



Strasbourg, 16.4.2013
COM(2013) 213 final

ZELENA KNJIGA

o zavarovanju pred naravnimi nesrečami in nesrečami, ki jih povzroči človek

ZELENA KNJIGA

o zavarovanju pred naravnimi nesrečami in nesrečami, ki jih povzroči človek

1. UVOD

Evropska unija je podobno kot veliko drugih svetovnih regij izpostavljena skoraj vsem vrstam naravnih nesreč. Takšne nesreče ne terjajo samo človeških življenj, ampak vsako leto povzročijo tudi večmilijardno škodo ter tako vplivajo na gospodarsko stabilnost in rast. Imajo lahko čezmejne vplive ter lahko ogrozijo cela območja v sosednjih državah. Tudi če so večje nesreče krajevno omejene, lahko pomenijo zelo veliko obremenitev za javne finance posameznih držav članic ter povzročijo notranja in zunanja neravnovesja, če škoda ni ustrezno krita. Zato je to vprašanje pomembno za državljane, podjetja in vlade v celotni Uniji.

Svet je leta 2010 pozval Komisijo, naj oceni možnosti Evropske unije, da s prenosom znanja, sodelovanjem ali financiranjem s semenskim kapitalom spodbudi in podpre večje kritje z ustreznimi zavarovalnimi storitvami proti nesrečam in trge prenosa finančnega tveganja ter regionalno združevanje zavarovanj, ter naj o tem pripravi poročilo¹. Komisija je nato organizirala konferenco o preprečevanju naravnih nesreč in zavarovanju pred njimi² ter opravila študijo o naravnih nesrečah: relevantnost tveganja in zavarovalno kritje v Evropski uniji³.

V tej zeleni knjigi, ki je spremni dokument k sporočilu „Strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam“, je izpostavljenih več vprašanj o primernosti in razpoložljivosti ustrezne zavarovalne zaščite v primeru nesreč. Njen namen je izboljšati ozaveščenost in oceniti, ali je lahko ukrepanje na ravni EU, s katerim naj bi se izboljšal trg zavarovanj pred nesrečami v Evropski uniji, primerno ali utemeljeno. Ta postopek bo na splošno prispeval tudi k povečanju zbirke znanja, spodbujanju zavarovanja kot instrumenta za obvladovanje nesreč ter s tem k okrepitvi splošne zavesti o preprečevanju in zmanjševanju tveganja nesreč, z njim pa bodo pridobljeni tudi dodatni podatki in informacije.

Na naslednjih grafih je prikazan pregled naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek, v Evropski uniji v zadnjih letih.

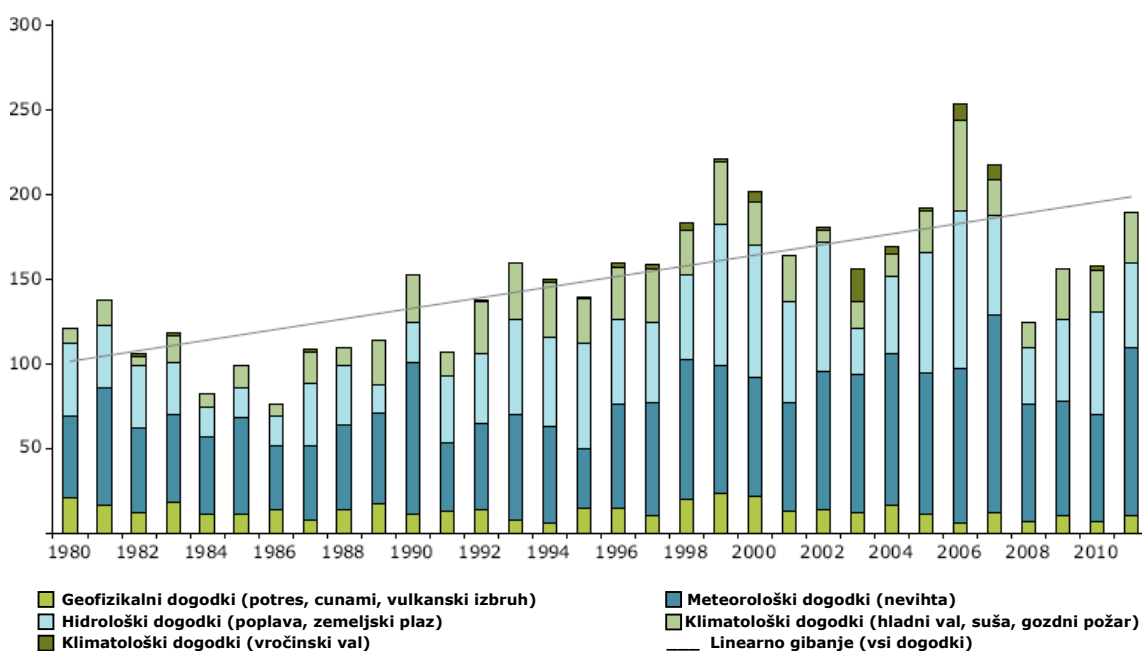
¹ Sklepi Sveta o inovativnih rešitvah za financiranje preprečevanja nesreč (3 043. zasedanje Sveta, Bruselj, 8. in 9. november 2010).

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

³ Skupno raziskovalno središče, Evropska komisija (2012), *Natural catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*.

Graf 1: naravne nesreče v državah EGP (1980–2011)

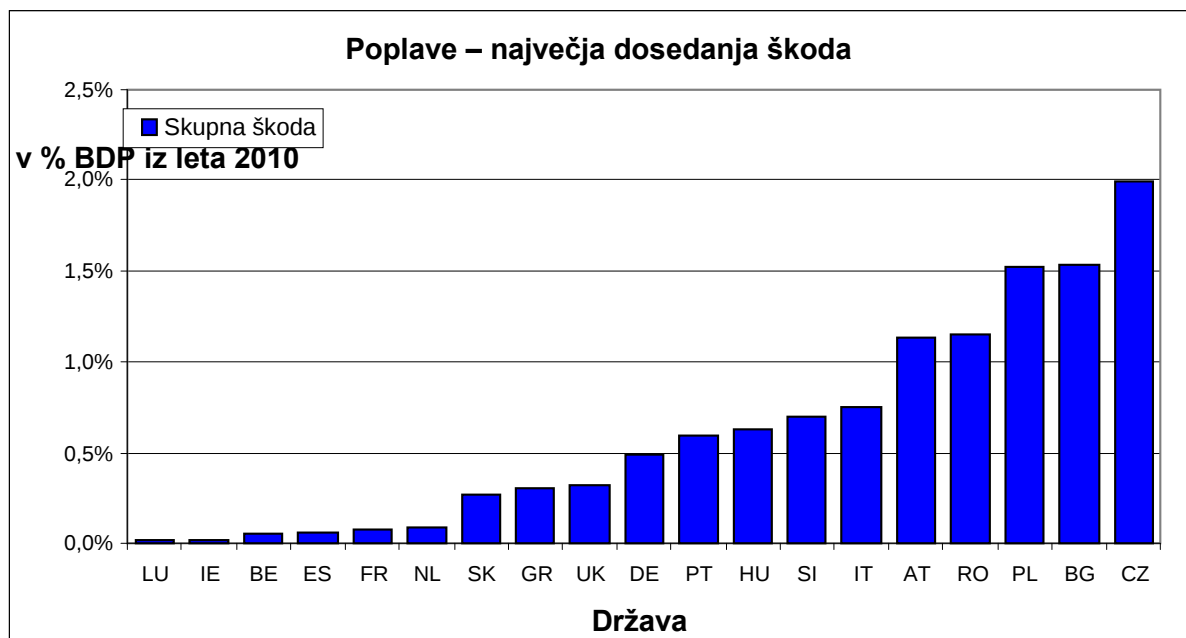
Število dogodkov



Vir: Evropska agencija za okolje, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, Poročilo Evropske agencije za okolje št. 12/2012.

Glavna tveganja za naravne nesreče v Evropi so nevihtne poplave, poplave rek in hudourniške poplave (npr. poplave v Združenem kraljestvu, na Irskem in v Romuniji leta 2012, poplave v celotni Evropi leta 2002, 2005 in 2010).

Graf 2: poplave – največja dosedanja škoda



Vir: Skupno raziskovalno središče, Evropska komisija (2012), *Natural catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, na podlagi razpoložljivih podatkov⁴.

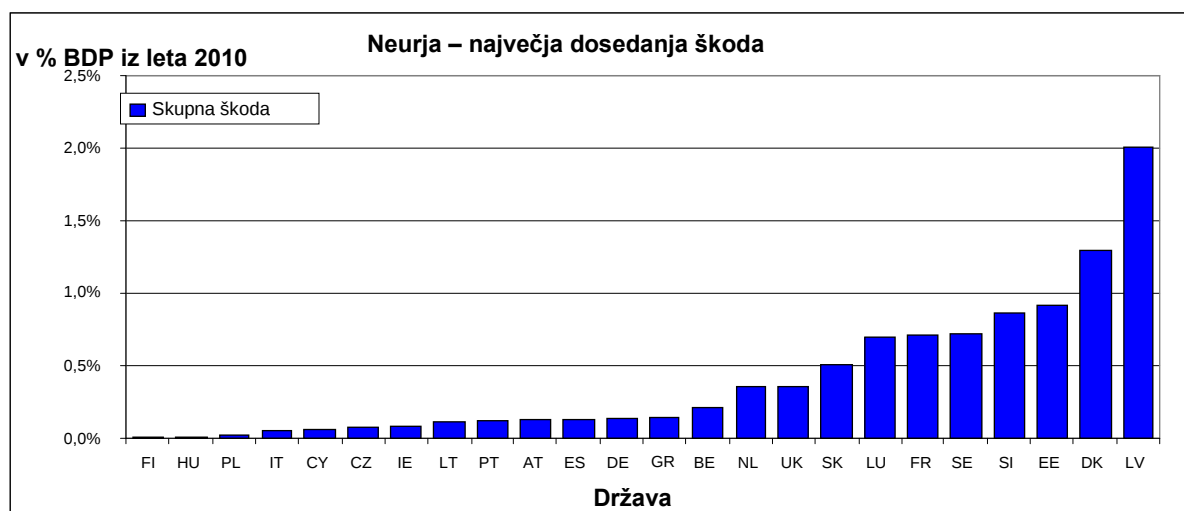
⁴

Po navedbah Skupnega raziskovalnega središča je glavni vir podatkov za skupno škodo zbirka podatkov Emergency Events Database (EMDAT). Vsebuje bistvene ključne podatke o pojavih in posledicah več

Države članice se morajo vsako leto spopadati tudi z gozdnimi požari. Vročinski val leta 2003 je bil najhujši zabeležen vročinski val v Evropi vsaj od leta 1500⁵.

Veliko škodo v evropskih državah so v zadnjih letih povzročila tudi zimska neurja in nevihte.

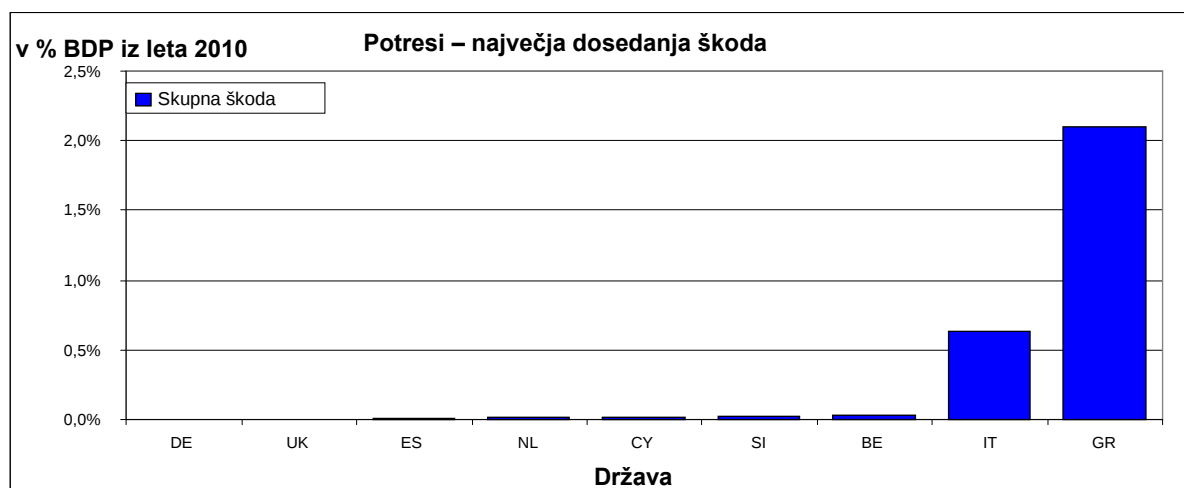
Graf 3: neurja – največja dosedanja škoda



Vir: Skupno raziskovalno središče, Evropska komisija (2012), *Natural catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, na podlagi razpoložljivih podatkov.

Potresa v L'Aquila leta 2009 in Emiliji-Romanji leta 2012 sta terjala smrtne žrtve, ponesrečenih je bilo veliko ljudi, uničenih pa je bilo tudi veliko stanovanjskih in gospodarskih objektov. Potresi v Evropi lahko sprožijo tudi cunamije (na primer v Messini leta 1908 ali v Lizboni leta 1755).

Graf 4: potresi – največja dosedanja škoda



Vir: Skupno raziskovalno središče, Evropska komisija (2012), *Natural catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, na podlagi razpoložljivih podatkov.

kot 18 000 večjih naravnih in tehnoloških nesreč na svetu od leta 1900 do zdaj. Vendar te informacije niso na voljo za vse evidentirane dogodke: v pridobljenem naboru podatkov so na primer gospodarske izgube na voljo za 318 dogodkov (poplave, neurja, potresi in suše) od 561 dogodkov, ki so bili evidentirani od leta 1990 do leta 2010.

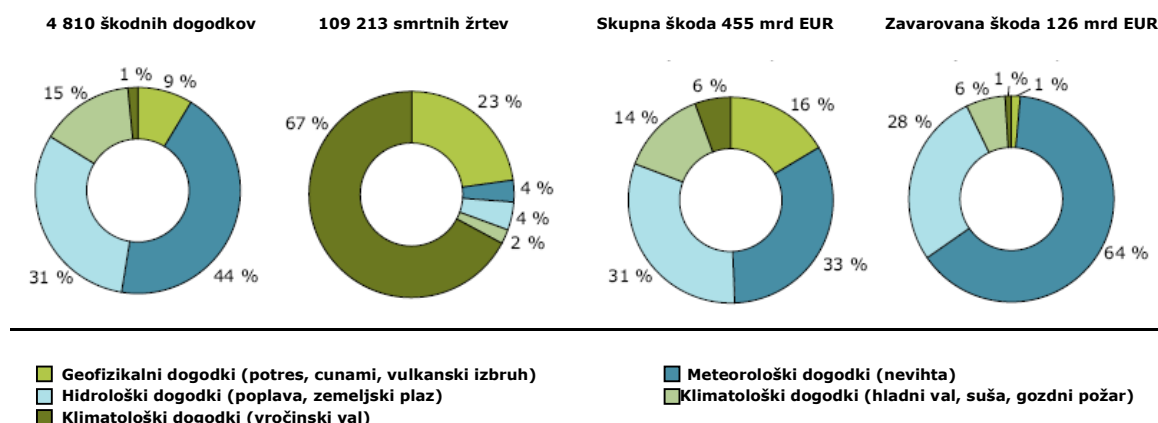
⁵

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

Vulkanski izbruh Eyjafjallajökulla marca 2010 je bil jasen dokaz za to, kako daljnosežne posledice ima lahko naravna nesreča. Izkušnje so pokazale, da ima lahko takšen nepričakovan dogodek dolgoročne in resne posledice za druge dele Evrope in sveta.

Gospodarska škoda zaradi naravnih nesreč v celotni Evropi je v obdobju 1980–2011 znašala skoraj 445 milijard EUR v vrednostih iz leta 2011. Približno polovica celotne škode je nastala zaradi nekaj večjih dogodkov, kot so bile nevihte Lothar leta 1999, Kyrill leta 2007 in Xynthia leta 2010, ter zaradi poplav v srednji Evropi leta 2002 in Združenem kraljestvu leta 2007. Stroški zaradi škode, ki nastane zaradi ekstremnih vremenskih dogodkov, so se v državah EGP z 9 milijard EUR, kolikor so znašali v 80. letih prejšnjega stoletja, v prvem desetletju dvajsetega stoletja povečali na več kot 13 milijard EUR (vrednosti so prilagojene inflaciji leta 2011)⁶.

Graf 5: naravne nesreče v državah EGP – škodni dogodki, smrtne žrtve in škoda (1980–2011)



Vir: Evropska agencija za okolje, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, Poročilo Evropske agencije za okolje št. 12/2012.

Zaradi podnebnih sprememb se bo povečalo uveljavljanje zavarovanj za kritje vedno pogostejših in izrazitih dogodkov. Zaradi podnebnih sprememb, demografskih razlogov, gostote prebivalstva, povečanja območij, izpostavljenih nesrečam, ter vedno večjega bogastva in vrednosti premoženja se povečujejo izpostavljenost in ranljivost premoženjskih sredstev ter obseg škode⁷. Medtem ko kratkoročen vpliv podnebnih sprememb na zavarovanje morda ne bo tako izrazit, lahko podnebne spremembe zlasti v sektorjih ali na področjih, na katerih se zavarovanja običajno ne uporabljajo, dolgoročno vplivajo na razpoložljivost in cenovno dostopnost zavarovanj. Morebitna škoda je zelo odvisna od sprememb v izpostavljenosti in ranljivosti. Na splošno se bo verjetnost večine vrst ekstremnih vremenskih dogodkov predvidoma znatno povečala⁸. Zaradi večjih tveganj zavarovanje na nekaterih območjih morda ne bo več na voljo ali ne bo več cenovno dostopno. Ker zavarovanje ne bo več na voljo, kar med drugim prispeva k ranljivosti, se lahko poveča občutljivost družbe, za države pa lahko to pomeni veliko finančno izpostavljenost.

⁶ Evropska agencija za okolje, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, Poročilo Evropske agencije za okolje št. 12/2012.

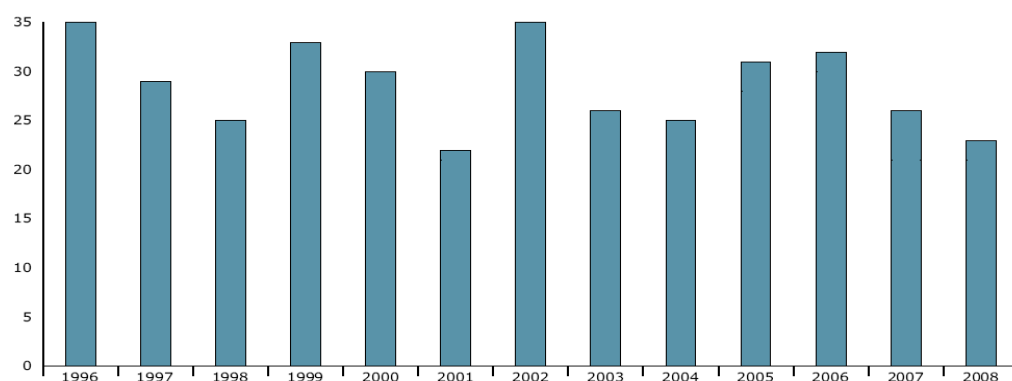
⁷ Medvladni odbor za podnebne spremembe (2012), *Changes in Climate Extremes and their Impacts on the Natural Physical Environment in Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*; Evropska agencija za okolje (2010), *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe, an overview of the last decade*.

⁸ Medvladni odbor za podnebne spremembe (2012), poglavje 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*.

Izjemne in čezmejne vplive imajo lahko tudi nesreče, ki jih povzroči človek, na primer industrijske nesreče z nevarnimi snovmi (tj. nesreča v Mehiškem zalivu pri črpanju nafte na morju leta 2010, izlitje aluminija v Ajki na Madžarskem leta 2011). Poleg tega lahko zaradi naravnih nevarnosti in nesreč, na primer udara strele, nizke temperature ali potresov, pride do nesreč, ki jih povzroči človek („NATECH“ – naravne nevarnosti, ki povzročijo tehnološke nesreče, angl. *Natural Hazard Triggering Technological Disasters*), kot so izpusti v ozračje, razlitje tekočin ali požari⁹ (tj. jedrska nesreča v Fukušimi na Japonskem leta 2011). Takšne zapletene nesreče NATECH so lahko pogostejše zaradi bolj pogostih ekstremnih naravnih dogodkov ter bolj zapletenih in medsebojno odvisnih industrijskih sistemov.

Graf 6: industrijske nesreče v državah EGP, evidentirane v sistemu poročanja o večjih nesrečah

Sporočene nesreče



Vir: Evropska agencija za okolje, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*, Tehnično poročilo Evropske agencije za okolje št. 13/2010.

Zasebno zavarovanje lahko rešijo veliko težav in prispevajo k vzdržnim javnim financam¹⁰. Zavarovanje je skupaj z ukrepi za preprečevanje tveganj, pripravljenost in odzivanje nanje eden od instrumentov za obvladovanje tveganja nesreč: delujoč sistem zavarovanja tveganj ob nesrečah, ki presega delitev tveganja, se lahko uporablja na vseh ravneh cikla obvladovanja tveganja, tj. od opredelitve tveganja in modeliranja tveganj do prenosa tveganja in obnove. Zavarovanje ima posebno vlogo: čeprav ne preprečuje izgube življenj ali škode na premoženju, prispeva k zmanjšanju gospodarskega vpliva in olajša obnovo po nesrečah. Poleg tega se lahko dobro zasnovane zavarovalne police uporabljajo kot tržni instrument, ki omejuje tvegano ravnanje, prispeva k ozaveščanju o tveganjih ter vključitvi zaščite pred nesrečami v gospodarsko in finančno odločanje.

2. PRODOR ZAVAROVANJ PRED NARAVNIMI NESREČAMI NA TRG

Večje naravne nesreče znatno negativno vplivajo na gospodarsko dejavnost tako srednjeročno kot tudi dolgoročno. Posledični makroekonomski stroški se povečajo zlasti zaradi nezavarovane škode, medtem ko so ustrezno zavarovani dogodki glede izgubljenega učinka zanemarljivi¹¹.

⁹ Skupno raziskovalno središče, Evropska komisija (2010), *Analysis of Natech risk reduction in EU Member States using a questionnaire survey*.

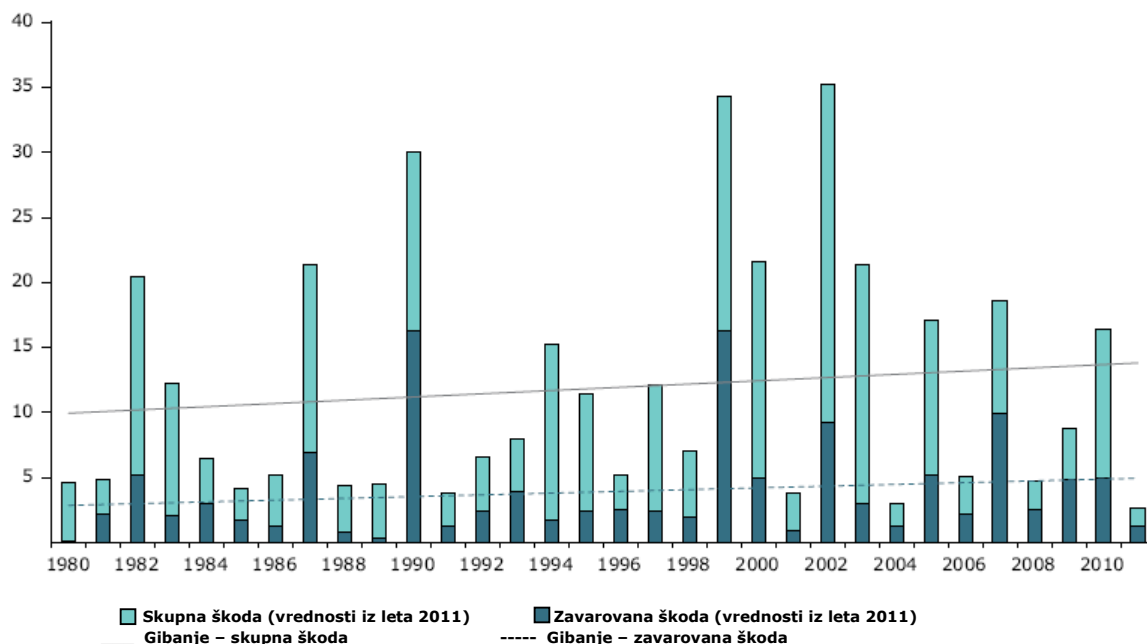
¹⁰ Mednarodni denarni sklad (2006), *Insuring Public Finances Against Natural Disasters—A Survey of Options and Recent Initiatives*, Delovni dokument Mednarodnega denarnega sklada WP/06/199.

¹¹ Banka za mednarodne poravnave (2012), *Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes*, Delovni dokument Banke za mednarodne poravnave št. 394.

V nedavni analizi, ki jo je opravilo Skupno raziskovalno središče, je bilo na podlagi razpoložljivih podatkov ugotovljeno, da je sedanja stopnja prodora zavarovanj pred nesrečami na trg v nekaterih državah članicah nizka¹². V analizi je izpostavljeno, da je tveganje poplav, neviht in potresov v državah članicah kot pričakovano različno. Vendar pa je iz razpoložljivih podatkov razvidno, da trgi zavarovanj pred nesrečami v nekaterih primerih ne uspejo v celoti kriti obstoječih tveganj. Glede na razpoložljive raziskave so stopnje prodora v primeru neviht v večini držav članic visoke. Za poplave in potrese pa so stopnje prodora visoke le, kadar so ta tveganja združena z drugimi tveganji.

Graf 7: naravne nesreče v državah EGP (1980–2011) – skupna in zavarovana škoda

V milijardah EUR



Vir: Evropska agencija za okolje, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, Poročilo Evropske agencije za okolje št. 12/2012.

(1) Vprašanja

- (1) Kaj menite o stopnji prodora zavarovanj pred nesrečami na trg v Evropski uniji? Navedite podrobnosti in podatke, s katerimi boste utemljili svoje trditve. Ali so potrebne dodatne raziskave, da bi razumeli morebitne vrzeli pri ponudbi zavarovanj in povpraševanju po njih, razpoložljivosti zavarovanj in zavarovalnem kritju?

2.1. Združevanje produktov

Z zavarovanjem se prerazporedi in zmanjša finančno tveganje, povezano s škodnimi dogodki, tako, da se stroški razdelijo med posameznike ali skozi določeno časovno obdobje. Z zavarovanjem se posamezna tveganja prenesejo v pool, ki ga upravlja zavarovatelj. S povezovanjem ali združevanjem tveganj se lahko zmanjšajo stroški nesreč v določenem obdobju.

Kritje, ki ga zagotavlja trg zasebnih zavarovanj, se zagotavlja s premijami, pri čemer se za odpravljanje morebitnih odstopanj od pričakovane škode dodatno zagotovi delniški kapital.

¹² Skupno raziskovalno središče (2012).

Pri zavarovalnih premijah so upoštevani pričakovana škoda zavarovanca, stopnja negotovosti za posamezno vrsto zavarovanja, strošek delniškega kapitala, delež dodatnih stroškov, tj. upravnih in drugih stroškov, nastalih s sklenitvijo zavarovalnih polic, in dobiček. Zavarovatelj vlaga premije na finančnih trgih, na katerih naložbena tveganja ne smejo biti povezana s tveganji iz zavarovalne pogodbe, ali jih pozavaruje ter tako iz poola izključi del tveganja. Na ta način se z zavarovanjem razprši tveganje gospodarske izgube v družbi in po regijah.

Za nesreče je značilno, da lahko povzročijo veliko premoženjsko škodo na omejenem območju: potresi nastajajo ob potresnih prelomih, poplave nastajajo na nižje ležečih območjih, nevihte pa so zelo pogoste ob obalah. Prav zato se zadevna tveganja razlikujejo od drugih tveganj, ki jih krije premoženjsko zavarovanje, kot sta kraja ali požar. Možnost, da bi bilo vlomljeno v stavbe v celotni soseski, je malo verjetna, čeprav ni nemogoča.

Najpomembnejša načina za vključitev povezanih tveganj v zavarovanje sta: prvi način je razširitev poola, da se zagotovi nizka verjetnost, da bi bila posamezna tveganja tesno povezana pri vsaki morebitni nesreči. Pri drugem običajnem načinu gre za združevanje različnih nepovezanih tveganj v eno zavarovalno polico, npr. požar in poplava, nevihta ali potres¹³. Ker so tveganja v polici med seboj neodvisna, se z združevanjem zmanjša skupno tveganje posamezne nevarnosti iz police.

Združevanje produktov pomeni splošno solidarnost potrošnikov. Zato se združevanje produktov včasih izvede z obvezno razširitvijo preprostih tveganj, kot je požarno zavarovanje ali zavarovanje motornega vozila, na kritje za naravne nesreče. Zaželeno je, da je v zavarovalnem sistemu priznано, da nekateri zavarovanci ne predstavljajo tveganja ali le majhno tveganje v primerjavi z zavarovanci na območjih tveganja, pri čemer je to upoštevano na primer v obliki znižanja premije.

Vprašanja

- (2) Kakšni dodatni ukrepi bi lahko bili predvideni na tem področju? Ali bi bilo obvezno združevanje produktov ustrezen način za povečanje zavarovalnega kritja v primeru nesreč? Ali poleg obveznega združevanja produktov obstajajo drugi manj omejujoči ukrepi, s katerimi bi lahko ustrezno povečali zavarovalno kritje v primeru nesreč?

2.2. Obvezno zavarovanje pred nesrečami

Potrošniki morda ne želijo skleniti zavarovanja za tveganja, ki so zanje malo verjetna. Prebivalstvo in podjetja pogosto podcenjujejo dejansko tveganje nesreče (kratkovidnost glede nesreč) in niso ustrezno pripravljeni na finančne posledice. Pri tem se zanašajo na družbena omrežja ali državno pomoč.

Obravnavati je treba tudi vprašanje napačne izbire. Napačna izbira je pojav v zavarovalništvu, pri katerem skupine ljudi, ki menijo, da so bolj ogrožene, sklenejo obsežno zavarovanje, medtem ko osebe, ki naj bi bile manj ogrožene, menijo, da sklenitev zavarovanja ni potrebna. Napačna izbira je zaskrbljujoča zlasti na področju zavarovanja pred nesrečami. Če zavarovanje sklenejo le osebe z visoko izpostavljenostjo, je premija izredno visoka in pool ni

¹³ V točki A Priloge k prvi direktivi o nepremoženjskem zavarovanju (73/239/EGS) so tveganja razvrščena v različne zavarovalne vrste, ki določajo zlasti obseg dovoljenja za opravljanje zavarovalnih poslov in skupine produktov. Zavarovalna vrsta št. 8 „Požar in elementarne nesreče“ pomeni škodo ali izgubo premoženja zaradi posameznih tveganj, tj. požara, eksplozije, nevihte, drugih elementarnih nesreč razen neviht, jedrske energije ter pogreznosti in drsenja tal. Zavarovalna vrsta št. 9 „Druga škoda na premoženju“ vključuje vsakršno škodo ali izgubo premoženja zaradi toče ali pozebe.

dovolj velik, da bi obvladal nesreče, saj nima rezerve, ki bi jo zagotavljali neprizadeti člani poola.

Te težave bi lahko odpravili z obveznim zavarovanjem pred nesrečami. To bi prispevalo k znatnemu prodoru na trg in obsežnemu poolu zavarovancev. S tem bi olajšali razpršitev tveganja in zmanjšali upravne stroške na polico ter hkrati omejili naknadno državno pomoč.

Vprašanja

- (3) Ali je v državah članicah na voljo obvezno zavarovanje pred nesrečami in če da, katero? Ali so ti zavarovalni produkti običajno povezani z obveznim združevanjem produktov ali obveznostjo zavarovateljev do zagotovitve kritja? Ali je z obveznim zavarovanjem pred nesrečami običajno povezana pravica potrošnika, da izključi nekatera tveganja nesreče? Katere so prednosti/možne pomanjkljivosti? Ali bi bili ukrepi EU na tem področju koristni?

2.3. Zavarovalni pooli za nesreče

Z zavarovalnimi pooli za nesreče se lahko poveča zmogljivost prevzemanja tveganja na trgu zavarovanj. Z njimi se lahko zagotovi kritje za skupno izpostavljenost in tveganja, ki jih zaradi moralnega tveganja, majhnosti zadevnega trga ali prekomernih stroškov za povračila ni mogoče zavarovati. Pooli lahko nadomestijo sisteme z obveznim združevanjem produktov ali obveznim zavarovanjem.

Komisija je s spremembami obnovila izjemo za sozavarovalne poole (pozavarovanja) v uredbi o skupinskih izjemah za zavarovalni sektor (267/2010¹⁴). Priznala je, da je delitev tveganja za nekatere vrste tveganj, za katera posamezne zavarovalnice same ne želijo ali ne morejo zavarovati celotnega tveganja, bistvena, da se zagotovi kritje vseh zadevnih tveganj.

Uredba omogoča sodelovanje v poolih le pod nekaterimi pogoji. Poleg tega je sodelovanje omejeno na sporazume, ki zadevnim podjetjem ne dajejo možnosti za izključitev konkurence pri znatnem delu zadevnih produktov. Pooli, za katere se zaradi velikih tržnih deležev Uredba ne uporablja, niso prepovedani, vendar je zanje zaradi njihovih morebitnih koristi potrebna samoocena, da se utemelji izjema iz člena 101(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

2.4. Države kot (po)zavarovatelji in zadnji možni (po)zavarovatelji

Javni organi so lahko vključeni kot zavarovatelji ali imajo vlogo sponzorja pri zavarovalnih poolih za nesreče s pooblastilom države. S takšnimi programi zavarovanja se lahko zmanjša politični pritisk, da mora država po naravni nesreči nameniti znatna državna sredstva. Vendar je treba pri tem odpraviti težavo moralnega tveganja, kar pomeni, da bi lahko nosilci zavarovanja ravnali bolj tvegano, ker bi vedeli, da bodo prejeli javna sredstva ne glede na to, ali se zavarujejo vnaprej ali ne.

Zavarovatelji lahko prek javno-zasebnih partnerstev zagotovijo strokovno znanje in orodja (na primer platforme za obveščanje o tveganjih) za ocenjevanje tveganj, prodajajo police in v nekaterih primerih svetujejo vladam pri naložbenih odločitvah. Od zavarovateljev se lahko tudi zahteva, da krijejo srednje veliko škodo, s čimer bi država omejila svojo izpostavljenost, zavarovatelji pa prevzamejo stopnjo tveganja glede na svoje zmogljivosti.

¹⁴

Uredba Komisije (EU) št. 267/2010 z dne 24. marca 2010 o uporabi člena 101(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije za nekatere skupine sporazumov, sklepov in usklajenih ravnanj v zavarovalniškem sektorju (UL L 83, 30.3.2010, str. 1).

Poleg tega lahko države upravljajo programe pozavarovanja. Od zasebnega trga lahko s kvotnimi pogodbami zahtevajo, da prevzame in krije del tveganja.

Države so lahko zadnji možni pozavarovatelji tudi tako, da prevzamejo tveganja nad določeno stopnjo škode, tj. pozavarovanje presežka izgube. Pri tem pristopu se združita potencialna zmogljivost države glede razpršitve tveganja ter zmožnost trga glede uporabe načel na področju zavarovalništva in uporabe upravne zmogljivosti, tj. pobiranje premij, trženje in reševanje zahtevkov. Tako lahko javni programi zagotovijo kritje na najvišji stopnji tveganja, zasebni trg pa še naprej skrbi za del nižjih stopenj tveganja ali vse zadevne stopnje.

Vprašanja

- (4) Kako je mogoče načrtovati in financirati državne programe (po)zavarovanja pred nesrečami ali takšne programe s pooblastilom države, da se odpravi težava moralnega tveganja?

2.5. Parametrično, indeksirano zavarovanje za primer slabih vremenskih razmer in druge inovativne rešitve

2.5.1. Parametrično, indeksirano zavarovanje za primer slabih vremenskih razmer

V tradicionalnih zavarovalnih shemah, ki vključujejo tudi vreme, kot je premoženjsko zavarovanje ali zavarovanje odgovornosti, se zavarovalnina izplača po oceni škode zavarovanca. Po zaključeni oceni škode in dogovoru o njej se zavarovancu izplača odškodnina.

V parametrični, indeksirani zavarovalni shemi se škoda, ki nastane zaradi ekstremnih vremenskih dogodkov, povrne ne glede na dejansko škodo, če vnaprej določen vremenski indeks odstopa od preteklega povprečja. Ta vrsta zavarovanja temelji na merjenju objektivnega in neodvisnega indeksa, ki je tesno povezan z dejansko škodo. Tradicionalno zavarovanje, ki temelji na odškodnini, in parametrično zavarovanje se lahko združita.

Parametrično zavarovanje temelji na spoznanjih in izkušnjah z različnimi regionalnimi pobudami¹⁵, zato lahko predstavlja rešitev za zasebni in javni sektor, npr. za kritično javno infrastrukturo. Z zmanjšanjem upravnih stroškov lahko izboljša cenovno dostopnost zavarovanja, ker ne vključuje procesa prilagoditve zahtevkov. Prav tako so izplačila hitrejša in zavarovalne pogodbe enostavnejše. Parametrična kritja lahko prispevajo k zmanjšanju informacijske nesorazmernosti med zavarovatelji in strankami. Po drugi strani take pogodbe predstavljajo pomembno bazično tveganje, tj. izplačilo zahtevka ne ustreza dejanski nastali škodi in ni nujno, da jo imetniki police lahko ocenijo.

Zavarovanje je ključen pogoj za razvoj, saj lahko nezavarovana škoda poveča krog revščine in ovira gospodarsko rast. Države v razvoju razvijajo nadomestna, poenostavljena orodja za prenos tveganja, kot so mikrozavarovalni produkti. Parametrični programi zavarovanja, ki jih podpira Komisija, se izvajajo tudi v tretjih državah, ki so še posebej izpostavljene vremenskim tveganjem in tveganjem za nastanek nesreč, kot so suše, potresi in nevihte¹⁶.

2.5.2. Meteorološke raziskave

Zapletenost parametričnega načrtovanja in bazičnega tveganja lahko znatno omejuje razširjanje teh shem. Pomembno je, da se z meteorološkimi raziskavami opredelijo ustrezni

¹⁵ Na primer Karibski sklad za zavarovanje tveganj (CCRIF) in Pacifiška pobuda za oceno tveganj naravnih nesreč in financiranje (PCRAFI).

¹⁶ Na primer Sklad za splošno indeksno zavarovanje, ki ga je vzpostavila Svetovna banka.

indeksi. Splošno se lahko razširijo le, če je ozemlje sistematično pokrito z vremenskimi postajami, ki so dovolj blizu zavarovancem in kartiranim območjem tveganja. Poleg dejanske prisotnosti vremenskih postaj je treba tudi zbirati, voditi, izmenjevati in arhivirati podatke o zavarovanih dogodkih ter omogočiti njihovo enostavno dostopnost. Zaradi uporabe satelitskih podatkov skupaj z numeričnimi analizami in napovedmi se stalno izboljšujejo znanje in spretnosti, ki so potrebni za pripravo vremenskih napovedi.

Preučiti bi bilo mogoče tudi možnosti, povezane z indeksi, ki temeljijo na uporabi satelitov z orodji za daljinsko zaznavanje. Podnebne razmere vplivajo na številne gospodarske sektorje, torej nanje vpliva tudi spreminjanje podnebja. Zato bodo naložbe v vremensko infrastrukturo pozitivne ne le za razvoj indeksiranih zavarovalnih produktov, ampak tudi za gozdarske in kmetijske proizvode. Komisija zdaj opravlja posvetovanja za prihodnje izvajanje storitve za spremljanje podnebnih sprememb v okviru evropskega programa za spremljanje Zemlje (GMES)¹⁷.

2.5.3. Vrednostni papirji, povezani z zavarovanjem

Vrednostni papirji, povezani z zavarovanjem, kot so obveznice za primer nesreče ali drugi nadomestni instrumenti za prenos tveganja, so lahko učinkovit način za povečanje zavarovalne zmogljivosti za malo verjetne, redke in zelo resne naravne nesreče.

Zavarovateljem, pozavarovateljem in podjetjem obveznice zagotavljajo večletno zaščito pred naravnimi nesrečami z minimalnim kreditnim tveganjem nasprotne stranke. Vlagateljem omogočajo povečanje raznolikosti in zmanjšanje njihovega tveganja portfelja, ker neplačilo obveznic ni povezano z neplačilom večine drugih vrednostnih papirjev.

Vprašanja

- (5) Ali ste pri uporabi informacij za oblikovanje parametričnega zavarovanja ugotovili kakršne koli težave, ovire ali omejitve? Kateri dejavniki bi lahko pomagali pri spodbujanju in večji uporabi takih inovativnih zavarovalnih rešitev?

3. OZAVEŠČENOST O TVEGANJIH NESREČ, NJIHOVO PREPREČEVANJE IN ZMANJŠEVANJE

V Evropski uniji obstaja močna politična zavest, da je treba razviti in izvajati dobre politike za obvladovanje tveganja nesreč, katerih cilj je krepitev odpornosti na nesreče in zmanjšanje njihovih najizrazitejših učinkov¹⁸ znotraj Unije in pri njenem zunanem ukrepanju.

Na mednarodni ravni sta bila odpornost in zmanjšanje tveganja nesreč ključni temi mednarodnih vrhov, kot je bil vrh v Riu o trajnostnem razvoju leta 2012, ali pobud skupine G-20 za obvladovanje tveganja nesreč in razvoj metodološkega okvira za pomoč državam pri razvoju učinkovitejših strategij za obvladovanje tveganja nesreč, zlasti finančnih strategij, ki temeljijo na okrepljeni oceni tveganj in financiranju tveganj¹⁹. Poleg tega je glavni poudarek pri oblikovanju novega mednarodnega okvira za zmanjšanje tveganja nesreč (Hyoški akcijski

¹⁷ Uredba (EU) št. 911/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. septembra 2010 o evropskem programu za spremljanje Zemlje (GMES) in njegovih začetnih operativnih dejavnostih (2011–2013) (UL L 276, 20.10.2010, str. 1).

¹⁸ Sporočilo Komisije „Skupnostni pristop k preprečevanju naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek“ (COM(2009)82 final); sklepi Sveta o okviru Skupnosti za preprečevanje nesreč v EU (2979. zasedanje Sveta, Bruselj, 30. november 2009) in Sporočilo Komisije „Strategija EU v podporo zmanjševanju tveganja nesreč v državah v razvoju“ (COM(2009) 84 final).

¹⁹ Metodološki okvir G-20/OECD za oceno tveganj naravnih nesreč in financiranje tveganj.

okvir po letu 2015) na vidikih financiranja obvladovanja tveganja nesreč in ekonomskih stroških nesreč.

Obvladovanje tveganj naravnih nesreč pomeni tudi, da je treba boljše obvladovati izpostavljenost naravnim nevarnostim s pomočjo urbanističnega načrtovanja in načrtovanja rabe tal. Politika obvladovanja nesreč mora obsegati preprečevanje, odpornost, zmanjšanje ranljivosti posameznika in krepitev ekosistemov. Na območjih velikega tveganja bodo morali lastniki še povečati naložbe v ukrepe za zmanjšanje tveganja za premoženje.

Obvladovanje tveganja nesreč lahko pomaga pri spodbujanju nemotenega gospodarskega razvoja in blaginje:

- kratkoročno lahko naložbe v obvladovanje tveganja pomagajo pospešiti dejavnosti, ki zagotavljajo rast in delovna mesta (nove tehnologije, raziskave in razvoj, odpornost zgradb in infrastrukture, inovativni finančni instrumenti);
- srednjeročno lahko boljše ocenjevanje nesreč in odpornost nanje prispevata k večjemu upoštevanju strukturne vzdržnosti javnega in zasebnega financiranja ter izboljšanju makroekonomske stabilnosti tako, da zmanjšata škodljiv vpliv naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek, na rast ter javna in zasebna sredstva;
- dolgoročno so naložbe v obvladovanje tveganja zelo donosne in prispevajo k trajnostnemu gospodarskemu razvoju.

Ocena tveganj (vključno z analizo izpostavljenosti in ranljivosti) je pomemben temeljni korak za obvladovanje tveganja nesreč, proces načrtovanja in dodelitev finančnih sredstev. Ocenjevanje večkratnih tveganj, pri katerem se upošteva morebitno medsebojno učinkovanje tveganj in ranljivosti, lahko pripomore tudi k boljši obravnavi povezanih tveganj in posrednih učinkov.

Krepitev odpornosti je dolgoročno prizadevanje, ki ga je treba vključiti v nacionalne politike in načrtovanje: strategije odpornosti so tudi del procesa razvoja in prispevajo k različnim dolgoročnim politikam, zlasti prilagajanju podnebnim spremembam in prehranski varnosti.

3.1. Določanje cen zavarovanja kot spodbuda trga zavarovanj za spodbujanje ozaveščanja o tveganjih, njihovo preprečevanje in zmanjševanje

Države bi lahko še naprej prevzemale velik del stroškov zmanjševanja tveganj in javne pomoči tako, da bi žrtvam še naprej velikodušno izplačevale nadomestila. Vendar se tako lahko povečajo proračunske težave držav in spodbudi neželen razvoj na območjih tveganja. Namesto tega lahko javni organi prekinejo zagotavljanje sredstev za to območje, nadzorujejo razvoj na območjih tveganja ter se pri spodbujanju odgovornosti posameznikov za zmanjševanje škode in zavarovanje pred njo znatno opirajo na tržne sile.

Zavarovatelji lahko zagotovijo tržne spodbude za preprečevanje tveganj. Določanje cen, ki temelji na tveganju, lahko zavarovance spodbudi, da sprejmejo posamezne ukrepe za zmanjšanje ranljivosti njihovega premoženja. Če premija pravično odraža raven tveganja in vključuje znižanja, ki ustrezajo tveganju za zavarovance, ki vlagajo v zmanjšanje škode, jih spodbudi k sprejetju ukrepov za zmanjšanje tveganj. Toda pogosto strošek predhodnega zmanjšanja tveganj za posameznike v primerjavi z enostavnim zavarovanjem proti tveganju ali sprejetjem ukrepov za preprečevanje tveganj na ravni skupnosti ni gospodaren. Če bi se pri zavarovalnih premijah upoštevala dejanska tveganja, bi bilo zelo tvegano ravnanje izredno drago. Zato je treba vedno upoštevati ustrezne vloge javnega in zasebnega sektorja pri ukrepih za preprečevanje tveganj.

Uveljavljena sodna praksa določa, da lahko zavarovalni prosti določajo zavarovalne premije²⁰.

Za določanje cen, ki temelji na tveganju,²¹ je potreben izpopolnjen postopek zavarovanja. Pri tem je potrebna velika količina informacij in s tem so povezani upravni stroški za zavarovalce. Zaradi določanja cen, ki temelji na tveganju, ljudje morda ne želijo živeti na območjih tveganja ali pa je potrebna javna intervencija. Če se premije razlikujejo glede na tveganje, to vključuje tudi upravne stroške, vendar lahko to omeji prihodnje zahteve, ker premije spodbujajo zmanjšanje tveganja nesreč.

Z določanjem cen, ki temelji na tveganju, so lahko nekatere skupine z velikim tveganjem kaznovane. Obstajajo lahko tveganja, za katera ni mogoče skleniti zavarovanja, ali tveganja, za katera bi bila potrebna višja ali cenovno nedostopna stopnja premije.

Zasebna odgovornost za tveganja nesreč je lahko pomembna tudi pri zagotavljanju tržnih spodbud za posamezne ukrepe za preprečevanje škode in pri omejevanju razvoja na območjih velikega tveganja. Pri določanju odgovornosti, zlasti na revnih in ranljivih območjih, se pojavijo temeljna vprašanja pravičnosti in socialne solidarnosti.

Javni organi se lahko odločijo za uvedbo skupinskih ali pavšalnih zavarovalnih premij, kar povzroči navzkrižno subvencioniranje ljudi, ki živijo na območjih majhnega tveganja. Ocena lahko povečajo relativno stopnjo črpanja med potrošniki z območij tveganja. Vendar taka ocena poslabša zunanje učinke rabe prostora: s pavšalnimi premijami zavarovanci ne plačujejo tveganja za bivanje na območjih, izpostavljenih nesrečam. Gospodinjstva za vsa dovoljena območja plačujejo enake stroške zavarovanja. Z združevanjem solidarnosti ter strogimi gradbenimi omejitvami in standardi se delno popravi nepopolna internalizacija tveganj in izboljša učinkovitost. Ocena zavarovanja se lahko razlikuje tudi glede na območja tveganja zaradi delnega priznavanja različnih ravni tveganja.

Vprašanja

- (6) Ali lahko določanje cen, ki temelji na tveganju, potrošnike in zavarovalce spodbudi k sprejetju ukrepov za zmanjšanje in obvladovanje tveganja? Ali bi bil vpliv določanja cen, ki temelji na tveganju, drugačen, če bi bilo zavarovanje za nesreče obvezno? Ali zavarovalci na splošno ustrezno prilagajajo premije po izvajanju ukrepov za preprečevanje tveganj?
- (7) Ali obstajajo posebne nesreče, za katere bi morale biti oblikovane pavšalne premije? Ali bi morale biti pavšalnim premijam dodane omejitve izplačil?
- (8) Katere druge rešitve je mogoče ponuditi potrošnikom z nizkimi prihodki, ki bi bili drugače izključeni iz zavarovanja za nesreče?

²⁰ Zadeva C-59/01, *Komisija proti Italiji*, Recueil 2003. str. I-1759. V zadevi C-347/02, *Komisija proti Franciji*, ZOdl. 2004, str. I-7557, sodišče pojasnjuje, da je sistem, kjer zavarovalci sami določajo višino osnovne premije, v skladu z načelom določanja zavarovalnih premij. V zadevi C-518/06, *Komisija proti Italiji*, ZOdl. 2009, str. I-3491, sodišče dodatno pojasnjuje, da če nacionalna zakonodaja določa tehnični okvir, znotraj katerega zavarovalci izračunajo svoje premije, taka omejitev prostega določanja premijskih stopenj ni prepovedana s tretjo direktivo o premoženjskem zavarovanju (92/49/EGS).

²¹ Skupno raziskovalno središče (2012) ugotavlja, da premije, ki temeljijo na tveganju, niso splošno sprejete, saj jih sistematično uporablja le šest držav članic za zavarovanje v primeru poplav, pet držav članic za zavarovanje v primeru neviht in štiri države članice za zavarovanje v primeru potresov.

3.2. Dolgoročne pogodbe o zavarovanju za nesreče

Tveganja za naravne nesreče načeloma krijejo letne pogodbe. Letne pogodbe zagotavljajo prilagodljivost in izbiro; potrošniki lahko redno menjajo konkurenčne zavarovatelje in produkte.

Dolgoročna zavarovalna pogodba s preglednim določanjem cen, ki temelji na tveganju, in znižanjem premije za zmanjšanje tveganj lahko okrepi gospodarske spodbude tako, da so naložbe v zmanjšanje tveganj koristne za obe pogodbeni stranki (zavarovatelja in zavarovanca). Dolgoročna pogodba po zjamčeni ceni ali ceni, ki ima vnaprej določene pogoje za najvišje cene ali redne prilagoditve inflacije, lahko zagotovi finančno in pravno varnost pogodb za zavarovance. Prav tako se lahko znižajo upravni stroški in stroški transakcij za obe pogodbeni stranki, saj pogodb ni treba obnavljati vsako leto.

Vendar pa sta večja negotovost in dvoumnost mogoči glede povezanih tveganj. Letna zavarovalna premija večletne pogodbe bi bila lahko višja od premije enakovredne letne pogodbe. Posledično bi bile višje tudi kapitalske zahteve in donos kapitala, ki ga zahtevajo vlagatelji. Po drugi strani se na podlagi Solventnosti II zaradi dolgoročnih zavarovalnih pogodb poveča kapital zavarovateljev, ker se pričakovani dobiček v celotnem obdobju trajanja pogodbe pripozna že na začetku.

Zavarovatelji trenutno ponujajo dolgoročne pogodbe o življenjskem zavarovanju ali zdravstvenem zavarovanju, vendar še ni jasno, ali so mogoča tudi dolgoročna premoženjska zavarovanja po dostopni ceni.

Vprašanja

- (9) Ali obstajajo utemeljeni razlogi za spodbujanje dolgoročnih pogodb o zavarovanju pred nesrečami? Katere so prednosti/pomanjkljivosti za zavarovatelje in zavarovance?

3.3. Zahteve po informacijah pred sklenitvijo pogodbe in ob njeni sklenitvi

Potrošniki morajo jasno razumeti, kakšno vrsto kritja imajo, kako deluje v primeru nesreče in da njihova polica krije nenavadne posledice in ne običajne škode. Nedavna raziskava, ki jo je opravilo Skupno raziskovalno središče, kaže, da potrošniki ne sklepajo zavarovanj pred nesrečami, ki so malo verjetne in imajo hude posledice²². Na sklepanje zavarovanja pred nesrečami verjetno odvrta vpliva tudi sedanje finančne težave v veliko gospodinjstev v več državah članicah.

V nasprotju z direktivo o življenjskem zavarovanju, (2002/83/ES²³) prva, druga in tretja direktiva o premoženjskem zavarovanju (73/239/EGS²⁴, 88/357/EGS²⁵, 92/49/EGS²⁶) ne

²² Skupno raziskovalno središče (2012).

²³ Direktiva 2002/83/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. novembra 2002 o življenjskem zavarovanju (UL L 345, 19.12.2002, str. 1).

²⁴ Prva Direktiva Sveta 73/239/EGS z dne 24. julija 1973 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti neposrednega zavarovanja razen življenjskega zavarovanja (UL L 228, 16.8.1973, str. 3).

²⁵ Druga Direktiva Sveta 88/357/EGS z dne 22. junija 1988 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o neposrednem zavarovanju razen življenjskega zavarovanja, ki opredeljuje določbe za učinkovito uresničevanje svobode opravljanja storitev in o spremembah Direktive 73/239/EGS (UL L 172, 4.7.1988, str. 1).

²⁶ Direktiva Sveta 92/49/EGS z dne 18. junija 1992 o spremembah direktiv 73/239/EGS in 88/357/EGS in o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o neposrednem zavarovanju razen življenjskega zavarovanja (tretja direktiva o premoženjskem zavarovanju) (UL L 228, 11.8.1992, str. 1).

vsebujejo pravil o informacijah pred sklenitvijo pogodbe in ob njeni sklenitvi za imetnike polic. Prav tako Direktiva 2009/138/ES²⁷ (Solventnost II) ne vsebuje takih pravil za tveganja premoženjskega zavarovanja.

V sektorju premoženjskega zavarovanja se zato zahteve po informacijah za zavarovatelje, ki ščitijo potrošnike, zelo razlikujejo. Ključnega pomena je povečati zaupanje potrošnikov tako, da se zagotovijo jasna pravila in odpravi pravna negotovost. Trg zavarovanj z dobro obveščenimi potrošniki zavarovatelje prisili v konkurenčno ravnanje, s katerim privabijo in ohranijo potrošnike. Usklajene zahteve po informacijah pred sklenitvijo pogodbe in ob njeni sklenitvi bi prispevale tudi k večjemu zaupanju potrošnikov in potrošnika spodbudile, da bi varno sklepal pogodbe v celotni Evropski uniji.

Vprašanja

- (10) Ali menite, da je treba uskladiti zahteve po informacijah pred sklenitvijo pogodbe in ob njeni sklenitvi na ravni EU? Če da, ali bi bilo treba to doseči s popolno ali minimalno harmonizacijo? Katere zahteve glede obveznosti bi bilo treba vključiti? Na primer:
- vrsta zavarovanih tveganj,
 - ukrepi za prilagoditev in preprečevanje čim večjega zmanjšanja zavarovanih tveganj,
 - značilnosti in koristi (kot so odškodnina za celotne nadomestitvene stroške ali amortizacija, časovna vrednost sredstev),
 - izključitve ali omejitve,
 - podrobnosti za predložitev zahtevka, npr. ali mora škoda nastati v obdobju veljavnosti pogodbe in ali se mora takrat tudi uveljavljati,
 - kdo in v kakšnem obsegu poravnava stroške pregleda in določitve škode,
 - pogodbeni učinki, če zavarovatelj ne zagotovi pomembnih informacij,
 - pravna sredstva, stroški in postopki za uveljavljanje pravice do odstopa od pogodbe,
 - obnova pogodbe,
 - reševanje pritožb?

3.4. Pogoji zavarovanja

Moralno tveganje pomeni spremenjeno vedenje posameznika, ki si po sklenitvi zavarovanja manj prizadeva za preprečevanje nastanka škode, s čimer poveča verjetnost, da se pojavijo negativni učinki zavarovanega dogodka. To bi se še poslabšalo, če ne bi obstajal mehanizem, pri katerem se škoda upošteva pri poznejših premijah.

Za zmanjšanje učinka moralnega tveganja so v zavarovalne pogodbe vključene različne vrste pogojev zavarovanja in izključitev, ki naj bi spodbujali ravnanje z zmanjšanim tveganjem.

Odbitne postavke ali presežki zavarovance zavezujejo, da sami krijejo del škode, ker se navedeni znesek odšteje od zneska zahtevka. Uporabljajo se za odpravljanje majhnih

²⁷ Direktiva 2009/138/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II) (prenovitev) (UL L 335, 17.12.2009, str. 1).

zahtevkov. Sozavarovanje je dogovor, pri katerem se škoda razdeli med zavarovanca in zavarovatelja na podlagi določenega deleža. Pogodbe lahko vključujejo tudi omejitve kritja (zgornja meja ali izključitev nekaterih ranljivih enot, npr. šibkih zgradb).

Zgoraj navedena pogodbeni ureditev lahko presega zmožnost, nadzor ali odgovornost zavarovanca in morda ni ustrezna ali učinkovita pri spodbujanju ukrepov za zmanjšanje tveganj. Če se večje odbitne postavke, presežki in sozavarovanje uporabljajo v primeru dodatnih tveganj za nesreče, lahko to vpliva tudi na zavarovance z nizkimi prihodki, ki zahtevajo nadomestilo za „zanemarljivo“ škodo.

Vprašanja

- (11) Ali odbitne postavke, presežki, sozavarovanje in druge izključitve učinkovito preprečujejo moralno tveganje? Kateri pogodbeni pogoji bi bili sicer ustrezni za zavarovanja za nesreče, če zavarovanec morda ne more sprejeti učinkovitih ukrepov za zmanjšanje tveganja nesreč?

3.5. Podatki, raziskave in informacije

Preden zavarovatelji ponudijo kritje za nepredvidljiv dogodek, morajo določiti njegovo verjetnost in posledice. Če je gotovo ali skoraj gotovo, da bo v določenem času in regiji nastala določena škoda, dejavnik tveganja ne obstaja, zato škode ni mogoče zavarovati. Tudi izjemno redki dogodki se lahko štejejo za dogodke, ki jih je težko ali sploh ni mogoče zavarovati v celoti, saj je možno, da imajo zavarovatelji premalo podatkov za pravilno oceno tveganja.

Nesorazmernost informacij med zavarovancem in zavarovateljem vpliva na sklenitev zavarovanja. Zavarovatelji morajo pridobiti ustrezne informacije, da pravilno določijo skupine tveganj in preprečijo napačno izbiro. Če nimajo ustreznih informacij o tveganju, težko izračunajo premije, ki temeljijo na tveganju. Splošno pomanjkanje podatkov in njihova dvoumnost ovirata nadaljnji razvoj zavarovanj za nesreče.

Boljše informacije bi prispevale k zmanjšanju negotovosti. Agencije javnega sektorja bi lahko zainteresiranim stranem, vključno z zavarovatelji, zagotovile cenovno sprejemljiv dostop do zanesljivih in natančnih podatkov o preteklih in prihodnjih naravnih nevarnostih, npr. kot javno dobro nacionalnih meteoroloških uradov, agencij za obvladovanje poplav ali observatorijev za nesreče.

Za raziskovalce in agencije javnega sektorja, kot so agencije za obvladovanje poplav, je pomembno, da imajo boljši dostop do ključnih tehnologij in omrežij, da imajo na voljo usposobljeno osebje ter dostop do podatkov o zavarovanih (in nezavarovanih) škodah, ki so nastale zaradi preteklih nesreč, in njihove primerljivosti. To bo pripomoglo izboljšati raziskave o učinkih preteklih in prihodnjih naravnih nevarnosti ter izboljšati strategije in ukrepe za obvladovanje tveganj nesreč, ki jih pripravijo in izvajajo agencije javnega sektorja. Zavarovalnice si lahko primerljive podatke o skupni škodi, ki jih zberejo (vključno z orodji za vizualizacijo ali platformami za obveščanje o tveganjih), izmenjujejo tudi z agencijami javnega sektorja in zasebnim sektorjem, da bi se izboljšala ocena tveganja.

Z ovirami se srečujejo tudi potrošniki. Ena od njih so slabe informacije ali pomanjkanje informacij; premajhna ozaveščenost o dejanskih tveganjih lahko pomeni, da se tveganje, ki ga zazna posameznik, razlikuje od dejanskega tveganja. Mnogo posameznikov meni, da je verjetnost nesreče, ki bi povzročila škodo na njihovem premoženju, dovolj majhna, da ne upravičuje naložbe v zmanjšanje tveganja. Potrošniki morajo pri sprejemanju odločitev, ki vključujejo izdatke, upoštevati možne koristi naložbe v daljšem časovnem obdobju. Obveščenost in ozaveščenost potrošnikov se lahko povečata z informacijami o nevarnostih in

tveganjih v lahko berljivi obliki, kot so kartirane informacije o nevarnostih ali tveganju na določenem območju ali matrika ali krivulja tveganja, ki prikazuje možne dogodke ter njihovo verjetnost, pričakovane učinke in raven izpostavljenosti. Zato je razkritje tveganja, povezanega s podnebjem in vremenom, nujno, saj vlagateljem in potrošnikom omogoča, da pri odločanju o naložbah in nakupu upoštevajo dodatne informacije. Poleg boljših informacij in večjega dostopa do podatkov bi se kakovost analiz izboljšala tudi z večjo standardizacijo podatkov (npr. skupne opredelitve).

Na Evropski platformi za prilagajanje podnebnim spremembam (CLIMATE-ADAPT)²⁸ bi se lahko zbirale in objavljale informacije o zavarovalnih shemah, povezanih z vremenom, ali pristopih za oceno tveganja v državah članicah. Te informacije bi se lahko zagotavljale tudi kot del celovitega svežnja informacij o obvladovanju nesreč.

Zavarovatelji bi lahko pripravili smernice za nosilce odločanja, načrtovalce projektov in upravljavce o tem, kako se lahko zavarovanja uporabijo za podporo prilagajanju in obvladovanju nesreč. Smernice bi lahko vključevale opis uporabe zavarovanja v strategiji za obvladovanje tveganja, tj. kako količinsko in splošno opredeliti, katera tveganja je mogoče preprečiti, ter kako in katera tveganja je mogoče stroškovno učinkovito zavarovati. Tako bi se izboljšala skupna ekonomska učinkovitost oblikovanja politike, načrtovanja in vodenja projektov.

Vprašanja

- (12) Kako bi lahko izboljšali podatke o posledicah preteklih nesreč (npr. z uporabo standardnih oblik, boljšim dostopom do podatkov zavarovateljev in drugih organizacij ter njihovo primerljivostjo)?
- (13) Kako bi lahko izboljšali kartiranje sedanjih in predvidenih/prihodnjih tveganj nesreč (npr. s sedanjimi pristopi EU za kartiranje poplavne ogroženosti na podlagi direktive o poplavah (2007/60/ES²⁹), sodelovanjem civilne zaščite³⁰ in spodbujanjem smernic EU za tveganja³¹)?
- (14) Kako bi lahko spodbujali boljše metode za izmenjavo podatkov, analize tveganja in modeliranje tveganj? Ali naj se razpoložljivi podatki objavijo? Ali naj EU ukrepa na tem področju? Kako bi bilo mogoče na tem področju spodbuditi nadaljnji dialog med zavarovalnicami in oblikovalci politike?

3.6. Spodbujanje pobud za financiranje tveganj kot del politike razvojnega sodelovanja EU

Na svetovni ravni ima zavarovanje ključno vlogo pri pomoči državam in regijam, ki so zlasti ranljive za nesreče, na področju oblikovanja učinkovitih finančnih kriznih mehanizmov za obvladovanje naraščajočih ekonomskih stroškov nesreč in pretresov na svetovni ravni.

Države v razvoju razvijajo nadomestna, poenostavljena orodja za prenos tveganja, kot so mikrozavarovalni produkti. Programi parametričnih zavarovanj, ki jih podpira Komisija, se

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

²⁹ Direktiva 2007/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti (UL L 288, 6.11.2007, str. 27.).

³⁰ Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite COM(2011) 934 final).

³¹ Delovni dokument služb Komisije „Smernice za ocenjevanje in kartiranje tveganj na področju obvladovanja nesreč“ (SEC(2010) 1626 final).

izvajajo tudi v tretjih državah, ki so zlasti izpostavljene vremenskim tveganjem in tveganjem za nastanek naravnih nesreč, kot so suše, potresi in nevihte.

Posebno pozornost je treba nameniti krepitvi sodelovanja s ključnimi mednarodnimi partnerji (npr. Svetovno banko in Mednarodno finančno korporacijo) ter povečanju zunanje podpore Unije državam v razvoju, da se razvijejo inovativne rešitve za financiranje tveganja z zavarovanji, pozavarovanji ali obveznicami za primer nesreče.

Komisija je nedavno predlagala razvoj akcijskega načrta za ukrepe, ki jih je treba sprejeti za okrepitev odpornosti v državah v razvoju in ki vključujejo tudi inovativne pristope za obvladovanje tveganja, ter razširitev obstoječih dobrih praks na tem področju³².

Vprašanja

- (15) Kako lahko Unija državam v razvoju najučinkoviteje pomaga pri iskanju rešitev za finančno zaščito pred nesrečami in pretresi ter kateri ukrepi naj bodo prednostni? Katere oblike partnerstev z zasebnim sektorjem in mednarodnimi institucijami je treba spodbujati v ta namen?

4. NESREČE, KI JIH POVZROČI ČLOVEK

Zaradi tehnološkega napredka in razvijajočih se naravnih nevarnosti nastajajo tudi tehnološke nevarnosti. Naravne nevarnosti in nesreče lahko povzročijo nesreče NATECH. Naravne nesreče in nesreče, ki jih povzroči človek, se lahko združijo ali medsebojno povečajo.

4.1. Okoljska odgovornost in škoda zaradi industrijskih nesreč

Direktiva o okoljski odgovornosti (2004/35/ES³³) spodbuja industrijske subjekte, naj zagotovijo ustrezno finančno jamstvo za sanacijo okoljske škode, ki je posledica njihovih dejavnosti, vendar jih k temu ne zavezuje. Komisija bo možnost obveznega finančnega jamstva morda ponovno preučila pri pregledu Direktive, ki naj bi ga opravila leta 2014 v povezavi s poročilom Komisije na podlagi člena 18(2) direktive o okoljski odgovornosti (2004/35/ES)³⁴. Vendar Direktiva ne zajema okoljske škode, ki jo povzroči „izjemen, neizogiben in neustavljiv naravni pojav“. Poleg tega ne zajema okoljske škode, ki jo povzročijo predpisani ukrepi za zaščito pred naravno nesrečo.

Zavarovanje je eden od načinov za zagotovitev finančnega jamstva. Vendar produkti pogosto ne zajemajo vseh odgovornosti iz Direktive in v praksi ne zagotavljajo neomejenega kritja. Zavarovalci še vedno težko pripravijo posebne produkte, saj informacije o škodnih primerih in z njimi povezanih stroških sanacije še niso široko dostopne³⁵. Poleg tega industrijski subjekti morda niso seznanjeni z možnim obsegom škode.

Vprašanja

- (16) Kateri so najpomembnejši vidiki, ki jih je treba obravnavati pri načrtovanju finančnega jamstva in zavarovanja v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti

³² Na primer Karibski sklad za zavarovanje tveganj (12,5 milijona EUR) in Sklad za splošno indeksno zavarovanje (24,5 milijona EUR).

³³ Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (UL L 143, 30.4.2004, str. 56).

³⁴ Poročilo Komisije na podlagi člena 14(2) Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (COM(2010) 0581 final).

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

(2004/35/ES)?

- (17) Ali je na voljo dovolj podatkov in orodij za integrirano analizo pomembnih in nastajajočih industrijskih tveganj? Kako je mogoče zagotoviti razpoložljivost podatkov, izmenjavo in preglednost orodij? Kako se lahko okrepi sodelovanje med zavarovalniki, podjetji in pristojnimi organi, da se izboljša zbirka znanja o odgovornosti in škodi zaradi industrijskih nesreč?

4.2. Zavarovanje jedrske odgovornosti tretjih oseb

Člen 98 Pogodbe Euratom določa, da države članice „sprejmejo vse ukrepe, potrebne za olajševanje sklepanja zavarovalnih pogodb, ki krijejo jedrske nevarnosti“. V Evropski uniji je treba zagotoviti zakonsko skladnost, da se zmanjša moralno tveganje, obravnavata varstvo žrtev v različnih državah članicah in učinek na delovanje notranjega trga zaradi različnih finančnih odgovornosti upravljavcev jedrskih objektov, ki lahko povzročijo izkrivljanje konkurence.

Trenutno v Evropski uniji obstaja veliko različnih predpisov o jedrski odgovornosti tretjih oseb. Določbe večine držav članic EU-15 temeljijo na Pariški konvenciji o odgovornosti tretjih oseb na področju jedrske energije ter Bruseljski dopolnilni konvenciji pod okriljem Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). Vendar je večina držav članic EU-12 pogodbenic Dunajske konvencije o civilni odgovornosti za jedrsko škodo pod okriljem Mednarodne agencije za atomsko energijo (MAAE). Nekatere države članice niso pogodbenice nobene konvencije o jedrski odgovornosti. Zato je Komisija nedavno predlagala, da se uporabi evropski pristop za ureditev jedrske odgovornosti³⁶.

Zavarovanje pred jedrskimi nesrečami je trenutno organizirano v nacionalnih zavarovalnih poolih (ali prek poola nacionalnih upravljavcev). Zavarovalniki imajo težave pri zavarovanju upravljavcev jedrskih objektov nad določenimi omejenimi zneski, za nekatere kategorije škode (npr. okoljska škoda) ali za dolge zastaralne roke (npr. 30 let za škodo za zdravje in življenje). Nacionalni zavarovalni pooli ali pooli nacionalnih upravljavcev so tudi prva kontaktna točka za žrtve jedrske nesreče.

Komisija zdaj to vprašanje dodatno analizira in bo v kratkem začela javno posvetovanje. Na podlagi rezultata te analize bo določila, ali so potrebni dodatni ukrepi za izboljšanje nadomestil žrtvam jedrskih nesreč in zmanjšanje razlik pri zavarovalnih zneskih za jedrske elektrarne v različnih državah članicah.

4.3. Zavarovanje odgovornosti upravljavcev na področju pridobivanja nafte in plina na odprtem morju

Direktiva o dovoljenjih za ogljikovodike (94/22/ES³⁷) določa pogoje za izdajo in uporabo dovoljenj za iskanje, raziskovanje in izkoriščanje ogljikovodikov. Direktiva določa tudi objektivne in nediskriminacijske zahteve glede finančne sposobnosti subjektov. Te zahteve določajo splošna načela za zagotavljanje pravične konkurence ob izdaji dovoljenj, vendar ne posebej obravnavajo obvladovanja tveganja, varnosti ali varstva okolja. Zato je Komisija

³⁶ Sporočilo Komisije „Energija 2020: Strategija za konkurenčno, trajnostno in zanesljivo oskrbo z energijo“ (COM(2010) 639 final), Sporočilo Komisije o vmesnem poročilu o celostnih ocenah tveganj in varnosti jedrskih obratov („testi izjemnih situacij“) v Evropski uniji (COM(2011) 784 final) ter Sporočilo Komisije o celovitih ocenjevanjih tveganja in varnosti („stresni testi“) jedrskih elektrarn v Evropski uniji in z njimi povezanih dejavnosti (COM(2012) 571 final).

³⁷ Direktiva 94/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 1994 o pogojih za izdajo in uporabo dovoljenj za iskanje, raziskovanje in izkoriščanje ogljikovodikov (UL L 164, 30.6.1994, str. 3), glej tudi http://ec.europa.eu/energy/oil/licensing_en.htm.

predlagala dodatne zahteve glede obvladovanja tveganja, okoljske odgovornosti ter finančne sposobnosti imetnikov dovoljenj in upravljavcev³⁸.

Na področju industrije pridobivanja nafte in plina na odprtem morju so bile razvite različne možnosti za zagotavljanje in dokazovanje ustrezne in zadostne finančne sposobnosti. Ti mehanizmi imajo različne oblike, in sicer od zasebnih zavarovanj in samozavarovanj do varnostnih mehanizmov, kot je shema Offshore Pollution Liability Association (OPOL)³⁹ na območju severovzhodnega Atlantika. Prva posvetovanja z industrijo pridobivanja nafte in plina na odprtem morju ter zavarovatelji kažejo, da trenutno ni univerzalne možnosti, ki bi bila primerna za vse upravljavce na področju pridobivanja nafte in plina. Zavarovalni produkti v Evropski uniji⁴⁰ pač ne morejo zagotoviti kritja za velike nesreče, ki dosegajo zneske več milijard eurov⁴¹. Večji upravljavci bi lahko podprli in si privoščili samozavarovanje prek lastnih subjektov, manjši upravljavci pa te rešitve ne bi mogli uresničiti zaradi finančnih ovir.

Zato v tem sektorju pristop za financiranje tveganja, ki bi ustrezal vsem, ni na voljo. Sedanje notranje in zunanje rešitve za kritje teh vrst in obsegov tveganja se še vedno pripravljajo. Vendar nekateri udeleženci na finančnih trgih in trgih zavarovanja hitro uvajajo novosti. Še vedno pa so nerešena vprašanja glede ustreznosti in primernosti teh mehanizmov ter vprašanje, kako bi se sektor pridobivanja nafte in plina na odprtem morju odzval na morebitne nove zavarovalne produkte (npr. produkte, posebej namenjene zadevni dejavnosti) in jih uporabljal. Finančna moč upravljavca na področju pridobivanja nafte in plina na odprtem morju je glavni dejavnik pri odločitvi o najprimernejših mehanizmih. Rešitev mora ne glede na izbrani pristop v celoti upoštevati možna moralna tveganja in zagotoviti upoštevanje načela odgovornosti povzročitelja.

Vprašanja

- (18) Kakšni inovativni mehanizmi zavarovanja bi bili primerni glede na posebnosti industrije pridobivanja nafte in plina na odprtem morju? Ali lahko zavarovalnice kakor koli zmanjšajo negotovost glede ocene tveganj in izračuna premij? Katere informacije morajo biti javno dostopne za spodbujanje razvoja produktov na trgu zavarovanj, ki bi krila večje nesreče?

4.4. Pravice žrtev nesreč, ki jih povzroči človek, do informacij

Škodo zaradi naravnih nesreč krije premoženjsko zavarovanje zavarovanca, škodo zaradi nesreč, ki jih povzroči človek, pa zavarovanje odgovornosti do tretjih oseb. Prvo vrsto zavarovanj običajno sklenejo posamezni lastniki premoženja, drugo pa posamezne gospodarske družbe.

Če zavarovanec postane odgovoren do tretje osebe, lahko oškodovana tretja oseba običajno stopi v stik z odgovorno osebo, to odgovornost pa nato krije zavarovatelj. Vendar bi se lahko zahtevki obravnavali bolj pragmatično: oškodovanec bi lahko zahtevek predložil neposredno zavarovatelju. Zato bi moral oškodovanec imeti pravico do razkritja informacij o

³⁸ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o varnosti dejavnosti iskanja, raziskovanja in izkoriščanja nafte in zemeljskega plina na morju (COM(2011) 688 final).

³⁹ <http://www.opol.org.uk/>.

⁴⁰ V Mehiškem zalivu je zdaj na voljo zavarovalno kritje za nenadna razlitja nafte v znesku do 10 milijard USD. V drugih delih sveta tradicionalna zavarovanja za odprto morje zagotavljajo kritje v znesku 1–2 milijard USD.

⁴¹ Komisija izvaja študijo o izvedljivosti vzpostavitve sklada za kritje okoljske odgovornosti in škode, ki je posledica industrijskih nesreč.

zavarovancu. Zavarovancem bi tako lahko z zakonom predpisali, da predloži podrobne informacije o svojem zavarovalnem kritju.

Na podlagi direktive o okoljski odgovornosti lahko vsaka fizična ali pravna oseba pristojnemu organu predloži informacije in ugotovitve o okoljski škodi, nastali zaradi nesreče, ki jo povzroči človek, ter zahteva sanacijske ukrepe. Pristojni organ nato obvesti zadevne osebe o sprejetih ukrepih ali zavrne ukrepanje, vendar navede razloge za zavrnitev⁴². Te informacije in ugotovitve lahko vključujejo podatke o stroških, nastalih zaradi škode, razpoložljivem zavarovanju za odpravo škode itd. V skladu z nedavno sprejeto direktivo Seveso III⁴³ (2012/18/EU) morajo upravljavci v varnostna poročila vključiti opis vseh tehničnih in netehničnih ukrepov za zmanjšanje posledic večjih nesreč. Vključijo lahko tudi informacije o zavarovanju. Direktiva tudi določa, da mora biti varnostno poročilo na zahtevo dostopno javnosti.

Vprašanja

- (19) Ali je treba v primeru nesreč, ki jih povzroči človek, pogodbene pogoje polic za zavarovanje odgovornosti do tretjih oseb razkriti tretjim osebam? Če je odgovor pritrdilen, pojasnite, kako.

5. DOLOČANJE ŠKODE

Za dejavnosti in poklic cenilcev in likvidatorjev škod se direktiva o zavarovalnem posredovanju (2002/92/ES⁴⁴) za zdaj ne uporablja. V predlagani reviziji Direktive⁴⁵ so vključeni v njeno področje uporabe in vzpostavljen je poenostavljen nadzorni postopek.

Za določitev škode ob nesreči je potrebno hitro in usklajeno ukrepanje. Bistveno je, da se veliko zahtevkov in vlagateljev, ki pogosto zaradi nesreče utrpijo telesne poškodbe. Določitev škode pri čezmejnih nesrečah, ki jih povzroči človek, ima dodatno razsežnost, saj so zanj odgovorne zavarovalnice odgovorne osebe ali njenih zastopnikov, ki imajo v skladu z opredelitvijo sedež v drugi državi članici.

Vprašanja

- (20) Ali bi bila za posebne vidike določanja škode večja harmonizacija pozitivna? Če je odgovor pritrdilen, za katere vidike? Ali imajo določitelji škode praktične težave pri čezmejnem delovanju?

⁴² Glej člen 12 Direktive 2004/35/ES.

⁴³ Direktiva 2012/18/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi, ki spreminja in nato razveljavlja Direktivo Sveta 96/82/ES (UL L 197, 24.7.2012, str. 1).

⁴⁴ Direktiva 2002/92/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. decembra 2002 o zavarovalnem posredovanju (UL L 9, 15.1.2003, str. 3).

⁴⁵ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o zavarovalnem posredovanju (prenovitev) (COM(2012) 360 final).

6. SPLOŠNE PRIPOMBE

Vprašanja

- (21) V tem dokumentu so obravnavani posebni vidiki, povezani s preprečevanjem naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek, ter zavarovanjem zanje. Ali je kakšna pomembna tema izpuščena ali obravnavana v premajhnem obsegu? **Če je odgovor pritrdilen, katera tema?**

7. NASLEDNJI KORAKI

Komisija poziva zainteresirane strani, naj na vse teme, obravnavane v tej zeleni knjigi, podajo pripombe in odgovorijo na poljubna ali vsa zastavljena vprašanja.

Na podlagi rezultata tega posvetovanja bo Komisija določila najprimernejše ukrepe, ki jih je treba sprejeti v zvezi s temami iz te zelene knjige, po potrebi vključno z zakonodajnimi ukrepi.

Prejete odgovore bo Komisija, razen v primeru posebnega zahtevka po zaupnosti, objavila na na spletni strani Komisije, na kateri bo objavila tudi povzetek rezultatov posvetovanja.

Zainteresirane strani so pozvane, naj do 30. junija 2013 pošljejo pripombe na elektronski naslov: markt-consultation-disasterinsurance@ec.europa.eu.