



Strasbourg, 16.4.2013
COM(2013) 213 final

CARTE VERDE

privind asigurarea împotriva dezastrelor naturale și a celor provocate de om

CARTE VERDE

privind asigurarea împotriva dezastrelor naturale și a celor provocate de om

1. INTRODUCERE

Ca multe alte regiuni din lume, Uniunea Europeană este vulnerabilă la aproape toate tipurile de dezastre naturale. Dezastrele nu cauzează doar pierderi de vieți omenești, ci și pagube materiale care se ridică la miliarde de euro în fiecare an, afectând stabilitatea și creșterea economică. Dezastrele pot avea efecte transfrontaliere și pot amenința zone întregi din țări învecinate. Chiar și atunci când costurile dezastrelor majore sunt concentrate la nivel local, lipsa unei acoperiri adecvate a costurilor printr-o asigurare poate genera o sarcină bugetară importantă pentru statele membre individuale, ceea ce ar putea provoca dezechilibre interne și externe. Prin urmare, acest aspect este important pentru cetățenii, întreprinderile și guvernele din întreaga Uniune.

În 2010 Consiliul a invitat Comisia să evalueze potențialul UE de a facilita și de a sprijini o acoperire sporită a serviciilor de asigurare a riscurilor de dezastre și a piețelor de transfer al riscurilor financiare adecvate, precum și utilizarea în comun a asigurării la nivel regional și să prezinte rapoarte cu privire la acestea, în ceea ce privește transferul de cunoștințe, cooperarea sau finanțarea creării de noi întreprinderi („seed financing”)¹. În consecință, Comisia a organizat o conferință privind prevenirea și asigurarea împotriva catastrofelor naturale² și a realizat un studiu intitulat „Catastrofele naturale: relevanța riscurilor și acoperirea asigurării în Uniunea Europeană”³.

Prezenta carte verde ridică o serie de întrebări referitoare la caracterul adecvat și la disponibilitatea unor asigurări adecvate împotriva dezastrelor și însoțește comunicarea intitulată „O strategie a UE privind adaptarea la schimbările climatice”. Obiectivul este sensibilizarea în legătură cu acest subiect și evaluarea pertinentei sau necesității unor acțiuni la nivelul UE, în vederea îmbunătățirii pieței de asigurări împotriva dezastrelor din Uniunea Europeană. Într-un sens mai larg, acest proces va extinde, de asemenea, baza de cunoștințe, va ajuta la promovarea asigurărilor ca instrument în gestionarea dezastrelor și va contribui astfel la tranziția către o cultură generalizată de prevenire și reducere a riscului de dezastre, aducând totodată date și informații suplimentare.

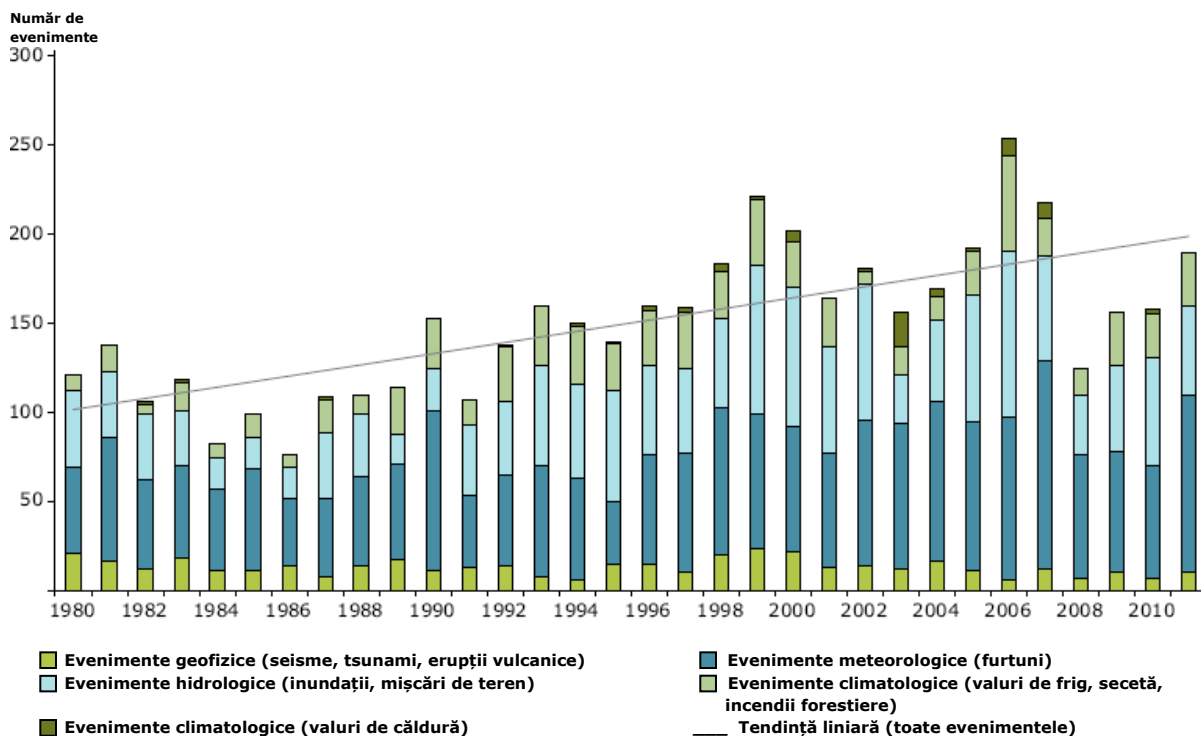
Următoarele grafice oferă o imagine de ansamblu cu privire la incidența dezastrelor naturale și a celor provocate de om în Uniunea Europeană în ultimii ani.

¹ Concluziile Consiliului privind soluții inovatoare de finanțare a prevenirii dezastrelor (cea de a 3043-a reuniune a Consiliului, Bruxelles, 8 și 9 noiembrie 2010).

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

³ Centrul Comun de Cercetare, Comisia Europeană (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU* (Catastrofele naturale: relevanța riscurilor și acoperirea asigurării în UE).

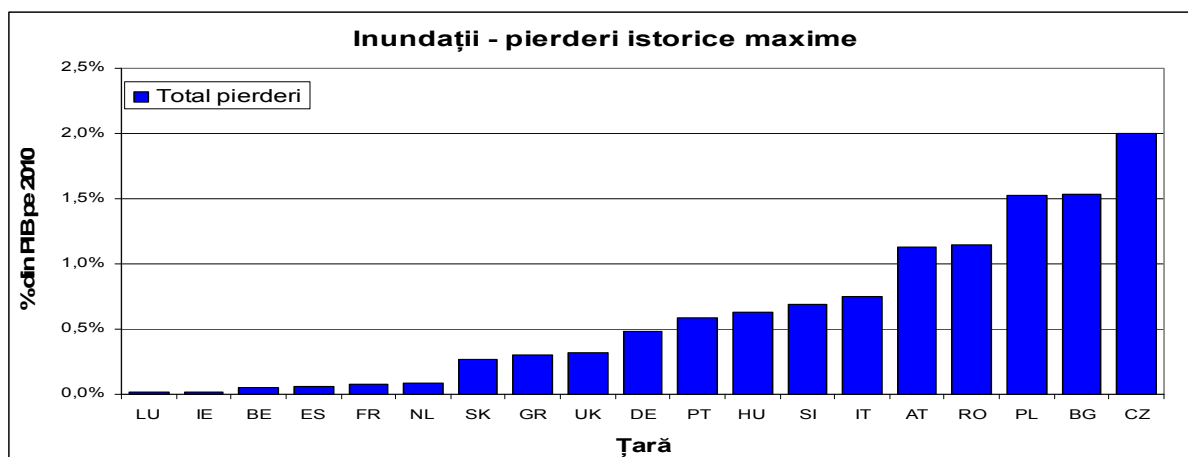
Graficul 1: Dezastre naturale în statele SEE (1980-2011)



Sursa: Agenția Europeană de Mediu, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report* (Schimbări climatice, impacturi și vulnerabilitate în Europa 2012. Raport pe bază de indicatori), Raportul AEM nr. 12/2012.

Mareele de furtună, revărsările râurilor sau viiturile rapide sunt doar câteva dintre riscurile principale de dezastre naturale cu care se confruntă Europa (de exemplu, inundațiile din 2012 din Regatul Unit, Irlanda și România, inundațiile de pe întreg teritoriul Europei din 2002, 2005 și 2010).

Graficul 2: Inundații – pierderi istorice maxime



Sursa: Centrul Comun de Cercetare, Comisia Europeană (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU* (Catastrofele naturale: relevanța riscurilor și acoperirea asigurării în UE), pe baza datelor disponibile⁴.

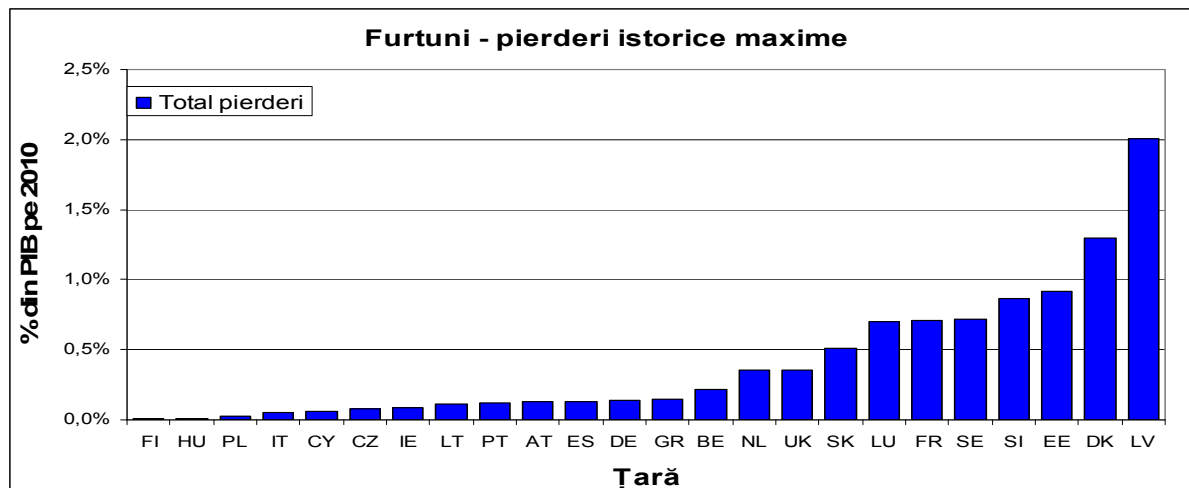
⁴

Conform Centrului Comun de Cercetare, principala sursă de date pentru pierderile totale istorice este Baza de date privind evenimentele de urgență (EMDAT). Aceasta conține date de bază esențiale privind apariția și efectele a peste 18 000 de dezastre naturale sau tehnologice masive din toată lumea, începând

Incendiile forestiere reprezintă, de asemenea, o amenințare căreia statele membre trebuie să îi facă față în fiecare an. Valul de caniculă din 2003 a fost cel mai fierbinte înregistrat în Europa din anul 1500⁵.

O serie de furtuni cu vânt și cu zăpadă au provocat, de asemenea, daune grave în țările europene în ultimii ani.

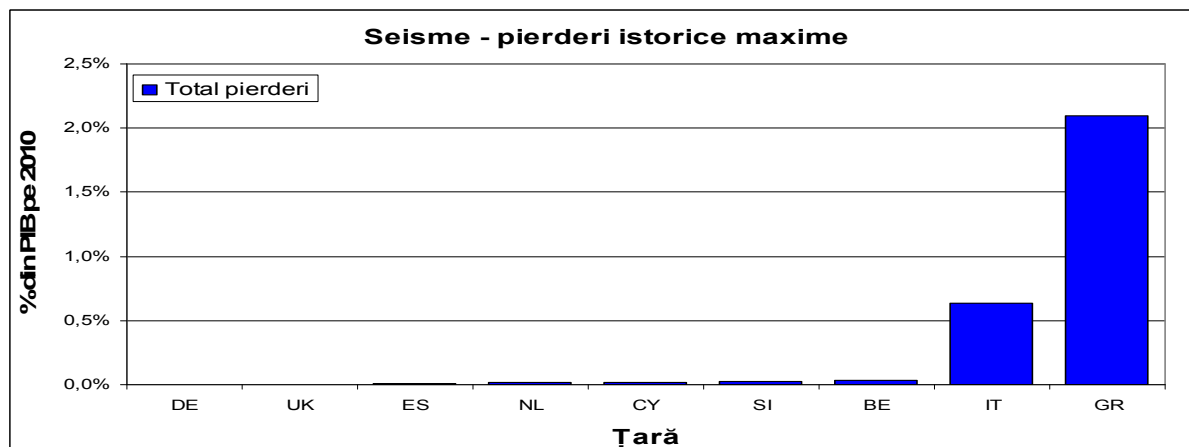
Graficul 3: Furtuni – pierderi istorice maxime



Sursa: Centrul Comun de Cercetare, Comisia Europeană (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU* (Catastrofele naturale: relevanța riscurilor și acoperirea asigurării în UE), pe baza datelor disponibile.

Seismele din L'Aquila din 2009 și din Emilia Romagna din 2012 au provocat pierderi de vieți omenești, vătămări și au distrus proprietăți rezidențiale și comerciale. De asemenea, seismele pot provoca tsunami în Europa (precum cele din 1908 din Messina sau din 1755 de la Lisabona).

Graficul 4: Seisme – pierderi istorice maxime



din 1900 până în prezent. Cu toate acestea, nu sunt disponibile informații pentru toate evenimentele înregistrate: de exemplu, în seturile de date extrase, pierderile economice nu sunt indicate decât pentru 318 evenimente (inundații, furtuni, seisme și secetă) din cele 561 de evenimente înregistrate în perioada 1990 - 2010.

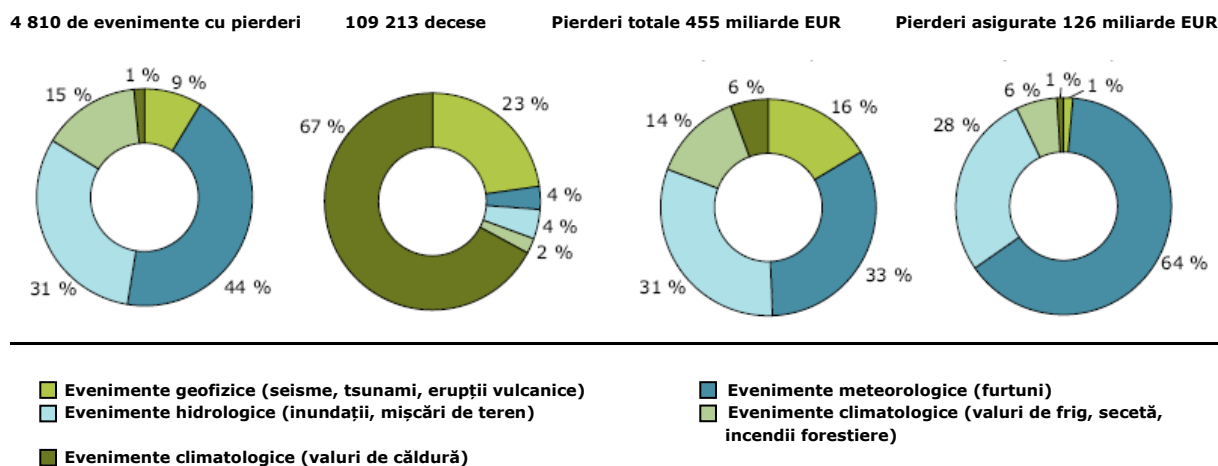
⁵ Luterbacher, J., Dietrich, D., Xoplaki, E., Grosjean, M., Wanner, H. (2004), *European seasonal and annual temperature variability, trends, and extremes since 1500* (Varianță, tendințe și extreme ale temperaturilor sezoniere și anuale din Europa începând din anul 1500), *Science*, 303, 1499–1503.

Sursa: Centrul Comun de Cercetare, Comisia Europeană (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU* (Catastrofele naturale: relevanța riscurilor și acoperirea asigurării în UE), pe baza datelor disponibile.

Erupția vulcanului Eyjafjallajökull din martie 2010 a demonstrat cât pot fi de ample consecințele unui dezastru natural. Experiența arată faptul că un astfel de eveniment improbabil poate avea consecințe grave și de durată inclusiv pentru alte părți ale Europei și ale lumii.

În perioada 1980-2011, efectele economice ale dezastrurilor naturale de pe întreg teritoriul Europei s-au ridicat la aproximativ 445 de miliarde EUR, la valorile din 2011. Aproape jumătate din pierderile totale pot fi atribuite câtorva evenimente de amploare precum furtunile Lothar din 1999, Kyrill din 2007 și Xynthia din 2010 și inundațiilor din Europa Centrală din 2002 și din Regatul Unit din 2007. Costurile pagubelor cauzate de fenomene meteorologice extreme în statele SEE au crescut de la 9 miliarde EUR în anii 1980 la peste 13 miliarde EUR în anii 2000 (valori ajustate la inflația din 2011)⁶.

Graficul 5: Dezastruri naturale în statele SEE – evenimente generatoare de pierderi, decese și pierderi (1980-2011)



Sursa: Agenția Europeană de Mediu, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report* (Schimbări climatice, impacturi și vulnerabilitate în Europa 2012. Raport pe bază de indicatori), Raportul AEM nr. 12/2012.

Odată cu schimbările climatice, asigurările vor trebui să acopere evenimente din ce în ce mai frecvente și mai intense. Schimbările în ceea ce privește clima, demografia și concentrările de populații, extinderea zonelor expuse la catastrofe și creșterea valorii patrimoniului și a proprietăților conduc la creșterea gradului de expunere și de vulnerabilitate a activelor economice, precum și la accentuarea gravității pierderilor⁷. Pe termen scurt, este posibil ca efectul schimbărilor climatice asupra asigurărilor să nu fie atât de semnificativ. Cu toate

⁶ Agenția Europeană de Mediu, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report* (Schimbări climatice, impacturi și vulnerabilitate în Europa 2012. Raport pe bază de indicatori), Raportul AEM nr. 12/2012.

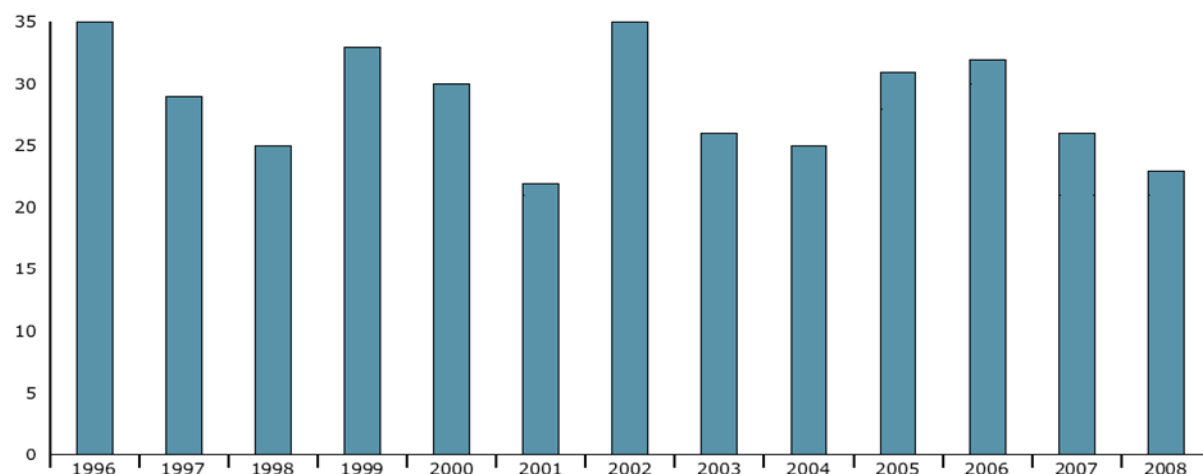
⁷ Grupul interguvernamental privind schimbările climatice (2012), capitolul *Changes in Climate Extremes and their Impacts on the Natural Physical Environment* din *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation* („Modificări ale fenomenelor climatice extreme și impactul acestora asupra mediului fizic natural” din „Gestionarea riscurilor de fenomene extreme și de dezastru în vederea dezvoltării adaptării la schimbările climatice”); Agenția Europeană de Mediu (2010), *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe, an overview of the last decade* (Cartografierea impacturilor riscurilor naturale și ale accidentelor tehnologice în Europa. Privire de ansamblu asupra ultimului deceniu).

acestea, pe termen mai lung, în special în sectoarele sau domeniile în care asigurările nu au reprezentat o practică obișnuită, schimbările climatice ar putea avea un impact asupra disponibilității asigurărilor și ofertei de asigurare la prețuri accesibile. Potențialele pierderi depind într-o mare măsură de modificările în ceea ce privește expunerea și vulnerabilitatea. Pe ansamblu, se așteaptă ca probabilitatea producerii majorității fenomenelor meteorologice extreme să crească semnificativ⁸. Ca urmare a creșterii riscurilor, asigurările ar putea deveni indisponibile sau inaccesibile ca preț în anumite regiuni. Lipsa ofertelor de asigurări, unul dintre factorii care contribuie la creșterea vulnerabilității, poate amplifica susceptibilitatea societății, expunând autoritățile publice la potențiale riscuri financiare semnificative.

Dezastrele provocate de om, cum ar fi accidentele industriale care implică substanțe periculoase, pot avea, de asemenea, impacturi pe scară largă și transfrontaliere (de exemplu, accidentul din 2010 din Golful Mexic legat de extracția de petrol în larg, scurgerile de la depozitele de aluminiu din Ajka, Ungaria din 2011). Mai mult, dezastrele și riscurile naturale cum ar fi, de exemplu, fulgerul, temperaturile scăzute sau seismele, pot declanșa dezastre provocate de om („natech” – dezastre tehnologice induse de riscurile naturale) precum emanații în atmosferă, deversări de lichide sau incendii⁹ (de exemplu, dezastrul nuclear din 2011 de la Fukushima, Japonia). Astfel de dezastre mixte de tip „natech” pot avea loc mai des ca urmare a frecvenței crescute a fenomenelor naturale extreme, precum și a complexității și interdependenței sporite a sistemelor industriale.

Graficul 6: Accidente industriale în statele SEE raportate în Sistemul de raportare a accidentelor majore

Accidente raportate



Sursa: Agenția Europeană de Mediu, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe* (Cartografierea impacturilor riscurilor naturale și ale accidentelor tehnologice în Europa), raportul tehnic nr. 13/2010 al AEM.

⁸ Grupul interguvernamental privind schimbările climatice (2012), Capitolul 3: *Changes in Climate Extremes and their Impacts on the Natural Physical Environment* din „*Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*” („Modificări ale fenomenelor climatice extreme și impactul acestora asupra mediului fizic natural” din „Gestionarea riscurilor de fenomene extreme și de dezastre în vederea dezvoltării adaptării la schimbările climatice”).

⁹ Centrul Comun de Cercetare, Comisia Europeană (2010), *Analysis of Natech risk reduction in EU Member States using a questionnaire survey* (Analiza reducerii riscurilor Natech în statele membre ale UE pe baza aplicării unui chestionar).

Asigurările private pot aborda o serie de preocupări asociate în materie de politică și pot contribui la sustenabilitatea finanțelor publice¹⁰. Asigurarea reprezintă unul dintre instrumentele gestionării riscurilor de dezastru, împreună cu prevenirea riscurilor, măsurile de pregătire și reacție: pe lângă partajarea riscurilor, un sistem funcțional de asigurare împotriva riscurilor de dezastru poate fi operațional la toate nivelurile ciclului de gestionare a riscurilor, de la identificarea și modelarea riscurilor, până la transferul riscului și recuperare. Asigurarea are un rol specific: aceasta nu previne pierderea de vieți omenești sau de bunuri, dar contribuie la reducerea impactului economic și facilitează recuperarea în urma dezastrului. Polițele de asigurare bine concepute pot funcționa, de asemenea, ca un instrument bazat pe piață, destinat descurajării comportamentelor riscante, promovării conștientizării riscurilor și integrării protecției împotriva dezastrului în deciziile economice și financiare.

2. PĂTRUNDEREA PE PIAȚĂ A ASIGURĂRILOR ÎMPOTRIVA DEZASTRELOR NATURALE

Dezastrurile naturale majore au efecte negative semnificative asupra activității economice atât în ceea ce privește impactul intermediar al acestora, cât și pe termen mai lung. În principal, pierderile neasigurate sunt cele care determină costurile macroeconomice ulterioare, în timp ce evenimentele asigurate în mod suficient sunt ne semnificative în termeni de pierderi de producție¹¹.

Cercetările analitice recente întreprinse de Centrul Comun de Cercetare indică faptul că, în prezent, pe baza datelor disponibile, există o rată scăzută de pătrundere pe piață a asigurărilor împotriva dezastrului în anumite state membre¹². Analiza subliniază faptul că riscul de inundații, furtună și seism variază, astfel cum era de așteptat, în rândul statelor membre. Cu toate acestea, pe baza datelor disponibile, există cazuri în care piețele de asigurări împotriva dezastrului nu par să facă față pe deplin riscurilor existente. Conform studiilor disponibile, în cazul furtunilor, ratele de pătrundere pe piață sunt ridicate în majoritatea statelor membre. Cu toate acestea, în cazul inundațiilor și al seismelor, ratele de pătrundere sunt ridicate numai în cazurile în care aceste riscuri sunt grupate cu alte tipuri de risc.

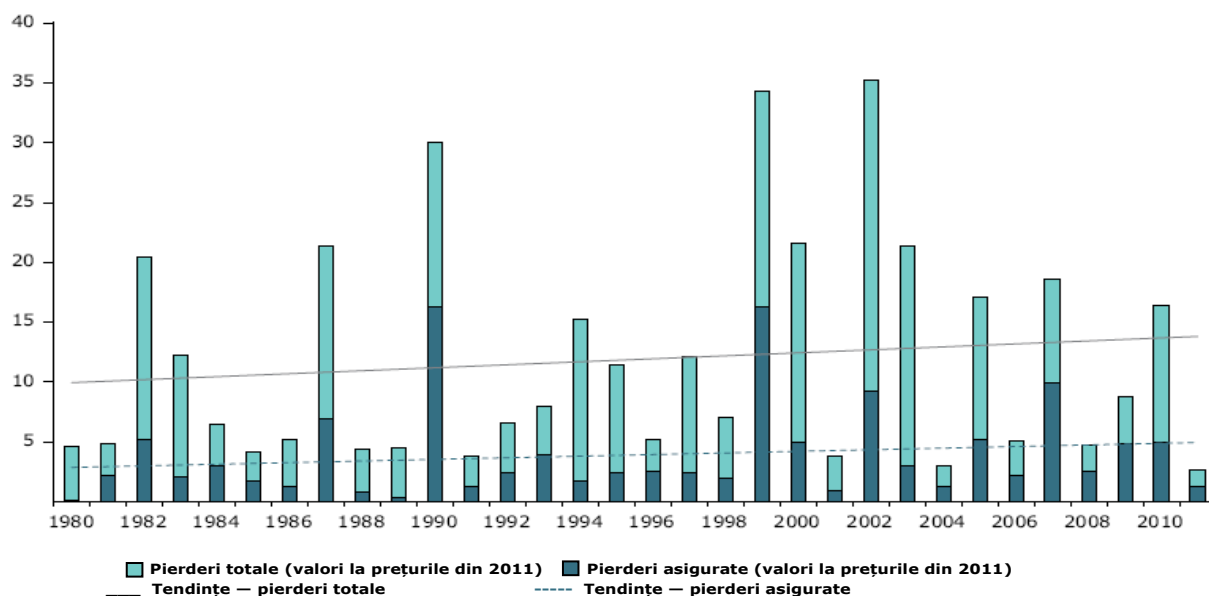
¹⁰ Fondul Monetar Internațional (2006), *Insuring Public Finances Against Natural Disasters—A Survey of Options and Recent Initiatives* (Asigurarea finanțelor publice împotriva dezastrului natural – Anchetă privind opțiunile și inițiativele recente), document de lucru WP/06/199 al FMI.

¹¹ Banca Reglementelor Internaționale (2012), *Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes* (Dezastru total? Noi dovezi cu privire la costurile macroeconomice ale catastrofelor naturale), document de lucru nr. 394 al Băncii Reglementelor Internaționale.

¹² Centrul Comun de Cercetare (2012).

Graficul 7: Dezastre naturale în statele SEE (1980-2011) – pierderi globale și pierderi asigurate

Miliarde EUR



Sursa: Agenția Europeană de Mediu, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report* (Schimbări climatice, impacturi și vulnerabilitate în Europa 2012. Raport pe bază de indicatori), Raportul AEM nr. 12/2012.

(1) Întrebări

- (1) Care este opinia dumneavoastră cu privire la rata de pătrundere a asigurărilor împotriva dezastrelor în Uniunea Europeană? Vă rugăm să oferiți detalii și date în sprijinul argumentelor dumneavoastră. Sunt necesare mai multe cercetări în vederea înțelegerii tuturor eventualelor lacune în ceea ce privește cererea și oferta de asigurări, precum și disponibilitatea și acoperirea asigurărilor?

2.1. Gruparea produselor

Asigurarea redistribuie și reduce riscul financiar asociat evenimentelor defavorabile prin partajarea costurilor fie între persoane, fie în timp. Asigurarea transferă riscurile individuale către un pool gestionat de către un asigurător. Prin gruparea sau mutualizarea riscurilor este posibilă reducerea costurilor dezastrelor în orice perioadă de timp dată.

Acoperirea oferită de piața de asigurări private este finanțată prin intermediul primelor, susținute de capitalul acționarilor pentru a întâmpina posibilele devieri de la pierderile estimate. Primele de asigurare reflectă pierderea estimată a persoanei asigurate, o marjă de incertitudine pentru domeniul respectiv al activității de asigurare, o taxă pentru capitalul acționarilor, un procent din costurile de încărcare, și anume, costurile administrative și alte costuri asociate încheierii de polițe de asigurare și profitul. Primele sunt investite pe piețele financiare, unde riscurile de investiție nu trebuie să fie corelate cu riscul de subscriere, sau sunt reasigurate pentru a se elimina o parte din riscul pool-ului. Astfel, asigurarea difuzează riscurile de pierderi economice în întreaga societate și între regiuni.

Trăsătura caracteristică a dezastrelor constă în faptul că acestea pot afecta numeroase proprietăți într-o zonă concentrată, în același moment: seismele se produc de-a lungul faliilor seismice, inundațiile au loc în zonele joase, iar furtunile vizează cel mai adesea zonele de

coastă. Acest fapt contrastează cu alte tipuri de riscuri împotriva cărora asigurarea proprietății oferă acoperire, cum ar fi furtul sau incendiul. Este puțin probabil, deși nu imposibil, ca un întreg cartier să fie jefuit în același timp.

Există două tehnici principale care permit asigurărilor să facă față riscurilor corelate. Prima este cea de extindere a fondului, astfel încât să fie foarte puțin probabil ca riscurile individuale să fie corelate într-o mare măsură prin intermediul oricărui dezastru potențial. O altă tehnică obișnuită este gruparea mai multor tipuri de pericole necorelate într-o singură poliță de asigurare, de exemplu, incendiu și inundații, furtună sau seism¹³. Deoarece fiecare pericol este independent de celălalt în cadrul poliței, gruparea acestora reduce riscurile acumulate ale oricăruia dintre ele.

Gruparea produselor reprezintă solidaritatea generală între consumatori. Prin urmare, aceasta este uneori introdusă printr-o extindere obligatorie a riscurilor simple precum incendiul sau asigurarea auto la acoperirea dezastrelor naturale. În mod ideal, sistemul ar trebui să recunoască faptul că anumite persoane asigurate nu prezintă riscuri sau prezintă riscuri foarte mici comparativ cu persoanele aflate în zone de risc, de exemplu prin reducerea primelor.

Întrebări

- (2) Ce acțiuni suplimentare ar putea fi avute în vedere în acest domeniu? Ar fi gruparea obligatorie a produselor o modalitate adecvată de creștere a acoperirii asigurării împotriva riscului de dezastru? Există alte modalități mai puțin restrictive, în afara grupării obligatorii a produselor, care ar putea constitui o modalitate adecvată de creștere a acoperirii asigurării împotriva riscului de dezastru?

2.2. Asigurarea obligatorie împotriva dezastrelor

Consumatorii nu sunt înclinați să se asigure împotriva unor riscuri a căror probabilitate de a-i afecta în mod individual este foarte mică. Persoanele fizice și întreprinderile subestimează de cele mai multe ori riscul real al unui dezastru în ceea ce le privește (miopia cu privire la riscuri) și nu sunt pregătite în mod corespunzător pentru a face față consecințelor financiare. Acestea se bazează pe rețelele sociale sau pe ajutoarele guvernamentale.

Un alt aspect îl poate constitui selecția adversă. Aceasta se referă la fenomenul din domeniul asigurărilor prin care grupurile de persoane care consideră că sunt expuse unui risc mai ridicat achiziționează polițe de asigurare într-o măsură mai mare, în timp ce persoanele care nu se consideră expuse unui risc atât de ridicat nu vor simți nevoia de a încheia polițe de asigurare. Selecția adversă este deosebit de problematică în asigurarea împotriva dezastrelor. Dacă doar persoanele cu un grad ridicat de expunere încheie asigurări, primele vor fi prohibitiv de costisitoare, iar fondul va fi prea mic pentru a face față dezastrelor deoarece nu există nicio rezervă din partea membrilor neafecțați din cadrul fondului.

Asigurarea obligatorie împotriva dezastrelor ar putea remedia aceste probleme. Aceasta are drept rezultat o rată mai mare de pătrundere pe piață și un grup extins de persoane asigurate.

¹³ Anexa A la prima Directivă privind asigurarea generală (73/239/CEE) introduce clasificarea riscurilor în mai multe clase de asigurare care determină, în special, domeniul de aplicare al licenței asigurătorului și liniile de produse ale acestuia. Clasa de asigurare nr. 8 „Incendiu și elemente naturale” se referă la daune sau la pierderi de bunuri provocate de riscuri individuale, și anume de incendiu, explozie, furtună, alte elemente naturale cu excepția furtunii, energie nucleară și surpare de teren. Clasa de asigurare nr. 9 „Alte daune ale bunurilor” se referă la orice daună sau pierdere a bunurilor provocată de grindină sau îngheț.

Acest fapt facilitează repartiția riscurilor și reduce costurile administrative per poliță, limitând, în același timp, ajutoarele publice *ex post*.

Întrebări

- (3) Există asigurări obligatorii împotriva dezastrelor în statele membre și care sunt acestea? Sunt în general aceste produse de asigurare combinate cu gruparea obligatorie a produselor sau cu obligația asigurătorilor de a oferi acoperire? Este asigurarea obligatorie împotriva dezastrelor însoțită de regulă de dreptul consumatorului de a nu opta pentru anumite riscuri de dezastru? Care sunt avantajele/posibilele dezavantaje? Ar fi utile acțiunile la nivelul UE în acest domeniu?

2.3. Pool-urile de asigurare împotriva dezastrelor

Pool-urile de asigurare împotriva dezastrelor pot extinde capacitatea de absorbție a riscurilor a pieței de asigurări. Acestea pot oferi acoperire împotriva expunerilor și riscurilor globale care sunt neasigurabile din cauza riscurilor morale, a dimensiunii reduse a pieței respective sau a costurilor excesive ale cererilor de despăgubire. Pot suplimenta sistemele cu grupări obligatorii de produse sau cu asigurări obligatorii.

Comisia a reînnoit, cu modificări, scutirea referitoare la pool-urile de co(re)asigurare din Regulamentul (UE) nr. 267/2010 de exceptare pe categorii în sectorul asigurărilor¹⁴. Aceasta a recunoscut faptul că partajarea riscurilor în cazul câtorva tipuri de riscuri, pentru care companiile de asigurări individuale sunt reticente sau incapabile să asigure întregul risc pe cont propriu, este esențială în vederea garantării posibilității acoperirii riscurilor respective în integralitatea lor.

Regulamentul permite cooperarea prin intermediul pool-urilor doar în anumite condiții. De asemenea, aceasta este limitată la acorduri care nu oferă întreprinderilor implicate posibilitatea de a elimina concurența cu privire la o parte considerabilă a produselor în cauză. Pool-urile care nu intră sub incidența regulamentului ca urmare a cotelor de piață semnificative nu sunt interzise, dar acestea trebuie să facă obiectul unei autoevaluări în conformitate cu normele de concurență, deoarece acestea pot implica beneficii care justifică scutiri în temeiul articolului 101 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

2.4. Autoritățile publice în calitate de (re)asigurători și (re)asigurători în ultimă instanță

Autoritățile publice pot fi implicate în calitate de asigurători sau pot sponsoriza pool-uri dispuse de stat de asigurare în caz de catastrofe. Astfel de programe de asigurare pot atenua presiunea politică de a aloca resurse guvernamentale substanțiale în urma unui dezastru natural. Cu toate acestea, cadrul trebuie să prevină problema riscului moral, de exemplu, deținătorii de polițe ar putea fi încurajați să se comporte într-un mod mai riscant din moment ce știu că vor fi acoperiți din resurse publice indiferent dacă se protejează dinainte sau nu.

Prin intermediul parteneriatelor public-privat, asigurătorii își pot pune la dispoziție expertiza și instrumentele (precum platformele de informare cu privire la riscuri) în vederea evaluării riscurilor, pot vinde polițe și, în anumite cazuri, pot oferi consultanță autorităților publice în

¹⁴ Regulamentul (UE) nr. 267/2010 al Comisiei din 24 martie 2010 privind aplicarea articolului 101 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene anumitor categorii de acorduri, decizii și practici concertate în sectorul asigurărilor (JO L 83, 30.3.2010, p. 1).

deciziile acestora de investiții. Asigurătorilor li se poate solicita, de asemenea, să ofere acoperire de asigurare pentru pierderile medii; autoritățile publice își limitează expunerea, iar asigurătorii suportă un nivel de risc adecvat capacității acestora.

De asemenea, autoritățile publice pot gestiona programe de reasigurare. Acestea pot solicita ca piața privată să preia și să plătească un procent de risc, și anume acordurile de cotă-parte.

Autoritățile publice pot acționa în calitate de (re)asigurători în ultimă instanță prin preluarea riscurilor care depășesc un anumit nivel al pagubelor provocate de dezastre, și anume reasigurarea stop pierdere. Această abordare îmbină capacitatea potențială de repartitie a riscurilor pe care o au autoritățile publice și capacitatea pieței de a aplica principiile de asigurare și, de asemenea, de a-și utiliza capacitatea administrativă, și anume colectarea primelor, comercializarea și gestionarea cererilor de despăgubire. Prin urmare, programele publice pot oferi acoperire pentru cele mai ridicate niveluri de risc, în timp ce piața privată reține câteva sau toate nivelurile inferioare de risc.

Întrebări

- (4) Cum ar putea fi concepute și finanțate programele de (re)asigurare de stat sau dispuse de stat astfel încât să se prevină problema riscului moral?

2.5. Asigurare climatică parametrică pe bază de indici și alte soluții inovatoare

2.5.1. Asigurarea climatică parametrică pe bază de indici

În conformitate cu schemele de asigurare climatică tradiționale, cum ar fi asigurarea locuinței sau asigurarea de răspundere civilă, compensarea aferentă asigurărilor se plătește în urma unei evaluări a pierderilor suferite de partea asigurată. În urma finalizării și aprobării evaluării pierderilor, partea asigurată primește o indemnizație de despăgubire.

Conform schemei de asigurare parametrică bazată pe indici, pierderile rezultate în urma unor fenomene meteorologice extreme sunt compensate atunci când un indice climatic predefinit deviază de la media istorică indiferent de pierderile reale. Acest tip de asigurare se bazează pe măsurarea unui indice obiectiv și independent corelat într-o mare măsură cu pierderile reale. Asigurarea parametrică de tip tradițional și cea bazată pe indemnizație pot fi combinate.

Valorificând lecțiile și experiența acumulată în urma diferitelor inițiative regionale¹⁵, asigurarea parametrică ar putea fi considerată o soluție atât pentru sectorul privat, cât și pentru cel public, de exemplu pentru infrastructura publică critică. Aceasta poate îmbunătăți accesibilitatea asigurărilor prin reducerea costurilor administrative deoarece nu include un proces de ajustare a cererilor de despăgubire. De asemenea, aceasta accelerează efectuarea plăților și poate fi asociată cu contracte de asigurare mai simple. Acoperirile parametrice pot contribui la reducerea asimetriilor informaționale dintre asigurători și clienți. Pe de altă parte, astfel de contracte prezintă un risc aferent bazei semnificativ, și anume plata aferentă cererii de despăgubire nu corespunde pierderilor reale suferite, iar deținătorii de polițe nu sunt în mod obligatoriu capabili să le evalueze.

Asigurarea este o cerință esențială pentru dezvoltare deoarece pierderile neasigurate pot extinde ciclul sărăciei și pot împiedica creșterea economică. În mod alternativ, în țările în curs de dezvoltare sunt elaborate instrumente simplificate de transfer al riscului precum produsele de micro-asigurare. De asemenea, programe de asigurare parametrică, sprijinite de către

¹⁵ De exemplu, Facilitatea caraibiană de asigurare împotriva riscurilor de catastrofe (*Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* sau CCRIF), Inițiativa de evaluare și de finanțare a riscului de catastrofe din Pacific (*Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing initiative* sau PCRAFI).

Comisie, au fost implementate în țări terțe expuse cu precădere la riscuri climatice și catastrofice precum secete, seisme și furtuni¹⁶.

2.5.2. Cercetări meteorologice

Complexitatea conceptului parametric și riscul aferent bazei pot constitui constrângeri semnificative în momentul extinderii unor astfel de scheme. Cercetările meteorologice trebuie să identifice indici viabili. Acestea pot fi extinse pentru o acoperire pe scară largă numai în condițiile în care există o acoperire sistematică a teritoriului cu stații meteorologice situate suficient de aproape de persoanele asigurate și de zonele de risc inventariate. Pe lângă prezența fizică a stațiilor meteorologice, este necesară colectarea, păstrarea, partajarea și arhivarea de date, precum și punerea lor rapidă la dispoziție în legătură cu evenimentele asigurate. Utilizarea de date obținute prin satelit în combinație cu analizele și previziunile numerice a condus deja la îmbunătățirea continuă a competențelor necesare pentru elaborarea previziunilor meteorologice.

În mod similar, pot fi explorate oportunitățile asociate indicilor bazați pe date obținute prin satelit care folosesc instrumente de teledetecție. Multe sectoare economice sunt sensibile la condițiile climatice, prin urmare, la o schimbare climatică. În consecință, beneficiile investițiilor în infrastructura climatică se vor extinde dincolo de dezvoltarea de produse de asigurare bazată pe indici în special pentru produsele forestiere și agricole. Comisia derulează în prezent consultări referitoare la viitoarea punere în aplicare a unui serviciu de monitorizare a schimbărilor climatice ca parte a Programului european de monitorizare a pământului (GMES)¹⁷.

2.5.3. Instrumente financiare emise pe polițe de asigurare

Instrumentele financiare emise pe polițe de asigurare precum obligațiunile pentru situații de catastrofă sau alte instrumente alternative de transfer al riscului pot fi considerate o modalitate eficientă de creștere a capacității de asigurare în caz de fenomene naturale catastrofale deosebit de grave cu o frecvență scăzută și foarte puțin probabile.

Pentru asigurători, reasigurători și afaceri, obligațiunile oferă protecție multianuală împotriva catastrofelor naturale cu un risc de credit al contrapartidei minim. Pentru investitori, acestea oferă potențialul de a-și diversifica și reduce riscul de portofoliu deoarece valorile implicite ale obligațiunii nu sunt corelate cu valorile implicite ale majorității celorlalte instrumente financiare.

Întrebări

- (5) Vedeți vreo dificultate, un obstacol sau o limitare în utilizarea informațiilor în vederea generării de asigurări parametrice? Care sunt factorii care ar putea spori promovarea și adoptarea de astfel de soluții de asigurare inovatoare?

3. CONȘTIENTIZAREA, PREVENIREA ȘI REDUCEREA RISCULUI DE DEZASTRE

Există o puternică conștientizare politică la nivelul Uniunii Europene cu privire la necesitatea de a dezvolta și de a implementa politici solide de gestionare a riscului de dezastre (DRM)

¹⁶ De exemplu, mecanismul mondial de asigurare bazat pe un indice stabilit de Banca Mondială.

¹⁷ Regulamentul (UE) nr. 911/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 septembrie 2010 privind Programul european de monitorizare a Pământului (GMES) și exploatarea sa inițială (2011-2013) (JO L 276, 20.10.2010, p. 1).

care să vizeze dezvoltarea rezistenței în fața dezastrelor și reducerea celor mai grave efecte¹⁸ ale acestora atât în interiorul Uniunii, cât și în acțiunile externe ale acesteia.

La nivel internațional, rezistența și reducerea riscului de dezastre au fost identificate ca o temă cheie în cadrul summit-urilor internaționale precum cel de la Rio privind dezvoltarea durabilă din 2012 sau inițiativele G20 privind gestionarea riscului de dezastre și dezvoltarea unui cadru metodologic destinat asistării guvernelor în dezvoltarea de strategii mai eficiente de gestionare a riscului de dezastre și, în special, a unor strategii financiare pe baza unei evaluări consolidate a riscurilor și a finanțării riscurilor¹⁹. Mai mult, procesul către un nou cadru internațional pentru reducerea riscurilor de dezastru (Cadrul pentru acțiune de la Hyogo post-2015) pune un accent deosebit pe aspectele privind finanțarea ale gestionării riscurilor de dezastru și pe costurile economice ale dezastrelor.

Gestionarea riscurilor prezentate de dezastrele naturale presupune o mai bună gestionare a expunerii la riscuri naturale prin planificarea urbană și a utilizării terenurilor. O politică de gestionare a dezastrelor trebuie să includă prevenirea, rezistența și reducerea vulnerabilității individuale și consolidarea ecosistemelor. În regiunile predispușe la riscuri, deținătorii de proprietăți vor trebui să investească și mai mult în măsuri de reducere a riscurilor asociate proprietății.

Gestionarea riscurilor de dezastru poate contribui la promovarea dezvoltării economice neperturbate și a prosperității:

- pe termen scurt, investițiile în gestionarea riscurilor pot constitui o modalitate de accelerare a acțiunilor destinate creșterii și creării de locuri de muncă (noi tehnologii, cercetare și dezvoltare, clădiri și infrastructură rezistente, instrumente financiare inovatoare);
- pe termen mediu, îmbunătățirea evaluării dezastrelor și creșterea rezistenței contribuie la axarea pe sustenabilitatea structurală a capitalului public și a celui privat și la îmbunătățirea stabilității macroeconomice prin reducerea impactului negativ al dezastrului natural și a celui provocat de om asupra creșterii și asupra bugetelor publice și private.
- într-o perspectivă pe termen lung, investițiile în gestionarea riscurilor prezintă o rată ridicată de rentabilitate și contribuie la dezvoltarea economică durabilă.

Evaluarea riscurilor (inclusiv analiza expunerii și a vulnerabilității) este o etapă importantă și fundamentală în vederea documentării gestionării riscurilor de dezastru și a procesului de planificare și în ceea ce privește alocarea resurselor financiare. Evaluările mai multor tipuri de riscuri care iau în considerare posibilele interacțiuni între riscuri și vulnerabilități pot contribui, de asemenea, la abordarea riscurilor corelate și a efectelor de domino.

Dezvoltarea rezistenței este un efort pe termen lung care trebuie integrat în cadrul politicilor și planurilor naționale: strategiile privind rezistența fac, de asemenea, parte din procesul de dezvoltare și contribuie la diferitele politici pe termen lung, în special cele referitoare la adaptarea la schimbările climatice și la securitatea alimentelor.

¹⁸ Comunicarea Comisiei „O abordare comunitară în privința prevenirii dezastrelor naturale și a celor provocate de om” (COM(2009)82 final); Concluziile Consiliului privind un cadru comunitar de prevenire a dezastrelor în UE (cea de a 2979-a reuniune a Consiliului, Bruxelles, 30 noiembrie 2009); și Comunicarea Comisiei „Strategia UE de sprijinire a reducerii riscului de dezastre în țările în curs de dezvoltare” (COM(2009) 84 final).

¹⁹ Cadrul metodologic al G20/OCDE privind evaluarea riscurilor de dezastru și finanțarea riscurilor.

3.1. Prețul asigurărilor – stimulent de piață în vederea promovării conștientizării, prevenirii și reducerii riscurilor

Autoritățile publice ar putea să absoarbă în continuare o mare parte din costurile asociate reducerii și ajutoarelor publice, continuând să despăgubească în mod substanțial victimele. Dar acest fapt va amplifica probabil dificultățile bugetare ale statelor și va încuraja dezvoltarea nedorită în zonele predispuse la riscuri. În mod alternativ, autoritățile publice ar putea să retragă resurse din acest domeniu, să controleze dezvoltarea în regiunile predispuse la riscuri și să se bazeze mai mult pe forțele de piață pentru a încuraja responsabilitatea individuală în ceea ce privește reducerea pierderilor și asigurarea împotriva acestora.

Asigurătorii pot oferi stimulente de piață pentru prevenirea riscurilor. Prețurile bazate pe risc pot motiva persoanele asigurate să adopte măsuri individuale de reducere a vulnerabilității proprietăților acestora. Dacă prima reflectă în mod corect nivelul de risc, fiind însoțită de reduceri corespunzătoare riscurilor pentru persoanele asigurate care investesc în reducerea pierderilor, aceasta îi va motiva să adopte măsuri de reducere a riscurilor. Cu toate acestea, de cele mai multe ori, pentru persoane fizice, costul reducerii *ex ante* a riscurilor nu este unul comparativ economic cu simpla asigurare împotriva riscului sau cu adoptarea de măsuri colective de prevenire a riscurilor. Dacă primele de asigurare ar reflecta riscurile reale, comportamentul deosebit de riscant ar fi prohibitiv de costisitor. Prin urmare rolul sectorului public și, respectiv, al celui privat în întreprinderea de acțiuni de prevenire a riscurilor ar trebui luate întotdeauna în considerare.

Conform jurisprudenței constante, asigurătorii au libertatea de a stabili cuantumul primelor de asigurare²⁰.

Prețurile bazate pe risc²¹ necesită un proces de subscriere complex. Acesta presupune un nivel ridicat de informare și implică costuri administrative suportate de către asigurători. Prețurile bazate pe risc pot descuraja persoanele în a locui în regiuni predispuse la riscuri sau în a necesita intervenții publice. Diferențierea primelor în funcție de riscuri implică, de asemenea, costuri administrative, dar ar putea evita viitoare cereri de despăgubire deoarece primele stimulează reducerea riscurilor de dezastru.

Cu toate acestea, prețurile bazate pe risc pot dezavantaja anumite grupuri expuse unui risc ridicat. Ar putea exista riscuri care nu pot fi asigurate sau riscuri care ar presupune un nivel inaccesibil al primei.

Responsabilitatea privată în ceea ce privește riscurile de dezastru ar putea, de asemenea, să joace un rol în furnizarea de stimulente de piață pentru măsurile individuale de prevenire a pierderilor și pentru descurajarea dezvoltării în zonele expuse unui risc ridicat. Se aduc în discuție aspectele fundamentale legate de echitate și solidaritate socială atunci când este atribuită responsabilitatea, mai ales în regiunile sărace și vulnerabile.

²⁰ Cauza C-59/01, Comisia/Italia [2003] Rec. I-1759. În cauza C-347/02, Comisia/Franța [2004] Rec. I-7557, Curtea clarifică faptul că un sistem în care asigurătorii au libertatea de a stabili cuantumul primei de bază este compatibil cu principiul stabilirii primelor de asigurare. În cauza C-518/06, Comisia/Italia [2009] Rec. I-3491, Curtea explică în continuare că, în cazul în care legislația națională delimitează un cadru tehnic în cadrul căruia asigurătorii trebuie să-și calculeze primele, o astfel de restricție a libertății de a stabili ratele nu este interzisă conform celei de-a treia Directive privind asigurarea generală 92/49/CEE.

²¹ Conform Centrului Comun de Cercetare (2012), primele bazate pe risc nu sunt adoptate pe scară largă, acestea fiind utilizate în mod sistematic doar în șase state membre în caz de inundații, în cinci state membre în caz de furtuni și în patru state membre pentru asigurarea împotriva seismelor.

Autoritățile publice pot decide impunerea utilizării unor prime de asigurare cu tarificare comună sau forfetară care are drept rezultat subvenționarea încrucișată de la persoanele care locuiesc în regiuni cu risc scăzut. Ratingul poate conduce la o creștere a ratei relative de utilizare în rândul consumatorilor din regiunile predispuse la riscuri. Cu toate acestea, o astfel de tarificare amplifică externalitățile în ceea ce privește exploatarea terenurilor: în cazul primelor forfetare persoanele asigurate nu plătesc pentru riscul pe care îl generează prin faptul că locuiesc în regiuni expuse. Toate amplasările permise reprezintă aceleași costuri de asigurare pentru gospodării. Prin combinarea solidarității cu restricții și standarde stricte în ceea ce privește construcțiile se corectează parțial internalizarea imperfectă a riscului, sporindu-se totodată și eficiența. Ratingul asigurării poate, de asemenea, să diferențieze zonele de risc ca o recunoaștere parțială a nivelurilor de risc diferite.

Întrebări

- (6) Ar putea prețurile bazate pe riscuri să motiveze consumatorii și asigurătorii să adopte măsuri de reducere și de gestionare a riscurilor? Impactul prețurilor bazate pe riscuri ar fi diferit dacă asigurarea împotriva dezastrelor ar fi obligatorie? În general, își ajustează asigurătorii în mod adecvat primele în urma punerii în aplicare a măsurilor de prevenire a riscurilor?
- (7) Există dezastre specifice pentru care ar trebui sugerate prime forfetare? Ar trebui însoțite primele forfetare de plafoane în ceea ce privește plățile?
- (8) Ce alte soluții ar putea fi oferite consumatorilor cu venituri mici care, în caz contrar, este posibil să nu poată beneficia de produsele de asigurare împotriva dezastrelor?

3.2. Contracte de asigurare împotriva dezastrelor pe termen lung

Riscurile de dezastru natural sunt, în principiu, acoperite prin contracte anuale. Contractele anuale oferă flexibilitate și posibilitatea de a alege; consumatorii pot opta periodic pentru alți asigurători sau produse concurente.

Un contract de asigurare pe termen lung cu o tarificare bazată pe risc transparentă și reduceri ale primelor în cazul reducerii riscurilor ar putea consolida stimulentele economice, făcând ca investițiile în reducerea riscurilor să fie avantajoase pentru ambele părți contractante (asigurător și asigurat). Un contract pe termen lung la un preț garantat sau la un preț cu condiții predefinite în ceea ce privește plafoanele de preț sau cu ajustări reglate în funcție de inflație ar putea oferi asiguraților siguranță financiară și contractuală. Acesta ar putea, de asemenea, să conducă la o scădere a costurilor administrative și de tranzacționare pentru ambele părți deoarece nu ar mai fi necesară renegocierea în fiecare an a contractelor.

Cu toate acestea, ar putea exista o mai mare nesiguranță și ambiguitate în ceea ce privește riscurile subiacente. Se pare că prima anuală de asigurare în cazul unui contract multianual este mai mare decât prima aferentă unui contract anual echivalent. Prin urmare, cerințele de capital și rentabilitatea capitalului solicitată de către investitori ar fi, de asemenea, mai mari. Pe de altă parte, în conformitate cu Directiva Solvabilitate II, contractele de asigurare pe termen lung cresc capitalul asigurătorului deoarece profitul estimat pe întreaga durată a contractului este recunoscut de la început.

În prezent, asigurătorii oferă asigurări de viață sau contracte de asigurare medicală pe termen lung. Cu toate acestea, încă nu este clar dacă asigurarea proprietății poate fi făcută pe termen lung, oferind în același timp acoperire la un preț acceptabil.

Întrebări

- (9) Este necesară promovarea contractelor de asigurare împotriva dezastrelor pe termen lung? Care ar fi avantajele/dezavantajele pentru asigurători și, respectiv, pentru persoanele asigurate?

3.3. Obligații de informare precontractuală și contractuală

Consumatorii trebuie să înțeleagă clar tipul de acoperire pe care îl dețin, modul în care va funcționa în cazul unui dezastru și faptul că polița lor intervine în cazul unui impact neobișnuit, nu pentru pierderile de zi cu zi. Cercetările recente efectuate de Centrul Comun de Cercetare sugerează faptul că clienții nu tind să încheie polițe de asigurare împotriva dezastrelor pentru fenomenele deosebit de grave și foarte puțin probabile²². Actuala situație financiară dificilă cu care se confruntă numeroase gospodării din mai multe state membre ar putea acționa, de asemenea, ca un factor de descurajare în achiziționarea de asigurări împotriva dezastrelor.

Spre deosebire de Directiva 2002/83/CE privind asigurarea de viață²³, prima, a doua și cea de-a treia Directivă privind asigurarea generală 73/239/CEE²⁴, 88/357/CEE²⁵ și 92/49/CEE²⁶ nu conțin nicio cerință privind informarea precontractuală și contractuală în cazul deținătorilor de polițe. Nici Directiva Solvabilitate II 2009/138/CE²⁷ nu include astfel de cerințe pentru riscurile aferente asigurării generale.

Prin urmare, în sectorul asigurărilor generale, obligațiile de informare care revin asigurătorilor în vederea protejării consumatorilor variază considerabil. Este esențial să se asigure creșterea nivelului de încredere al consumatorilor prin stabilirea de norme clare și eliminarea incertitudinilor juridice. O piață de asigurări cu consumatori bine informați forțează asigurătorii să concureze pentru atragerea și păstrarea acestora. Obligațiile armonizate de informare precontractuală și contractuală ar spori, de asemenea, încrederea consumatorilor și i-ar încuraja să efectueze achiziții în siguranță pe întreg teritoriul Uniunii Europene.

²² Centrul Comun de Cercetare (2012).

²³ Directiva 2002/83/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 noiembrie 2002 privind asigurarea directă de viață (JO L 345, 19.12.2002, p. 1).

²⁴ Prima Directivă a Consiliului 73/239/CEE din 24 iulie 1973 de coordonare a actelor cu putere de lege și actelor administrative privind inițierea și exercitarea activității de asigurare generală directă alta decât asigurarea de viață (JO L 228, 16.8.1973, p. 3).

²⁵ A doua Directivă a Consiliului 88/357/CEE din 22 iunie 1988 de coordonare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind asigurarea generală directă, alta decât asigurarea de viață, și de stabilire a dispozițiilor destinate să faciliteze exercitarea efectivă a libertății de a presta servicii și de amendare a Directivei 73/239/CEE (JO L 172, 4.7.1988, p. 1).

²⁶ Directiva 92/49/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 de coordonare a actelor cu putere de lege și actelor administrative privind asigurarea generală directă, alta decât asigurarea de viață și de amendare a Directivelor 73/239/CEE și 88/357/CEE (a treia directivă privind asigurarea generală) (JO L 228, 11.8.1992, p. 1).

²⁷ Directiva 2009/138/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 privind accesul la activitate și desfășurarea activității de asigurare și de reasigurare (Solvabilitate II) (JO L 335, 17.12.2009, p. 1).

Întrebări

(10) Credeți că este necesară armonizarea obligațiilor de informare precontractuală și contractuală la nivelul UE? În caz afirmativ, abordarea ar trebui să vizeze armonizarea completă sau minimă? Ce informații ar trebui incluse în angajament, de exemplu:

- natura riscurilor asigurate,
- măsuri de adaptare și de prevenire în vederea minimizării riscurilor asigurate,
- trăsături și beneficii (de exemplu, compensarea costurilor integrale de înlocuire sau amortizate, valoarea în timp a activelor),
- excluderi sau limitări,
- detalii privind notificarea unei cereri de despăgubire, de exemplu, dacă atât pierderea, cât și notificarea acesteia trebuie să se încadreze în perioada contractuală,
- cine și în ce măsură suportă costurile de investigare și de stabilire a pierderii,
- efecte contractuale în cazul neinformării corespunzătoare de către asigurator,
- căi de atac, costuri și proceduri în cazul exercitării dreptului de retragere,
- reînnoiri ale contractului,
- gestionarea plângerilor?

3.4. Clauzele și condițiile asigurărilor

Riscul moral corespunde unei modificări în comportamentul unei persoane care, odată asigurată, are mai puține stimulente în a preveni apariția unei pierderi, prin urmare, crește probabilitatea ca impacturile negative ale evenimentului asigurat să aibă loc. Acest fapt ar fi amplificat dacă nu ar exista un mecanism care să reflecte pierderile în primele ulterioare.

Pentru a reduce efectele riscului moral, sunt utilizate diferite clauze și excluderi de la asigurare – destinate să inducă un comportament axat pe reducerea riscurilor – ca parte a contractelor de asigurare.

Sumele deductibile sau franșizele obligă părțile asigurate să acopere ele însele o parte din pierderi deoarece o anumită sumă este dedusă din quantumul cererii de despăgubire. Motivele includerii acestora sunt legate de eliminarea cererilor cu valoare redusă. Coasigurarea reprezintă un acord prin care pierderea este împărțită între asigurat și asigurator pe o bază procentuală stabilită. Contractele pot include, de asemenea, limite ale acoperirii (fie o limită superioară, fie excluderea anumitor elemente vulnerabile, de exemplu, imobile vechi).

Angajamentele contractuale descrise mai sus pot depăși capacitatea, controlul sau responsabilitatea părții asigurate și ar putea să nu fie adecvate sau eficiente în a încuraja adoptarea de măsuri de reducere a riscurilor. De asemenea, dacă pentru a face față riscurilor adiționale de dezastru se face apel la creșterea sumelor deductibile, a franșizelor și a coasigurării, atunci ar putea fi afectate persoanele asigurate cu venituri mici care solicită despăgubiri pentru daune „nesemnificative”.

Întrebări

- (11) Se previne în mod eficient riscul moral prin sume deductibile, franșize, coasigurare și alte excluderi? Ce alte clauze și condiții ar putea fi adecvate în cazul asigurărilor împotriva dezastrelor, având în vedere că partea asigurată ar putea fi incapabilă să adopte măsuri eficiente de reducere a riscurilor împotriva unui dezastru?

3.5. Date, cercetări și informații

Înainte ca asiguratorii să ofere acoperire împotriva unui eveniment incert, trebuie identificate și cuantificate probabilitatea și consecințele acestuia. Dacă producerea unei anumite pierderi într-o anumită perioadă și regiune ar fi certă sau aproape certă, elementul de risc ar lipsi, prin urmare, acesta nu ar putea fi asigurat. De asemenea, evenimentele cu o frecvență extrem de scăzută pot fi considerate dificil de asigurat sau neasigurabile în totalitate deoarece este posibil ca asiguratorii să nu dispună de datele necesare unei evaluări corecte a riscurilor.

Asimetria informațională dintre asigurat și asigurator determină procesul de subscriere. Asiguratorii trebuie să obțină informații adecvate pentru a defini în mod corect grupurile de risc în vederea evitării selecției adverse. În cazul în care lipsesc informații adecvate referitoare la riscuri, este dificilă calcularea primelor pe baza riscurilor. Lipsa generală a datelor și ambiguitatea acestora reprezintă un obstacol în calea continuării dezvoltării asigurărilor împotriva dezastrelor.

O mai bună informare ar contribui la reducerea incertitudinii. Agențiile din sectorul public ar putea furniza părților interesate, inclusiv asiguratorilor, un acces convenabil la date fiabile și exacte referitoare la riscurile naturale trecute și viitoare, de exemplu sub forma datelor publice provenite de la birourile naționale de meteorologie, de la agențiile de gestionare a inundațiilor sau de la observatoarele în caz de dezastru.

Pentru cercetători și agențiile din sectorul public, cum ar fi agențiile de gestionare a inundațiilor, este important să aibă un acces îmbunătățit la tehnologiile și rețelele cheie, să dispună de personal calificat, precum și să aibă acces la date comparabile privind pierderile asigurate (și cele neasigurate) în urma dezastrelor care au avut loc în trecut. Acest lucru va contribui la îmbunătățirea cercetărilor referitoare la impacturile riscurilor naturale trecute și viitoare și poate contribui la ameliorarea strategiilor și acțiunilor de gestionare a riscurilor de dezastru, dezvoltate și implementate de agențiile din sectorul public. Datele agregate comparabile referitoare la pierderi care sunt colectate din sectorul de asigurări (inclusiv instrumentele de vizualizare sau platformele de informare cu privire la riscuri) pot fi, de asemenea, partajate cu agențiile din sectorul public, precum și cu sectorul privat în vederea îmbunătățirii evaluării riscurilor.

Și consumatorii întâmpină obstacole. Unul dintre acestea este reprezentat de informațiile deficitare sau de lipsa informațiilor – lipsa conștientizării riscurilor reale ar putea însemna faptul că riscurile percepute de o persoană diferă de riscurile reale. Multe persoane percep probabilitatea producerii unui dezastru care să le afecteze proprietatea ca fiind suficient de mică încât să nu poată justifica investiții în reducerea acesteia. În luarea de decizii care presupun costuri, consumatorii trebuie să ia în calcul potențialele beneficii ale investiției pe o perioadă mai lungă de timp. Informațiile privind riscurile într-un format ușor de citit, precum riscurile cartografiate sau informațiile privind riscurile pentru o anumită regiune sau o matrice a riscurilor sau o curbă a riscurilor indicând toate evenimentele posibile și probabilitatea producerii acestora, impacturile estimate și nivelul de expunere, pot educa și sensibiliza consumatorii. Informarea completă cu privire la riscurile climatice și cele meteorologice este,

prin urmare, necesară, deoarece permite investitorilor și consumatorilor includerea unor informații suplimentare în deciziile acestora de investiție și de achiziție. Pe lângă o mai bună informare și un acces mai bun la date, un nivel mai ridicat de standardizare a datelor (de exemplu, definiții comune) ar crește calitatea analizelor.

Platforma europeană pentru adaptarea la schimbările climatice (CLIMATE-ADAPT)²⁸ ar putea fi utilizată pentru a colecta informații privind sistemele de asigurări împotriva fenomenelor meteorologice sau abordările referitoare la evaluările riscurilor din statele membre, precum și pentru a pune la dispoziție aceste informații. O altă abordare ar consta în furnizarea acestor informații ca parte a unui pachet informativ global referitor la gestionarea dezastrelor.

Asigurătorii ar putea dezvolta orientări pentru factorii de decizie și pentru dezvoltatorii și managerii de proiecte cu privire la modul de utilizare a asigurărilor în vederea sprijinirii adaptării la dezastre și a gestionării acestora. Orientările ar putea include o descriere a modului de utilizare a asigurării în cadrul strategiei de gestionare a riscurilor, și anume, modalitatea de cuantificare și de definire a riscurilor care pot fi prevenite și modul de prevenire, precum și care dintre acestea ar putea fi asigurate într-un mod eficient din punct de vedere al costurilor. Acestea ar îmbunătăți eficiența economică de ansamblu a elaborării politicilor, a planificării și a gestionării proiectelor.

Întrebări

- (12) Cum ar putea fi îmbunătățite datele privind impacturile dezastrelor care au avut loc în trecut (de exemplu, prin utilizarea de formate standard, printr-un acces îmbunătățit la date și prin comparabilitatea datelor provenite de la asigurători și de alte organizații)?
- (13) Cum ar putea fi îmbunătățită cartografierea riscurilor de dezastru actuale și a celor proiectate/viitoare (de exemplu, prin actualele abordări ale UE în ceea ce privește cartografierea riscurilor de inundații în conformitate cu Directiva 2007/60/CE privind inundațiile²⁹, prin cooperarea în materie de protecție civilă³⁰ și prin promovarea de orientări ale UE în materie de riscuri³¹)?
- (14) Cum ar putea fi încurajate mai mult partajarea datelor, analiza riscurilor și metodele de modelare a riscurilor? Ar trebui făcute publice datele disponibile? Ar trebui UE să adopte măsuri în acest domeniu? Cum ar putea fi încurajat în continuare dialogul dintre sectorul de asigurări și factorii de decizie în domeniu?

3.6. Promovarea inițiativelor de finanțare a riscurilor ca parte a politicii UE de dezvoltare a cooperării

La nivel mondial, asigurările joacă un rol-cheie în asistarea țărilor și a regiunilor care sunt deosebit de vulnerabile în caz de dezastre în ceea ce privește crearea de mecanisme financiare de intervenție eficiente pentru a face față costurilor economice din ce în ce mai mari ale dezastrelor și șocurilor globale.

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

²⁹ Directiva 2007/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2007 privind evaluarea și gestionarea riscurilor de inundații (JO L 288, 6.11.2007, p. 27).

³⁰ Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind un mecanism al Uniunii de protecție civilă COM(2011)934 final.

³¹ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei „Orientări privind evaluarea și cartografierea riscurilor pentru gestionarea dezastrelor” [SEC(2010) 1626 final].

În țările în curs de dezvoltare sunt elaborate alte instrumente simplificate de transfer al riscului, precum produsele de micro-asigurare. De asemenea, programe de asigurare parametrică, sprijinite de către Comisie, au fost implementate în țări terțe care sunt deosebit de expuse riscurilor meteorologice și catastrofelor precum secetă, seisme și furtuni.

O atenție deosebită ar trebui acordată consolidării cooperării cu partenerii internaționali cheie (de exemplu, Banca Mondială, Societatea Financiară Internațională) și creșterii sprijinului extern acordat de Uniune țărilor în curs de dezvoltare pentru elaborarea de soluții inovatoare de finanțare a riscurilor prin asigurare, reasigurare sau obligațiuni pentru situații de catastrofă.

Comisia a propus recent dezvoltarea unui plan de acțiune referitor la acțiunile care urmează să fie luate în vederea sporirii rezistenței în țările în curs de dezvoltare, care să includă, de asemenea, abordări inovatoare ale gestionării riscurilor și care să intensifice bunele practici existente în domeniu³².

Întrebări

- (15) Cum poate Uniunea să ajute cel mai eficient țările în curs de dezvoltare în vederea gășirii de soluții pentru protecția financiară împotriva dezastrelor și a șocurilor și care ar trebui să fie acțiunile prioritare? Ce tipuri de parteneriate ar trebui încheiate în acest scop cu sectorul privat și cu instituțiile internaționale?

4. DEZASTRE PROVOCATE DE OM

Riscurile industriale evoluează la rândul lor nu numai datorită progreselor economice, ci și din cauza riscurilor naturale în plină evoluție. Riscurile și dezastrele naturale pot provoca accidente de tip „natech”. Dezastrele naturale și cele provocate de om pot fi combinate sau se pot agrava reciproc.

4.1. Răspunderea pentru mediul înconjurător și pierderile cauzate de accidentele industriale

Directiva 2004/35/CE privind răspunderea pentru mediul înconjurător³³ îi încurajează, însă nu îi obligă pe operatorii industriali să dețină garanții financiare adecvate în vederea reparării daunelor aduse mediului generate de activitățile acestora. Comisia ar putea reexamina opțiunea garanțiilor financiare obligatorii în cadrul revizuirii directivei a cărei adoptare este planificată pentru 2014, în coroborare cu Raportul întocmit de Comisie în temeiul articolului 18 alineatul (2) din Directiva 2004/35/CE privind răspunderea pentru mediul înconjurător³⁴. Cu toate acestea, directiva nu acoperă daunele aduse mediului cauzate de „un fenomen natural cu caracter excepțional, inevitabil și irezistibil”. De asemenea, directiva nu acoperă daunele aduse mediului cauzate de o acțiune prescrisă în scopul protejării împotriva unui dezastru natural.

Asigurarea reprezintă una dintre modalitățile de a obține securitate financiară. Cu toate acestea, de cele mai multe ori, produsele nu acoperă întreaga gamă de răspunderi prevăzute în

³² De exemplu, Facilitatea caraibiană de asigurare împotriva riscurilor de catastrofe (12,5 milioane EUR), și Mecanismul mondial de asigurare bazat pe un indice (24,5 milioane EUR).

³³ Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului (JO L 143, 30.4.2004, p. 56).

³⁴ Raport al Comisiei în temeiul articolului 14 alineatul (2) din Directiva 2004/35/CE privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului [COM(2010) 0581 final].

directivă, iar în realitate acestea nu oferă o acoperire nelimitată. De asemenea, rămâne în continuare dificil pentru asigurători să dezvolte produse specifice deoarece informațiile cu privire la incidentele cauzatoare de daune și costurile de reparare corespunzătoare nu sunt încă disponibile pe scară largă³⁵. De asemenea, este posibil ca operatorii industriali să nu fie conștienți de posibila amploare a pagubelor.

Întrebări

- (16) Care sunt cele mai importante aspecte care trebuie luate în considerare în conceperea garanției financiare și a asigurărilor în temeiul Directivei 2004/35/CE privind răspunderea pentru mediul înconjurător?
- (17) Există suficiente date și instrumente disponibile pentru a efectua o analiză integrată a riscurilor industriale relevante și emergente? Cum pot fi garantate disponibilitatea și partajarea datelor și transparența instrumentelor? Cum poate fi consolidată cooperarea dintre asigurători, întreprinderi și autoritățile competente pentru a îmbunătăți baza de cunoștințe legate de daunele și pierderile cauzate de accidentele industriale?

4.2. Asigurarea de răspundere civilă nucleară

Articolul 98 din Tratatul Euratom prevede faptul că statele membre trebuie ia „toate măsurile necesare pentru a facilita încheierea contractelor de asigurare cu privire la acoperirea riscului atomic”. Este necesară o coerență juridică la nivelul Uniunii Europene pentru a reduce riscul moral, a aborda aspectul protecției victimelor în diferite state membre, precum și impactul asupra funcționării pieței interne ca urmare a răspunderilor financiare diferite ale operatorilor nucleari, care ar putea conduce la o denaturare a concurenței.

În prezent, există numeroase norme diferite cu privire la răspunderea civilă nucleară în Uniunea Europeană. Majoritatea statelor membre din UE-15 își fundamentează dispozițiile pe Convenția de la Paris privind răspunderea civilă în domeniul energiei nucleare și pe Convenția suplimentară de la Bruxelles sub auspiciile Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE). Cu toate acestea, majoritatea statelor membre din UE-12 sunt parte la Convenția de la Viena privind răspunderea civilă pentru daunele nucleare sub auspiciile Agenției Internaționale pentru Energie Atomică (AIEA). Câteva state membre nu sunt parte la nicio convenție privind răspunderea nucleară. Prin urmare, Comisia a sugerat recent adoptarea unei abordări europene cu privire la regimurile de răspundere nucleară³⁶.

Asigurarea împotriva accidentelor nucleare este organizată, în prezent, prin pool-uri naționale de asigurare (sau printr-un pool al operatorilor naționali). Asigurătorii pot întâmpina dificultăți în asigurarea operatorilor nucleari peste anumite cantități limitate, pentru anumite categorii de daune (de exemplu, daunele aduse mediului) sau pentru perioade de prescriere îndelungate (de exemplu, 30 de ani pentru daunele la adresa vieții și a sănătății). Pool-urile naționale de asigurare sau cele ale operatorilor sunt, de asemenea, primul punct de contact pentru victimele unui accident nuclear.

³⁵ COM(2010) 0581 final și <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>.

³⁶ Comunicarea Comisiei „Energie 2020: strategie pentru o energie competitivă, durabilă și sigură” [COM(2010) 0639 final]; Comunicarea Comisiei privind raportul intermediar privind evaluările complexe de risc și securitate („testele de stres”) ale centralelor nucleare din Uniunea Europeană și activitățile conexe [COM(2011) 0784 final], Comunicarea Comisiei privind evaluările complexe de risc și securitate („testele de stres”) ale centralelor nucleare din Uniunea Europeană și activitățile conexe [COM(2012) 571 final].

În prezent, Comisia analizează în continuare acest aspect și va lansa o consultare publică pe această temă în scurt timp. Pe baza rezultatelor acestei analize, se va determina necesitatea adoptării de măsuri suplimentare, care să vizeze îmbunătățirea despăgubirilor acordate victimelor în caz de accidente nucleare, precum și reducerea diferențelor dintre cuantumurile asigurărilor contractate de centralele nucleare din diferite state membre.

4.3. Asigurarea de răspundere a operatorilor în domeniul activităților petroliere și gaziere offshore

Directiva 94/22/CE privind autorizarea hidrocarburilor³⁷ definește condițiile de acordare și de folosire a autorizațiilor pentru prospectarea, explorarea și extracția hidrocarburilor. Directiva introduce, de asemenea, cerințe obiective și nediscriminatorii privind capacitatea financiară pentru entitățile operatoare. Aceste cerințe stabilesc principiile generale pentru a asigura o concurență loială în faza de autorizare, însă nu pun accentul pe gestionarea riscurilor, siguranță sau protecția mediului. Prin urmare, Comisia a propus cerințe suplimentare privind gestionarea riscurilor, răspunderea pentru mediul înconjurător și capacitățile financiare ale deținătorilor de licențe și ale operatorilor³⁸.

Industria petrolieră și gazieră offshore a elaborat diferite opțiuni în ceea ce privește garantarea și demonstrarea unor capacități financiare suficiente și adecvate. Astfel de mecanisme îmbracă diferite forme de la asigurări private și individuale la mecanisme de siguranță precum sistemul *Offshore Pollution Liability Association (OPOL)*³⁹ din zona Atlanticului de Nord-Est. Consultările inițiale derulate cu industria petrolieră și gazieră offshore și cu asigurătorii din acest domeniu sugerează că nu există, în prezent, nicio opțiune care ar putea fi universal adecvată pentru toți operatorii petrolieri și gazieri. Se pare că produsele de asigurare din Uniunea Europeană⁴⁰ nu pot oferi acoperire pentru accidentele majore în valoare de miliarde de euro⁴¹. De asemenea, este posibil ca operatorii mari să privilegieze o asigurare individuală sau să-și poată permite o asigurare de acest tip prin intermediul unei entități captive, în timp ce operatorii mai mici ar putea fi limitați din punct de vedere financiar în a pune în aplicare o astfel de soluție.

Prin urmare, nu există o abordare universală cu privire la finanțarea riscurilor în acest sector. Soluțiile interne și externe oferite în prezent pentru acoperirea acestor tipuri de risc și a magnitudinii acestora sunt încă într-o etapă incipientă. Cu toate acestea, o serie de actori de pe piețele financiare și cele de asigurări se află într-un proces rapid de inovare. Rămân întrebările referitoare la caracterul adecvat și la oportunitatea acestor mecanisme, la modul în care va reacționa sectorul petrolier și gazier offshore și la modalitatea de utilizare a eventualelor produse de asigurare noi (de exemplu, produse specifice unor operațiuni). Puterea financiară a operatorului petrolier și gazier offshore este un vector-cheie în alegerea celor mai adecvate mecanisme. Indiferent de abordarea aleasă, soluția ar trebui să includă toate riscurile morale posibile și să garanteze aplicarea principiului „poluatorul plătește”.

³⁷ Directiva 94/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 1994 privind condițiile de acordare și folosire a autorizațiilor de prospectare, explorare și extracție a hidrocarburilor (JO L 164 , 30.06.1994, p. 3); a se vedea, de asemenea, http://ec.europa.eu/energy/oil/licensing_en.htm.

³⁸ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind siguranța activităților petroliere și gaziere offshore de prospectare, explorare și producție [COM(2011) 0688 final].

³⁹ <http://www.opol.org.uk/>.

⁴⁰ În Golful Mexic este în prezent disponibilă o acoperire a asigurării de până la 10 miliarde USD pentru scurgerile spontane de petrol. În alte părți ale lumii, asigurările tradiționale offshore oferă o acoperire de până la 1-2 miliarde USD.

⁴¹ Comisia realizează un studiu în care analizează oportunitatea creării unui fond pentru acoperirea răspunderii pentru mediul înconjurător și a pierderilor cauzate de accidente industriale.

Întrebări

- (18) Având în vedere specificul industriei petroliere și gaziere offshore, ce mecanisme de asigurare inovatoare ar putea fi adecvate? Există metode prin care sectorul de asigurări poate reduce incertitudinea referitoare la evaluarea riscurilor și la calcularea primelor? Care sunt informațiile care ar trebui să fie puse la dispoziție în mod public în vederea promovării dezvoltării de produse de asigurare pentru acoperirea accidentelor majore?

4.4. Drepturile la informare ale victimelor dezastrelor cauzate de om

Pierderile cauzate de dezastre naturale sunt acoperite prin asigurarea primei părți, în timp ce daunele cauzate de dezastrele provocate de om sunt acoperite prin asigurarea de răspundere civilă. Primul tip de asigurare este încheiat în mod normal de deținătorii individuali de proprietăți, iar cel de-al doilea, de către companiile industriale individuale.

Dacă partea asigurată devine răspunzătoare în raport cu un terț, în mod obișnuit partea terță prejudiciată ar putea contacta partea răspunzătoare, prin urmare, răspunderea respectivă ar fi acoperită de către asigurător. Gestionarea cererilor de despăgubire ar putea fi însă mai pragmatică: partea prejudiciată ar putea depune o cerere de despăgubire direct către asigurător. Pentru a face posibil acest lucru, partea prejudiciată ar trebui să dețină un drept de dezvoltare de informații în ceea ce privește asiguratul. Prin urmare, părților asigurate li s-ar putea solicita, prin lege, să furnizeze informații detaliate cu privire la asigurarea acestora.

În conformitate cu Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, orice persoană fizică sau juridică poate transmite autorității competente informații și observații referitoare la daunele aduse mediului în urma unui dezastru provocat de om și poate solicita acțiuni de reparare. Ulterior, autoritatea competentă informează aceste persoane cu privire la acțiunile întreprinse sau poate refuza întreprinderea de acțiuni, dar cu motivarea acestui fapt⁴². Astfel de informații și observații pot include date referitoare la costurile pagubelor, asigurarea disponibilă pentru finanțarea reparațiilor și așa mai departe. Directiva Seveso III 2012/18/UE⁴³ adoptată recent obligă operatorii să includă în rapoartele lor de securitate o descriere a tuturor măsurilor tehnice și a celor fără caracter tehnic relevante pentru reducerea impactului unui accident major. Ar putea fi incluse, de asemenea, informațiile privind asigurarea. Mai mult, directiva prevede punerea raportului de securitate la dispoziția publicului, la cerere.

Întrebări

- (19) Ar trebui dezvoltate părților terțe condițiile contractuale ale polițelor de asigurare de răspundere civilă în caz de dezastre provocate de om? În caz afirmativ, în ce mod?

5. AJUSTAREA PIERDERILOR

Activitățile și profesia evaluatorilor de pierderi sunt în prezent excluse din domeniul de aplicare a Directivei 2002/92/CE privind intermedierea de asigurări⁴⁴. Revizuirea propusă a

⁴² A se vedea articolul 12 din Directiva 2004/35/CE.

⁴³ Directiva 2012/18/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 iulie 2012 privind controlul pericolelor de accidente majore care implică substanțe periculoase, de modificare și ulterior de abrogare a Directivei 96/82/CE a Consiliului (JO L 197, 24.7.2012, p. 1).

⁴⁴ Directiva 2002/92/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 9 decembrie 2002 privind intermedierea de asigurări (JO L 9, 15.1.2003, p. 3).

directivei⁴⁵ le introduce în domeniul de aplicare a acesteia și stabilește o procedură simplificată de monitorizare.

Ajustarea pierderilor în urma unui dezastru presupune o acțiune rapidă și coordonată. Capacitatea de a trata rapid un număr substanțial de cereri de despăgubire și de solicitanți, dintre care mulți au suferit leziuni fizice, este esențială. Ajustarea pierderilor legate de dezastrul transfrontalieră provocate de om comportă o dimensiune suplimentară deoarece aceasta este obligația companiei de asigurare a persoanei răspunzătoare sau a reprezentanților acesteia care sunt, prin definiție, stabiliți pe teritoriul unui alt stat membru.

Întrebări

- (20) Există aspecte specifice ale ajustării pierderilor care ar putea beneficia în urma unui grad mai ridicat de armonizare? În caz afirmativ, care ar fi acestea? Există dificultăți practice în ceea ce privește activitatea transfrontalieră a evaluatorilor de pierderi?

6. OBSERVAȚII GENERALE

Întrebare

- (21) Prezentul document abordează aspectele specifice asociate prevenirii dezastrelor naturale și a celor provocate de om și asigurării împotriva acestora. A fost omis sau sub-reprezentat vreun alt aspect important? **În caz afirmativ, care ar fi acesta?**

7. CARE SUNT URMĂTORII PAȘI?

Comisia invită părțile interesate să prezinte observații cu privire la toate aspectele menționate în prezenta carte verde și să răspundă la oricare sau la toate întrebările de mai sus.

Pe baza rezultatelor acestei consultări, Comisia va decide cel mai bun mod de acțiune cu privire la aspectele evidențiate în prezenta carte verde, inclusiv măsuri legislative, dacă este cazul.

Răspunsurile primite vor fi disponibile pe site-ul web al Comisiei, dacă nu există cerințe specifice de confidențialitate, iar aceasta va publica o sinteză a rezultatelor consultării.

Părțile interesate sunt invitate să își trimită observațiile până la 30 iunie 2013 la următoarea adresă de e-mail: markt-consultation-disasterinsurance@ec.europa.eu.

⁴⁵ Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind intermedierea de asigurări (reformare) [COM(2012) 360 final].