



Strasburg, dnia 16.4.2013  
COM(2013) 213 final

## **ZIELONA KSIĘGA**

**w sprawie ubezpieczeń od klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez  
człowieka**

## ZIELONA KSIĘGA

### w sprawie ubezpieczeń od klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka

#### 1. WPROWADZENIE

Podobnie jak wiele innych regionów świata Unia Europejska jest narażona na niemal wszystkie rodzaje klęsk żywiołowych. Pociągają one za sobą nie tylko ofiary śmiertelne, ale także szkody materialne sięgające wielu miliardów euro rocznie, a tym samym oddziałują niekorzystnie na stabilność gospodarczą i wzrost gospodarczy. Klęski żywiołowe mogą mieć skutki transgraniczne i potencjalnie zagrażać dużym obszarom sąsiadujących państw. Nawet jeśli koszty poważnych klęsk żywiołowych przypadają tylko na poziomie lokalnym, to w przypadku niedostatecznej ochrony ubezpieczeniowej stanowią one potencjalnie poważne obciążenie budżetowe dla poszczególnych państw członkowskich, mogące prowadzić do zaburzeń równowagi wewnętrznej i zewnętrznej. Problem ten ma zatem żywotne znaczenie dla obywateli, przedsiębiorstw i rządów w całej Unii.

W 2010 r. Rada wezwała Komisję do oceny możliwości ułatwienia i wspierania przez Unię Europejską – poprzez transfer wiedzy, współpracę lub finansowanie etapu załączkowego inicjatyw – rozszerzenia oferty odpowiednich ubezpieczeń od ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i rynków umożliwiających przenoszenie ryzyka finansowego, a także tworzenia na poziomie regionalnym grup ubezpieczeniowych, oraz do złożenia sprawozdania na temat tych możliwości<sup>1</sup>. Komisja zorganizowała w związku z tym konferencję poświęconą zapobieganiu klęskom żywiołowym i ubezpieczeniu się od ich następstw<sup>2</sup> oraz przeprowadziła analizę zatytułowaną „Klęski żywiołowe: znaczenie ryzyka i ochrona ubezpieczeniowa w Unii Europejskiej”<sup>3</sup>.

Niniejsza zielona księga porusza szereg pytań dotyczących adekwatności i dostępności odpowiednich ubezpieczeń od klęsk żywiołowych oraz katastrof i towarzyszy komunikatowi pt. „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu”. Jej celami są zwiększenie wiedzy na temat tego problemu i ocena, czy działanie na szczeblu UE byłoby odpowiednie lub uzasadnione w celu usprawnienia funkcjonowania rynku ubezpieczeń od klęsk żywiołowych i katastrof w Unii Europejskiej. W szerszym kontekście proces ten zwiększy również bazę wiedzy, pomoże rozpropagować ubezpieczenie jako instrument zarządzania klęskami żywiołowymi i katastrofami, przyczyniając się w ten sposób do przeniesienia punktu ciężkości na zapobieganie ryzyku i jego ograniczanie, oraz dostarczy dodatkowych danych i informacji.

Poniższe wykresy przedstawiają dane dotyczące występowania klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka w Unii Europejskiej w ostatnich latach.

---

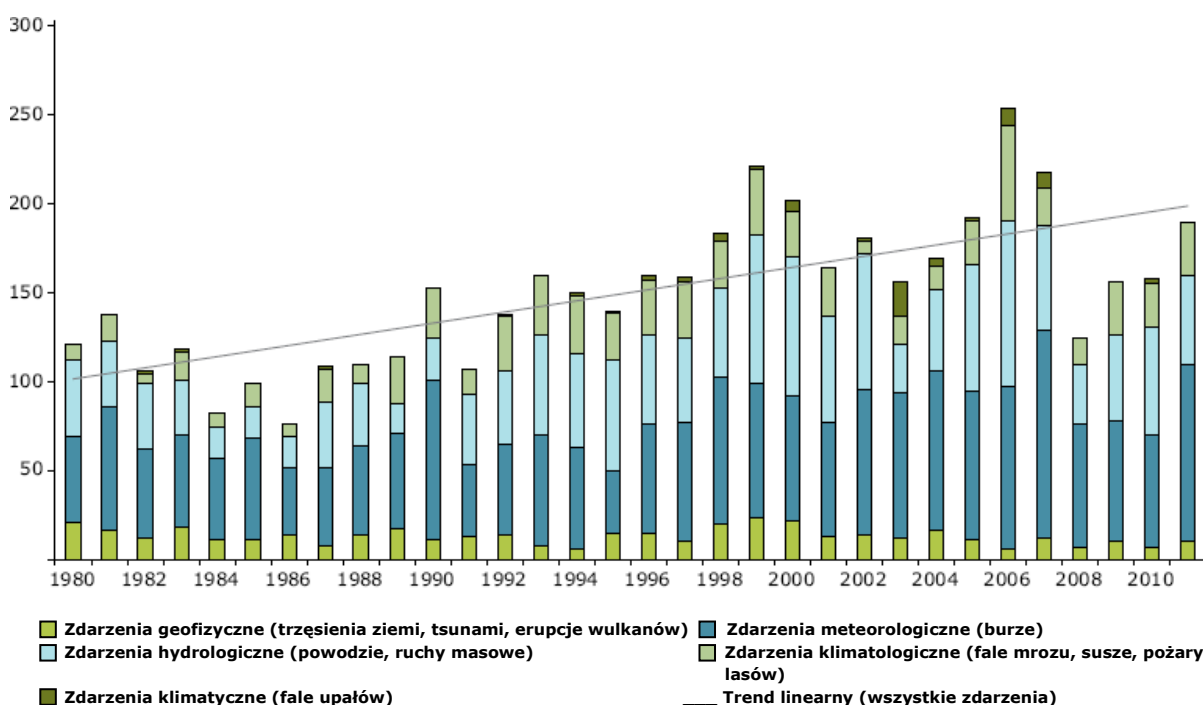
<sup>1</sup> Konkluzje Rady w sprawie innowacyjnych rozwiązań w zakresie finansowania zapobiegania katastrofom (3043. posiedzenie Rady, Bruksela, 8 i 9 listopada 2010 r.).

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/insurance/consumer/natural-catastrophes/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/consumer/natural-catastrophes/index_en.htm)

<sup>3</sup> Wspólne Centrum Badawcze, Komisja Europejska (2012 r.), *Natural catastrophes: Risk relevance and insurance coverage in the EU*.

## Wykres 1: Klęski żywiołowe w państwach EOG (lata 1980-2011)

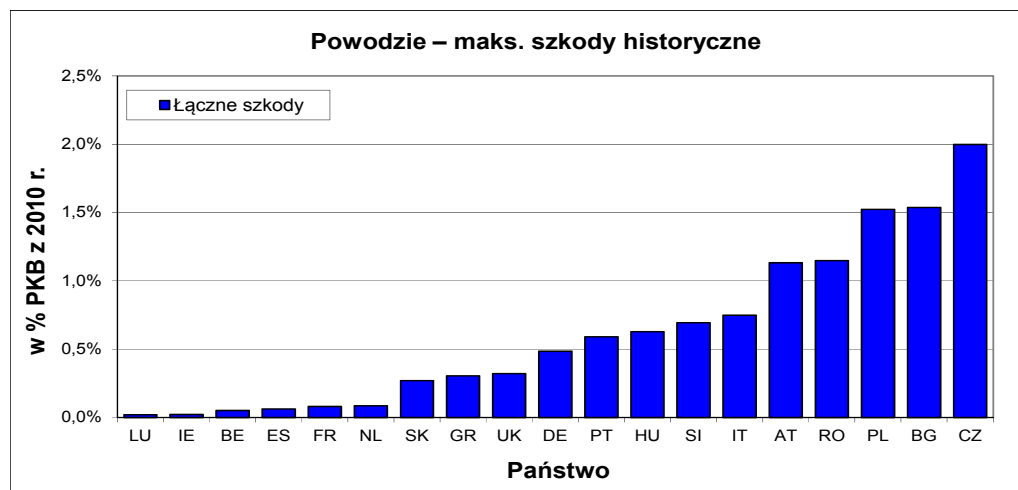
Liczba zdarzeń



**Źródło:** Europejska Agencja Środowiska, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, sprawozdanie EAŚ nr 12/2012.

Fale sztormowe, powódzie rzeczne lub powódzie gwałtowne to jedne z najpoważniejszych zagrożeń naturalnych w Europie (jako przykład mogą posłużyć powódzie, które miały miejsce w 2012 r. w Zjednoczonym Królestwie, Irlandii i Rumunii, i obejmujące całą Europę powódzie z lat 2002, 2005 i 2010).

## Wykres 2: Powódzie — maksymalne szkody historyczne



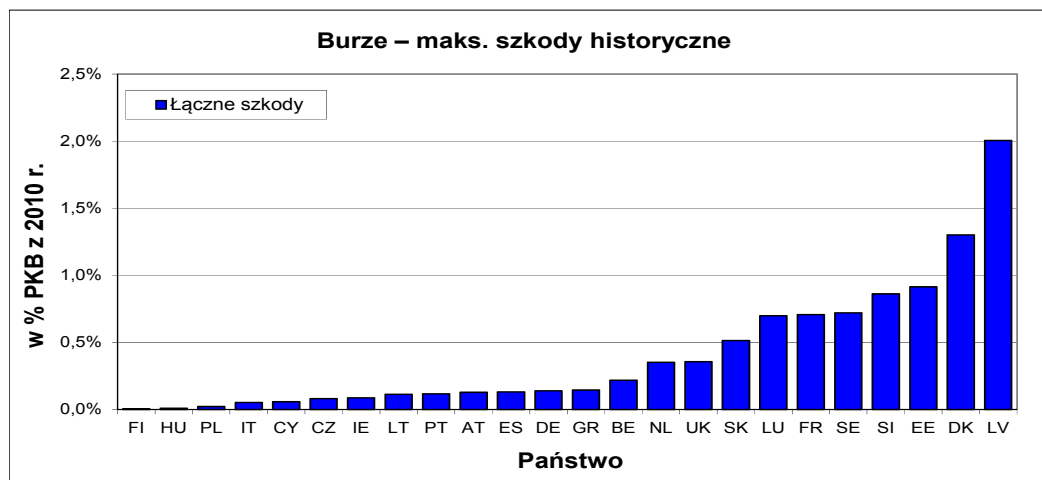
**Źródło:** Wspólne Centrum Badawcze, Komisja Europejska (2012 r.), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, w oparciu o dostępne dane<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Według Wspólnego Centrum Badawczego głównym źródłem historycznych danych dotyczących łącznych szkód jest baza danych na temat zdarzeń nadzwyczajnych (EMDAT). Zawiera ona niezbędne dane podstawowe na temat wystąpienia i skutków ponad 18 000 klęsk żywiołowych i katastrof

Również pożary lasów stanowią zagrożenie, z którym państwa członkowskie muszą się zmagać każdego roku. Fala upałów w Europie w 2003 r. była najgorętsza od co najmniej 1500 r.<sup>5</sup>.

W ostatnich latach poważne szkody w państwach europejskich wyrządziły także zimowe burze i huragany.

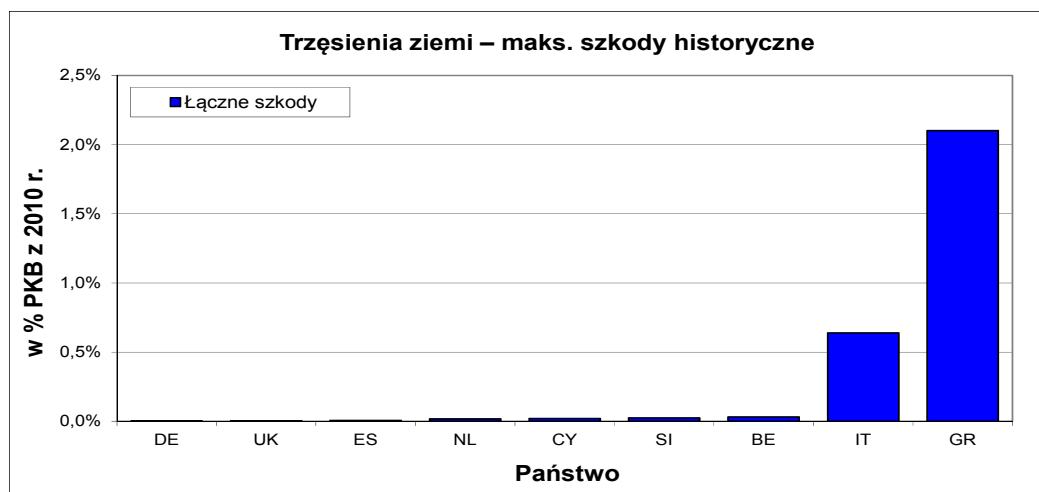
**Wykres 3: Burze — maksymalne szkody historyczne**



**Źródło:** Wspólne Centrum Badawcze, Komisja Europejska (2012 r.), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, w oparciu o dostępne dane.

Trzęsienia ziemi w L’Aquila w 2009 r. i w Emilii-Romanii w 2012 r. pozostawiły za sobą ofiary śmiertelne, rannych oraz zniszczenia nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych. Trzęsienia ziemi mogą także powodować w Europie tsunami (np. w 1908 r. w Mesynie czy w 1755 r. w Lizbonie).

**Wykres 4: Trzęsienia ziemi — maksymalne szkody historyczne**



technologicznych, które wydarzyły się na całym świecie od 1900 r. do dnia dzisiejszego. Dane nie są jednak dostępne dla wszystkich zarejestrowanych zdarzeń – np. w przypadku pobranego zbioru danych informacje o szkodach gospodarczych były dostępne w odniesieniu do 318 zdarzeń (powodzi, burzy, trzęsień ziemi i suszy) spośród 561 zdarzeń zarejestrowanych w latach 1990-2010.

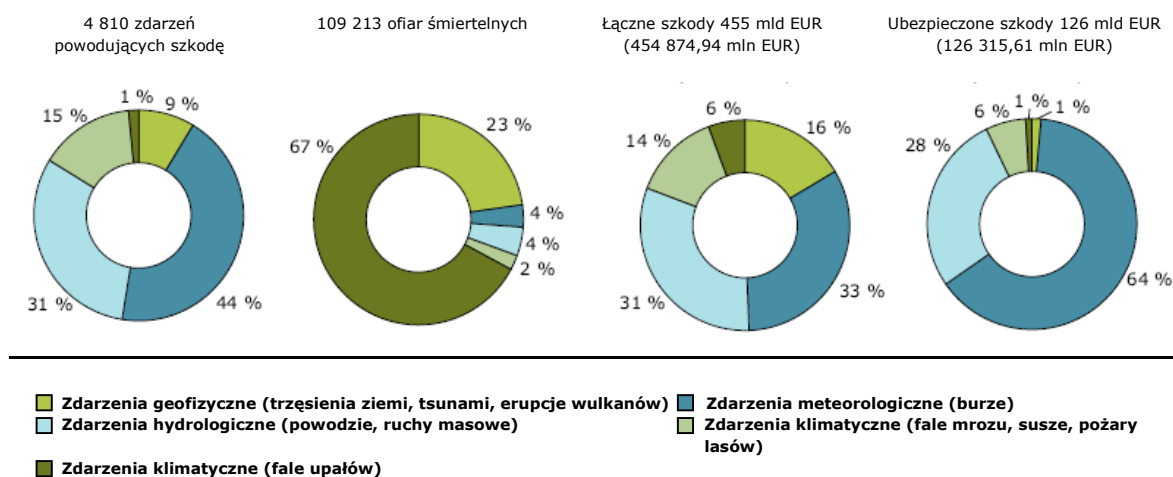
<sup>5</sup> Luterbacher, J., Dietrich, D., Xoplaki, E., Grosjean, M., Wanner, H. (2004), *European seasonal and annual temperature variability, trends, and extremes since 1500*, Science, 303, s. 1499–1503.

**Źródło:** Wspólne Centrum Badawcze, Komisja Europejska (2012 r.), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, w oparciu o dostępne dane.

Wybuch wulkanu Eyjafjallajökull w marcu 2010 r. pokazał, jak daleko idące konsekwencje może mieć wystąpienie klęski żywiołowej. Doświadczenie wskazuje, że takie mało prawdopodobne zdarzenia mogą mieć długotrwałe, poważne konsekwencje dla innych regionów Europy i świata.

W latach 1980–2011 skutki gospodarcze klęsk żywiołowych w całej Europie wyniosły niemal 445 mld euro (wg wartości z 2011 r.). Niemal połowa wszystkich szkód została spowodowana przez jedynie kilka dużych klęsk żywiołowych, np. przez huragany takie jak Lothar w 1999 r., Kyrill w 2007 r. i Xynthia w 2010 r. oraz powodzie w Europie Środkowej w 2002 r. i w Zjednoczonym Królestwie w 2007 r. Koszty szkód spowodowanych przez ekstremalne zdarzenia pogodowe w państwach EOG wzrosły z 9 mld EUR w latach osiemdziesiątych XX w. do ponad 13 mld EUR w pierwszej dekadzie XXI w. (wg wartości z 2011 r.)<sup>6</sup>.

### Wykres 5: Klęski żywiołowe w państwach EOG — zdarzenia powodujące szkodę, ofiary śmiertelne i wysokość szkód (1980-2011)



**Źródło:** Europejska Agencja Środowiska, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, sprawozdanie EAŚ nr 12/2012.

Na skutek zmiany klimatu ubezpieczenia będą musiały pokrywać coraz częstsze i poważniejsze zdarzenia pogodowe. Zmiany klimatu, demograficzne i skupisk ludności, rozwój obszarów narażonych na klęski żywiołowe i katastrofy oraz rosnąca wartość majątku i nieruchomości zwiększają narażenie i wrażliwość aktywów gospodarczych oraz dotkliwość szkód<sup>7</sup>. W krótkim okresie wpływ zmiany klimatu na sektor ubezpieczeń może nie być znaczący. Jednakże w dłuższej perspektywie, w szczególności w przypadku sektorów lub obszarów, które nie były zwyczajowo obejmowane ubezpieczeniami, zmiana klimatu może mieć wpływ na dostępność i przystępność cenową ubezpieczenia. Potencjalne szkody są w dużym stopniu uzależnione od zmian stopnia narażenia i wrażliwości. W sumie przewiduje się znaczny wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia większości rodzajów ekstremalnych

<sup>6</sup> Europejska Agencja Środowiska, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, sprawozdanie EAŚ nr 12/2012.

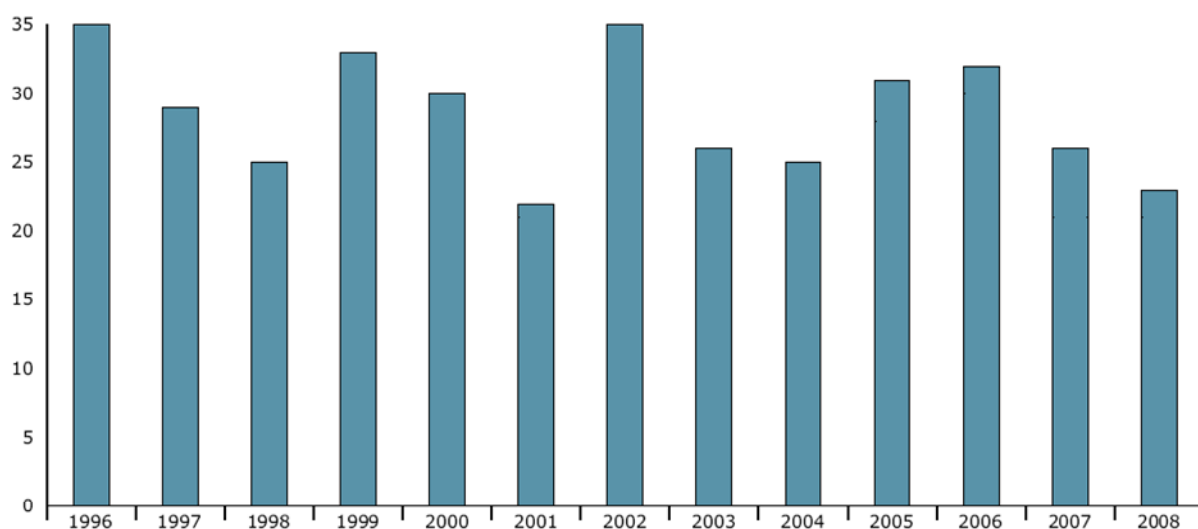
<sup>7</sup> Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (2012), *Changes in Climate Extremes and their Impacts on the Natural Physical Environment* w *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*; Europejska Agencja Środowiska (2010), *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe, an overview of the last decade*.

zjawisk pogodowych<sup>8</sup>. W związku z rosnącym ryzykiem na niektórych obszarach ubezpieczenia mogą stać się niedostępne lub mogą nadmiernie podrożeć. Niedostępność ubezpieczeń, będąca jednym z czynników powodujących szczególną wrażliwość, może nasilić podatność społeczeństwa, co może potencjalnie narazić instytucje państwowe na duże straty finansowe.

Katastrofy spowodowane przez człowieka, takie jak awarie przemysłowe związane z substancjami niebezpiecznymi mogą mieć również duży zasięg i skutki transgraniczne (np. awaria związana z wydobywaniem ropy naftowej na morzu, która miała miejsce w Zatoce Meksykańskiej w 2010 r., wyciek ze zbiornika tlenu glinu w miejscowości Ajka na Węgrzech w 2011 r.). Oprócz tego klęski żywiołowe i katastrofy naturalne, np. uderzenie pioruna, niskie temperatury czy trzęsienia ziemi, mogą wywołać katastrofy spowodowane przez człowieka (tzw. katastrofy „na-tech” – katastrofy naturalno-techniczne), takie jak uwolnienie niebezpiecznych substancji do atmosfery, wycieki lub pożary<sup>9</sup> (np. podczas katastrofy jądrowej w Fukushima w Japonii w 2011 r.). Tego typu synergiczne katastrofy „na-tech” mogą stać się bardziej powszechne ze względu na częstsze występowanie ekstremalnych zdarzeń pogodowych oraz coraz większą złożoność i współzależność systemów przemysłowych.

### Wykres 6: Awarie przemysłowe w państwach EOG zgłoszone przez system zgłaszania poważnych awarii (MARS)

Zgłoszone awarie



**Źródło:** Europejska Agencja Środowiska, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*, Sprawozdanie techniczne EAŚ nr 13/2010.

Prywatne ubezpieczenia mogą rozwiązać szereg związanych z tymi kwestiami problemów, które leżą w sferze polityki, i mogą przyczynić się do stabilności finansów publicznych<sup>10</sup>. Ubezpieczenie jest jednym z instrumentów zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi, obok zapobiegania ryzyku, gotowości i środków reagowania: dobrze działający

<sup>8</sup> Międzyrządowy Zespół ds. Klimatu (2012), rozdział 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*.

<sup>9</sup> Wspólne Centrum Badawcze, Komisja Europejska (2010), *Analysis of Natech risk reduction in EU Member States using a questionnaire survey*.

<sup>10</sup> Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2006), *Insuring Public Finances Against Natural Disasters—A Survey of Options and Recent Initiatives*, dokument roboczy MFW WP/06/199.

system ubezpieczeń ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi może, obok zapewnienia podziału ryzyka, być pomocny na wszystkich poziomach cyklu zarządzania ryzykiem – począwszy od identyfikacji i modelowania ryzyka aż po przenoszenie ryzyka i odbudowę. Ubezpieczenie odgrywa szczególną rolę: nie zapobiega ono utracie życia czy majątku, ale pomaga zmniejszyć skutki gospodarcze klęsk żywiołowych i katastrof oraz ułatwia odbudowę po nich. Dobrze skonstruowane polisy ubezpieczeniowe mogą również funkcjonować jako instrument rynkowy zniechęcający do ryzykownych zachowań, zwiększający świadomość ryzyka i przyczyniający się do szerszego uwzględniania przy decyzjach gospodarczych i finansowych zabezpieczenia przed klęskami żywiołowymi i katastrofami.

## 2. NASYCENIE RYNKU UBEZPIECZENIAMI OD KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH

Poważne klęski żywiołowe wywierają silny niekorzystny wpływ na działalność gospodarczą, zarówno bezpośrednio w wyniku ich wystąpienia, jak i w długim okresie. Ponośzone w długim horyzoncie czasowym koszty makroekonomiczne wynikają głównie z nieubezpieczonych szkód, podczas gdy dostatecznie ubezpieczone zdarzenia nie mają znaczenia z punktu widzenia utraconej produkcji<sup>11</sup>.

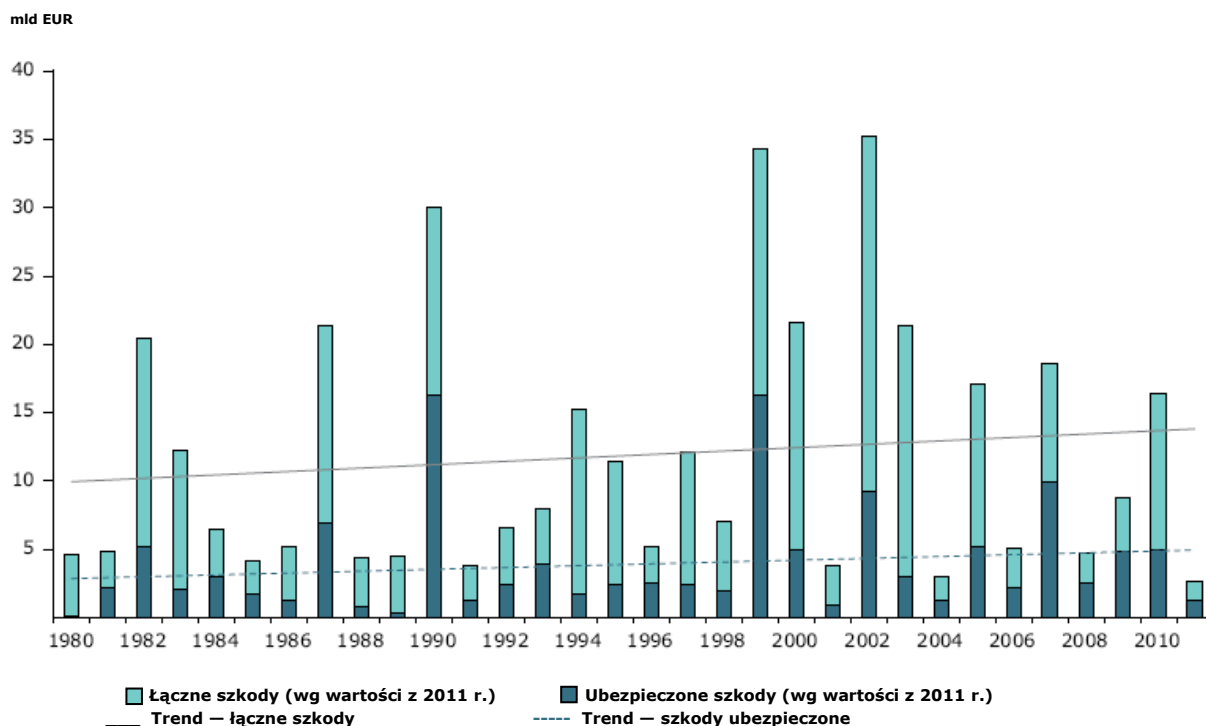
Wyniki niedawnych analiz przeprowadzonych przez Wspólne Centrum Badawcze na podstawie dostępnych danych pokazały, że w niektórych państwach członkowskich ubezpieczenia od klęsk żywiołowych są mało rozpowszechnione na rynku<sup>12</sup>. W analizie podkreślono, że ryzyko powodzi, huraganu i trzęsienia ziemi jest, zgodnie z oczekiwaniami, różne w poszczególnych państwach członkowskich. Dostępne dane sugerują jednak, że w niektórych przypadkach rynki ubezpieczeń od klęsk żywiołowych uwzględniają w pełni istniejące ryzyka. Zgodnie z dostępnymi badaniami, w przypadku ubezpieczeń od burz wskaźniki penetracji rynku są wysokie w większości państw członkowskich. Jednak już w przypadku ryzyka powodzi i trzęsień ziemi wskaźniki penetracji rynku są wysokie tylko wtedy, gdy są one łączone z innymi rodzajami ryzyka.

### **Wykres 7: Klęski żywiołowe w państwach EOG (1980-2011) — szkody całkowite i szkody ubezpieczone**

---

<sup>11</sup> Bank Rozrachunków Międzynarodowych (2012), *Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes*, dokument roboczy BIS nr 394.

<sup>12</sup> Wspólne Centrum Badawcze (2012).



**Źródło:** Europejska Agencja Środowiska, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, sprawozdanie EAŚ nr 12/2012.

## (1) Pytania

- (1) Jakiego jest Państwa zdanie na temat wskaźnika penetracji ubezpieczeń od klęsk żywiołowych w Unii Europejskiej? Proszę podać szczegółowe informacje i dane na poparcie swoich argumentów. Czy konieczne są dalsze badania, aby zrozumieć ewentualne luki w popycie i podaży ubezpieczeń, ich dostępności oraz zakresie?

### 2.1. Sprzedaż łączona produktów

Ubezpieczenie umożliwia redystrybucję i ograniczenie ryzyka finansowego związanego z niepożądanymi zdarzeniami poprzez rozłożenie kosztów na większą liczbę osób lub na przestrzeni czasu. Ubezpieczenie przenosi pojedyncze ryzyko do portfela ryzyk zarządzanego przez ubezpieczyciela. Agregacja czy też grupowanie ryzyka pozwala ograniczyć koszty klęsk żywiołowych w danym okresie.

Ochrona ubezpieczeniowa oferowana przez prywatny rynek ubezpieczeń jest finansowana ze składek, natomiast prawdopodobne odchylenia od oczekiwanych strat mogą zostać pokryte z kapitału akcyjnego. Wysokość składek ubezpieczeniowych odzwierciedla oczekiwaną stratę ubezpieczonego, margines niepewności dla danej grupy ubezpieczeń, narzut kapitałowy, dopłatę na koszty manipulacyjne, tj. koszty administracyjne i inne koszty związane z zawieraniem ubezpieczeń, oraz zysk. Składki są inwestowane na rynkach finansowych, przy czym ryzyko lokaty nie może być skorelowane z ryzykiem ubezpieczeniowym, lub to ostatnie musi zostać poddane reasekuracji, aby wyłączyć pewną część ryzyka z portfela ryzyk. W ten sposób ubezpieczenia rozkładają ryzyko straty gospodarczej w ramach populacji i pomiędzy regionami.

Charakterystyczną cechą klęsk żywiołowych jest to, że mogą powodować jednocześnie dużą liczbę szkód na pewnym ograniczonym obszarze: trzęsienia ziemi występują wzdłuż linii uskoku tektonicznych, powodzie – na obszarach nisko położonych, a huragany – na wybrzeżach. Sytuacja wygląda inaczej w przypadku innych rodzajów ryzyka, od których



chronią ubezpieczenia majątkowe, takich jak ryzyko kradzieży czy pożaru. Jest mało prawdopodobne, chociaż nie niemożliwe, aby mieszkańcy całej dzielnicy padli jednocześnie ofiarą włamania.

Istnieją dwie główne techniki, które pozwalają zakładom ubezpieczeń ograniczyć skorelowane ryzyka. Pierwsza z nich polega na poszerzeniu portfela ryzyk, tak aby zmniejszyć do minimum prawdopodobieństwo silnej korelacji poszczególnych rodzajów ryzyka w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej. Inna powszechnie stosowana technika polega na łączeniu kilku rodzajów nieskorelowanych ryzyk w ramach jednej polisy ubezpieczeniowej, np. ryzyka pożaru i ryzyka powodzi, burzy lub trzęsienia ziemi<sup>13</sup>. Ponieważ wszystkie ryzyka objęte taką polisą są od siebie zupełnie niezależne, ich łączenie zmniejsza skumulowane ryzyko związane z każdym z zagrożeń objętych polisą.

Łączenie różnych rodzajów ryzyka w ramach jednego produktu stanowi wyraz solidarności między ubezpieczonymi. W związku z tym metoda ta jest czasami wprowadzana poprzez obowiązkowe połączenie ubezpieczenia od prostego ryzyka, takiego jak pożar czy zdarzenia związane z prowadzeniem pojazdów, z ubezpieczeniem od klęsk żywiołowych. W idealnej sytuacji system uwzględnia fakt, że niektóre osoby ubezpieczone nie są narażone na żadne ryzyko lub są narażone tylko na niskie ryzyko w porównaniu z ubezpieczonymi z obszarów szczególnie zagrożonych, na przykład poprzez obniżkę składki.

#### Pytania

- (2) Jakie dodatkowe działania można przewidzieć w tej dziedzinie? Czy obowiązkowe łączenie różnych rodzajów ryzyka w ramach jednego produktu stanowiłoby właściwą metodę zwiększenia ochrony ubezpieczeniowej od ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi? Czy istnieją mniej restrykcyjne metody, inne niż obowiązkowe łączenie różnych rodzajów ryzyka w ramach jednego produktu, odpowiednie do zwiększenia ochrony ubezpieczeniowej od ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi?

## 2.2. Obowiązkowe ubezpieczenie od klęsk żywiołowych

Konsumenci mogą nie być skłonni do ubezpieczania się od ryzyk, których wystąpienie w ich przypadku jest mało prawdopodobne. Osoby fizyczne i przedsiębiorstwa często zaniżają realne ryzyko wystąpienia klęski żywiołowej w ich przypadku (niedostrzeganie ryzyka) i nie są odpowiednio przygotowani na jej skutki finansowe. Polegają zamiast tego na pomocy ze strony sieci społecznych lub instytucji rządowych.

Kolejny problem może wynikać z antyselekcji. Termin ten określa zjawisko występujące w sektorze ubezpieczeń, polegające na tym, że ubezpieczają się przede wszystkim grupy osób postrzegające swoje ryzyko jako wysokie, podczas gdy grupy postrzegające swoje ryzyko jako niskie rezygnują z zakupu ubezpieczenia. Antyselekcja jest szczególnie dotkliwym problemem w przypadku ubezpieczeń od klęsk żywiołowych. Jeśli ubezpieczenia będą nabywane tylko przez osoby mające wysokie ryzyko, to składki staną się niewspółmiernie drogie, ponieważ grupa ubezpieczonych, pozbawiona bufora w postaci członków

<sup>13</sup> Załącznik A do pierwszej dyrektywy 73/239/EWG w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie wprowadza klasyfikację ryzyk według grup ubezpieczeń określającą, w szczególności, zakres zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej i grupy produktów. 8. grupa ubezpieczeń – „od ognia i szkód spowodowanych żywiołami” – obejmuje szkody rzeczowe spowodowane przez indywidualne ryzyka, mianowicie ogień, eksplozję, burzę, żywioły inne niż burza, energię jądrową i obsunięcie ziemi. 9. grupa ubezpieczeń – „ubezpieczenie pozostałych szkód rzeczowych” obejmuje szkody rzeczowe spowodowane przez grad lub mróz.

nienarażonych na ryzyko, będzie zbyt mała, aby poradzić sobie ze skutkami klęsk żywiołowych.

Rozwiązanie może stanowić wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia od klęsk żywiołowych. Zapewniłoby to duże nasycenie rynku i dużą grupę ubezpieczonych, co ułatwiłoby dywersyfikację ryzyka oraz obniżyłoby koszty administracyjne przypadające na każdą polisę, zmniejszając jednocześnie skalę pomocy państwa *ex post*.

#### Pytania

- (3) Czy państwach członkowskich istnieje obowiązkowe ubezpieczenie od klęsk żywiołowych, a jeżeli tak, to jakie? Czy w przypadku tego typu produktów ubezpieczeniowych istnieje zwykle obowiązek łączenia różnych rodzajów ryzyka w ramach jednego produktu lub też obowiązek zapewnienia ochrony ubezpieczeniowej przez ubezpieczycieli? Czy obowiązkowe ubezpieczenie od klęsk żywiołowych uprawnia zwykle klienta do rezygnacji z niektórych typów ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi? Jakie są zalety/ewentualne wady? Czy działanie UE w tej dziedzinie byłoby celowe?

### 2.3. Grupy ubezpieczeń od klęsk żywiołowych

Grupy ubezpieczeń od klęsk żywiołowych mogą zwiększyć zdolność rynku ubezpieczeń do absorpcji ryzyka. Mogą one umożliwić zabezpieczenie łącznych ekspozycji i ryzyk, które zasadniczo nie nadają się do ubezpieczenia ze względu na pokusę nadużycia, małą wielkość rynku czy nadmierne koszty likwidacji szkody. Grupy te mogą stanowić uzupełnienie systemów przewidujących obowiązkowe łączenie różnych rodzajów ryzyka w ramach jednego produktu czy obowiązek ubezpieczenia.

Komisja utrzymała w mocy, ze zmianami, wyłączenie blokowe w odniesieniu do grup ko(re)asekuracyjnych na mocy rozporządzenia nr 267/2010 w sprawie wyłączeń grupowych w sektorze ubezpieczeniowym<sup>14</sup>. Uznano w nim, że w przypadku niektórych rodzajów ryzyka, których pojedyncze zakłady ubezpieczeń nie chcą lub nie są w stanie ubezpieczyć samodzielnie w całości, podział ryzyka jest niezbędny, aby zapewnić objęcie tych wszystkich ryzyk ochroną ubezpieczeniową.

Rozporządzenie to dopuszcza współpracę w ramach grup jedynie pod pewnymi warunkami. Ponadto ogranicza się ona do porozumień, które nie dają objętym nimi podmiotom możliwości wyeliminowania konkurencji w odniesieniu do istotnej części przedmiotowych produktów. Grupy nieobjęte przepisami rozporządzenia ze względu na ich wysoki udział w rynku nie są zabronione, ale muszą zostać poddane samoocenie zgodnie z regułami konkurencji, ponieważ mogą przynosić korzyści uzasadniające wyłączenie na mocy art. 101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

### 2.4. Instytucje państwowe jako reasekuratorzy i ubezpieczyciele, w tym ostatniej instancji

Organy publiczne mogą działać jako ubezpieczyciele lub mogą finansować grupy do celów ubezpieczeń od klęsk żywiołowych, które powstały z inicjatywy państwa. Tego typu programy ubezpieczeń mogą zmniejszyć nacisk polityczny zmuszający do kierowania znacznych zasobów państwowych na pomoc po klęsce żywiołowej. Ramy te powinny jednak

<sup>14</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 267/2010 z dnia 24 marca 2010 r. w sprawie stosowania art. 101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych w sektorze ubezpieczeniowym (Dz.U. L 83 z 30.3.2010, s. 1).

zapobiegać problemowi pokusy nadużycia, tzn. sytuacjom, gdy ubezpieczający stają się bardziej skłonni do ryzykownych zachowań, ponieważ wiedzą, że ich skutki zostaną sfinansowane ze środków publicznych, niezależnie od tego, czy sami zapewnili sobie wcześniej ochronę, czy też nie.

W ramach partnerstw publiczno-prywatnych ubezpieczyciele mogą oferować swoją wiedzę fachową i narzędzia (takie jak platformy informacji o ryzyku) do celów oceny ryzyka, sprzedaży polis, a w niektórych przypadkach – doradzania rządowi w ich decyzjach inwestycyjnych. Ubezpieczyciele mogą także zostać zobowiązani do zapewnienia ochrony ubezpieczeniowej w zakresie szkód średniej wielkości – instytucje rządowe ograniczają w ten sposób swoją ekspozycję, a ubezpieczyciele biorą na siebie ryzyko nieprzekraczające ich możliwości.

Instytucje rządowe mogą również zarządzać programami reasekuracyjnymi. Mogą one wymagać od rynku prywatnego, aby przyjmował i opłacał pewną część ryzyka (tzw. umowy reasekuracyjne kwotowe).

Instytucje rządowe mogą służyć jako reasekuratorzy lub ubezpieczyciele ostatniej instancji poprzez przejmowanie ryzyk przekraczających określony limit szkód spowodowanych klęską żywiołową (tzw. reasekuracja nadwyżki szkodowości). Podejście to łączy możliwości instytucji rządowych w zakresie dywersyfikacji ryzyka oraz posiadane przez rynki umiejętności stosowania zasad ubezpieczeń i ich zdolności administracyjne w zakresie zbierania składek, wprowadzania na rynek produktów i obsługi roszczeń. Programy publiczne mogą w związku z tym zapewniać ochronę w odniesieniu do najwyższych poziomów ryzyka, podczas gdy rynek prywatny zachowa niektóre lub wszystkie niższe poziomy ryzyka.

#### Pytania

- (4) W jaki sposób należy konstruować i finansować państwowe lub powstałe z inicjatywy państwa programy ubezpieczeń i reasekuracji, aby zapobiec problemowi pokusy nadużycia?

## **2.5. Parametryczne ubezpieczenia indeksowe od skutków złej pogody i inne innowacyjne rozwiązania**

### *2.5.1. Parametryczne ubezpieczenia indeksowe od skutków złej pogody*

W przypadku tradycyjnych systemów ubezpieczeń związanych z pogodą, takich jak ubezpieczenie nieruchomości czy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, odszkodowanie ubezpieczeniowe jest wypłacane po ustaleniu szkód poniesionych przez ubezpieczonego. Po ustaleniu szkód ubezpieczeniowych i ich wspólnym uzgodnieniu, ubezpieczony otrzymuje kwotę odszkodowania.

W przypadku parametrycznego systemu ubezpieczeń indeksowych szkody poniesione na skutek ekstremalnych zdarzeń pogodowych są kompensowane, jeżeli określony z góry indeks pogody odbiegł od historycznej średniej, niezależnie od faktycznych szkód. Ubezpieczenie tego typu opiera się na pomiarze obiektywnego i niezależnego indeksu, który jest silnie skorelowany z rzeczywistą szkodą. Tradycyjne ubezpieczenia bazujące na kompensowaniu szkód i ubezpieczenia parametryczne mogą być łączone.

Bazując na wnioskach i doświadczeniach uzyskanych w ramach różnego rodzaju inicjatyw regionalnych<sup>15</sup>, ubezpieczenia parametryczne można uznać za rozwiązanie odpowiednie

<sup>15</sup> Takie jak karaibski system ubezpieczeń od ryzyka katastrofy (ang. CCRIF), pacyficzna inicjatywa na rzecz oceny ryzyka katastrofy i jego finansowania (ang. PCRAFI).

zarówno dla sektora prywatnego, jak i publicznego np. na potrzeby krytycznej infrastruktury publicznej. Mogą one zwiększyć przystępność finansową ubezpieczeń dzięki redukcji kosztów administracyjnych, ponieważ nie wiążą się z procesem likwidacji szkód. Zaletami ubezpieczeń tego typu są także szybka wypłata świadczeń i mniej skomplikowane umowy ubezpieczenia. Ubezpieczenia parametryczne mogą przyczynić się do zmniejszenia asymetrii informacyjnej pomiędzy ubezpieczycielami a klientami. Z drugiej strony tego typu umowy wiążą się ze znacznym ryzykiem bazowym – wypłata z tytułu roszczenia ubezpieczeniowego jest niezależna od rzeczywiście poniesionej szkody, a ubezpieczający nie zawsze są w stanie ustalić jej wysokość.

Ochrona ubezpieczeniowa stanowi istotny warunek rozwoju, ponieważ nieubezpieczone szkody mogą przedłużyć okres ubóstwa i zahamować wzrost gospodarczy. W krajach rozwijających się opracowywane są alternatywne, uproszczone instrumenty przenoszące ryzyko, takie jak produkty mikroubezpieczeniowe. Programy ubezpieczeń parametrycznych, wspierane przez Komisję, są wprowadzane w życie także w państwach trzecich, szczególnie tych narażonych na ryzyko pogodowe i ryzyko klęsk żywiołowych takich jak susze, trzęsienia ziemi i burze<sup>16</sup>.

### 2.5.2. *Badania meteorologiczne*

Złożoność systemu parametrycznego i ryzyko bazowe mogą stanowić poważne przeszkody dla upowszechnienia się ubezpieczeń tego typu. Konieczne jest zidentyfikowanie odpowiednich wskaźników na podstawie badań meteorologicznych. Stosowanie tych wskaźników może zostać rozszerzone na większe obszary tylko wówczas, gdy dany obszar jest systematycznie badany, stacje pogodowe znajdują się wystarczająco blisko osób ubezpieczonych, a strefy ryzyka są zlokalizowane. Kolejne wymogi, obok istnienia stacji meteorologicznych, to konieczność zbierania, utrzymywania, przekazywania i archiwizowania danych oraz ich szybkiego udostępniania w odniesieniu do ubezpieczonych zdarzeń. Wykorzystywanie danych satelitarnych w połączeniu z analizami i prognozami liczbowymi już obecnie stawia coraz większe wymagania pod względem umiejętności potrzebnych do sporządzania prognoz meteorologicznych.

Można także zbadać możliwości związane z indeksami opierającymi się na danych z satelitów, które stosują narzędzia teledetekcyjne. Wiele sektorów gospodarki jest wrażliwych na warunki klimatyczne, a co za tym idzie — na zmianę klimatu. Korzyści płynące z inwestycji w infrastrukturę meteorologiczną nie będą się zatem ograniczać tylko do rozwoju indeksowych produktów ubezpieczeniowych, ale obejmą także produkcję leśną i rolną. Komisja przeprowadza obecnie konsultacje mające na celu uruchomienie w przyszłości służb monitorowania zmiany klimatu w ramach europejskiego programu monitorowania Ziemi (GMES)<sup>17</sup>.

### 2.5.3. *Papiery wartościowe powiązane z ubezpieczeniami*

Emisja papierów wartościowych powiązanych z ubezpieczeniami, takich jak obligacje katastroficzne lub inne alternatywne instrumenty przenoszące ryzyko, może być postrzegana jako skuteczna metoda pozwalająca zwiększyć możliwości ubezpieczenia wysoce nieprawdopodobnych i rzadko występujących, ale bardzo poważnych klęsk żywiołowych.

<sup>16</sup> Na przykład globalny system ubezpieczeń indeksowych (GIIF) ustanowiony przez Bank Światowy.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 911/2010 z dnia 22 września 2010 r. w sprawie europejskiego programu monitorowania Ziemi (GMES) i początkowej fazy jego realizacji (lata 2011–2013) (Dz.U. L 276 z 20.10.2010, s. 1).

Dzięki obligacjom katastroficznym ubezpieczyciele, reasekuratorzy i przedsiębiorstwa zyskują wieloletnią ochronę przed katastrofami naturalnymi, która wiąże się tylko z minimalnym ryzykiem kredytowym kontrahenta. Inwestorom obligacje te oferują natomiast możliwość dywersyfikacji i ograniczenia ryzyka portfelowego, z uwagi na brak korelacji pomiędzy niewykonaniem zobowiązania w przypadku tych obligacji a niewykonaniem zobowiązania w przypadku większości innych papierów wartościowych.

#### Pytania

- (5) Czy dostrzegają Państwo jakiegokolwiek trudności, bariery lub ograniczenia dotyczące korzystania z informacji na potrzeby tworzenia ubezpieczeń parametrycznych? Jakie czynniki mogą przyczynić się do rozpropagowania takich innowacyjnych rozwiązań ubezpieczeniowych i ich wdrażania na większą skalę ?

### 3. ŚWIADOMOŚĆ RYZYKA ZWIĄZANEGO Z KLĘSKAMI ŻYWIŁOWYMI, DZIAŁANIA ZAPOBIEGAWCZE I OGRANICZAJĄCE RYZYKO

W Unii Europejskiej istnieje duża świadomość polityczna na temat konieczności opracowania i wdrożenia solidnej polityki zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi mających na celu osiągnięcie odporności wobec klęsk żywiołowych i łagodzenie ich najpoważniejszych skutków<sup>18</sup>, zarówno wewnątrz Unii, jak i w ramach jej działań zewnętrznych.

Jeżeli chodzi o szczebel międzynarodowy, to kwestie odporności i ograniczenia ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi stanowiły jeden z głównych tematów międzynarodowych szczytów, takich jak szczyt w sprawie zrównoważonego rozwoju, który odbył się w Rio w 2012 r., czy inicjatywy G20 dotyczące zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi (ang. DRM) i opracowania ram metodologicznych, które mają pomóc rządów w przygotowaniu skuteczniejszych strategii DRM oraz – przede wszystkim – strategii finansowych, bazujących na ulepszonych ocenach ryzyka i mechanizmach jego finansowania<sup>19</sup>. Ponadto proces mający służyć wypracowaniu nowych międzynarodowych ram zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi (Plan działania z Hyogo na lata po 2015 r.) kładzie wzmożony nacisk na aspekty finansowe zarządzania tym ryzykiem oraz koszty gospodarcze klęsk żywiołowych.

Zarządzanie ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi wymaga lepszego zarządzania narażeniem na te klęski za pomocą miejskiego planowania przestrzennego i zagospodarowania przestrzennego. Polityka zarządzania klęskami żywiołowymi musi obejmować: zapobieganie, odporność, ograniczenie szczególnej wrażliwości na ryzyko w indywidualnych przypadkach oraz wzmocnienie ekosystemów. Na zagrożonych obszarach właściciele nieruchomości będą musieli jeszcze więcej inwestować w środki zmniejszające ryzyko majątkowe.

<sup>18</sup> Komunikat Komisji „Wspólnotowe podejście do zapobiegania klęskom żywiołowym oraz katastrofom spowodowanym przez człowieka”, (COM(2009) 82 final). Konkluzje Rady w sprawie wspólnotowych ram w zakresie zapobiegania katastrofom na terytorium UE (2979. posiedzenie Rady, Bruksela, 30 listopada 2009 r.) oraz komunikat Komisji pt. „Strategia UE na rzecz wspierania działań zmniejszających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi w krajach rozwijających się” (COM(2009) 84 final).

<sup>19</sup> Ramy metodologiczne G20/OECD w zakresie oceny ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i finansowania ryzyka.

Zarządzanie ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi może przyczynić się do niezakłóconego rozwoju gospodarczego i dobrobytu:

- w perspektywie krótkoterminowej inwestycje związane z zarządzaniem ryzykiem mogą przyspieszyć działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (nowe technologie, badania i rozwój, odporność budynków i infrastruktury, innowacyjne instrumenty finansowe);
- w perspektywie średnioterminowej lepsza ocena klęsk żywiołowych i katastrof oraz większa odporność umożliwią skoncentrowanie się na stabilności strukturalnej finansów publicznych i prywatnych oraz poprawę stabilności makroekonomicznej poprzez ograniczenie niekorzystnych skutków dla wzrostu gospodarczego oraz budżetów publicznych i prywatnych, które pociągają za sobą klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka;
- w perspektywie długoterminowej inwestycje związane z zarządzaniem ryzykiem mają wysoką stopę zwrotu i przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju gospodarczego.

Ocena ryzyka (w tym analiza narażenia i wrażliwości) jest ważnym działaniem i ma fundamentalne znaczenie jako źródło danych na potrzeby zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi, procesu planowania i przydziału środków finansowych. Oceny przeprowadzane w odniesieniu do wielu rodzajów ryzyka i uwzględniające przy tym potencjalne sprzężenie zwrotne pomiędzy zagrożeniami a wrażliwością na ryzyko mogą być również pomocne do celów kontrolowania skorelowanych ryzyk i zapobiegania efektowi domina.

Budowanie odporności stanowi długofalowy wysiłek, który musi zostać włączony w ramy polityki i planowania na szczeblu krajowym: strategie z zakresu odporności wpisują się także w proces rozwoju oraz wspierają wiele różnych polityk o długim horyzoncie czasowym, w szczególności w dziedzinie przystosowania się do zmiany klimatu i bezpieczeństwa żywnościowego.

### **3.1. Koszt ubezpieczeń jako bodziec rynkowy zwiększający świadomość ryzyka oraz zachęcający do działań zapobiegawczych i ograniczających ryzyko**

Rządy mogą w dalszym ciągu pokrywać znaczną część kosztów łagodzenia skutków klęsk żywiołowych i doraźnej pomocy poprzez wypłaty wysokich odszkodowań dla ich ofiar. Prawdopodobnie pogłębi to jednak tylko ich problemy budżetowe i przyniesie dodatkowo niepożądany skutek w postaci zachęty do nowych inwestycji budowlanych na szczególnie zagrożonych obszarach. Alternatywnie organy publiczne mogą wycofać zasoby z tego obszaru, kontrolować nowe inwestycje budowlane na szczególnie zagrożonych obszarach oraz zdać się w większym stopniu na mechanizmy rynkowe, aby zachęcić do przyjmowania indywidualnej odpowiedzialności za ograniczanie szkód i ich ubezpieczenie.

Ubezpieczyciele mogą dostarczyć bodźców rynkowych do zapobiegania ryzyku. Uzależnienie kosztu ubezpieczenia od ryzyka może zachęcić ubezpieczonych do podejmowania indywidualnych działań w celu zmniejszenia narażenia ich majątku na ryzyko. Wysokość składki odzwierciedlająca w rzetelny sposób poziom ryzyka, w połączeniu z uzależnionymi od ryzyka zniżkami dla osób, które inwestują w środki zmniejszające szkodowość, motywuje ubezpieczonych do ograniczania ryzyka. W przypadku osób fizycznych koszt ograniczania ryzyka *ex ante* jest jednak często nieopłacalny w porównaniu ze zwykłym ubezpieczeniem od ryzyka czy podjęciem działań zapobiegających ryzyku na poziomie wspólnotowym. Gdyby składki ubezpieczeniowe odzwierciedlały rzeczywiste ryzyko, zachowania wiążące się z wysokim ryzykiem byłyby niezwykle kosztowne. Należy zatem zawsze uwzględniać rolę

przypadające, odpowiednio, sektorowi publicznemu i prywatnemu w podejmowaniu działań zapobiegających ryzyku.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ubezpieczyciele mogą swobodnie ustalać wysokość składek ubezpieczeniowych<sup>20</sup>.

Aby ustalić wysokość składki w oparciu o ryzyko<sup>21</sup>, konieczne jest przeprowadzenie specjalistycznej procedury ubezpieczeniowej. Do celów tej procedury potrzebna jest duża ilość informacji i wiąże się ona z kosztami administracyjnymi dla ubezpieczycieli. Określanie wysokości składek na podstawie ryzyka może odstraszać ludzi od osiedlania się na obszarach szczególnie narażonych lub może wymagać interwencji publicznej. Zróznicowanie wysokości składek w zależności od ryzyka także wiąże się z kosztami administracyjnymi, ale prawdopodobnie przyczyni się do zmniejszenia przyszłych roszczeń, ponieważ struktura składek stanowi bodziec do działań ograniczających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi.

Ścisłe powiązanie wysokości składek z ryzykiem może jednak karać niektóre grupy wysokiego ryzyka. Mogą istnieć ryzyka niemożliwe do ubezpieczenia lub ryzyka, których ubezpieczenie wymagałoby ustalenia składek na podwyższonym lub nadmiernym poziomie.

Prywatna odpowiedzialność za ryzyka związane z klęskami żywiołowymi może również odegrać pewną rolę, zapewniając zachętę rynkową do podejmowania indywidualnych działań zapobiegających szkodowości oraz zniechęcając do nowych inwestycji budowlanych na obszarach wysokiego ryzyka. Przypisywanie takiej odpowiedzialności wiąże się z podstawowymi kwestiami sprawiedliwości i solidarności społecznej, zwłaszcza w przypadku biednych i szczególnie narażonych regionów.

Organy publiczne mogą podjąć decyzję o nałożeniu wymogu stosowania specjalnych stawek dla określonych grup lub ryczałtowych składek ubezpieczeniowych, które prowadzą do subsydiowania kosztem ludności zamieszkującej obszary niskiego ryzyka. Specjalne stawki mogą zwiększyć względny wskaźnik zawartych ubezpieczeń wśród konsumentów na szczególnie zagrożonych obszarach. To rozwiązanie nasila jednak efekty zewnętrzne użytkowania gruntów: osoby ubezpieczone płacące ryczałtowane składki nie pokrywają kosztów ryzyka, które powodują, mieszkając na zagrożonych obszarach. W przypadku wszystkich budynków mieszkalnych wybudowanych zgodnie z urzędowymi pozwoleniami koszt ubezpieczenia dla gospodarstw domowych jest taki sam. Połączenie solidarności z rygorystycznymi ograniczeniami i normami dotyczącymi zabudowy terenu koryguje częściowo tę niedoskonałą internalizację ryzyka i zwiększa efektywność. Ustalając specjalne stawki ubezpieczenia, można je także różnicować dla poszczególnych stref zagrożenia, aby odzwierciedlić częściowo różne poziomy ryzyka.

<sup>20</sup> Wyrok z 2003 r. w sprawie C-59/01 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, Rec. s. I-1759. W sprawie C-347/02 *Komisja przeciwko Francji*, Zb.Orz. I-7557 Trybunał wyjaśnił w 2004 r., że system, w ramach którego ubezpieczyciele w dalszym ciągu mogą swobodnie określać kwotę składki bazowej, jest zgodny z zasadą ustalania wysokości składek ubezpieczeniowych. W sprawie C-518/06 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, Zb.Orz. I-3491 Trybunał wyjaśnił ponadto w 2009 r., że jeśli przepisy krajowe określają ramy techniczne, do których muszą się stosować ubezpieczyciele przy obliczaniu swoich składek, to takie ograniczenie swobody ustalania stawek nie jest zakazane na mocy trzeciej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie (dyrektywa 92/49/EWG).

<sup>21</sup> Według Wspólnego Centrum Badawczego (2012 r.) składki uzależnione od ryzyka nie są szeroko rozpowszechnione, ponieważ stosuje się je systematycznie tylko w sześciu państwach członkowskich w odniesieniu do ubezpieczeń od powodzi, w pięciu państwach członkowskich – od huraganów i w czterech państwach członkowskich – od trzęsień ziemi.



#### Pytania

- (6) Czy ustalanie wysokości składek na podstawie ryzyka może zmotywować konsumentów i ubezpieczycieli do podejmowania działań ograniczających ryzyko i zarządzających tym ryzykiem? Czy wpływ powyższego środka byłby inny, gdyby ubezpieczenia od klęsk żywiołowych stały się obowiązkowe? Czy ubezpieczyciele zwykle dostosowują odpowiednio wysokość składki po wdrożeniu środków zapobiegających ryzyku?
- (7) Czy istnieją szczególne rodzaje klęsk żywiołowych, w przypadku których należy zaproponować składki ryczałtowe? Czy składkom ryczałtowym powinny towarzyszyć limity wysokości odszkodowania?
- (8) Jakie inne rozwiązania można zaproponować konsumentom o niskich dochodach, którym w przeciwnym razie grozi brak dostępu do produktów związanych z ubezpieczeniami od klęsk żywiołowych?

### 3.2. Długoterminowe umowy ubezpieczeń od klęsk żywiołowych

Ubezpieczenia ryzyk związanych z klęskami żywiołowymi są zwykle zawierane na podstawie rocznych umów. Umowy o rocznym okresie obowiązywania zapewniają elastyczność i wybór – konsumenci mogą regularnie zmieniać ubezpieczycieli i produkty.

Długoterminowe umowy ubezpieczeniowe zapewniające przejrzysty mechanizm ustalania wysokości składek oparty na ocenie ryzyka, a także niższą składkę za ograniczenie ryzyka, co sprawia że środki ograniczające ryzyko są korzystne dla obu stron umowy (ubezpieczyciela i ubezpieczonego), mogą stanowić bodziec ekonomiczny zachęcający do tego typu inwestycji. Umowy długoterminowe z ceną, która jest gwarantowana lub której limity są uzależnione od pewnych określonych z góry warunków, lub z ceną, która jest regularnie korygowana o wskaźnik inflacji, mogą zapewnić ubezpieczonemu pewność finansową i umowną. Mogłyby one również przyczynić się do zmniejszenia kosztów administracyjnych i kosztów transakcji dla obu stron, ponieważ nie wymagałyby corocznego renegowacji.

W przypadku tego typu umów może jednak istnieć większa niepewność co do ryzyk bazowych. Wydaje się, że roczna składka ubezpieczeniowa będzie w przypadku umowy wieloletniej wyższa niż składka z tytułu równoważnej umowy zawieranej na jeden rok. W związku z tym wymogi kapitałowe i stopa zwrotu z kapitału żądana przez inwestorów będą również wyższe. Z drugiej strony, na mocy Wyłącalności II długoterminowe umowy ubezpieczeniowe zwiększają kapitał ubezpieczyciela, ponieważ oczekiwany zysk za cały okres obowiązywania umowy ujmuje się na jego początku.

Ubezpieczyciele oferują obecnie długoterminowe ubezpieczenia na życie lub ubezpieczenia na wypadek choroby. Nie jest jeszcze jednak jasne, czy ubezpieczenia majątkowe mogą być zawierane na długie okresy i zapewniać jednocześnie ochronę po przystępnej cenie.

#### Pytania

- (9) Czy propagowanie długoterminowych umów ubezpieczenia od klęsk żywiołowych jest celowe? Jakie byłyby zalety i wady w przypadku, odpowiednio, ubezpieczycieli i ubezpieczonych?

### 3.3. Obowiązki informacyjne przed i po zawarciu umowy

Konsumenci muszą dokładnie rozumieć, jaki rodzaj ochrony ubezpieczeniowej posiadają i jak będzie działać ta ochrona w przypadku klęski żywiołowej oraz wiedzieć, że ich polisa



obejmuje nadzwyczajne zdarzenia, a nie normalne szkody. Badanie przeprowadzone niedawno przez Wspólne Centrum Badawcze wskazuje, że konsumenci zazwyczaj nie wykupują ubezpieczeń od mało prawdopodobnych, ale bardzo poważnych w skutkach zdarzeń<sup>22</sup>. Także obecna trudna sytuacja finansowa gospodarstw domowych w wielu państwach członkowskich prawdopodobnie przyczynia się do rezygnacji z ubezpieczeń od klęsk żywiołowych.

W przeciwieństwie do dyrektywy 2002/83/WE<sup>23</sup>, dotyczącej ubezpieczeń na życie, pierwsza, druga i trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż na życie (dyrektywy 73/239/EWG<sup>24</sup>, 88/357/EWG,<sup>25</sup> 92/49/EWG<sup>26</sup>) nie zawierają żadnych przepisów dotyczących informacji przekazywanych ubezpieczającym przed i po zawarciu umowy. Również dyrektywa 2009/138/WE (Wyłącalność II)<sup>27</sup> nie zawiera takich przepisów w odniesieniu do ryzyk związanych z ubezpieczeniami innymi niż na życie.

W związku z tym w sektorze ubezpieczeń innych niż na życie wymogi informacyjne nałożone na ubezpieczycieli w celu ochrony konsumentów bardzo się różnią. Fundamentalną kwestią jest pozyskanie większego zaufania konsumentów poprzez zapewnienie jasnych przepisów i wyeliminowanie niepewności prawa. Dobrze poinformowani konsumenci zmuszają ubezpieczycieli do konkurowania między sobą, aby ich przyciągnąć i zatrzymać. Zharmonizowane wymogi dotyczące przekazywania informacji przed i po zawarciu umowy zwiększą również zaufanie konsumentów i zachęcą ich do bezpiecznych zakupów ubezpieczeń w całej Unii Europejskiej.

#### Pytania

- (10) Czy uważają Państwo, że istnieje potrzeba zharmonizowania na poziomie UE wymogów dotyczących przekazywania informacji przed i po zawarciu umowy? Jeśli tak, to czy należy dążyć do pełnej czy minimalnej harmonizacji? Jakie informacje należy uwzględnić, na przykład:
- rodzaj ubezpieczonego ryzyka;
  - środki dostosowawcze i zapobiegawcze mające na celu zminimalizowanie ubezpieczonego ryzyka;
  - cechy charakterystyczne i korzyści (np. kompensata pełnych kosztów odtworzenia aktywów lub też kosztów pomniejszych o stopień

<sup>22</sup> Wspólne Centrum Badawcze (2012).

<sup>23</sup> Dyrektywa 2002/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. dotycząca ubezpieczeń na życie (Dz.U. L 345 z 19.12.2002, s. 1).

<sup>24</sup> Pierwsza dyrektywa Rady 73/239/EWG z dnia 24 lipca 1973 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie (Dz.U. L 228 z 16.8.1973, s. 3).

<sup>25</sup> Druga dyrektywa Rady 88/357/EWG z dnia 22 czerwca 1988 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie i ustanowienia przepisów ułatwiających skuteczne korzystanie ze swobody świadczenia usług oraz zmieniająca dyrektywę 73/239/EWG (Dz.U. L 172 z 4.7.1988, s. 1).

<sup>26</sup> Dyrektywa Rady 92/49/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie oraz zmieniająca dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie) (Dz.U. L 228 z 11.8.1992, s. 1).

<sup>27</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyłącalność II) (Dz.U. L 335 z 17.12.2009, s. 1).

- amortyzacji, wartość aktywów w czasie);
- wyłączenia lub ograniczenia;
- szczegółowe informacje dotyczące zgłaszania roszczenia, np. czy zarówno szkoda, jak i jej zgłoszenie muszą nastąpić w okresie obowiązywania umowy;
- kto i w jakim zakresie ponosi koszty związane z badaniem i ustalaniem szkody;
- skutki umowne nieudostępnienia odpowiednich informacji przez ubezpieczyciela;
- środki odwoławcze, koszty i procedury związane z prawem odstąpienia od umowy;
- przedłużenie umowy;
- rozpatrywanie skarg i reklamacji?

### **3.4. Warunki ubezpieczenia**

Pokusa nadużycia oznacza zmianę zachowania osoby, która po zawarciu ubezpieczenia przestaje być silnie zmotywowana do działań zapobiegających wystąpieniu szkody, na skutek czego wzrasta prawdopodobieństwo wystąpienia niekorzystnych skutków ubezpieczonego zdarzenia. Zjawisko to nasilałoby się, gdyby nie istniał mechanizm korygujący wysokość przyszłych składek po wystąpieniu szkody.

Aby ograniczyć pokusę nadużycia, w umowach ubezpieczenia stosuje się różnego rodzaju warunki i wyłączenia, które mają skłonić ubezpieczonego do zachowań ograniczających ryzyko.

Franszyza redukcyjna lub udział własny zobowiązują ubezpieczonych do pokrycia części szkód – od kwoty roszczenia odliczana jest określona wartość pieniężna. Klauzule te mają na celu wyeliminowanie drobnych roszczeń. Współubezpieczenie jest to procentowy współudział w pokryciu szkody przez ubezpieczonego i przez ubezpieczyciela. Umowy mogą również przewidywać limit odpowiedzialności (albo maksymalną wysokość albo wyłączenie niektórych wrażliwych elementów, np. obiektów słabych konstrukcyjnie).

Opisane powyżej warunki umowne mogą wykraczać poza zdolność działania, możliwość kontroli czy odpowiedzialność ubezpieczonego i mogą nie być odpowiednie czy skuteczne jako zachęty do działań ograniczających ryzyko. Ponadto jeżeli dodatkowe ryzyka związane z klęskami żywiołowymi będą finansowane przez podwyższanie franszyzy redukcyjnej, udziału własnego i współubezpieczenia, to może to wpłynąć niekorzystnie na osoby ubezpieczone o niskich dochodach, ubiegające się o odszkodowania za szkody, które są „drobne” z punktu widzenia ubezpieczyciela.

## Pytania

- (11) Czy franszyza redukcyjna, udział własny, współubezpieczenie i inne wyłączenia odpowiedzialności zapobiegają skutecznie pokusie nadużycia? Jakie alternatywne warunki umowne mogą być odpowiednie w przypadku ubezpieczeń od klęsk żywiołowych, biorąc pod uwagę fakt, że strona ubezpieczona może nie być w stanie podjąć skutecznych działań ograniczających ich ryzyko?

### 3.5. Dane, badania naukowe i informacje

Zanim ubezpieczyciel zaoferuje ochronę przed niepewnym zdarzeniem, musi najpierw określić i skwantyfikować jego prawdopodobieństwo i skutki. Gdyby wystąpienie danej szkody w określonym okresie i regionie było pewne lub niemal pewne, to nie istniałby element ryzyka, w związku z czym zdarzenie nie podlegałoby ubezpieczeniu. Także niezwykle rzadko występujące zdarzenia mogą być traktowane jako raczej niepodlegające ubezpieczeniu lub nienadające się do pełnego ubezpieczenia, ponieważ ubezpieczyciele nie dysponują danymi umożliwiającymi prawidłową ocenę ryzyka.

Asymetria informacji między ubezpieczonym a ubezpieczycielem ma decydujący wpływ na proces zawierania ubezpieczeń. Aby zapobiec zjawisku antyselekcji, ubezpieczyciele muszą uzyskać informacje wystarczające do prawidłowego określenia grupy ryzyka. Brak odpowiednich informacji o ryzyku utrudnia obliczenie wysokości składek, która jest uzależniona od ryzyka. Powszechny problem dotyczący braku i niejasności danych stanowi barierę utrudniającą dalszy rozwój ubezpieczeń od klęsk żywiołowych.

Lepsze informacje przyczyniłyby się do zmniejszenia niepewności. Instytucje sektora publicznego mogłyby udostępniać zainteresowanym stronom, w tym ubezpieczycielom, po przystępnych cenach wiarygodne i dokładne dane dotyczące historycznych i przyszłych zagrożeń naturalnych, stanowiące np. dobro publiczne w posiadaniu państwowych instytutów meteorologicznych, centrów zarządzania przeciwpowodziowego czy obserwatoriów zajmujących się klęskami żywiołowymi.

W przypadku naukowców i instytucji sektora publicznego, takich jak centra zarządzania przeciwpowodziowego, duże znaczenie mają: łatwiejszy dostęp do kluczowych technologii i sieci, dostępność wykwalifikowanych pracowników oraz dostęp do danych dotyczących historycznych (ubezpieczonych i nieubezpieczonych) szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi, a także porównywalność tych danych. Warunki te przyczynią się do poprawy badań nad skutkami przeszłych i przyszłych zagrożeń naturalnych oraz mogą ulepszyć strategie i działania z zakresu zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi, które są opracowywane i wdrażane przez instytucje sektora publicznego. Zebrane od sektora ubezpieczeniowego porównywalne zbiorcze dane na temat szkód (w tym narzędzia do wizualizacji danych lub platformy informacji o ryzyku) mogą być również przekazywane instytucjom sektora publicznego oraz sektorowi prywatnemu, gdzie będą służyć lepszemu ocenie ryzyka.

Również konsumenci napotykają pewne przeszkody. Jedną z nich jest słaba jakość lub niedostępność informacji – nieświadomość realnych zagrożeń może oznaczać, że ryzyko postrzegane przez daną osobę różni się od ryzyka rzeczywistego. Wiele osób uważa prawdopodobieństwo wystąpienia klęski żywiołowej, która mogłaby spowodować szkody w ich majątku, za tak małe, że nie widzą podstaw do inwestycji w środki ograniczające ich ryzyko. Podejmując decyzje, które wiążą się z nakładami finansowymi, konsumenci muszą uwzględniać potencjalne korzyści płynące z inwestycji w dłuższym okresie. Poziom wiedzy i świadomości konsumentów mogą zwiększyć informacje o zagrożeniu i ryzyku dostępne w

czytelny formacie, np. w postaci map określonych obszarów z informacjami o zagrożeniach czy ryzykach, albo matryc lub krzywych ryzyka ukazujących możliwe zdarzenia, prawdopodobieństwo ich wystąpienia, przewidywane skutki i poziom ryzyka. Podawanie do wiadomości publicznej ryzyk związanych z klimatem i ze zjawiskami pogodowymi jest zatem nieodzowne, ponieważ umożliwia inwestorom i konsumentom uwzględnienie dodatkowych informacji w ich polityce inwestycyjnej i w decyzjach o zakupach. Oprócz poprawy informacji i zwiększenia dostępu do danych korzystny dla jakości analiz byłby także wyższy poziom standaryzacji danych (np. wspólne definicje).

Europejska platforma przystosowania się do zmiany klimatu (CLIMATE-ADAPT)<sup>28</sup> może być wykorzystywana do zbierania i udostępniania informacji na temat systemów ubezpieczeń związanych z pogodą lub koncepcji w zakresie oceny ryzyka istniejących w państwach członkowskich. Alternatywne podejście mogłoby polegać na przekazywaniu tych danych w ramach kompleksowego zbioru informacji na temat zarządzania klęskami żywiołowymi i katastrofami.

Ubezpieczyciele mogą opracować wytyczne dla decydentów oraz koordynatorów i kierowników projektów dotyczące możliwości wykorzystywania ubezpieczeń do wspierania działań adaptacyjnych i zarządzania klęskami żywiołowymi i katastrofami. Wytyczne te mogą opisywać metody posługiwania się ubezpieczeniami w strategii zarządzania ryzykiem, tzn. w jaki sposób określać liczbowo i ustalać, którym ryzykiem można w określony sposób zapobiec, oraz które ryzyka mogą być ubezpieczone w sposób racjonalny pod względem kosztów. Informacje te poprawią ogólny poziom racjonalności ekonomicznej procesów kształtowania polityki, planowania i zarządzania projektami.

#### Pytania

- (12) W jaki sposób można poprawić jakość danych historycznych dotyczących skutków klęsk żywiołowych i katastrof (np. poprzez stosowanie standardowych formatów; lepszy dostęp do danych ubezpieczycieli i innych organizacji oraz większą porównywalność tych danych)?
- (13) W jaki sposób można ulepszyć proces opracowywania map obecnych i przewidywanych/przyszłych zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi (np. w ramach obecnie obowiązujących unijnych koncepcji w zakresie opracowywania map zagrożenia powodziowego na podstawie dyrektywy powodziowej 2007/60/WE<sup>29</sup>, współpracy w zakresie ochrony ludności<sup>30</sup> i poprzez promowanie unijnych wytycznych dotyczących ryzyka<sup>31</sup>)?
- (14) W jaki sposób można zachęcić do szerszej wymiany danych oraz stosowania wspólnych metod analizy ryzyka i modelowania ryzyka? Czy dostępne dane powinny być podawane do wiadomości publicznej? Czy UE powinna podjąć działania w tej dziedzinie? W jaki sposób można zachęcić branżę ubezpieczeniową i decydentów do kontynuowania dialogu na temat tych kwestii?

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

<sup>29</sup> Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.U. L 288 z 6.11.2007, s. 27).

<sup>30</sup> Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, COM(2011) 934 final.

### **3.6. Wspieranie inicjatyw z zakresu finansowania ryzyka w ramach unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju**

Na całym świecie ubezpieczenia odgrywają niezwykle ważną rolę, pomagając państwom i regionom szczególnie narażonym na klęski żywiołowe w tworzeniu awaryjnych mechanizmów finansowych w celu skutecznego radzenia sobie z rosnącymi kosztami gospodarczymi klęsk żywiołowych i globalnych wstrząsów.

W krajach rozwijających się opracowywane są alternatywne, uproszczone instrumenty przenoszące ryzyko, takie jak produkty mikroubezpieczeniowe. Programy ubezpieczeń parametrycznych, wspierane przez Komisję, są wprowadzane w życie także w państwach trzecich, które są szczególnie narażone na ryzyko pogodowe i ryzyko klęsk żywiołowych takich jak susze, trzęsienia ziemi i burze.

Szczególne uwagę należy poświęcić zacieśnieniu współpracy z głównymi partnerami międzynarodowymi (np. z Bankiem Światowym, Międzynarodową Korporacją Finansową) oraz zwiększeniu wsparcia UE dla krajów rozwijających się w celu opracowania innowacyjnych rozwiązań pozwalających finansować ryzyko za pomocą ubezpieczeń, reasekuracji lub obligacji katastroficznych.

Komisja zaproponowała niedawno opracowanie planu działania dotyczącego kroków, jakie należy podjąć w celu zwiększenia odporności krajów rozwijających się na klęski żywiołowe, który obejmuje także innowacyjne koncepcje w zakresie zarządzania ryzykiem, w celu upowszechnienia dobrych praktyk istniejących w tej dziedzinie<sup>32</sup>.

#### **Pytania**

- (15) W jaki sposób Unia może najskuteczniej pomóc krajom rozwijającym się w stworzeniu rozwiązań zapewniających finansową ochronę przed klęskami żywiołowymi i wstrząsami oraz jakie działania powinny stanowić priorytet? Jakie rodzaje partnerstw z sektorem prywatnym i instytucjami międzynarodowymi należy tworzyć w tym celu?

## **4. KATASTROFY SPOWODOWANE PRZEZ CZŁOWIEKA**

Charakter zagrożeń przemysłowych również ulega zmianie, nie tylko ze względu na postęp techniczny, ale także ze względu na zmieniające się zagrożenia naturalne. Zagrożenia naturalne i klęski żywiołowe mogą prowadzić do katastrof naturalno–technicznych. Klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka mogą występować łącznie lub mogą wzajemnie potęgować swoje skutki.

### **4.1. Odpowiedzialność za środowisko a szkody powodowane przez awarie przemysłowe**

Dyrektywa 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko<sup>33</sup> zachęca, ale nie zmusza operatorów zakładów przemysłowych do posiadania odpowiednich zabezpieczeń finansowych służących do zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu w

<sup>31</sup> Dokument roboczy służb Komisji „Wytyczne dotyczące oceny ryzyka i jego mapowania w zakresie zarządzania katastrofami” (SEC(2010) 1626 final).

<sup>32</sup> Na przykład karaibski system ubezpieczeń od ryzyka katastrofy (12,5 mln EUR) i globalny system ubezpieczeń indeksowych (24,5 mln EUR).

<sup>33</sup> Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 56).



wyniku ich działalności. Komisja może ponownie zbadać możliwość wprowadzenia obowiązkowego zabezpieczenia finansowego podczas przeglądu dyrektywy planowanego na 2014 r. w związku ze sprawozdaniem Komisji na mocy art. 18 ust. 2 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko<sup>34</sup>. Zakres tej dyrektywy nie obejmuje jednak szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu spowodowanych przez „zjawisko naturalne o wyjątkowym, nieuchronnym i niekontrolowanym charakterze”. Dyrektywa nie obejmuje także szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu na skutek działania nakazanego w celu ochrony przed klęską żywiołową.

Ubezpieczenie jest jednym ze sposobów uzyskania zabezpieczenia finansowego. Produkty ubezpieczeniowe często nie obejmują jednak wszystkich rodzajów zobowiązań wynikających z dyrektywy, a w praktyce nie przewidują nieograniczonej ochrony ubezpieczeniowej. Ponadto tworzenie konkretnych produktów naraża w dalszym ciągu trudności ubezpieczycielom ze względu na ograniczoną dostępność informacji na temat incydentów powodujących szkody i związanych z nimi kosztów działań zaradczych<sup>35</sup>. Operatorzy zakładów przemysłowych mogą też nie zdawać sobie sprawy z wielkości potencjalnych szkód.

#### Pytania

- (16) Jakie są najważniejsze aspekty, na które należy zwrócić uwagę przy określaniu wymogów dotyczących zabezpieczenia finansowego i ubezpieczenia na mocy dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko?
- (17) Czy dostępne są wystarczające dane i narzędzia umożliwiające dokonanie zintegrowanej analizy istotnych i pojawiających się ryzyk przemysłowych? W jaki sposób można zapewnić dostępność danych, dzielenie się danymi i przejrzystość stosowania narzędzi? W jaki sposób można zacieśnić współpracę między ubezpieczycielami, przedsiębiorstwami i właściwymi organami, tak aby poszerzyć bazę wiedzy na temat zobowiązań i szkód wynikających z awarii przemysłowych?

## 4.2. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową

Art. 98 traktatu Euratom stanowi, że „państwa członkowskie podejmują wszelkie środki niezbędne do ułatwienia zawierania umów ubezpieczeniowych na wypadek zagrożeń jądrowych”. Aby ograniczyć pokusę nadużycia, zagwarantować ochronę ofiar w różnych państwach członkowskich oraz zapobiec zaburzeniom funkcjonowania rynku wewnętrznego wynikających z różnych zakresów odpowiedzialności operatorów obiektów jądrowych, które mogą wywołać zakłócenia konkurencji, Unia Europejska potrzebuje spójnego prawa.

W UE istnieje obecnie wiele różnych przepisów dotyczących odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową. Większość państw członkowskich UE-15 oparła swoje przepisy na postanowieniach Konwencji paryskiej o odpowiedzialności wobec osób trzecich w dziedzinie energii jądrowej oraz konwencji brukselskiej uzupełniającej konwencję paryską, które powstały pod egidą Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Jednakże większość państw członkowskich UE-12 jest stroną Konwencji wiedeńskiej o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową, przyjętej pod egidą Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA). Niektóre państwa członkowskie nie przystąpiły do

<sup>34</sup> Sprawozdanie Komisji na mocy art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (COM(2010) 581 final).

<sup>35</sup> COM(2010) 581 final i <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>.

żadnej konwencji o odpowiedzialności za szkodę jądrową. W związku z tym Komisja zaproponowała niedawno przyjęcie europejskiego podejścia do systemów odpowiedzialności za szkodę jądrową<sup>36</sup>.

Ubezpieczenia od awarii jądrowych są obecnie zapewniane w ramach krajowych grup ubezpieczeniowych (lub przez krajową grupę operatorów). Ubezpieczyciele mogą mieć trudności z ubezpieczaniem operatorów obiektów jądrowych: na kwoty przekraczające pewne limity, od niektórych kategorii szkód (np. szkód w środowisku) lub na podstawie umów przewidujących długie okresy przedawnienia roszczeń (np. okres 30 lat dla roszczeń ubezpieczeniowych dotyczących utraty życia i uszczerbku na zdrowiu). Krajowe grupy ubezpieczycieli lub operatorów są również punktem pierwszego kontaktu dla ofiar awarii jądrowej.

Komisja w dalszym ciągu analizuje te kwestie i rozpocznie wkrótce konsultacje społeczne. W oparciu o wyniki tej analizy Komisja określi potrzebę dalszych działań, mając na celu poprawę systemu odszkodowań dla ofiar awarii jądrowych i zmniejszenie różnic w sumach ubezpieczeń zawieranych przez elektrownie jądrowe w różnych państwach członkowskich.

#### **4.3. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej podmiotów prowadzących działalność związaną z wydobywaniem ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż podmorskich**

Dyrektywa 94/22/WE<sup>37</sup> określa warunki udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów. Wprowadza ona także obiektywne i niedyskryminacyjne wymogi dotyczące zdolności finansowej podmiotów prowadzących tę działalność. Wymogi te ustalają wprawdzie pewne ogólne zasady mające na celu zapewnienie uczciwej konkurencji na etapie wydawania zezwoleń, ale nie poświęcają dużej uwagi zarządzaniu ryzykiem, bezpieczeństwu ani ochronie środowiska. Komisja zaproponowała w związku z tym dodatkowe wymogi dotyczące zarządzania ryzykiem, odpowiedzialności za środowisko oraz zdolności finansowej posiadaczy zezwoleń i operatorów<sup>38</sup>.

Sektor wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż podmorskich wypracował różne rozwiązania zapewniające wystarczające i odpowiednie zdolności finansowe oraz wykazujące ich posiadanie. Mechanizmy te przyjmują różne formy, począwszy od ubezpieczeń prywatnych i samoubezpieczeń aż po specjalne mechanizmy bezpieczeństwa, takie jak Offshore Pollution Liability Association (OPOL)<sup>39</sup> obejmujący obszar północno-wschodniego Atlantyku. Wstępne konsultacje z sektorem wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż podmorskich oraz z ubezpieczycielami wskazują, że w chwili obecnej nie istnieje jedno uniwersalne rozwiązanie, które byłoby odpowiednie dla wszystkich operatorów zajmujących się wydobywaniem ropy naftowej i gazu. Wydaje się, że produkty ubezpieczeniowe dostępne w

<sup>36</sup> Komunikat Komisji „Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego” (COM(2010) 639 final); komunikat Komisji dotyczący sprawozdania okresowego na temat kompleksowych ocen ryzyka i bezpieczeństwa w odniesieniu do elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej („testy wytrzymałościowe”) (COM(2011) 784 final); komunikat Komisji dotyczący kompleksowych ocen ryzyka i bezpieczeństwa („testów wytrzymałościowych”) elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej oraz działań powiązanych (COM(2012) 571 final).

<sup>37</sup> Dyrektywa 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów (Dz.U. L 164 z 30.6.1994, s. 3); zob. również [http://ec.europa.eu/energy/oil/licensing\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/oil/licensing_en.htm).

<sup>38</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i eksploatacją podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego (COM(2011) 688 final).

<sup>39</sup> <http://www.opol.org.uk/>

Unii Europejskiej<sup>40</sup> nie są w stanie zapewnić ochrony w przypadku poważnych awarii pociągających za sobą wielomiliardowe szkody<sup>41</sup>. Wydaje się również, że rozwiązaniem preferowanym przez większych operatorów mogą być samoubezpieczenia za pośrednictwem podporządkowanego podmiotu, które są dla nich dostępne finansowo, natomiast w przypadku mniejszych operatorów rozwiązanie to jest trudno dostępne ze względów finansowych.

Nie ma zatem jednego uniwersalnego podejścia do finansowania ryzyka związanego z tym sektorem. Oferowane obecnie wewnętrzne i zewnętrzne rozwiązania mające chronić przed ryzykiem tego rodzaju i o tej skali nie są jeszcze ugruntowane. Niektórzy uczestnicy rynków finansowych i rynków ubezpieczeń wprowadzają jednak szybko innowacje. Nie wiadomo jeszcze, czy mechanizmy te są dostateczne i adekwatne oraz w jaki sposób sektor wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż podmorskich będzie reagował na ewentualne nowe produkty ubezpieczeniowe (np. produkty dostosowane do rodzaju działalności) i je stosował. Kondycja finansowa operatorów zajmujących się wydobywaniem ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż podmorskich jest czynnikiem rozstrzygającym o wyborze najbardziej odpowiedniego mechanizmu. Niezależnie od obranego podejścia przyjęte rozwiązanie powinno rozwiązywać kompleksowo ewentualny problem pokusy nadużycia i gwarantować zasadę „zanieczyszczający płaci”.

#### Pytania

- (18) Biorąc pod uwagę specyfikę sektora wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż podmorskich, jakie innowacyjne mechanizmy ubezpieczeniowe byłyby najbardziej odpowiednie? Czy istnieją metody umożliwiające sektorowi ubezpieczeń zmniejszenie niepewności w zakresie oceny ryzyka i obliczeń wysokości składek? Jakiego rodzaju informacje powinny być dostępne publicznie, aby wspierać rozwój produktów rynku ubezpieczeń zapewniających ochronę przed skutkami poważnych awarii?

#### 4.4. Prawo do informacji ofiar katastrof spowodowanych przez człowieka

Szkody spowodowane klęskami żywiołowymi są objęte ubezpieczeniem poszkodowanego (formuła ubezpieczenia pierwszej strony), natomiast szkody powstałe w wyniku katastrof spowodowanych przez człowieka są objęte ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej. Ten pierwszy typ ubezpieczenia jest zwykle zawierany przez właścicieli majątku, a ten drugi przez zakłady przemysłowe.

W przypadku powstania odpowiedzialności ubezpieczonego za szkodę osoby trzeciej strona poszkodowana ma zazwyczaj możliwość skontaktowania się ze stroną odpowiedzialną za szkodę, po czym szkoda jest pokrywana przez ubezpieczyciela. Rozpatrywanie roszczeń ubezpieczeniowych mogłoby jednak mieć bardziej pragmatyczny charakter: strona poszkodowana mogłaby zgłaszać roszczenie bezpośrednio ubezpieczycielowi. Aby było to możliwe, strona poszkodowana powinna mieć prawo do otrzymania informacji na temat ubezpieczonego. W związku z tym ubezpieczeni mogliby zostać prawnie zobowiązani do przekazywania szczegółowych informacji na temat ich ubezpieczenia.

<sup>40</sup> W Zatoce Meksykańskiej dostępne są już ubezpieczenia od niespodziewanych wycieków ropy naftowej zapewniające ochronę do wysokości 10 mld USD. W innych częściach świata tradycyjne ubezpieczenia działalności związanej z wydobywaniem ze złóż podmorskich zapewniają ochronę do wysokości 1-2 mld USD.

<sup>41</sup> Komisja przeprowadza obecnie badanie na temat możliwości stworzenia funduszu, który zapewniłby ochronę w przypadku odpowiedzialności za szkody w środowisku i strat powstających w wyniku awarii przemysłowych.



Na mocy dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko każda osoba fizyczna lub prawna jest uprawniona do przedkładania właściwym władzom wszelkich informacji i uwag związanych ze szkodami w środowisku wynikłymi z katastrofy spowodowanej przez człowieka, a także do żądania podjęcia działań zaradczych. Następnie właściwe władze informują te osoby o podjętych działaniach lub o swojej decyzji o odmowie podjęcia działań wraz z podaniem przyczyn<sup>42</sup>. Te informacje i uwagi mogą obejmować dane na temat kosztów szkody, dostępnych ubezpieczeń pozwalających sfinansować naprawę itd. Niedawno przyjęta dyrektywa Seveso III (dyrektywa 2012/18/UE)<sup>43</sup> zobowiązuje prowadzących zakład do zawierania w raportach o bezpieczeństwie opisu wszelkich środków technicznych i nietechnicznych mających znaczenie dla ograniczenia wpływu poważnej awarii. Do raportów tych mogłyby być także włączane informacje na temat ubezpieczenia. Dyrektywa stanowi ponadto, że na żądanie raport o bezpieczeństwie musi zostać udostępniony publicznie.

#### Pytania

- (19) Czy warunki umowne polis ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej powinny być ujawniane osobom trzecim w przypadku katastrof spowodowanych przez człowieka? Jeśli tak, to w jaki sposób?

### 5. LIKWIDACJA SZKÓD UBEZPIECZENIOWYCH

Działalność i zawód likwidatorów szkód ubezpieczeniowych są obecnie wyłączone z zakresu dyrektywy 2002/92/WE w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego<sup>44</sup>. Proponowana zmiana dyrektywy<sup>45</sup> włącza je w zakres swoich przepisów i ustanawia uproszczoną procedurę nadzoru.

Likwidacja szkód powstałych w wyniku katastrofy wymaga szybkiego i skoordynowanego działania. Kluczowe znaczenie ma zdolność do szybkiej obsługi dużej liczby roszczeń i roszczeniodawców, wśród których może znaleźć się wielu, którzy doznali obrażeń ciała. Likwidacja szkód związanych z transgranicznymi katastrofami spowodowanymi przez człowieka ma dodatkowy wymiar, ponieważ stanowi zadanie ubezpieczyciela (lub jego przedstawiciela) osoby odpowiedzialnej za katastrofę, który z definicji ma siedzibę w innym państwie członkowskim.

#### Pytania

- (20) Czy istnieją określone aspekty likwidacji szkód, w przypadku których korzystna byłaby większa harmonizacja? Jeśli tak, to jakie? Czy istnieją jakiegokolwiek praktyczne problemy utrudniające likwidatorom szkód działalność w skali transgranicznej?

<sup>42</sup> Zob. art 12 dyrektywy 2004/35/WE.

<sup>43</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE (Dz.U. L 197 z 24.7.2012, s. 1).

<sup>44</sup> Dyrektywa 2002/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (Dz.U. L 9 z 15.1.2003, s. 3).

<sup>45</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (wersja przekształcona) (COM(2012) 360 final).

## 6. UWAGI OGÓLNE

### Pytanie

- (21) Niniejszy dokument dotyczy konkretnych aspektów związanych z zapobieganiem klęskom żywiołowym i katastrofom spowodowanym przez człowieka oraz ich ubezpieczaniem. Czy pominięto w nim jakiegokolwiek istotne kwestie lub poświęcono im niedostateczną uwagę? Jeśli tak, to jakie są to kwestie?

## 7. JAKIE BĘDĄ KOLEJNE DZIAŁANIA?

Komisja zaprasza zainteresowane strony do zgłaszania uwag do wszystkich kwestii zawartych w niniejszej zielonej księdze i do odpowiedzi na wszystkie lub wybrane powyższe pytania.

Na podstawie wyników tych konsultacji Komisja zdecyduje, jakie działania najlepiej jest podjąć w związku z problemami poruszonymi w niniejszej zielonej księdze, w tym, w odpowiednich przypadkach, środki prawodawcze.

Otrzymane opinie zostaną udostępnione na stronie internetowej Komisji, chyba że przesyłające je podmioty zastrzegą wyraźnie ich poufność; Komisja opublikuje również streszczenie wyników konsultacji.

Zainteresowane strony proszone są o nadsyłanie uwag do dnia 30 czerwca 2013 r. na następujący adres mailowy: [markt-consultation-disasterinsurance@ec.europa.eu](mailto:markt-consultation-disasterinsurance@ec.europa.eu).