaikutuksia (esim. öljynporaonnettomuus Meksikonlahdella vuonna 2010 ja alumiinitehtaan lietealtaan vuoto Ajkan kaupungissa Unkarissa vuonna 2011). Lisäksi luonnononnettomuudet ja -katastrofit, esimerkiksi salamet, kylmyys tai maanjäristykset, voivat laukaista ihmisten toiminnasta johtuvia katastrofeja eli luonnonkatastrofin aiheuttamia teknologisia onnettomuuksia ("natech" - *Natural Hazard Triggering Technological Disasters*), kuten päästöjä ilmakehään, nestevuotoja tai tulipaloja⁹ (esim. Fukushima ydinvoimalaonnettomuus Japanissa vuonna 2011). Tällaiset "natech"-onnettomuudet voivat lisääntyä äärimmäisten luonnonilmiöiden ja teollisten järjestelmien monimutkaisuuden ja keskinäisten riippuvuussuhteiden lisääntyessä.

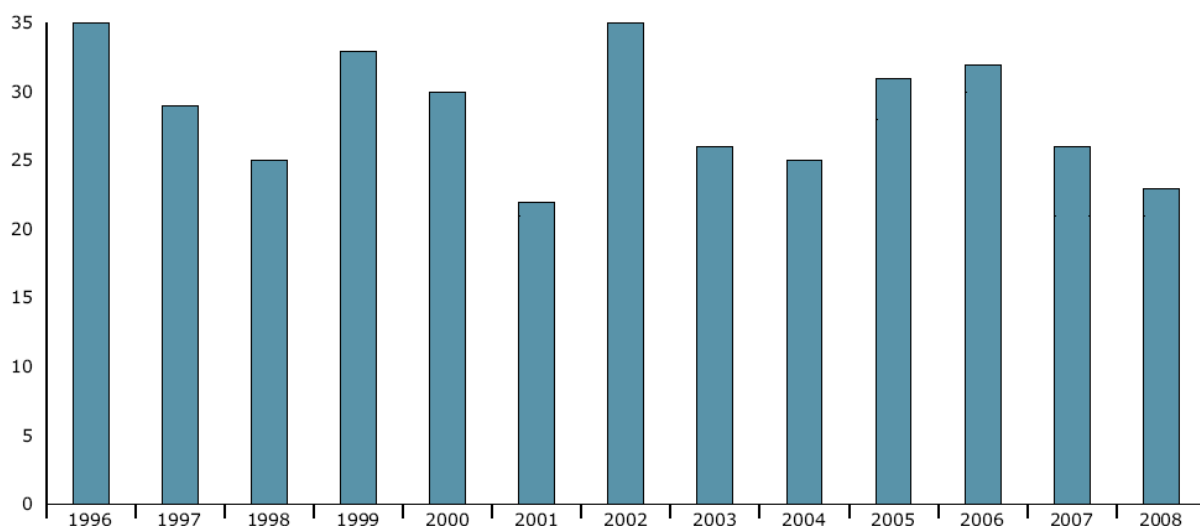
Kuva 6: Suuronnettomuuksien raportointijärjestelmässä ilmoitetut teollisuusonnettomuudet EYK:n jäsenvaltioissa

Ilmoitetut onnettomuudet

⁷ Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli (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*; Euroopan ympäristökeskus (2010), *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe, an overview of the last decade*.

⁸ Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli (2012) luku 3: *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*;

⁹ Yhteinen tutkimuskeskus, Euroopan komissio (2010), *Analysis of Natech risk reduction in EU Member States using a questionnaire survey*.



Lähde: Euroopan ympäristökeskus (2010), *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*, EYK:n tekninen raportti nro 12/2010.

Yksityinen vakuutus voi tarjota ratkaisun moniin asiaan liittyviin kysymyksiin ja edistää julkisen talouden kestävyttä¹⁰. Vakuuttaminen on yksi katastrofien riskinhallinnan välineistä, jota voi käyttää yhdessä katastrofien ehkäisyyn, katastrofivalmiuteen ja katastrofitilanteissa toimimiseen liittyvien toimenpiteiden kanssa: riskien jakamista laajemmalle ulottuva vakuutusjärjestelmä katastrofiriskien varalta voi olla käytössä kaikilla riskinhallintasyklin tasoilla riskin tunnistamisesta ja mallintamisesta riskin siirtoon ja vahingosta palautumiseen asti. Vakuutuksella on erityistehtävä: sillä ei ehkäistä kuolemantapauksia tai omaisuusvahinkoja, mutta se auttaa lieventämään taloudellisia vaikutuksia ja helpottaa palautumista katastrofin jälkeen. Hyvin suunnitellut vakuutukset voivat toimia myös markkinalähtöisinä välineinä, joilla ehkäistään riskikäyttäytymistä, lisätään tietoisuutta riskeistä ja valtavirtaistetaan katastrofeilta suojautuminen taloutta ja rahoitusta koskeviin päätöksiin.

2. LUONNONKATASTROFIVAKUUTUSTEN MARKKINAPENETRAATIO

Suurilla luonnonkatastrofeilla on laajoja ja merkittäviä kielteisiä vaikutuksia talouteen sekä välittömästi että pitkällä aikavälillä. Makrotaloudellisiin kustannuksiin vaikuttavat pääasiassa vahingot, joita vakuutus ei kata. Sen sijaan tapauksilla, joihin on varauduttu riittävästi vakuutuksilla, ei ole juurikaan vaikutuksia menetettyjen tuottojen muodossa¹¹.

Yhteisen tutkimuskeskuksen viime aikoina toteuttamat analyttiset tutkimukset osoittavat, että saatavilla olevien tietojen perusteella katastrofivakuutusten markkinapenetraatio on eräissä jäsenvaltioissa nykyisin vähäinen¹². Analyyseissa korostuu, että tulvan, myrskyn ja maanjäristyksen riski on – kuten voisi olettaakin – erilainen eri jäsenvaltioissa. Saatavilla olevien tietojen perusteella on kuitenkin tapauksia, joissa vakuutusmarkkinat eivät näytä pystyvän täysin vastaamaan nykyisiin riskeihin. Tutkimusten mukaan myrskyn suhteen penetraatioaste on korkea useimmissa jäsenvaltioissa. Tulvien ja maanjäristysten osalta se on kuitenkin korkea vain tapauksissa, joissa riskit on sidottu muihin riskeihin.

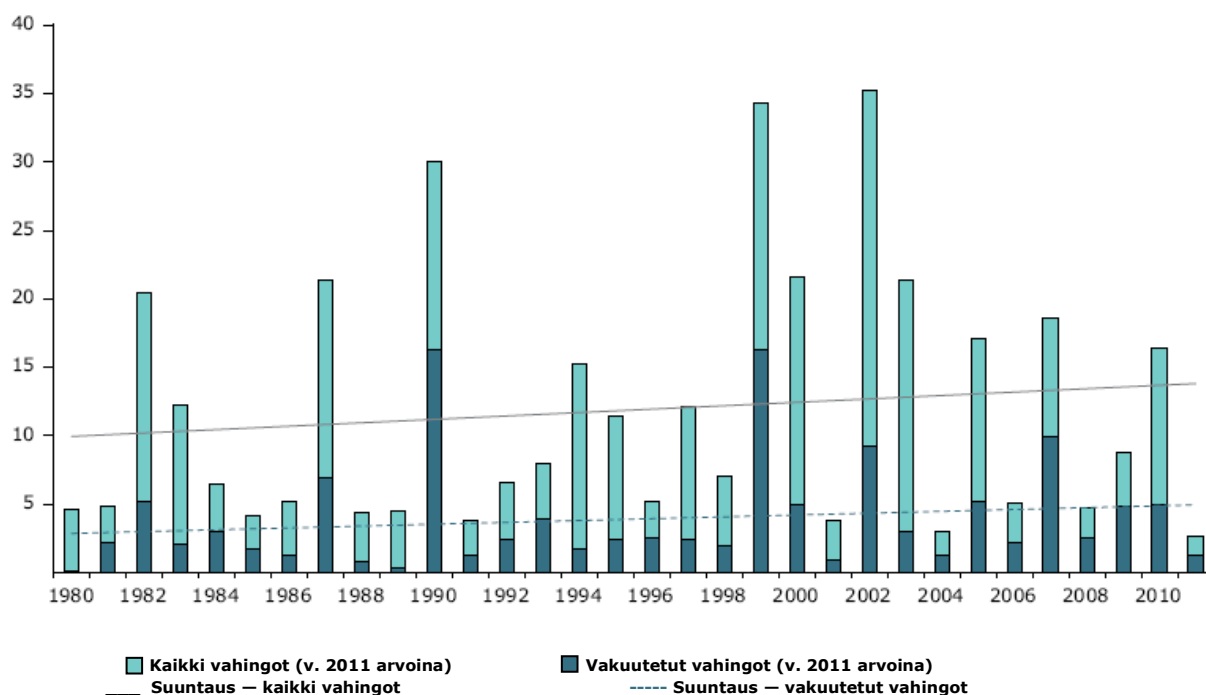
¹⁰ Kansainvälinen valuuttarahasto (2006), *Insuring Public Finances Against Natural Disasters—A Survey of Options and Recent Initiatives*, IMF:n työasiakirja WP/06/199.

¹¹ Kansainvälinen järjestelypankki (2012), *Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes*, BIS:n työasiakirja nro 394.

¹² Yhteinen tutkimuskeskus (2012).

Kuva 7: Luonnonkatastrofit EYK:n jäsenvaltioissa (1980–2011) – kaikki vahingot ja vakuutetut vahingot

Miljardia euroa



Lähde: Euroopan ympäristökeskus EYK, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EYK:n selvitys nro 12/2012.

(1) Kysymyksiä

(1) Mikä on käsityksenne katastrofivakuutusten penetraatioasteesta Euroopan unionissa? Antakaa yksityiskohtaisia tietoja näkemyksenne perustelemiseksi. Tarvitaanko alalla enemmän tutkimusta vakuutusten tarjonnan ja kysynnän ja saatavuuden ja kattavuuden mahdollisista puutteista?

2.1. Tuotteiden sitominen

Vakuutuksella jaetaan ja vähennetään haitallisiin tapahtumiin liittyviä taloudellisia riskejä jakamalla kustannuksia joko henkilöiden kesken tai ajan mittaan. Vakuutus siirtää yksittäisen riskin vakuutuksenantajan hallinnoimaan pooliin. Yhdistämällä riskejä voidaan vähentää katastrofien kustannuksia millä tahansa tietyllä ajanjaksolla.

Yksityisten vakuutusmarkkinoiden tarjoama vakuutusturva rahoitetaan vakuutusmaksuilla, ja varmistuksena on osakkeenomistajien pääoma sen varalta, että vahinkojen laajuus poikkeaa ennakoitusta. Vakuutusmaksu perustuu vakuutetun henkilön ennakoituihin menetyksiin. Lisäksi siinä otetaan huomioon kyseisen vakuutusalan epävarmuusmarginaali, osakkeenomistajien pääoman osuus ja kuormituskustannukset eli vakuutusten merkintään liittyvät hallinnolliset ja muut kustannukset sekä voitto. Maksuista saadut varat sijoitetaan rahoitusmarkkinoilla, joilla investointiriskien ei pidä korreloida merkintäriskin kanssa, tai uudelleenvakuutetaan siten, että saadaan osa riskistä pois poolista. Tällä tavoin vakuutus jakaa taloudellisten menetysten riskiä yhteiskuntaan ja alueille.

Katastrofien erityispiirre on se, että niistä voi aiheutua tietyille alueelle keskittyviä laajoja ja samanaikaisia omaisuusvahinkoja: maanjäristyksiä tapahtuu seismisten häiriöiden alueilla, tulvia alavilla mailla ja myrskyjä hyvin usein rannikkoseuduilla. Tämä erottaa ne muunlaisista

vakuuttavista omaisuusriskeistä, joita ovat esimerkiksi varkaudet tai tulipalot. Vaikka ei olekaan täysin mahdotonta, että kokonaisen asuinalueen kaikkiin taloihin murtauduttaisiin samanaikaisesti, se ei ole kuitenkaan todennäköistä.

Siihen, miten vakuutuksilla voidaan käsitellä korreloituja riskejä, on olemassa kaksi pääasiallista tapaa. Ensimmäinen tapa on laajentaa poolia siten, että tehdään epätodennäköiseksi yksittäisten riskien voimakas korreloituminen mahdollisen katastrofin tapauksessa. Toinen yleinen tapa on sitoa erilaisia keskenään korreloimattomia vaaratekijöitä yhteen vakuutukseen: esimerkiksi tulipalo ja tulva, myrsky tai maanjäristys¹³. Koska jokainen näistä riskeistä on riippumaton toisesta saman vakuutuksen riskistä, sitomisella vähennetään vakuutuksen kattamien vaaratekijöiden riskien kumuloitumista.

Tuotteiden sitominen perustuu kuluttajien väliseen yleiseen solidaarisuuteen. Sitomisesta onkin joissakin tapauksissa tehty pakollista ulottamalla yksinkertaisten riskien vakuuttaminen, esimerkiksi palo- tai ajoneuvovakuutus, kattamaan myös luonnonkatastrofin riski. Ideaalitapauksessa järjestelmässä pitäisi voida – esimerkiksi maksualennuksia myöntämällä – ottaa huomioon se, että joidenkin vakuutettujen osalta riski on pieni tai olematon verrattuna vakuutuksenottajiin riskialueilla.

Kysymyksiä

- (2) Mitä lisätoimia tällä alalla voitaisiin toteuttaa? Voisiko pakollinen tuotteiden sitominen olla asianmukainen keino lisätä katastrofiriskien vakuutusturvaa? Onko katastrofiriskien vakuutusturvan parantamiseksi olemassa muita keinoja, jotka olisivat vähemmän rajoittavia kuin pakollinen sitominen?

2.2. Pakollinen katastrofivakuutus

Kuluttajat eivät ole kovin taipuvaisia ottamaan vakuutuksia sellaisten riskien varalta, joilla ei todennäköisesti ole suoraa vaikutusta heihin. Ihmiset ja yritykset usein aliarvioivat itseensä kohdistuvan katastrofiriskin mahdollisuuden (”riskilikinäköisyys”) eivätkä ole valmistautuneet katastrofin taloudellisiin seurauksiin vaan luottavat sosiaalisten turvaverkkojen tai julkisen vallan tulevan tarvittaessa apuun.

Toinen seikka, joka voi tulla kysymykseen tässä yhteydessä, on haitallinen valikoituminen. Tällä tarkoitetaan sitä, että vakuutuksia ottavat enemmän ihmisryhmät, joilla on oman käsityksensä mukaan korkeampi riski, kun taas ne, jotka eivät pidä itseään riskialttiina, eivät näe tarvetta ostaa vakuutusta. Haitallinen valikoituminen aiheuttaa ongelmia erityisesti katastrofivakuutusten tapauksessa. Jos vakuutuksia ottavat ainoastaan riskialttiit ryhmät, vakuutusmaksut kallistuvat kohtuuttomasti ja pooli jää liian pieneksi, jolloin se ei pysty käsittelemään katastrofien seurauksia vahingoilta säästyneiden poolin jäsenten tuoman lisäturvan puuttumisen vuoksi.

Nämä ongelmat olisivat ratkaistavissa pakollisella katastrofivakuutuksella. Se lisäisi markkinapenetraatiota ja kasvattaisi vakuutettujen poolin kokoa, mikä puolestaan helpottaisi riskin jakamista ja vähentäisi vakuutusten hallinnollisia kustannuksia ja tarvetta viranomaisten hätäapuun tapahtuman jälkeen.

¹³ Ensimmäisen vahinkovakuutusdirektiivin 73/239/ETY liitteessä A luokitellaan riskit eri vakuutusluokkiin, joiden perusteella määräytyy erityisesti vakuutuksenantajan toimiluvan laajuus ja tuotevalikoima. Vakuutusluokkaan 8 ”tulipalo ja luonnonvoimat” sisältyvät omaisuudelle aiheutuneet vahingot tai tappiot, joiden syynä on tulipalo, räjähdys, myrsky, muut luonnonvoimat kuin myrsky, ydinvoima tai maan vajoaminen. Vakuutusluokka 9 ”muut omaisuudelle aiheutuneet vahingot” kattaa kaikki omaisuudelle aiheutuneet vahingot tai tappiot, joiden syynä on raekuuro tai halla.

Kysymyksiä

- (3) Jos jäsenvaltioissa on pakollisia katastrofivakuutuksia, millaisia ne ovat? Liittyykö niihin vakuutustuotteisiin yleensä pakollista tuotteiden sitomista tai vakuutuksenantajien velvollisuutta tarjota vakuutusturvaa? Onko asiakkaalla pakollisen katastrofivakuutuksen yhteydessä yleensä oikeus sulkea pois joitakin katastrofiriskejä? Mitä mahdollisia etuja tai haittoja asiaan liittyy? Olisiko alalla hyötyä EU:n toimista?

2.3. Katastrofivakuutuspoolit

Katastrofivakuutuspoolit voivat lisätä vakuutusmarkkinoiden riskinsietokykyä ja auttaa tarjoamaan vakuutusturvaa myös sellaisille riskiyhdistelmille, jotka eivät muuten olisi vakuutettavissa moraalikadon, markkinoiden pienen koon tai kohtuuttomien korvauskustannusten vuoksi. Poolit voivat täydentää järjestelmiä, joihin sisältyy pakollista tuotteiden sitomista tai vakuutuksen ottamista.

Komissio on uudistanut vakuutusalan ryhmäpoikkeusasetukseen 267/2010¹⁴ sisältyvän rinnakkais(jälleen)vakuutuspooleja koskevan poikkeuksen muutettuna. Se tunnusti, että tiettyjen sellaisten riskien tapauksissa, joissa yksittäiset vakuutusyhtiöt eivät halua tai kykene vakuuttamaan koko riskiä yksinään, riskin jakaminen on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa kaikkien tällaisten riskien kattaminen.

Asetuksessa sallitaan poolien kautta tapahtuva yhteistyö ainoastaan tietyin edellytyksin. Lisäksi poikkeus koskee ainoastaan sopimuksia, jotka eivät anna yrityksille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kyseisiä tuotteita. Poolit, jotka eivät suuren markkinaosuuden vuoksi kuulu asetuksen soveltamisalaan, eivät ole kiellettyjä, mutta ne on itsearvioitava kilpailusääntöjen mukaisesti, sillä niihin voi liittyä hyötyjä, joilla voitaisiin mahdollisesti perustella Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 3 kohdan mukainen poikkeus.

2.4. Viranomaiset vakuuttajina ja jälleenvakuuttajina, myös viimeisenä keinona

Viranomaiset voivat toimia vakuuttajina tai tukea valtiollisia katastrofivakuutuspooleja. Tällaisilla vakuutusohjelmilla voidaan lievittää poliittista painetta myöntää huomattavia määriä valtion varoja luonnonkatastrofin seurausten käsittelyyn. Tällaisessa tilanteessa on kuitenkin voitava torjua moraalikadon ongelma eli se, että vakuutuksenottajat toimivat riskialttiimmin tietäessään, että apu tulee valtion varoista riippumatta siitä, onko vakuutuksenottaja suojautunut ennalta vai ei.

Vakuutuksenantajat voivat tarjota julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kautta asiantuntemustaan ja välineitä (esimerkiksi riskitiedotusjärjestelmiä) riskin arvioimiseksi, myydä vakuutuksia ja joissakin tapauksissa neuvoa julkisen vallan edustajia investointipäätöksissä. Vakuutuksenantajia voidaan myös vaatia tarjoamaan vakuutusuojaa keskisuurille menetyksille, jolloin valtio rajoittaa osallistumistaan, ja vakuutusyhtiöille koitua riski pysyy niiden sietokyvyn rajoissa.

Viranomaiset voivat myös hallinnoida jälleenvakuutusohjelmia. Tässä yhteydessä ne voivat vaatia yksityisiä markkinoita ottamaan vastuulleen ja maksaakseen osan riskistä. Tätä kutsutaan osamääräjälleenvakuutukseksi.

¹⁴ Komission asetus (EU) N:o 267/2010, annettu 24 päivänä maaliskuuta 2010, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tiettyihin vakuutusalan sopimusten, päätösten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmään (EUVL L 83, 30.3.2010, s. 1).

Viranomaiset voivat tarjota vakuutus- tai jälleenvakuutuspalveluja viimeisenä keinona, kun katastrofiriski ylittää tietyn vahinkotason. Tätä kutsutaan kokonaisylivahinkojälleenvakuutukseksi. Tällaisessa lähestymistavassa yhdistyvät viranomaisten mahdollinen riskinjakovalmius sekä markkinoiden kyky soveltaa vakuutusperiaatteita ja käyttää hallinnollisia valmiuksiaan eli valmiuksia maksujen keräämiseen, markkinointiin ja korvaushakemusten käsittelyyn. Tällä tavoin julkisilla ohjelmilla voidaan suojata korkeimmat riskit ja alemman tason riskit tai osa niistä jäisi yksityisten markkinoiden vastuulle.

Kysymyksiä

- (4) Miten valtiolliset katastrofivakuutus- ja katastrofijälleenvakuutusohjelmat pitäisi suunnitella ja rahoittaa, jotta voitaisiin torjua moraalikadon ongelma?

2.5. Parametrinen indeksiperustainen säävakuutus ja muut innovatiiviset ratkaisut

2.5.1. Parametrinen indeksiperustainen säävakuutus?

Perinteisissä säävakuutuksissa, kuten omaisuus- tai vastuuvakuutuksessa, korvaus maksetaan sen jälkeen, kun vakuutuksenottajan menetykset on arvioitu. Kun arvio on tehty ja hyväksytty, vakuutuksenottaja saa korvausmaksun.

Parametrinen indeksiperustainen vakuutus toimii siten, että äärimmäisistä sääolosuhteista johtuvista tapahtumista aiheutuneet vahingot korvataan, kun ennalta määritetty sääindeksi poikkeaa historiallisesta keskiarvosta, riippumatta siitä, mikä on todellinen menetys. Tällainen vakuutuslaji perustuu puolueettomaan ja riippumattomaan indeksiin, joka korreloi voimakkaasti todellisen menetyksen kanssa. Perinteinen korvausperusteinen ja parametrinen vakuutus ovat myös yhdistettävissä.

Erilaisista alueellisista aloitteista¹⁵ saatujen kokemusten perusteella parametrinen vakuutus voisi olla ratkaisu sekä yksityiselle että julkiselle sektorille esimerkiksi silloin, kun on kyse kriittisestä julkisesta infrastruktuurista. Se voi auttaa kohtuullistamaan vakuutusten hintoja vähentämällä hallinnollisia kustannuksia, koska tämäntyyppisessä vakuutuksessa ei tarvita korvaushakemusten käsittelyprosesseja. Se myös nopeuttaa korvausten maksamista ja mahdollistaa vakuutussopimusten yksinkertaistamisen. Parametrinen vakuutusurva voi auttaa vähentämään tiedon epäsymmetriaa vakuutuksenantajien ja asiakkaiden välillä. Toisaalta tällaisiin sopimuksiin liittyy merkittävä perusriski: maksettu korvaus ei vastaa todellista menetystä, ja vakuutuksenottajat eivät voi arvioida todellisen vahingon suuruutta.

Vakuuttaminen on ratkaiseva edellytys kehitykselle, sillä vakuuttamattomat vahingot voivat jatkaa köyhyyden kierrettä ja haitata talouskasvua. Kehitysmaissa on kehitteillä vaihtoehtoisia, yksinkertaistettuja riskinsiirtovälineitä, kuten mikrovakuutus tuotteita. Kuivuuden, maanjäristysten ja myrskyjen kaltaisille sää- ja katastrofiriskeille erityisen alttiissa kolmansissa maissa on komissionkin tuella toteutettu myös parametrisia vakuutusohjelmia¹⁶.

2.5.2. Sääutkimus

Parametrinen vakuutusten laajentamista saattavat merkittävästi rajoittaa niiden suunnittelun monimutkaisuus ja niihin liittyvä perusriski. Käyttökelpoisten indeksien määrittelyyn tarvitaan sääutkimusta. Siitä voidaan saada tarpeeksi kattavaa ainoastaan sillä, että koko alue

¹⁵ Esimerkiksi *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF)* ja *Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing initiative (PCRAFI)*.

¹⁶ Esimerkiksi Maailmanpankin perustama *Global Index Insurance Facility*.

on katettu järjestelmällisesti sääasemilla, jotka ovat riittävän lähellä vakuutuksenottajia ja kartoitettuja riskialueita. Fyysisten sääasemien lisäksi on tarpeen kerätä, säilyttää, jakaa ja arkistoida tietoja siten, että niitä on vakuutettujen tapahtumien yhteydessä helposti saatavilla. Satelliittitietojen käyttäminen yhdistettynä numeerisiin analyyseihin ja ennusteisiin on jo johtanut sääennustusten laatimisessa tarvittavien taitojen jatkuvaan lisääntymiseen.

Samoin voisi olla aiheellista tarkastella mahdollisuuksia, joita liittyy kaukohavainnointivälineiden avulla saatuihin satelliittitietoihin perustuviin indekseihin. Ilmasto-olosuhteiden vaikutukset tuntuvat monilla talouden aloilla ilmaston muuttumisen vuoksi. Sen vuoksi sääinfrastruktuuriin tehdyt investoinnit hyödyttävät muidenkin kuin indeksiperusteisten vakuutus tuotteiden kehittämistä, erityisesti maa- ja metsätalouden tuotteiden alalla. Komissio on käynnistänyt kuulemisia, jotka koskevat ilmastonmuutoksen seurantal palvelun käyttöönottoa tulevaisuudessa osana Euroopan maanseurantaohjelmaa (GMES)¹⁷.

2.5.3. Vakuutussidonnaiset arvopaperit

Vakuutussidonnaisia arvopapereita, kuten suurvahinko-obligaatioita tai muita vaihtoehtoisia riskinsiirtovälineitä, voidaan pitää tehokkaana tapana lisätä vakuutusvalmiuksia hyvin epätodennäköisten, harvoin esiintyvien ja erittäin vakavien luonnonkatastrofien varalta.

Obligaatiot tarjoavat vakuutuksenantajille, jälleenvakuuttajille ja yrityksille monivuotisen suojan luonnonkatastrofien varalta pienimmällä mahdollisella vastapuoliluottoriskillä. Sijoittajille ne tarjoavat mahdollisuuden sijoitusten monipuolistamiseen ja sijoitusriskien pienentämiseen, sillä obligaatioiden luottoriski ei korreloi useimpien muiden arvopaperien luottoriskin kanssa.

Kysymyksiä

- (5) Voiko parametrusten vakuutusten kehittämiseen liittyvien tietojen käyttämiseen liittyä mielestänne ongelmia, esteitä tai rajoituksia? Mitkä tekijät voisivat tukea tällaisten innovatiivisten vakuutusratkaisujen edistämistä ja yleistymistä?

3. KATASTROFIRISKIN TIEDOSTAMINEN, KATASTROFIEN TORJUMINEN JA NIIDEN VAIKUTUSTEN LIEVENTÄMINEN

Euroopan unionissa on vahva poliittinen tietoisuus siitä, että on tarpeen kehittää ja panna täytäntöön vankka katastrofiriskien hallintapolitiikka, jonka tavoitteena on parantaa kykyä selviytyä katastrofeista ja lieventää niiden vakavimpia seurauksia¹⁸ sekä unionissa että sen ulkopuolisissa toimissa.

Kansainvälisellä tasolla selviytymiskyky ja katastrofiriskien vähentäminen ovat olleet keskeisiä teemoja kansainvälisissä huippukokouksissa, kuten Rion kestävän kehityksen huippukokouksessa vuonna 2012 tai G20-aloitteissa, jotka koskevat katastrofiriskien hallintaa ja metodologisen kehityksen kehittämistä, jotta voidaan auttaa valtioita kehittämään

¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 911/2010, annettu 22 päivänä syyskuuta 2010, Euroopan maanseurantaohjelmasta (GMES) ja sen ensivaiheen toiminnasta (2011–2013) (EUVL L 276, 20.10.2010, s. 1).

¹⁸ Komission tiedonanto "Luonnonkatastrofien ja ihmisen aiheuttamien katastrofien ehkäisyyn sovellettava yhteisön lähestymistapa" (KOM(2009) 82 lopull.). Neuvoston päätelmät katastrofien ehkäisyä EU:ssa koskevista yhteisön puitteista (2979. neuvoston istunto, Bryssel 30. marraskuuta 2009) ja komission tiedonanto "EU:N tukistrategia kehitysmaiden katastrofiriskin vähentämiseksi" (KOM(2009) 84 lopull.).

tehokkaampia katastrofiriskien hallintastrategioita ja erityisesti rahoitusstrategioita, jotka perustuvat lujitettuun riskinarviointiin ja riskirahoitukseen¹⁹. Lisäksi katastrofiriskien vähentämiseksi ollaan kehittämässä uusia kansainvälisiä puitteita (Hyogon toimintaohjelma vuodesta 2015 eteenpäin). Tässä yhteydessä keskitytään entistä enemmän katastrofiriskinhallinnan rahoitusta koskeviin näkökohtiin ja katastrofien taloudellisiin kustannuksiin.

Luonnonkatastrofien muodostamien riskien hallinta edellyttää luonnononnettomuuksille altistumisen parempaa hallintaa kaupunkisuunnittelulla ja maankäytön suunnittelulla. Katastrofinhallintapolitiikkaan on tarpeen sisällyttää ennaltaehkäisy, selviytymiskyky ja yksittäisen haavoittuvuuden vähentäminen sekä ekosysteemien vahvistaminen. Niiden, joilla on omaisuutta onnettomuusalttiilla alueilla, on investoitava entistä enemmän omaisuudelle aiheutuvien riskien vähentämiseen.

Katastrofiriskien hallinta voi auttaa edistämään häiriintymätöntä taloudellista kehitystä ja vaurautta:

- Lyhyellä aikavälillä riskinhallintaan investoiminen voi toimia keinona nopeuttaa kasvua ja työpaikkojen luomista (uusi teknologia, tutkimus ja kehittäminen, kestävät rakennukset ja infrastruktuuri, innovatiiviset rahoitusvälineet);
- Keskipitkällä aikavälillä katastrofien arvioinnin parantuminen sekä selviytymiskyky auttavat keskittämään toimia julkisen ja yksityisen rahoituksen rakenteelliseen kestävyYTEEN ja parantamaan makrotaloudellista vakautta vähentämällä luonnonkatastrofien ja ihmisen aiheuttamien katastrofien haitallisia vaikutuksia kasvuun ja yksityiseen ja julkiseen varainhallintaan.
- Pitkällä aikavälillä riskinhallintaan tehtyjen investointien tuottoaste on korkea, ja niillä voidaan edistää kestävää taloudellista kehitystä.

Riskinarviointi (altistumisen ja haavoittuvuuden analysointi mukaan luettuna) on tärkeä ja perustavaa laatua oleva vaihe, jota tarvitaan tuottamaan tietoa katastrofiriskien hallintaan ja suunnitteluprosessiin ja taloudellisten resurssien jakamiseen. Useiden riskien arvioinnit, joissa otetaan huomioon vaarojen ja haavoittuvuuden mahdollinen vuorovaikutus, voivat myös auttaa käsittelemään korreloituvia riskejä ja kerrannaisvaikutuksia.

Selviytymiskyvyn kehittäminen on pitkäkestoinen ponnistus, joka on tarpeen integroida kansallisiin politiikkoihin ja suunnitteluun, koska selviytymiskykystrategiat ovat myös osa kehitysprosessia ja edistävät erilaisia pitkän aikavälin politiikkoja, erityisesti sopeutumista ilmastonmuutokseen ja elintarviketurvaa.

3.1. Vakuutusten hinnoittelu vakuutusmarkkinoihin perustuvana kannustimena, jolla voidaan edistää riskitietoisuutta sekä riskien torjuntaa ja niiden seurausten lieventämistä

Valtiot voisivat edelleen ottaa kantaakseen suuren osan seurausten lieventämisen ja julkisen hätäavun kustannuksista jatkamalla avokätisiä korvauksia uhreille, mutta tämä lisäisi todennäköisesti valtioiden talousvaikeuksia ja kannustaisi epätoivottuun kehitykseen riskialttiilla alueilla. Vaihtoehtoisesti viranomaiset voisivat vetää resursseja pois alalta, valvoa kehitystä riskialttiilla alueilla ja laskea aikaisempaa enemmän sen varaan, että markkinavoimat kannustavat yksilöiden vastuuseen vahinkojen rajoittamiseksi ja vakuutusten ottamiseksi niiden varalta.

¹⁹ G20/OECD:n katastrofiriskinarviointia ja riskirahoitusta koskeva metodologinen kehys..

Vakuutuksenantajat voivat tarjota markkinaperusteisia kannustimia riskien torjuntaan. Riskiperusteinen hinnoittelu voi kannustaa vakuutuksenottajia ryhtymään yksittäisiin toimenpiteisiin omaisuutensa riskialttiuden rajoittamiseksi. Jos vakuutusmaksu perustuu riskin tasoon ja vakuutuksenottajille, jotka investoivat vahinkojen vähentämiseen, annetaan alennuksia suhteessa muuttuneeseen riskitasoon, ihmiset ovat motivoituneempia vähentämään riskejä. Riskien ennalta vähentämisen kustannukset ovat kuitenkin usein yksittäisille vakuutuksenottajille epätaloudelliset verrattuna pelkkään riskiä vastaan vakuuttamiseen tai yhteisöllisten riskintorjuntatoimenpiteiden toteuttamiseen. Jos vakuutusmaksut perustuvat todellisiin riskeihin, korkeariskisestä käyttäytymisestä tulisi kohtuuttoman kallista. Sen vuoksi olisi aina tarkasteltava julkisen ja yksityisen sektorin roolia riskintorjunnassa.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vakuutuksenantajilla on oikeus määrätä vakuutusmaksuista vapaasti²⁰.

Riskiperusteinen hinnoittelu²¹ edellyttää pitkälle kehitettyä merkintäprosessia. Se vaatii runsaasti tietoa ja aiheuttaa vakuutuksenantajille hallinnollisia kustannuksia. Riskiperusteinen hinnoittelu voi ehkäistä vakuutusten ottamista riskialttiilla alueilla tai edellyttää julkista väliintuloa. Maksujen eriyttäminen riskin mukaan aiheuttaa myös hallinnollisia kustannuksia, mutta vähentää todennäköisesti korvaushakemusten määrää, sillä maksut kannustavat vähentämään katastrofiriskejä.

Riskiperusteinen hinnoittelu voi kuitenkin rangaista eräitä korkeariskisiä ryhmiä. Voi olla olemassa riskejä, jotka eivät ole vakuutettavissa, tai riskejä, joiden osalta maksujen taso nousisi hyvin korkeaksi tai kohtuuttomaksi.

Yksityinen vastuu katastrofiriskeistä voi myös tarjota markkinakannustimia yksityishenkilöiden toimenpiteille vahinkojen ehkäisemiseksi sekä auttaa torjumaan tiettyjä kehityssuuntia korkean riskin alueilla. Perustavaa laatua olevia oikeudenmukaisuuden ja sosiaalisen yhteisvastuun kysymyksiä nousee esiin silloin, kun vastuuta jaetaan, erityisesti köyhillä ja haavoittuvilla alueilla.

Viranomaiset voivat velvoittaa käyttämään yhteisesti hinnoiteltuja tai kiinteitä vakuutusmaksuja, joista on seurauksena pienen riskin alueella asuvien kustantama ristikkäistuki. Hinnoittelulla voidaan tässä tapauksessa lisätä suhteellista vakuutuksenottoa riskialttiiden alueiden kuluttajien keskuudessa. Tällainen hinnoittelu kuitenkin lisää maankäytön ulkoisia kustannuksia: jos maksu on kaikille sama, vakuutetut eivät maksa riskistä, jonka he aiheuttavat itse asumalla riskialttiilla alueella. Kotitalouksien vakuutuskustannukset ovat silloin samat kaikilla sallituilla asuinpaikoilla. Yhdistämällä yhteisvastuu tiukkoihin rakentamisrajoituksiin ja -vaatimuksiin voidaan osittain korjata riskin puutteellista sisällyttämistä kustannuksiin sekä lisätä tehokkuutta. Hinnoittelulla voidaan myös tehdä eroa riskialueiden välillä ja siten tunnustaa osittain eritasoiset riskit.

²⁰ Asia C-59/01, komissio v. Italia, Kok. 2003, s. I-1759. Asiassa C-347/02, komissio v. Ranska, Kok. 2004, s. I-7557, oikeus totesi, että järjestelmä, jossa vakuutuksenantajat saavat määrittää perusmaksun määrän vapaasti, on yhteensopiva vakuutusmaksujen asettamisen periaatteen kanssa. Asiassa C-518/06, komissio v. Italia, Kok. 2009, s. I-3491, tuomioistuimien selvensi, että jos kansallisessa lainsäädännössä vahvistetaan tekniset puitteet, joiden mukaisesti vakuutusyritysten on vahvistettava maksuperusteensa, kyse ei ole maksujen asettamisen rajoituksesta, joka olisi kielletty kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin 92/49/ETY mukaan.

²¹ Yhteisen tutkimuskeskuksen (2012) mukaan riskiperusteisia maksuja ei ole otettu laajasti käyttöön, sillä niitä käytetään järjestelmällisesti ainoastaan kuudessa jäsenvaltiossa tulvien osalta, viidessä jäsenvaltiossa myrskyjen tapauksessa ja neljässä jäsenvaltiossa maanjäristysvakuutuksissa.

Kysymyksiä

- (6) Voisiko riskiperusteinen hinnoittelu motivoida kuluttajia ja vakuutusenantajia toteuttamaan toimenpiteitä riskin vähentämiseksi ja hallitsemiseksi? Olisiko riskiperusteisen hinnoittelun vaikutus erilainen, jos katastrofivakuutus olisi pakollinen? Mukauttavatko vakuutusenantajat yleensä maksuja riskintorjuntatoimenpiteiden perusteella?
- (7) Onko olemassa joitakin tiettytyyppisiä katastrofeja, joiden yhteydessä olisi syytä ehdottaa kiinteitä maksuja? Olisiko kiinteisiin maksuihin liitettävä korvauskatto?
- (8) Mitä muita ratkaisuja olisi tarjottavissa pienituloisille kuluttajille, joilla ei muuten olisi varaa katastrofivakuutustuotteisiin?

3.2. Pitkäaikaiset katastrofivakuutukset

Luonnonkatastrofiriskien tapauksessa tehdään yleensä vuosisopimuksia, jotka tarjoavat joustoa ja valinnanvaraa: kuluttajat voivat tietyn aikavälein vaihtaa kilpailevien vakuutusenantajien ja tuotteiden välillä.

Pitkäaikainen vakuutus sopimus, joka perustuu läpinäkyvään hinnoitteluun ja riskinvähentämistoimista myönnettäviin maksualennuksiin, voisi lisätä taloudellisia kannustimia investoida riskin vähentämiseen molempia sopimuspuolia (vakuutusenantaja ja vakuutusnottaja) hyödyttävällä tavalla. Pitkäaikainen sopimus, johon sisältyy hintatakuu, ennalta määriteltyihin edellytyksiin perustuva hintakatto tai säännölliset inflaatiotarkistukset, voisi tarjota vakuutetuille taloudellista ja sopimusvarmuutta. Se, että sopimusta ei tarvitse neuvotella uusiksi joka vuosi, voisi myös vähentää kummankin osapuolen hallinnollisia kustannuksia ja liiketoimikustannuksia.

Riskien suhteen voi kuitenkin esiintyä enemmän epävarmuutta ja monitulkintaisuutta. Näyttää siltä, että monivuotisen sopimuksen vuosimaksu olisi todennäköisesti suurempi kuin vastaavan vuotuisen sopimuksen. Näin ollen myös sijoittajien pääomaa ja pääoman tuottoa koskevat vaatimukset olisivat korkeammat. Toisaalta Solvenssi II:n mukaan pitkäaikaiset vakuutus sopimukset lisäävät sijoittajan pääomaa, koska koko sopimuskauden ennakoitu tuotto on tiedossa alusta alkaen.

Vakuutusenantajat tarjoavat nykyisin pitkäaikaisia henki- tai sairausvakuutus sopimuksia. Vielä ei ole kuitenkaan selvää, voiko omaisuusvahinkoja vakuuttaa pitkäaikaisilla sopimuksilla kohtuulliseen hintaan.

Kysymyksiä

- (9) Olisiko pitkäaikaisten katastrofivakuutusten käyttöä syytä pyrkiä edistämään? Mitä hyötyjä tai haittoja tästä koituisi vakuutusenantajille ja vakuutetuille?

3.3. Ennen sopimuksentekoa annettavia tietoja ja sopimustietoja koskevat vaatimukset

Kuluttajien on ymmärrettävä selvästi, millainen on heidän vakuutusturvansa ja miten se toimii katastrofin tapahtuessa, sekä myös se, että vakuutus koskee poikkeuksellisten tapahtumien vaikutuksia, ei tavanomaisia vahinkoja. Yhteisen tutkimuskeskuksen viimeaikaisen tutkimuksen perusteella on oletettavissa, että kuluttajat eivät helposti hanki katastrofivakuutusta sellaisten hyvin vakavien tapahtumien varalta, joiden todennäköisyys on

vähäinen²². Monien kotitalouksien rahatilanne on nykyisin monissa jäsenvaltioissa niin vaikea, että sekin ehkäisee osaltaan katastrofivakuutuksen hankkimista.

Toisin kuin henkivakuutusdirektiivissä 2002/83/EY²³ ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa vahinkovakuutusdirektiivissä 73/239/ETY²⁴, 88/357/ETY²⁵ ja 92/49/EY²⁶ ei ole vakuutuksenottajia koskevia sääntöjä ennen sopimuksentekoa annettavista tiedoista ja sopimustiedoista. Tällaisia sääntöjä ei sisälly myöskään Solvenssi II -direktiiviin 2009/138/EY²⁷ vahinkovakuutusriskien osalta.

Sen vuoksi vakuutuksenantajilta kuluttajien suojelemiseksi vaadittavia tietoja koskevat vaatimukset vaihtelevat vahinkovakuutuslalla huomattavasti. On ratkaisevan tärkeää lisätä kuluttajien luottamusta vahvistamalla selkeitä sääntöjä ja poistamalla oikeudellista epävarmuutta. Kun kuluttajat saavat vakuutusmarkkinoilla riittävästi tietoa, vakuutuksenantajat joutuvat kilpailemaan saadakseen asiakkaita ja säilyttääkseen asiakassuhteet. Ennen sopimuksentekoa annettavia tietoja ja sopimustietoja koskevien vaatimusten yhdenmukaistaminen lisäisi myös kuluttajien luottamusta ja kannustaisi kuluttajia turvalliseen ostamiseen kaikkialla Euroopan unionissa.

Kysymyksiä

(10) Onko ennen sopimuksentekoa annettavia tietoja ja sopimustietoja koskevia vaatimuksia mielestänne tarpeen yhdenmukaistaa EU:n tasolla? Jos vastaus on kyllä, olisiko pyrittävä täyteen vai vähimmäistason yhdenmukaistamiseen? Mitä tietoja esimerkiksi seuraavista olisi sitoumukseen sisällyttävä:

- vakuutetun riskin luonne
- mukautumis- ja torjuntatoimet vakuutetun riskin minimoimiseksi
- ominaispiirteet ja edut (kuten jälleenhankintakustannusten korvaaminen kokonaan tai omaisuuden todellinen käyttöarvo)
- ulkopuolelle jättämiset tai rajoitukset
- korvausvaatimuksen tekemistä koskevat ehdot, esimerkiksi jos sekä vahingon että vahingosta ilmoittamisen on tapahduttava sopimuskauden aikana
- kenelle ja missä määrin kuuluvat kustannukset vahingon tutkimisesta ja

²² Yhteinen tutkimuskeskus (2012).

²³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/83/EY, annettu 5 päivänä marraskuuta 2002, henkivakuutuksesta (EYVL L 345, 19.12.2002, s. 1).

²⁴ Ensimmäinen neuvoston direktiivi 73/239/ETY, annettu 24 päivänä heinäkuuta 1973, muun ensivakuutusliikkeen kuin henkivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (EYVL L 228, 16.8.1973, s. 3).

²⁵ Toinen neuvoston direktiivi 88/357/ETY, annettu 22 päivänä kesäkuuta 1988, muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, säännöksistä, joilla helpotetaan palvelujen tarjoamisen vapauden tehokasta käyttämistä, sekä direktiivin 73/239/ETY muuttamisesta (EYVL L 172, 4.7.1988, s. 1).

²⁶ Neuvoston direktiivi 92/49/ETY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 1992, muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivin 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) (EYVL L 228, 11.8.1992, s. 1).

²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2009, vakuutus- ja jälleenvakuustojen aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvenssi II) (EUVL L 335, 17.12.2009, s. 1).

toteamisesta

- sopimusvaikutukset, jos vakuutusenantaja ei toimita tarvittavia tietoja
- irtisanomisoikeuden käyttöön liittyvät oikeussuojakeinot, kustannukset ja menettelyt
- sopimusten uusiminen
- valitusten käsittely?

3.4. Vakuutusehdot

Moraalikato tarkoittaa käyttäytymisen muutosta tilanteessa, jossa henkilöllä vakuutuksen otettuaan on vähemmän kannustimia ehkäistä vahinkoa tapahtumasta, ja tällöin vakuutetun tapahtuman negatiiviset vaikutukset voivat olla todennäköisempiä. Tilannetta pahentaisi vielä se, jos vahingon tapahtuminen ei vaikuttaisi tuleviin vakuutusmaksuihin.

Moraalikadon vaikutusten vähentämiseksi vakuutus sopimukseen sisältyy erilaisia ehtoja ja korvausoikeuden ulkopuolelle jättämiä, joiden tarkoituksena riskin vähentämiseen tähtäävän käytöksen juurruttaminen.

Vähennykset tai omavastuut pakottavat vakuutetun kattamaan osan menetyksistä itse, kun korvaussummasta vähennetään tietty määrä. Niiden tarkoitus on eliminoida pienet korvausvaatimukset. Rinnakkaisvakuutus on järjestely, jossa vakuutusenantaja ja vakuutusnottaja jakavat kustannukset sovitun prosenttiosuuden mukaisesti. Sopimukseen voi sisältyä myös vakuutusvakuutus rajoituksia (joko yläraja tai tiettyjen herkästi vahingoittuvien kohteiden, kuten heikkojen rakenteiden, jättäminen korvauksen ulkopuolelle).

On mahdollista, että edellä kuvaillut sopimusjärjestelyt eivät ole vakuutusnottajan vallassa tai valmiuksien tai vastuun rajoissa taikka asianmukaisia tai tehokkaita riskien vähentämiseen kannustamisessa. Lisäksi jos uusia katastrofiriskejä käsitellään enenevästi vähennyksillä, omavastuun rajoilla ja rinnakkaisvakuutuksella, sillä voi olla vaikutusta erityisesti pieniä korvauksia hakeviin pienituloisiin vakuutusnottajiin.

Kysymyksiä

- (11) Voidaanko moraalikatoa torjua tehokkaasti vähennyksillä, omavastuulla, rinnakkaisvakuutuksella ja muilla rajoituksilla? Mitkä vaihtoehdot voisivat tulla kysymykseen katastrofivakuutuksissa, ottaen huomioon, että vakuutusnottaja ei välttämättä voi toteuttaa tehokkaita toimia katastrofiriskien pienentämiseksi?

3.5. Data, tutkimus ja tiedot

Ennen kuin vakuutusnottajat tarjoavat vakuutus turvaa epävarman tapahtuman varalta, sen todennäköisyys ja seuraukset on määritettävä ja kvantifioitava. Jos näyttää varmalta tai melkein varmalta, että tietynlainen vahinko sattuu tietyllä alueella tiettyyn aikaan, riskielementti puuttuu ja kyseinen tapahtuma ei siten ole vakuutettavissa. Myös erittäin harvoin sattuvien tapahtumien voidaan katsoa olevan erittäin vaikeasti vakuutettavissa tai vakuuttamattomissa kokonaisuudessaan, koska vakuutusnottajilta saattaa puuttua riskin oikeaan arviointiin tarvittavia tietoja.

Vakuutuksen merkitsemistä määrittää tiedon epäsymmetria vakuutusnottajan ja vakuutusnottajan välillä. Vakuutusnottajien on saatava asianmukaista tietoa, jotta ne voivat asianmukaisesti määritellä riskiryhmiä ja välttää haitallista valikoitumista. Jos

asianmukaista tietoa riskistä puuttuu, riskiperusteisia vakuutusmaksuja on vaikea laskea. Datan yleinen puuttuminen ja tulkinnan vaikeus haittaavat katastrofivakuutusten kehittämistä.

Parempi tieto auttaisi vähentämään epävarmuutta. Julkisen sektorin toimijat voisivat tarjota sidosryhmille, myös vakuutuksenantajille, kohtuuhintaista pääsyä luotettavan ja täsmällisen datan lähteille menneistä ja tulevista luonnonkatastrofeista. Kyseessä voisi olla esimerkiksi kansallisten ilmatieteen laitosten, tulvantorjuntavirastojen tai katastrofien seurantakeskusten tuottama julkishyödyke.

On tärkeää, että tutkijat ja julkiset elimet, kuten tulvantorjuntavirastot, saavat paremmin käyttöönsä keskeistä teknologiaa ja verkostoja, ammattitaitoista henkilökuntaa sekä vertailukelpoista dataa vakuutetuista (ja vakuuttamattomista) vahingoista aikaisempien katastrofien yhteydessä. Tämä auttaa parantamaan tutkimusta menneiden ja tulevien luonnonkatastrofien vaikutuksista ja voi auttaa parantamaan riskinhallinnan strategioita ja julkisten elinten kehittämiä ja toteuttamia toimia. Vakuutusosalta kerättyjä vertailukelpoisia yhdistettyjä tietoja vahingoista (mukaan luettuina visualisointityökalut ja riskitiedotusjärjestelmät) voi myös jakaa julkisten elinten ja yksityisen sektorin kanssa riskinarvioinnin kehittämiseksi.

Kuluttajat voivat myös kohdata päätöksentekoa vaikeuttavia ongelmia. Yksi tällainen on tiedon puutteellisuus tai puuttuminen kokonaan, mikä vaikeuttaa todellisen riskin tunnistamista, jolloin kuviteltu riski voi poiketa todellisuudesta. Monet pitävät omaisuuttaan uhkaavan katastrofin todennäköisyyttä niin pienenä, että se ei motivoi investoimaan riskin lieventämiseen. Tehdessään päätöksiä, joihin liittyy kustannuksia, kuluttajien on otettava huomioon investoinnin mahdolliset hyödyt pitkällä aikavälillä. Kuluttajien tietoisuutta voitaisiin lisätä vaaroja ja riskejä koskevilla tiedoilla, jotka esitetään helposti tulkittavissa olevassa muodossa, esimerkiksi tietyn alueen kartoitettuina vaaroina tai riskitietona tai riskimatriisina tai -käyränä, josta käyvät ilmi mahdolliset tapahtumat ja niiden todennäköisyys, ennakoitujen vaikutukset ja altistumisen taso. Ilmaston ja säähän liittyvien tietojen saanti on sen vuoksi tarpeen, sillä ne auttavat sijoittajia ja kuluttajia investointi- ja ostopäätösten teossa. Paremman tiedon ja datan paremman saatavuuden lisäksi datan mahdollisimman pitkälle menevä standardointi (esim. yhteiset määritelmät) parantaisi analyysien laatua.

Euroopan ilmastomuutosportaalia CLIMATE-ADAPT²⁸ (*European Climate Adaptation Platform*) voisi käyttää säähän liittyvän tiedon keräämiseen sekä tiedottamiseen säähän liittyvistä vakuutusohjelmista tai riskinarvioinnin lähestymistavoista jäsenvaltioissa. Toinen mahdollinen lähestymistapa olisi tarjota tällaista tietoa osana katastrofinhallinnan kattavaa tietopakettia.

Vakuutuksenantajat voisivat laatia päätöksentekijöille sekä hankkeiden toteuttajille ja hankevastaaville ohjeita siitä, miten vakuutusta voidaan käyttää katastrofeihin sopeutumisen ja niiden hallinnan tukemiseen. Ohjeisiin voisi sisältyä kuvaus siitä, miten vakuutusta voi käyttää riskinhallintastrategiassa eli miten kvantifioida ja määritellä, mitkä riskit ovat ehkäistävissä ja miten sekä mitkä riskit ovat vakuutettavissa kustannustehokkaasti. Tämä edistäisi poliittisen päätöksenteon, suunnittelun ja hankkeiden hallinnan yleistä taloudellista tehokkuutta.

Kysymyksiä

(12) Miten aikaisempien katastrofien vaikutuksista kerättävää dataa voitaisiin parantaa

²⁸

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

(esim. käyttämällä standardiformaatteja, parantamalla vakuutuksenantajilta ja muilta organisaatioilta kerättävän datan saatavuutta ja vertailukelpoisuutta)?

- (13) Miten nykyisten ja ennakoitujen/tulevien katastrofien riskien kartoitusta voisi parantaa (esim. EU:n nykyinen lähestymistapa tulvariskien kartoitukseen tulvadirektiivin 2007/60/EY²⁹ mukaisesti, pelastuspalveluyhteistyö³⁰ ja EU:n riskikartoitusohjeiden³¹ käytön edistäminen)?
- (14) Miten voitaisiin kannustaa parempaan datan jakamiseen, riskianalyysiin ja riskin mallintamismenetelmiin? Olisiko saatavilla oleva data julkistettava? Pitäisikö EU:n toteuttaa toimia tällä alalla? Miten voitaisiin kannustaa vakuutusalan ja poliittisten päätöksentekijöiden vuoropuhelun jatkamiseen tällä alalla?

3.6. Riskirahoitusaloitteiden edistäminen osana EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaa

Vakuutuksilla on maailmanlaajuisesti merkitystä sellaisten maiden ja alueiden auttamisessa, jotka ovat erityisen haavoittuvia katastrofitapauksissa. Niillä voidaan luoda toimivia riskeiltä suojaavia rahoitusjärjestelmiä, jotka auttavat selviytymään katastrofien ja maailmanlaajuisen iskujen kustannuksista.

Kehitysmaissa on kehitteillä vaihtoehtoisia, yksinkertaistettuja riskinsiirtovälineitä, kuten mikrovakuutustuotteita. Kuivuuden, maanjäristysten ja myrskyjen kaltaisille sää- ja katastrofiriskeille erityisen alttiissa kolmansissa maissa on komissionkin tuella toteutettu myös parametrisia vakuutusohjelmia.

Eryistä huomiota olisi kiinnitettävä yhteistyön lisäämiseen tärkeimpien kansainvälisten kumppanien kanssa (esim. Maailmanpankki, Kansainvälinen rahoitusyhtiö) ja unionin ulkoisen tuen lisäämiseen kehitysmailla, jotta ne voivat kehittää innovatiivisia riskirahoitusratkaisuja, jotka perustuvat vakuutukseen, jälleenvakuutukseen tai katastrofiobligatioihin.

Komissio on äskettäin esittänyt laativansa toimintasuunnitelman selviytymiskyvyn parantamiseksi kehitysmaissa. Siihen sisältyy myös innovatiivisia lähestymistapoja riskinhallintaan. Lisäksi komissio kannattaa alan nykyisten hyvien toimintatapojen laajentamista³².

Kysymyksiä

- (15) Miten unioni voi tehokkaimmin auttaa kehitysmaita löytämään ratkaisuja, jotka suojaavat taloudellisesti katastrofin ja iskujen vaikutuksilta? Mitkä olisivat tärkeimmät toimet tämän tavoitteen saavuttamiseksi? Millaisia kumppanuussuhteita tässä tarkoituksessa olisi tavoiteltava yksityisen sektorin ja kansainvälisten instituutioiden välillä?

²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, tulvariskien arvioinnista ja hallinnasta (EUVL L 288, 6.11.2007, s. 27).

³⁰ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista (KOM(2011) 934 lopullinen).

³¹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja "Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management" (SEC(2010) 1626 final).

³² Esimerkiksi *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* (12,5 miljoonaa euroa), ja *Global Index Insurance Facility* (24,5 miljoonaa euroa).

4. IHMISEN AIHEUTTAMAT KATASTROFIT

Teollisuusonnettomuuksia aiheutuu paitsi teknologian kehittymisen vuoksi myös luonnonkatastrofien seurauksena. Luonnononnettomuudet ja -katastrofit voivat aiheuttaa "natech"-onnettomuuksia. Luonnonkatastrofit voivat yhdistyä ihmisen aiheuttamiin katastrofeihin tai nämä kaksi katastrofityyppiä voivat pahentaa toisiaan.

4.1. Ympäristövastuu ja teollisuusonnettomuuksien vahingot

Ympäristövastuudirektiivissä 2004/35/EY³³ kannustetaan mutta ei veloiteta teollisuuden toiminnanharjoittajia huolehtimaan asianmukaisista taloudellisista turvajärjestelyistä, jotta ne voivat korjata toiminnastaan aiheutuvat ympäristövahingot. Komissio voi tarkastella pakollisten taloudellisten turvajärjestelyjen mahdollisuutta uudelleen vuonna 2014 toteutettavaksi suunnitellun direktiivin uudelleentarkastelun yhteydessä ja ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY 18 artiklan 2 kohdan mukaiseen komission kertomuksen yhteydessä³⁴. Ympäristövahinko ei kuitenkaan kuulu direktiivin soveltamisalaan, jos sen aiheuttaa "poikkeuksellinen, väistämätön ja hallitsematon luonnonilmiö". Direktiivi ei myöskään kata ympäristövahinkoa, jonka aiheuttaa määrätty toimi luonnonkatastrofilta suojautumiseksi.

Vakuutus on yksi tapa saada taloudellista turvaa. Vakuutustuotteet eivät usein kuitenkaan kata kaikkia ympäristövastuudirektiivin mukaisia vastuita, ja käytännössä ne eivät tarjoa rajatonta suojaa. Lisäksi vakuutuksenantajien on vaikea kehittää kohdennettuja tuotteita, koska tietoa vahinkotapahtumista ja vahinkojen korjauskustannuksista ei ole vielä laajasti saatavilla³⁵. Teollisuuden toiminnanharjoittajat voivat myös olla tietämättömiä vahinkojen mahdollisesta laajuudesta.

Kysymyksiä

- (16) Mitkä ovat tärkeimmät huomioon otettavat näkökohdat suunniteltaessa ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY mukaisia taloudellisia turvajärjestelyjä ja vakuutuksia?
- (17) Onko saatavilla riittävästi dataa ja välineitä merkityksellisten ja uusien teollisten riskien integroidun analyysin suorittamiseksi? Miten voidaan varmistaa datan saatavuus, jakaminen ja välineiden läpinäkyvyys? Miten voitaisiin lisätä vakuutuksenantajien, yritysten ja toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä teollisuusonnettomuuksien vastuukysymyksiä ja tällaisista onnettomuuksista aiheutuvia menetyksiä koskevan tietämispohjan parantamiseksi?

4.2. Vahingonkorvausvastuu ydinvoiman alalla

Euratomin perustamissopimuksen 98 artiklassa määrätään, että jäsenvaltiot "toteuttavat tarvittavat toimenpiteet helpottaakseen vakuutus sopimusten tekemistä atomiriskien varalta". Euroopan unionin oikeusjärjestyksen johdonmukaisuus on tarpeen, jotta voidaan vähentää moraalikatoa, käsitellä uhrien suojelua eri jäsenvaltioissa sekä sisämarkkinoiden toiminnan vaikutuksia, joita ohjaavat ydinvoima-alan toimijoiden taloudellisen vastuun erot, jotka voivat vääristää kilpailua.

³³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (EUVL L 143, 30.4.2004, s. 56).

³⁴ Komission kertomus ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetun direktiivin 2004/35/EY 14 artiklan 2 kohdan nojalla (KOM(2010) 581 lopullinen).

³⁵ KOM(2010) 0581 lopullinen ja <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>.

Vahingonkorvausvastuuseen ydinvoiman alalla sovelletaan Euroopan unionissa nykyisin monia erilaisia sääntöjä. Useimpien EU-15-jäsenvaltioiden säännökset perustuvat Pariisin yleissopimukseen vahingonkorvausvastuusta ydinvoiman alalla sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD:n) puitteissa tehtyyn Brysselin lisäyleissopimukseen. Useimmat EU-12-jäsenvaltioista ovat kuitenkin osapuolina Kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA) puitteissa tehdyssä Wienin yleissopimuksessa korvausvastuusta ydinvahinkojen alalla. Jotkin jäsenvaltiot eivät ole liittyneet mihinkään ydinvahinkojen korvausvastuuta koskevaan yleissopimukseen. Sen vuoksi komissio on äskettäin ehdottanut, että ydinvoiman alan korvausvastuujärjestelyihin omaksuttaisiin yhteinen eurooppalainen lähestymistapa³⁶.

Ydinvoimaonnettomuuksia koskevat vakuutukset on nykyisin organisoitu kansallisiin vakuutuspooleihin (tai niistä vastaavat kansallisten toiminnanharjoittajien poolit). Vakuutuksenantajien voi olla vaikea vakuuttaa ydinvoima-alan toiminnanharjoittajia tietyn rajan ylittävistä määristä tai tietyntyyppisten vahinkojen varalta (esim. ympäristövahingot) tai pitkäksi ajaksi (esim. 30 vuotta henkilövahinkojen osalta). Kansalliset vakuutuspoolit tai kansallisten toiminnanharjoittajien poolit ovat myös ydinonnettomuuden uhrien ensimmäinen yhteystaho.

Komissio jatkaa tämän kysymyksen analysointia ja käynnistää asiasta julkisen kuulemisen piakkoin. Analyysin perusteella määritellään jatkotoimien tarve. Niiden tavoitteena on parantaa uhrien saamia korvauksia ydinonnettomuuden sattuessa ja vähentää jäsenvaltioiden välisiä eroja ydinvoimaloiden vakuutusten määrissä.

4.3. Avomerellä tapahtuvan kaasun- ja öljynporaustoiminnan harjoittajien vastuuvakuutus

Hiilivetyjä koskevista luvista annetussa direktiivissä 94/22/EY³⁷ määritellään hiilivetyjen etsintään, hyödyntämiseen ja tuotantoon tarkoitettujen lupien antamisen ja käytön edellytykset. Direktiivissä otetaan käyttöön myös toimintaa harjoittavia yksikköjä koskevia puolueettomia ja syrjimättömiä vakavaraisuusvaatimuksia. Näissä vaatimuksissa asetetaan yleiset periaatteet tasapuolisen kilpailun turvaamiseksi lupien myöntämisympäristössä, mutta niissä ei puututa riskinhallintaan, turvallisuuteen tai ympäristönsuojeluun. Sen vuoksi komissio on ehdottanut uusia vaatimuksia, jotka koskevat luvanhaltijoiden ja toiminnanharjoittajien riskinhallintaa, ympäristövastuuta ja taloudellisia valmiuksia³⁸.

Ölly- ja kaasualan avomeriteollisuus on kehittänyt erilaisia mahdollisuuksia riittävien ja asianmukaisten taloudellisten valmiuksien varmistamiseksi ja osoittamiseksi. Nämä mekanismit vaihtelevat yksityisistä vakuutuksista ja omavakuutuksista turvallisuusmekanismeihin, kuten OPOL-järjestely³⁹ (*Offshore Pollution Liability Association*) Koillis-Atlantin alueella. Alan teollisuuden ja vakuutuksenantajien ensimmäisten

³⁶ Komission tiedonanto ”Energia 2020 Strategia kilpailukykyisen, kestävä ja varman energiansaannin turvaamiseksi” (KOM(2010) 0639 lopull.); Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan unionissa ydinvoimalaitoksille tehtäviä kattavia riski- ja turvallisuusarviointeja (”stressitestejä”) koskevasta väliraportista (KOM(2011) 0784 lopullinen); Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan unionin ydinvoimalaitosten kattavista riski- ja turvallisuusarvioinneista (”stressitesteistä”) ja niihin liittyvistä toimista (COM(2012) 0571 final).

³⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/22/EY, annettu 30 päivänä toukokuuta 1994, hiilivetyjen etsintään, hyödyntämiseen ja tuotantoon tarkoitettujen lupien antamisen ja käytön edellytyksistä, (EYVL L 164, 30.6.1994, s. 3); ks. myös http://ec.europa.eu/energy/oil/licensing_en.htm.

³⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi öljyn ja kaasun etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoiminnan turvallisuudesta avomerellä (KOM(2011) 0688 lopullinen).

³⁹ <http://www.opol.org.uk/>

kuulemisten perusteella vaikuttaa siltä, että nykyisin ei ole olemassa kaikille toiminnanharjoittajille yleisesti soveltuvaa vaihtoehtoa. Näyttää siltä, että Euroopan unionissa saatavilla olevilla vakuutus tuotteilla⁴⁰ ei voida tarjota vakuutusturvaa suurten, useiden miljardien kustannukset aiheuttavien onnettomuuksien varalta⁴¹. Lisäksi näyttää siltä, että suuremmat toiminnanharjoittajat, joilla on siihen varaa, saattaisivat suosia kytkösyntyksen välityksellä otettavaa omavakuutusta, mutta pienemmillä toiminnanharjoittajilla ei olisi taloudellisia mahdollisuuksia tällaiseen ratkaisuun.

Kaikille sopivaa lähestymistapaa riskirahoitukseen ei tällä alalla siis ole. Sisäiset ja ulkoiset ratkaisut tämän tyyppin ja kokoluokan riskeiltä suojautumiseksi ovat vasta kehityksessä. Eräät rahoitus- ja vakuutusalan toimijat innovoivat kuitenkin vauhdikkaasti. Vielä ei ole kuitenkaan tietoa siitä, ovatko uudet mekanismit riittäviä ja asianmukaisia ja miten öljyn ja kaasun avomeriporausala reagoisi mahdollisiin uusiin vakuutus tuotteisiin ja käyttäisi niitä (esim. toimintakohtaiset tuotteet). Öljy- ja kaasualan avomeritoiminnan harjoittajan taloudelliset valmiudet ovat keskeisellä sijalla päätettäessä siitä, mikä mekanismi olisi sopivin. Valitusta lähestymistavasta riippumatta ratkaisussa olisi otettava kattavasti huomioon mahdollinen moraalikato ja varmistettava saastuttaja maksaa -periaatteen noudattaminen.

Kysymyksiä

- (18) Millainen innovatiivinen vakuutusmekanismi sopisi parhaiten öljyn- ja kaasunporauksen avomeritoimintaan sen erityispiirteet huomioon ottaen? Onko vakuutusalan mahdollista rajoittaa riskinarviointiin ja vakuutusmaksujen laskemiseen liittyviä epävarmuustekijöitä? Millaista tietoa pitäisi olla julkisesti saatavilla, jotta voitaisiin edistää vakuutusmarkkinoiden tuotteiden kehittämistä suuronnettomuuksilta suojautumiseksi?

4.4. Ihmisen aiheuttamien katastrofien uhrien oikeudet saada tietoa

Luonnonkatastrofeista aiheutuneet menetykset korvataan vakuutetun omasta vakuutuksesta, mutta ihmisen aiheuttamien katastrofien vahingot vahingonkorvausvakuutuksesta. Ensin mainittu on tavallisesti yksityishenkilöiden ottama omaisuusvakuutus ja jälkimmäinen yksittäisten teollisuusyritysten vakuutus.

Jos vakuutuksenottajalle syntyy korvausvelvollisuus, vahingon kärsinyt osapuoli voi yleensä ottaa yhteyttä korvausvelvolliseen osapuoleen, minkä jälkeen vakuutuksenantaja huolehtii korvausvelvollisuuden täyttämisestä. Korvaushakemusten käsittely voi kuitenkin olla myös yksinkertaisempaa: vahingon kärsinyt osapuoli voi hakea korvausta suoraan vakuutuksenantajalta. Jotta tämä olisi mahdollista, vahingon kärsineellä osapuolella olisi oltava tiedonsaantioikeus vakuutuksenantajalta. Tämän vuoksi vakuutuksenottajat voidaan lailla velvoittaa antamaan yksityiskohtaisia tietoja vakuutusturvastaan.

Ympäristövastuudirektiivin mukaan kuka tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle tietoja ja havaintoja ihmisen aiheuttamasta katastrofista johtuneesta ympäristövahingosta ja pyytää korjaavia toimia. Toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava kyseiselle henkilölle toteutetuista toimita tai, jos se päättää

⁴⁰ Meksikonlahdella on nyt saatavilla enintään 10 miljardin dollarin vakuutusturva äkillisille öljyvuojoille. Muualla maailmassa perinteiset offshore-vakuutukset tarjoavat suojaa 1–2 miljardiin dollariin asti.

⁴¹ Komissio on tekemässä tutkimusta siitä, olisiko mahdollista perustaa rahasto, josta katettaisiin teollisuusonnettomuuksien ympäristövastuu ja niistä aiheutuvat menetykset.

kieltäytyä toimista, perusteltava päätöksensä⁴². Näihin tietoihin tai havaintoihin voi sisältyä tietoja vahingon kustannuksista, korjaamisen rahoittamiseksi saatavilla olevista vakuutuksista ynnä muista. Äskettäin hyväksytty Seveso III -direktiivi 2012/18/EU⁴³ velvoittaa toiminnanharjoittajat sisällyttämään turvallisuus selvitykseensä kuvauksen mahdollisista teknisistä ja muista kuin teknisistä toimenpiteistä, jotka ovat olennaisia suuronnettomuuden seurausten vähentämiseksi. Lisäksi selvityksissä voidaan antaa tietoja vakuutuksista. Direktiivissä säädetään myös, että turvallisuus selvitys on pyynnöstä annettava yleisön saataville.

Kysymyksiä

- (19) Olisiko vahingonkorvausvakuutusten sopimusehdot annettava ihmisen aiheuttamien katastrofien tapauksessa tiedoksi kolmansille osapuolille? Jos olisi, miten?

5. VAHINKOTARKASTUS

Vahinkotarkastajien toiminta ja ammatti eivät sisälly vakuutusedustusedirektiivin 2002/92/EY⁴⁴ soveltamisalaan. Kyseisen direktiivin ehdotetussa tarkistuksessa⁴⁵ ne sisällytetään direktiiviin ja lisäksi vahvistetaan yksinkertaistettu valvontamenettely.

Katastrofin jälkeen suoritettava vahinkotarkastus edellyttää nopeita ja koordinoituja toimia. Valmius toimia nopeasti on ratkaisevaa, kun korvaushakemuksia ja korvauksen hakijoita on suuri määrä ja monilla uhreista voi olla fyysisiä vammoja. Kun ihmisen aiheuttaman katastrofin vaikutukset ylittävät valtioiden rajat, vahinkotarkastukseen tulee lisäulottuvuus, sillä tällöin se kuuluu korvausvastuussa olevan vakuutuksenottajan vakuutusyhtiölle tai sen edustajille, jotka ovat sijoittautuneet toiseen jäsenvaltioon.

Kysymyksiä

- (20) Liittykö vahinkotarkastukseen joitakin erityisiä osa-alueita, joilla pidemmälle menevästä yhdenmukaistamisesta olisi hyötyä? Mitkä nämä osa-alueet olisivat? Kohtaavatko vahinkotarkastajat käytännön vaikeuksia valtioiden rajat ylittävässä toiminnassa?

6. YLEISTÄ

Kysymys

- (21) Tässä asiakirjassa käsitellään luonnonkatastrofien ja ihmisen aiheuttamien katastrofien torjunnan ja niihin liittyvien vakuutusten eräitä erityispiirteitä? Onko joitakin tärkeitä osa-alueita jätetty pois tai käsitelty liian suppeasti? Mitkä nämä osa-alueet olisivat?

⁴² Ks. direktiivin 2004/35/EY 12 artikla.

⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta sekä neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta (EYVL L 197, 24.7.2012, s. 1).

⁴⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/92/EY, annettu 9 päivänä joulukuuta 2002, vakuutusedustuksesta (EYVL L 9, 15.1.2003, s. 3).

⁴⁵ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin vakuutusedustuksesta (uudellenlaadittu teksti) (COM(2012) 360 final).

7. MITÄ SEURAAVAKSI?

Komissio pyytää sidosryhmiä kommentoimaan kaikkia tässä vihreässä kirjassa käsiteltyjä asioita ja vastaamaan joihinkin tai kaikkiin edellä esitetyistä kysymyksistä.

Tämän kuulemisen pohjalta komissio päättää, mikä olisi paras toimintalinja tässä vihreässä kirjassa esitettyjen seikkojen käsittelemiseksi. Tarvittaessa kyseeseen voi tulla myös lainsäädännöllisiä toimenpiteitä.

Vastaukset julkaistaan komission verkkosivustolla, jollei niitä ole erityisesti pyydetty käsittelemään luottamuksellisesti. Lisäksi komissio julkaisee tiivistelmän konsultoinnin tuloksista.

Sidosryhmiä kehotetaan lähettämään kommenttinsa viimeistään 30.6.2013 sähköpostiosoitteeseen markt-consultation-disasterinsurance@ec.europa.eu.