



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 16.4.2013
COM(2013) 213 final

GRÖNBOK

om försäkring mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor

GRÖNBOK

om försäkring mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor

1. INLEDNING

Europeiska unionen är, i likhet med många andra regioner i världen, sårbar för nästan alla typer av naturkatastrofer. Katastrofer orsakar inte bara förluster av människoliv, utan även skador till ett värde av miljontals euro varje år, vilket drabbar den ekonomiska stabiliteten och tillväxten. Katastrofer kan få gränsöverskridande följder och potentiellt hota stora områden i grannländer. Även i de fall där kostnaderna för stora olyckor är koncentrerade lokalt kan medlemsstater, om kostnaderna är otillräckligt täckta av försäkringar, drabbas av stora ekonomiska belastningar som kan leda till interna och externa obalanser. Detta är därför en viktig fråga för unionens alla medborgare, företag och offentliga förvaltningar.

Rådet uppmanade 2010 kommissionen att utvärdera och rapportera om möjligheten för EU att underlätta och stödja ett utökat skydd genom lämplig riskförsäkring vid katastrofer och finansiella marknader för risköverföring, samt regional poolning av försäkringar, när det gäller kunskapsöverföring, samarbete eller såddfinansiering¹. Kommissionen anordnade därför en konferens om förebyggande av och försäkring mot naturkatastrofer² och genomförde en studie med titeln ”Natural Catastrophes: Risk Relevance and Insurance Coverage in the European Union”³.

Denna grönbok, som behandlar ett antal frågor som rör lämpligheten hos och tillgången till lämplig försäkring mot katastrofer, kompletterar meddelandet med titeln ”En EU-strategi för anpassning till klimatförändringarna”. Grönbokens syfte är att öka kunskapen om ämnet och bedöma huruvida åtgärder på EU-nivå vore lämpligt eller motiverat för att förbättra marknaden för försäkring mot katastrofer i Europeiska unionen. Denna process kommer mer allmänt att utöka kunskapsbasen, bidra till att främja försäkring som ett katastrofhanteringsinstrument, och på så sätt främja en övergång till en allmän kultur av förebyggande och lindring av olycksrisker, samt tillföra ytterligare uppgifter och information.

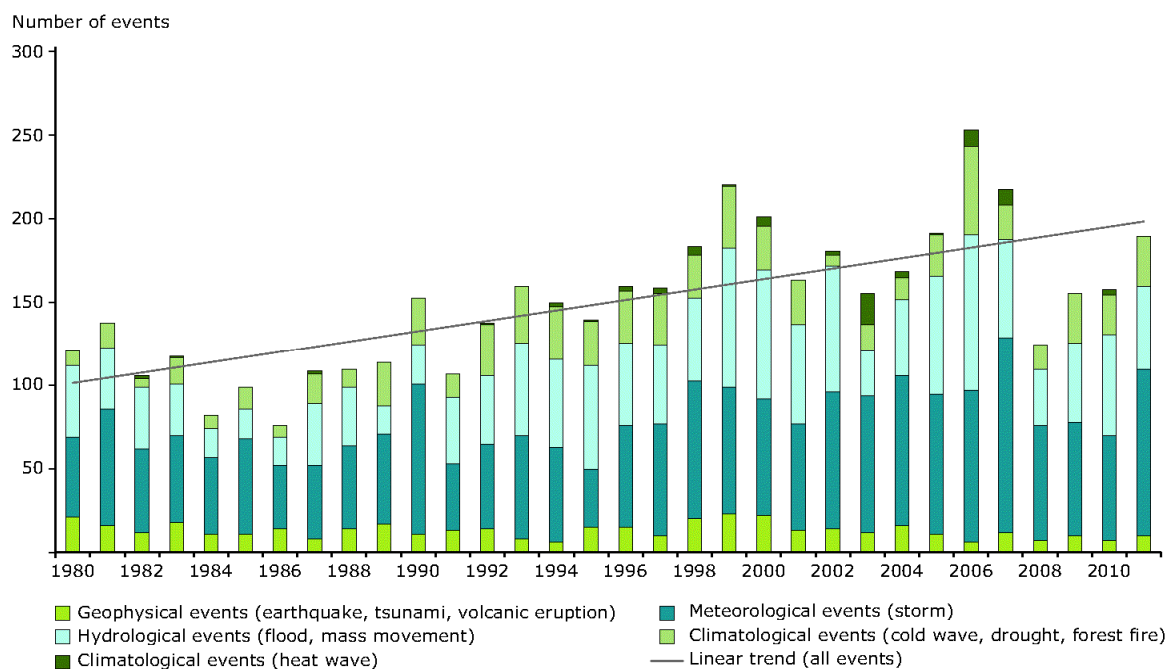
I följande diagram ges en översikt över uppkomsten av naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor i Europeiska unionen under senare år.

Diagram 1: Naturkatastrofer i EES-staterna (1980–2011)

¹ Rådets slutsatser om innovativa lösningar för finansiering av katastrofförebyggande verksamhet (rådets 3043:e möte, Bryssel, 8 och 9 november 2010).

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

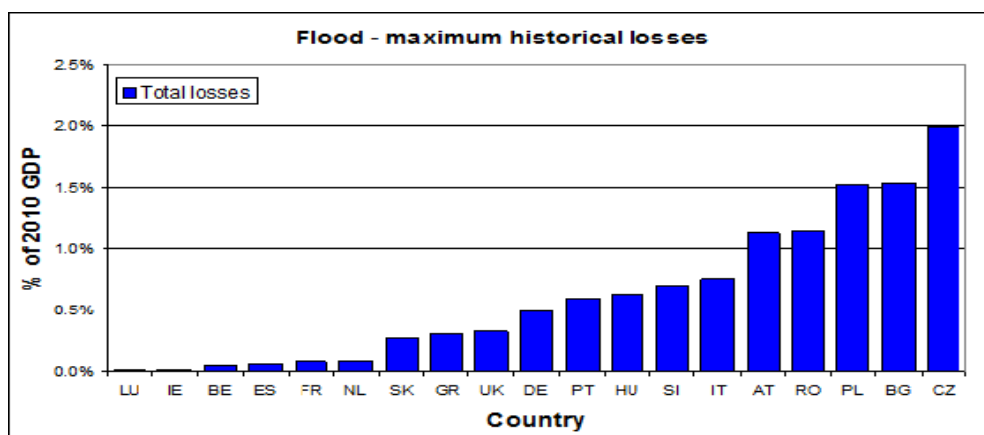
³ Gemensamma forskningscentrumet, Europeiska kommissionen (2012), ”Natural Catastrophes: Risk Relevance and Insurance Coverage in the European Union”.



Källa: Europeiska miljöbyrån, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EEA Report No 12/2012.

Stormfloder, flodöversvämningar eller störtfloder är en av de vanligaste naturkatastrofriskerna i Europa (jfr t.ex. översvämningarna 2012 i Storbritannien, Irland och Rumänien och översvämningarna i hela Europa 2002, 2005 och 2010).

Diagram 2: Översvämningar – största historiska förluster



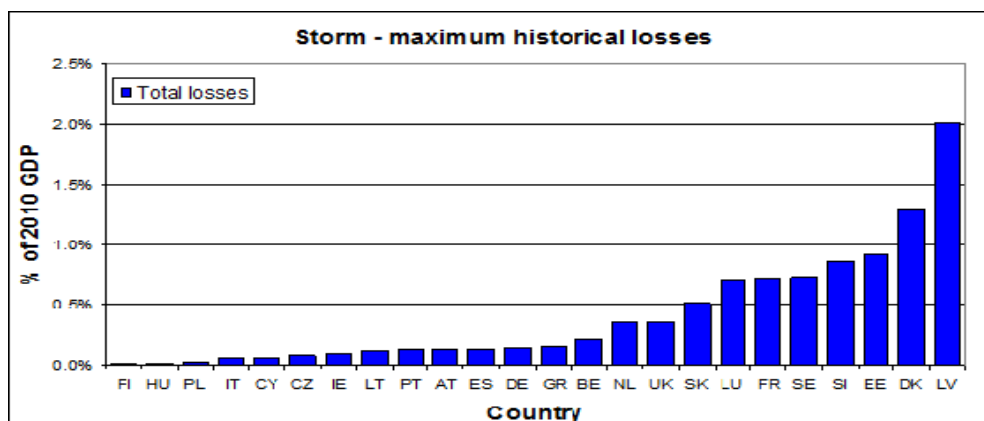
Källa: Gemensamma forskningscentrumet, Europeiska kommissionen (2012), *Natural Catastrophes: Risk Relevance and Insurance Coverage in the European Union*, baserat på tillgängliga uppgifter⁴.

Skogsbränder är också ett hot som medlemsstaterna ställs inför varje år. 2003 års värmebölja var den värsta som noterats i Europa sedan åtminstone år 1500⁵.

⁴ Enligt gemensamma forskningscentrumet är den viktigaste källan för historiska förluster *Emergency Events Database (EMDAT)*. Den innehåller viktiga uppgifter om förekomsten och effekterna av över 18 000 stora naturliga olyckor och olyckor som vållats av människor över hela världen från 1900 till i dag. Det finns emellertid inte uppgifter om alla registrerade olyckor: exempelvis finns i utdragen uppgifter om ekonomiska förluster för 318 olyckor (översvämningar, stormar, jordbävningar och torka) av 561 registrerade händelser mellan 1990 och 2010.

Det har också förekommit ett antal stormväder som vållat stora skador i Europeiska länder under de senaste åren.

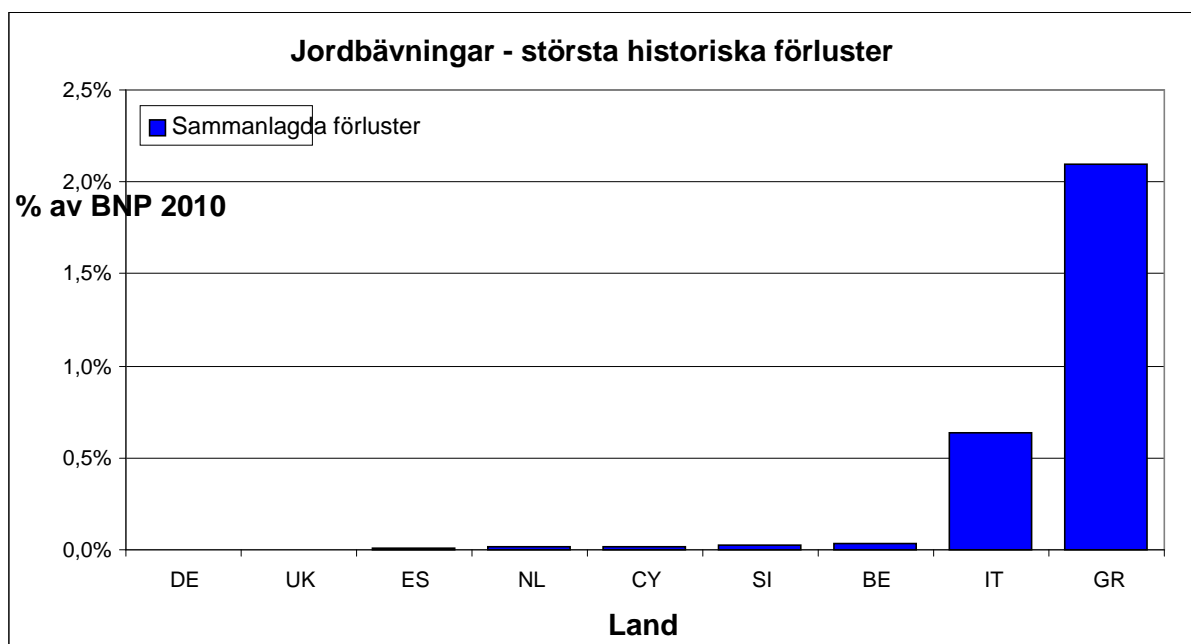
Diagram 3: Stormar – största historiska förluster



Källa: Gemensamma forskningscentrumet, Europeiska kommissionen (2012), *Natural Catastrophes: Risk Relevance and Insurance Coverage in the European Union*, baserat på tillgängliga uppgifter.

Jordbävningarna i L'Aquila 2009 och i Emilia Romagna 2012 orsakade dödsfall, skador och förödelse av bostäder och kommersiella fastigheter. Jordbävningar kan också orsaka tsunamier i Europa (som i Messina 1908 eller i Lissabon 1755).

Diagram 4: Jordbävningar – största historiska förluster



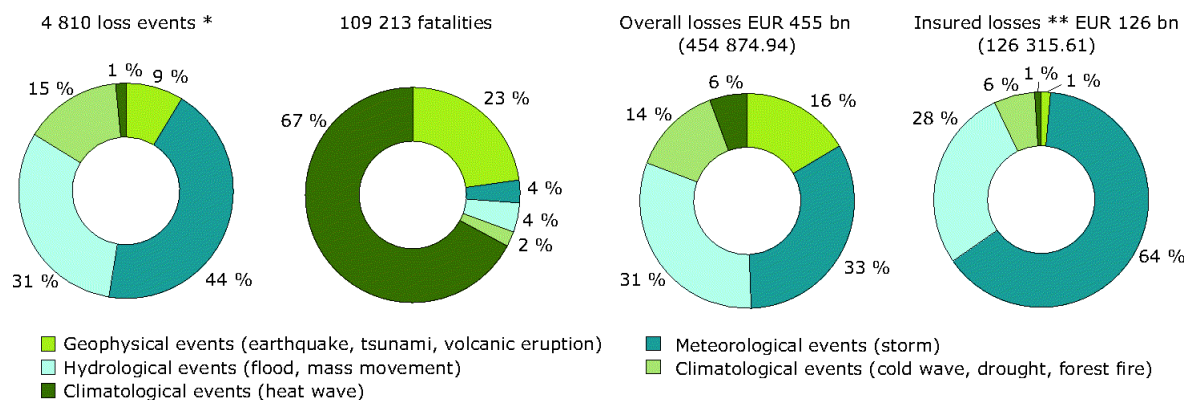
Källa: Gemensamma forskningscentrumet, Europeiska kommissionen (2012), *Natural Catastrophes: Risk Relevance and Insurance Coverage in the European Union*, baserat på tillgängliga uppgifter.

Vulkanutbrottet i Eyjafjallajökull i mars 2010 visade hur långtgående konsekvenser naturkatastrofer kan få. Erfarenheten har visat att en så osannolik händelse kan få långvariga och allvarliga konsekvenser för andra delar av Europa och världen.

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

Mellan 1980 och 2011 uppgick den ekonomiska notan för naturkatastrofer i hela Europa till 445 miljarder euro räknat i 2011 års värde. Omkring hälften av förlusterna kan tillskrivas ett fåtal stora händelser, som exempelvis stormar som Lothar 1999, Kyrill 2007 och Xynthia 2010, och översvämningar i Centraleuropa 2002 och Storbritannien 2007. Kostnaderna för skador på grund av extremt väder i EES-staterna har ökat från 9 miljarder euro under 1980-talet till över 13 miljarder euro på 2000-talet (värden justerade med 2011 års inflation)⁶.

Diagram 5: Naturkatastrofer i EES-staterna – typ av förlust, dödsfall och förluster (1980-2011)



Källa: Europeiska miljöbyrån, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EEA Report No 12/2012.

I och med klimatförändringarna kommer försäkringar också att behöva täcka allt mer ofta förekommande och intensiva händelser. Förändringar med avseende på klimat, demografi och befolkningskoncentrationer, tillväxt i katastrofexponerade områden och allt högre tillgångs- och fastighetsvärden ökar exponeringen och sårbarheten hos de ekonomiska tillgångarna och förlusternas allvarsgrad⁷. På kort sikt kanske inte inverkan av klimatförändringarna på försäkringar blir särskilt påtaglig, men på längre sikt kan klimatförändringarna inverka på tillgången till och prisöverkomligheten hos försäkringar, särskilt inom sektorer eller på områden där försäkringar inte har varit brukligt. Eventuella förluster beror i hög grad på förändringar i fråga om exponering och sårbarhet. På det stora hela förväntas sannolikheten för de flesta typer av extremt väder att öka avsevärt⁸. Till följd av de ökade riskerna kan försäkringar komma att bli otillgängliga eller för dyra i vissa områden. Otillgängliga försäkringar, som är en av de faktorer som bidrar till sårbarheten, kan förvärra samhällets sårbarhet, och utsätta regeringarna för potentiellt mycket omfattande finansiella risker.

Katastrofer som orsakats av människor, som exempelvis industriolyckor med farliga substanser, kan också få omfattande och gränsöverskridande effekter (t.ex. olyckan i Mexikanska golfen 2010 i samband med offshoreoljeutvinning, eller läckaget från aluminiumverket i Ajka i Ungern 2010). Dessutom kan naturliga faror och naturkatastrofer, som exempelvis blixtnedslag, låga temperaturer eller jordbävningar, leda till katastrofer som

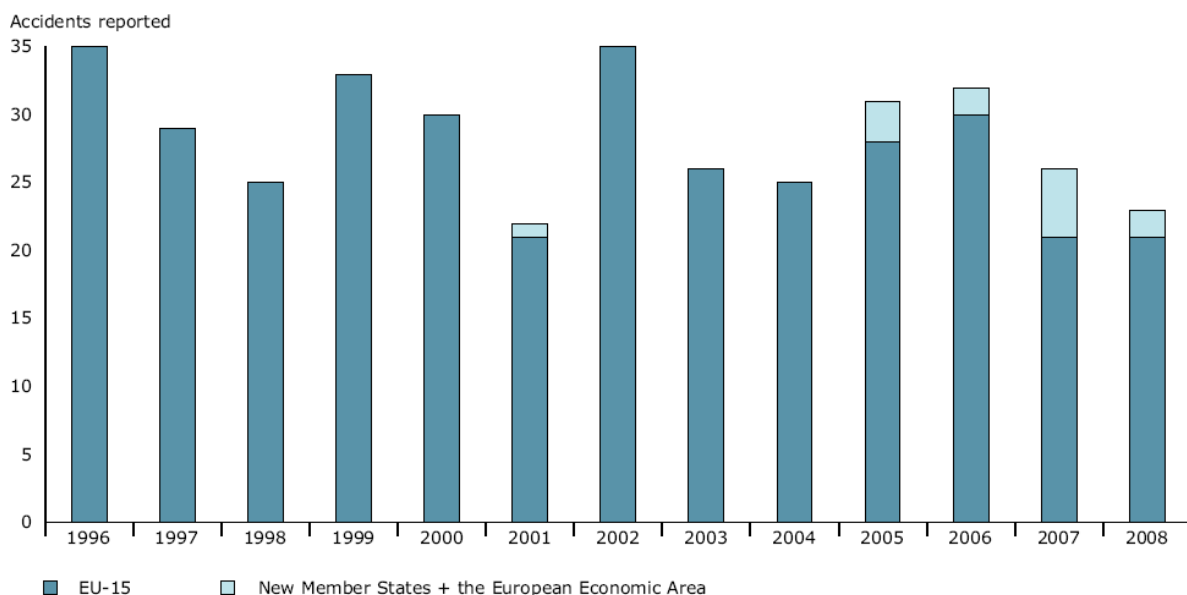
⁶ Europeiska miljöbyrån, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EEA Report No 12/2012.

⁷ Mellanstatliga panelen för klimatförändringar (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*; Europeiska miljöbyrån (2010), *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe, an overview of the last decade*.

⁸ Mellanstatliga panelen för klimatförändringar (2012) *Chapter 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*.

orsakas av människor ("natech" - Natural Hazard Triggering Technological Disasters, naturliga faror som orsakar tekniska katastrofer), som exempelvis atmosfäriska utsläpp, vätskeläckage eller bränder⁹ (t.ex. kärnkraftsolyckan i Fukushima i Japan 2011). Sådana sammansatta "natech"-katastrofer inträffar oftare på grund av den ökade förekomsten av extrema naturhändelser och den ökade komplexiteten hos och det allt större ömsesidiga beroendet mellan industrisystem.

Diagram 6: Industriolyckor i EES-staterna som rapporterats i rapporteringssystemet för allvarliga olyckshändelser



Källa: Europeiska miljöbyrån, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*, EEA Technical Report No 13/2010.

Privata försäkringar kan omfatta ett antal berörda politiska frågor och bidra till hållbara offentliga finanser¹⁰. Försäkringar är ett av verktygen för katastrofriskhantering, i kombination med riskförebyggande, beredskap och krishanteringsåtgärder: ett fungerande katastrofriskförsäkringssystem, vid sidan av riskdelning, kan tillämpas på alla nivåer av riskhanteringscykeln, från riskidentifiering och riskmodeller till risköverföring och riskbedömning. Försäkringar har en särskild betydelse: de förebygger inte förlust av människoliv eller tillgångar, utan bidrar till att minska den ekonomiska inverkan och underlättar återhämtning efter katastrofer. Väl utformade försäkringspolicyer kan också fungera som ett marknadsbaserat instrument som avskräcker från riskfyllt beteende och främjar riskmedvetenhet samt allmänna skyddsåtgärder mot olyckor i alla ekonomiska och finansiella beslut.

2. MARKNADSPENETRATION AV FÖRSÄKRINGAR MOT NATURKATASTROFER

Allvarliga naturkatastrofer har stora och betydande negativa effekter på den ekonomiska verksamheten, såväl på medellång som på lång sikt. Det är främst de oförsäkrade förlusterna

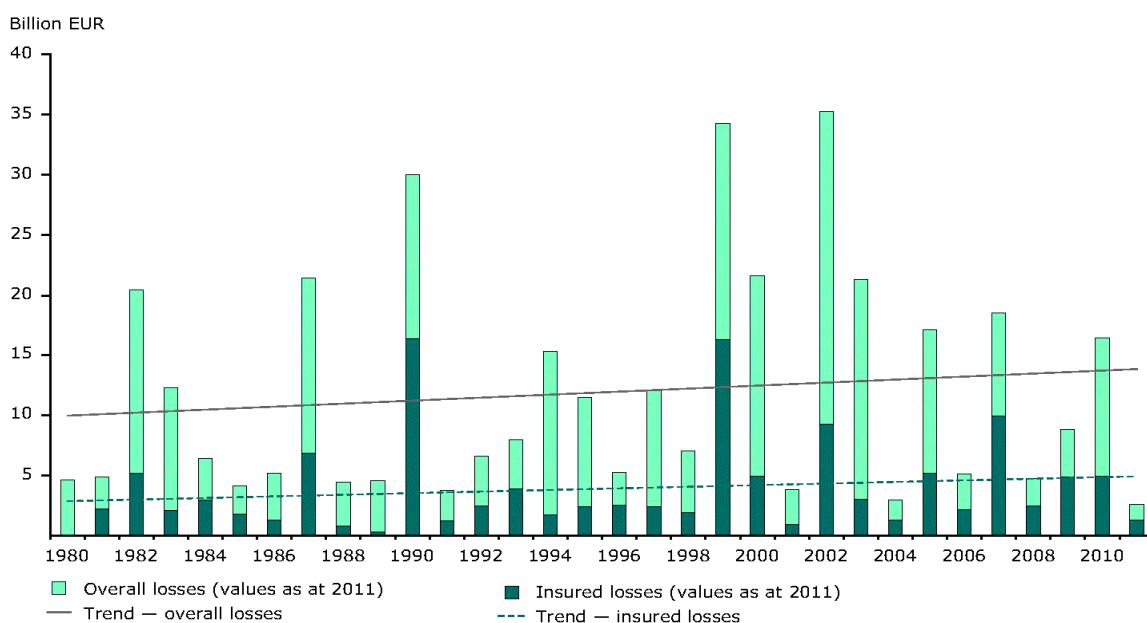
⁹ Gemensamma forskningscentrumet, Europeiska kommissionen (2010), *Analysis of Natech risk reduction in EU Member States using a questionnaire survey*.

¹⁰ Internationella valutafonden (2006), *Insuring Public Finances Against Natural Disasters—A Survey of Options and Recent Initiatives*, IMF Working Paper WP/06/199.

som ger upphov till efterföljande makroekonomiska kostnader, medan tillräckligt försäkrade händelser har liten inverkan i fråga om produktionsbortfall¹¹.

Aktuell analytisk forskning från Gemensamma forskningscentrumet visar att marknadspenetrationen av försäkringar mot katastrofer, baserat på tillgängliga uppgifter, för närvarande är låg i medlemsstaterna¹². I analysen betonas att risken för översvämningar, stormar och jordbävningar som förväntat varierar mellan medlemsstaterna. Utifrån tillgängliga uppgifter finns det dock fall där marknaderna för försäkring mot katastrofer inte tycks kunna täcka de befintliga riskerna fullt ut. Enligt föreliggande forskningsrön är marknadspenetrationen god för stormförsäkring i de flesta medlemsstaterna, men för försäkring mot översvämningar och jordbävningar är marknadspenetrationen endast god i de fall där dessa risker kombineras med andra risker.

Diagram 7: Naturkatastrofer i EES-staterna (1980-2011) – totala och försäkrade förluster



Källa: Europeiska miljöbyrån, Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report, EEA Report No 12/2012.

(1) Frågor

Vilken är din uppfattning av penetrationsgraden för försäkringar mot katastrofer i Europeiska unionen? Lämnade detaljerade uppgifter till stöd för din synpunkt. Behövs mer forskning för att förstå eventuella brister i fråga om tillgången till och efterfrågan efter försäkringar och försäkringsskydd, och försäkringars täckningsgrad?

2.1. Produktsammanslagning

Försäkringar omfördelar och minskar den finansiella risken på grund av negativa händelser, genom att fördela kostnaderna antingen på individer eller över tid. Försäkringar överför

¹¹ Banken för internationell betalningsutjämnning (2012), *Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes*, BIS Working Papers No 394.

¹² Gemensamma forskningscentrumet (2012).

individuella risker till en försäkringspool som förvaltas av en försäkringsgivare. Genom samling eller pooling av risker är det möjligt att minska kostnaden för katastrofer under särskilda tidsperioder.

Det försäkringsskydd som ges av den privata försäkringsmarknaden finansieras genom premier, i kombination med aktiekapital för att möta sannolika avvikelser från förväntade förluster. Försäkringspremierna återspeglar den försäkrade individens förväntade förluster, en ovisshetsmarginal för den särskilda typen av försäkringsverksamhet, en kostnad för aktiekapitalet, en andel av extrapremiekostnaderna, dvs. administrativa eller andra kostnader i samband med tecknandet av försäkringspolicyer, och vinster. Premierna investeras på de finansiella marknaderna, där investeringsriskerna inte ska vara kopplade till teckningsrisken, eller återförsäkras för att utesluta en viss del av risken från poolen. På så vis sprider försäkringar risken för ekonomiska förluster på samhället och mellan regioner.

De utmärkande dragen för katastrofer är att de kan skada många fastigheter i ett koncentrerat område samtidigt: jordbävningar uppstår längs med seismiska förkastningslinjer, översvämningar sker i lågt liggande områden och stormar inträffar mycket ofta vid kustlinjer. Detta skiljer sig från andra typer av risker som fastighetsförsäkringar täcker, som exempelvis stölder eller bränder. Det är osannolikt, men inte omöjligt, att inbrott sker i ett helt bostadsområde samtidigt.

Det finns två huvudmetoder för att se till att försäkringar hanterar relaterade risker. Den första är att utöka poolen, för att i så hög grad som möjligt undvika att enskilda risker är starkt korrelerade vid en potentiell katastrof. En annan vanlig metod är att samla flera typer av ej sammanbundna risker i en enda försäkringspolicy, som exempelvis bränder och översvämningar, eller stormar och jordbävningar¹³. Eftersom varje risk är fristående från andra risker i försäkringen, minskar sammanslagningen de samlade riskerna hos de individuella farorna i försäkringen.

Sammanslagning av produkter är en allmän solidaritet mellan konsumenter. Därför införs produktsammanslagning ibland genom en obligatorisk utökning av enkla risker, som exempelvis bränder eller motorförsäkringar till att även omfatta täckning av naturkatastrofer. I idealfallet bör systemet beakta att vissa försäkrade personer inte medför någon eller endast låga risker jämfört med personer från högriskområden, genom exempelvis premierabatter.

Frågor

- (2) Vilka åtgärder borde vidtas på detta område? Vilken obligatorisk produktsammanslagning vore lämplig för att öka försäkringstäckningen för stora olycksrisker? Finns det några mindre restriktiva sätt, utöver obligatorisk produktsammanslagning, som skulle kunna vara lämpliga för att öka försäkringstäckningen för stora olycksrisker?

2.2. Obligatorisk försäkring mot katastrofer

Konsumenterna kanske inte är benägna att försäkra sig mot risker som det är osannolikt att de kommer att drabbas av. Personer och företag underskattar ofta den verkliga risk som en

¹³ I bilaga A till det första direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring, 73/239/EEG, införs klassificeringen av risker i olika försäkringskategorier som bland annat påverkar omfånget av försäkringstagarens licens och produktlinjerna. Försäkringsklass 8 "Brand och naturkrafter" avser skada på eller förlust av egendom till följd av enskilda risker som brand, explosioner, stormar, andra naturkrafter än stormar, kärnkraft och sättningar och jordskred. Försäkringsklass 9 "Annan skada på egendom" täcker all skada på eller förlust av egendom till följd av hagel eller frost.

katastrof kan innebära för dem (riskblindhet), och är inte tillräckligt förberedda för de ekonomiska följderna. Dessa personer och företag är därför beroende av sociala nätverk eller stöd från regeringen.

En annan fråga skulle kunna vara moturval, det vill säga fenomenet i samband med försäkringar där grupper med personer som anser att deras risk är högre köper försäkringar i större utsträckning, medan personer som anser att deras risk är mindre inte anser det nödvändigt att köpa försäkringar. Moturval är särskilt problematiskt vid försäkring mot katastrofer. Om endast personer med hög riskexponering köper försäkringar skulle premierna bli oförsvarligt dyra, och poolen skulle vara för liten för att kunna hantera katastrofer, eftersom det inte finns något buffert från personer i poolen som inte drabbats.

Obligatorisk försäkring mot katastrofer skulle kunna avhjälpa dessa problem. Det skulle leda till en hög marknadspenetration och ett stort antal försäkrade personer, vilket underlättar riskspridningen och minskar de administrativa kostnaderna per försäkringsavtal, och samtidigt begränsar behovet av statligt stöd i efterhand.

Frågor

- (3) Vilken obligatorisk försäkring mot katastrofer finns i medlemsstaterna, om det alls finns någon? Är dessa försäkringsprodukter i allmänhet kombinerade med obligatorisk produktsammanslagning eller en skyldighet för försäkringsgivarna att tillhandahålla skydd? Åtföljs obligatorisk försäkring mot katastrofer i allmänhet av en rätt för konsumenten att välja bort några av katastrofriskerna? Vilka är fördelarna/de möjliga nackdelarna? Vore EU-åtgärder användbart på detta område?

2.3. Försäkringspooler för katastrofer

Försäkringspooler för katastrofer kan öka riskabsorptionskapaciteten för försäkringsmarknaden. Dessa pooler kan ge skydd mot samlad exponering och mot risker som inte kan försäkras på grund av moraliska risker, för att den särskilda marknaden är för liten eller på grund av alltför höga kostnader för ersättningsanspråk. Poolerna kan kombinera system med obligatorisk produktsammanslagning eller med obligatoriska försäkringar.

Kommissionen förnyade genom införande av ändringar undantaget från samåterförsäkrande pooler i gruppundantagsförordningen om försäkringar 267/2010¹⁴. Kommissionen medgav att riskdelning för vissa typer av risker, för vilka de enskilda försäkringsbolagen är motvilliga eller oförmögna att försäkra hela risken ensamma, är avgörande för att garantera att alla sådana risker kan täckas.

I förordningen tillåts endast samarbete genom pooler på vissa villkor. Samarbetet begränsas också till avtal som inte ger de berörda företagen möjlighet att avskaffa konkurrensen med avseende på en stor del av de berörda produkterna. Pooler som inte omfattas av förordningen på grund av sina stora marknadsandelar är inte förbjudna, men måste bedömas av poolerna själva i enlighet med konkurrensreglerna, eftersom de kan medföra fördelar som motiverar ett undantag i enlighet med artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹⁴ Kommissionens förordning (EU) nr 267/2010 av den 24 mars 2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa kategorier av avtal, beslut och samordnade förfaranden inom försäkringssektorn (EUT L 83, 30.3.2010, s. 1).

2.4. Regeringar som (åter)försäkringsgivare

De offentliga myndigheterna kan delta som försäkringsgivare eller kan sponsra statligt föreskrivna försäkringspooler för katastrofer. Sådana försäkringsprogram kan minska de politiska påtryckningarna att avsätta betydande statliga resurser efter naturkatastrofer. Ramarna måste dock förhindra problemet med moraliska risker, eftersom försäkringstagarna till exempel kan uppmuntras till ett mer riskfyllt beteende när de vet att det omfattas av statliga resurser, oavsett om de ordnat ett eget skydd på förhand eller inte.

Försäkringsgivarna kan genom offentlig-privata partnerskap tillhandahålla sin expertis och sina verktyg (som exempelvis riskinformationsplattformar) för att bedöma riskerna, sälja försäkringar och i vissa fall rådgöra regeringarna i deras investeringsbeslut. Försäkringsgivarna kan också uppmanas att tillhandahålla försäkringsskydd för medelstora förluster, vilket innebär att regeringen begränsar sin exponering och försäkringsgivarna bär en risk på en nivå som motsvarar deras kapacitet.

Regeringarna kan också förvalta återförsäkringsprogram. De kan kräva att den privata marknaden ska åta sig och betala för en del av risken, dvs. kvotavtal.

Regeringarna kan fungera som återförsäkringsgivare genom att ta på sig risker över en viss katastrofskadenivå, dvs. överskadeåterförsäkring. Denna metod kombinerar regeringens potentiella riskspridningskapacitet och marknads förmåga att tillämpa försäkringsprinciper samt använda sin administrativa kapacitet, dvs. insamling av premier, marknadsföring och skadereglering. Statliga program kan därför ge skydd på de högsta risknivåerna, medan den privata marknaden behåller en del av eller alla lägre risknivåer.

Frågor

- (4) Hur kan statligt föreskrivna (åter)försäkringsprogram utarbetas och finansieras för katastrofer för att förebygga problemet med moraliska risker?

2.5. Parametrisk indexbaserad väderförsäkring och andra innovativa lösningar

2.5.1. Parametrisk indexbaserad väderförsäkring

Inom ramen för traditionella väderrelaterade försäkringssystem, som exempelvis fastighets- eller ansvarsförsäkring, betalas ersättning för skada ut efter en bedömning av den försäkrade partens förluster. När en förlustbedömning slutförts och godkänts mottar den försäkrade parten en utbetalning av ersättningen.

Inom ramen för ett parametriskt indexbaserat försäkringssystem ersätts förluster på grund av extrema väderrelaterade händelser när ett på förhand fastställt väderindex avviker från det historiska genomsnittet, oberoende av den faktiska förlusten. Denna typ av försäkring bygger på mätning med ett objektiva och oberoende index som är starkt korrelerat med den faktiska förlusten. Traditionella ersättningsbaserade och parametriska försäkringar kan kombineras.

Utifrån lärdomarna och erfarenheterna av olika regionala initiativ¹⁵ kan parametriska försäkringar anses vara en lösning för såväl den privata som den offentliga sektorn, exempelvis för viktig offentlig infrastruktur. Parametriska försäkringar kan göra försäkringar billigare genom att minska de administrativa kostnaderna, eftersom de inte omfattar en process för skadereglering. De påskyndar också utbetalningarna och kan användas för enklare försäkringsavtal. Parametriskt försäkringsskydd kan bidra till att minska

¹⁵ Exempelvis Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (12,5 miljoner euro), och den globala indexförsäkringsfaciliteten (Global Index Insurance Facility) (24,5 miljoner euro).

informationsasymmetri mellan försäkringsgivare och kunder. Å andra sidan medför sådana avtal en betydande grundrisk, dvs. att utbetalningen av ersättningsanspråket inte motsvarar den faktiskt uppkomna förlusten och försäkringstagarna inte nödvändigtvis kan bedöma den.

Försäkring är en viktig förutsättning för utveckling, eftersom oförsäkrade förluster kan förlänga fattigdomscykeln och hindra ekonomisk tillväxt. Alternativa och förenklade risköverföringsverktyg, som exempelvis mikroförsäkringsprodukter, tas fram i utvecklingsländerna. Parametriska försäkringsprogram, med stöd av kommissionen, har också genomförts i tredjeländer, som är särskilt exponerade för väder- och katastrofrelaterade risker som exempelvis torka, jordbävningar och stormar¹⁶.

2.5.2. Meteorologisk forskning

Komplexiteterna med parametrisk design och basrisk kan vara betydande begränsningar för utökningen av dessa system. Tillämpningsbara index måste identifieras genom meteorologisk forskning. Systemet kan endast utökas till ett omfattande försäkringsskydd om det omfattar territoriet systematiskt, med väderstationer som är tillräckligt nära de försäkrade personerna och med kartläggning av riskområden. Utöver den fysiska befintligheten av väderstationer måste uppgifter samlas in, upprätthållas, delas och arkiveras och hållas lättillgängliga vid försäkrade händelser. Användningen av satellituppgifter i kombination med numeriska analyser och prognoser har redan lett till en kontinuerlig ökning av de kunskaper som krävs för att göra meteorologiska prognoser.

På samma sätt kan möjligheterna med satellitbaserade index med användning av fjärrstyrningsverktyg utforskas. Många ekonomiska sektorer är känsliga för klimatförhållanden, och därmed för klimatförändringar. Därför kommer fördelarna med att investera i väderinfrastruktur att sträcka sig bortom utvecklingen av indexbaserade försäkringsprodukter och framför allt även omfatta skogsbruks- och jordbruksprodukter. Kommissionen genomför för närvarande samråd som syftar till framtida tillämpning av en tjänst för övervakning av klimatförändringar, inom ramen för det europeiska jordövervakningsprogrammet (GMES)¹⁷.

2.5.3. Försäkringsrelaterade värdepapper

Försäkringsrelaterade värdepapper, som exempelvis katastrofobligationer eller andra alternativa risköverföringsinstrument, kan ses som ett effektivt sätt att öka försäkringskapaciteten för naturkatastrofhändelser som är mycket osannolika, inträffar sällan och är mycket allvarliga.

För försäkringsgivare, återförsäkringsgivare och företag ger obligationer ett flerårigt skydd mot naturkatastrofer med minimal kreditrisk för motparten. För investerarna ger de en möjlighet att sprida och minska portföljrisken, eftersom betalningsförsummelser i samband med obligationer inte motsvarar betalningsförsummelser för de flesta andra värdepapper.

Frågor

- (5) Finns det några svårigheter, hinder eller begränsningar när det gäller att använda information för att skapa parametriska försäkringar? Vilka faktorer skulle kunna öka främjandet och användningen av sådana innovativa försäkringslösningar?

¹⁶ Exempelvis den globala indexförsäkringsfaciliteten som inrättats av Världsbanken.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 911/2010 av den 22 september om det europeiska jordövervakningsprogrammet (GMES) och dess inledande driftsfas (2011-2013) (EUT L 276, 20.10.2010, s. 1).

3. MEDVETENHET OM OCH FÖREBYGGANDE OCH REDUCERING AV KATASTROFRISKER

Det finns en stor politisk medvetenhet i Europeiska unionen om behovet av att utveckla och tillämpa starka åtgärder för katastrofriskhantering, i syfte att skapa motståndskraft mot katastrofer och mildra deras allvarligaste effekter¹⁸ såväl inom unionen som i dess yttre åtgärder.

På internationell nivå har motståndskraft och katastrofriskreducering varit ett centralt tema vid internationella toppmöten som exempelvis toppmötet i Rio om hållbar utveckling 2012, eller G20-initiativen om katastrofriskhantering och utveckling av metodramar avsedda att hjälpa regeringarna att utveckla mer effektiva katastrofriskhanteringsstrategier och i synnerhet finansiella strategier, med utgångspunkt i förstärkt riskbedömning och riskfinansiering¹⁹. I processen mot en ny internationell ram för katastrofriskreducering (Hyogo-handlingsplanen efter 2015) läggs vidare större fokus på finansieringsaspekterna av katastrofriskhantering och de ekonomiska kostnaderna för katastrofer.

Att hantera risker på grund av naturkatastrofer kräver en bättre hantering av exponeringen för naturliga risker, genom stads- och samhällsplanering. En politik för katastrofhantering måste omfatta förebyggande, motståndskraft och minskning av individuella sårbarheter och stärkande av ekosystem. I riskområden kommer fastighetsägarna att tvingas göra ännu större investeringar i åtgärder för riskreducering för fastigheter.

Katastrofriskhantering kan bidra till att främja en ekonomisk utveckling och välbefinnande utan hinder:

- På kort sikt kan investeringar i riskhantering vara ett sätt att påskynda åtgärder för tillväxt och sysselsättning (ny teknik, forskning och utveckling, skadetåliga byggnader och infrastruktur, innovativa finansiella instrument).
- På medellång sikt bidrar förbättrad katastrofbedömning och skadetålighet till fokus på strukturell hållbarhet för offentliga och privata finanser, och till en förbättring av den makro-ekonomiska stabiliteten genom minskning av den skadliga inverkan av naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor på tillväxten och de offentliga och privata budgetarna.
- På lång sikt ger investeringar i riskhantering hög avkastning och bidrar till en hållbar ekonomisk utveckling.

Riskbedömning (däribland analys av exponering och sårbarhet) är ett viktigt och grundläggande steg när det gäller att lägga fram uppgifter till grund för riskhantering och planeringsprocessen och för avsättningen av finansiella resurser. Bedömningar av flera risker med beaktande av sambandet mellan möjliga faror och sårbarheter, kan också bidra till att hantera berörda risker och kedjereaktioner.

Skadetåliga byggnader är en långsiktig insats som måste integreras i den nationella politiken och planeringen: strategier för skadetålighet är också en del av utvecklingsprocessen och bidrar till olika långsiktiga åtgärder, särskilt anpassning till klimatförändringarna och livsmedelssäkerheten.

¹⁸ Kommissionens meddelande med titeln ”En gemenskapsstrategi för förebyggande av katastrofer” (KOM(2009)82 slutlig); rådets slutsatser om en gemenskapsram för förebyggande av katastrofer i EU (2979:e rådmötet, Bryssel, den 30 november 2009) och kommissionens meddelande med titeln ”EU:s strategi för stöd till katastrofförebyggande i utvecklingsländerna” (KOM(2009) 84 slutlig).

¹⁹ G20/OECD:s metodramar för katastrofriskbedömning och riskfinansiering.

3.1. Prissättning för försäkringar som ett försäkringsmarknadsbaserat incitament för att främja riskmedvetenhet, riskförebyggande och riskreducering

Regeringarna skulle kunna fortsätta att absorbera en stor andel av kostnaderna för mildrande åtgärder och offentlig katastrofhjälp genom att fortsätta att ge generös ersättning till offer. Detta skulle dock sannolikt förvärra regeringarnas budgetsårigheter och uppmuntra oönskade utvecklingar i högriskområden. Alternativt skulle de offentliga myndigheterna kunna dra in resurserna på detta område, kontrollera utvecklingen i högriskområden och i större utsträckning förlita sig till marknadskrafterna för att öka det individuella ansvaret för att minska förluster och för teckning av försäkringar mot dessa.

Försäkringsgivare kan tillhandahålla marknadsbaserade incitament för riskförebyggande. Riskbaserad prissättning kan motivera försäkringstagarna att vidta individuella åtgärder för att minska sårbarheten hos sin fastighet. En premie som korrekt motsvarar risknivån, i kombination med riskanpassade rabatter för försäkringstagare som investerar i förlustreducering, motiverar försäkringstagarna att vidta riskreduceringsåtgärder. Förhandskostnaden för riskreducering för individer är dock sällan ekonomisk, jämfört med att bara försäkra sig mot risken, eller att vidta riskförebyggande åtgärder på gemenskapsnivå. Om försäkringspremierna skulle motsvara de verkliga riskerna, skulle ett högriskbetende vara oöverkomligt kostsamt. Den offentliga och privata sektorns respektive roller när det gäller att vidta åtgärder för riskförebyggande bör därför alltid beaktas.

Enligt etablerad rättspraxis har försäkringsgivare rätt att fastställa försäkringspremierna²⁰.

Riskbaserad prissättning²¹ förutsätter en sofistikerad försäkringsteckningsprocess. och kräver en hög informationsnivå och medför administrativa kostnader för försäkringsgivarna. Riskbaserad prissättning kan avskräcka människor från att bosätta sig i högriskområden, eller kräva offentliga insatser. En riskbaserad differentiering av premierna medför också administrativa kostnader, men gör sannolikt att framtida krav undviks, eftersom premierna främjar reduktion av katastrofrisker.

Riskbaserad prissättning kan dock straffa vissa högriskgrupper. Det kan finnas risker som är oförsäkringsbara eller risker som kräver en höjd premie eller en premie som är alltför dyr.

Privat ansvar för katastrofrisker kan också spela en roll när det gäller att tillhandahålla marknadsincitament för individuella åtgärder för förlustförebyggande och när det gäller att motverka utveckling i högriskområden. Grundläggande frågor om rättvisa och social solidaritet uppstår vid fördelningen av ansvaret, särskilt i fattiga och utsatta regioner.

De offentliga myndigheterna kan besluta att införa användning av gemensamma premier eller schablonförsäkringspremier, vilket leder till korssubventionering från personer i lågriskområden. Prissättningen kan öka den relativa försäkringsteckningen av konsumenter i högriskområden. Ett sådant prissättningssystem förvärrar dock externa faktorer förknippade

²⁰ Mål C-59/01, *Europeiska kommissionen mot Italien* [2003] ECR I-1759. I mål C-347/02, *Europeiska kommissionen mot Frankrike* [2004] ECR I-7557, klargör domstolen att ett system där försäkringsgivarna har rätt att fastställa beloppet för grundpremien är förenligt med principen om fastställande av försäkringspremier. I mål C-518/06, *Europeiska kommissionen mot Italien* [2009] ECR I-3491, förklarar domstolen vidare att om den nationella lagstiftningen beskriver en teknisk ram för försäkringsgivarnas beräkning av premierna, är en begränsning av rätten att fastställa priser inte förbjudet enligt tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring 92/49/EEG.

²¹ Enligt det gemensamma forskningscentrumet (2012) tillämpas riskbaserade premier inte i större utsträckning, eftersom de systematiskt används i endast sex medlemsstater för försäkring mot översvämningar, i fem medlemsstater för försäkring mot stormar och i fyra medlemsstater för försäkring mot jordbävningar.

med markanvändning: med schablonpremier betalar försäkringstagarna inte för den risk som de ger upphov till genom att bo i utsatta områden. Alla godkända områden ger samma försäkringskostnad för hushållen. Att kombinera solidaritet med strikta byggnadsrestriktioner och -standarder korrigerar delvis den bristfälliga internaliseringen av risker och ökar effektiviteten. Prissättningen för försäkringar kan också innebära differentiering av riskområden som ett delvis erkännande av de olika risknivåerna.

Frågor

- (6) Skulle riskbaserad prissättning motivera konsumenter och försäkringsgivare att vidta åtgärder för riskreducering och riskhantering? Skulle riskbaserad prissättning vara annorlunda om försäkring mot katastrofer vore obligatorisk? Justerar försäkringsgivarna på lämpligt sätt premierna till följd av genomförandet av åtgärder för riskförebyggande?
- (7) Bör schablonpremier föreslås för särskilda katastrofer? Bör schablonpremier åtföljas av begränsningar för utbetalningar?
- (8) Vilka andra lösningar kan erbjudas låginkomstkonsumenter som annars skulle uteslutas från försäkringsprodukter mot katastrofer?

3.2. Långsiktiga försäkringsavtal mot katastrofer

Naturkatastrofrisker täcks i princip av årliga avtal. Årliga avtal ger flexibilitet och valmöjligheter, eftersom konsumenterna regelbundet kan byta mellan konkurrerande försäkringsgivare och produkter.

Ett långsiktigt försäkringsavtal med öppen riskbaserad prissättning och premierabatter för riskreducering skulle kunna stärka de ekonomiska incitamenten genom att göra investeringar i riskreducering gynnsamt för båda avtalsparter (försäkringsgivare och försäkringstagare). Ett långsiktigt avtal till ett garanterat pris, eller ett pris med på förhand fastställda villkor för pristak, eller regelbunden inflationsjustering, skulle kunna ge försäkringstagarna en finansiell och avtalsmässig visshet. Det skulle också kunna minska de administrativa och transaktionsrelaterade kostnaderna för båda parter, eftersom avtalen inte skulle behöva omförhandlas varje år.

Det kan dock finnas en större ovisshet och tvetydighet i fråga om de bakomliggande riskerna. Den årliga försäkringspremien för ett flerårigt avtal är ofta högre än premien för ett motsvarande årligt avtal. Följaktligen kan de kapitalkrav och den avkastning på kapital som investerarna kräver också vara högre. Å andra sidan ökar långsiktiga försäkringsavtal, i enlighet med Solvens II, försäkringsgivarens kapital, eftersom den förväntade vinsten under hela avtalets löptid fastställs redan från början.

Försäkringsgivarna erbjuder för närvarande långsiktiga livförsäkrings- eller sjukförsäkringsavtal. Det är dock ännu inte tydligt om fastighetsförsäkringar kan vara långsiktiga och ändå erbjuda ett prisöverkomligt skydd.

Frågor

- (9) Finns det anledning att främja långsiktiga försäkringsavtal mot katastrofer? Vilka vore fördelarna/nackdelarna för försäkringsgivarna och försäkringstagarna?

3.3. Krav på förhandsinformation och information vid tecknande av avtal

Konsumenterna måste förstå klart och tydligt vilken typ av försäkringsskydd de har och hur det skulle tillämpas vid en katastrof och försäkringen är avsedd att täcka oförutsedda

händelser, och inte vanliga förluster. Aktuell forskning från det gemensamma forskningscentrumet visar att konsumenterna inte tenderar att köpa försäkringar mot katastrofer för händelser med låg sannolikhet och hög risk²². Den nuvarande prekära situationen i vilken många hushåll i flera medlemsstater befinner sig i dag är förmodligen också avskräckande när det handlar om att skaffa katastrofförsäkring.

Till skillnad från livförsäkringsdirektivet 2002/83/EG²³, innehåller inte första, andra och tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring 73/239/EEG²⁴, 88/357/EEG,²⁵ 92/49/EEG²⁶ några regler om förhandsinformation och information vid tecknande av avtal för försäkringstagare. Inte heller Solvens II-direktivet 2009/138/EG²⁷ innehåller några regler för risker som avser annan försäkring än livförsäkring.

Inom sektorn för annan försäkring än livförsäkring varierar informationskraven för försäkringsgivare i syfte att ge konsumenterna ett högt skydd. Det är avgörande att öka konsumenternas förtroende genom att tillhandahålla tydliga regler och avskaffa rättslig ovisshet. En försäkringsmarknad med välinformerade konsumenter tvingar försäkringsgivarna att konkurrera för att attrahera och behålla konsumenterna. Harmoniserade krav på förhandsinformation och information vid tecknande av avtal skulle också öka konsumenternas förtroende och uppmuntra dem till säkra köp inom hela EU.

Frågor

(10) Anser du att det finns ett behov av att harmonisera kraven på förhandsinformation och information vid tecknande av avtal på EU-nivå? Om så är fallet, bör en strategi med fullständig eller minimal harmonisering tillämpas? Vilka krav i fråga om åtagandet bör ställas, exempelvis i fråga om:

- typ av försäkrade risker,
- åtgärder för anpassning och förebyggande för att minimera de försäkrade riskerna,
- egenskaper och fördelar (som exempelvis ersättning för hela kostnaden för återanskaffning, eller för den värdeminskade kostnaden, tillgångarnas tidsvärde),
- undantag eller begränsningar,
- uppgifter om skadeanspråk om exempelvis både förlusten och anspråket ska

²² Gemensamma forskningscentrumet (2012)

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/83/EG av den 5 december 2002 om livförsäkring (EGT L 345, 19.12.2002, s. 1).

²⁴ Rådets första direktiv 73/239/EEG av den 24 juli 1973 om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring (EGT L 228, 16.8.1973, s. 3).

²⁵ Rådets andra direktiv 88/357/EEG av den 22 juni 1988 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring, och med bestämmelser avsedda att göra det lättare att effektivt utöva friheten att tillhandahålla tjänster samt om ändring av direktiv 73/239/EEG (EGT L 172, 4.7.1988, s. 1).

²⁶ Rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) (EGT L 228, 11.8.1992, s. 1).

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (EUT L 335, 17.12.2009, s. 1).

ske under avtalsperioden,

- vem bär kostnaden för utredning och fastställande av skadan, och i vilken utsträckning,
- avtalsmässiga följder av att försäkringsgivaren inte lämnar relevant information,
- korrigerande åtgärder, kostnader och förfaranden för att utöva rätten att säga upp avtalet,
- avtalsförnyelse,
- klagomålshantering?

3.4. Försäkringsvillkor

Med moralisk risk avses en beteendemässig förändring hos en individ som, när den väl tecknat en försäkring, har färre incitament att förhindra en förlust från att uppstå, vilket innebär att de negativa följderna av den försäkrade händelsen uppstår lättare. Detta skulle förvåras om det inte fanns någon mekanism som återspeglar förlusterna i efterföljande premier.

För att minska effekterna av den moraliska risken används olika typer av försäkringsvillkor, som är avsedda att införa ett riskreducerande beteende, som en del av försäkringsavtalen.

Självrisk eller övervärden gör att de försäkrade parterna måste täcka en del av förlusten själva, eftersom ett visst belopp dras av från fordringsbeloppet. Syftet med detta är att avskaffa små fordringar. Samförsäkring är en metod för att dela förlusten mellan försäkringstagaren och försäkringsgivaren utifrån en fastställd grundläggande procentsats. Avtalen kan också omfatta begränsningar för skyddet (antingen en övre gräns, eller undantag för vissa sårbara företeelser, t.ex. svaga konstruktioner).

De ovan beskrivna avtalsarrangemangen kan sträcka sig utöver den försäkrade partens förmåga, kontroll eller ansvar, och kanske inte är lämpliga eller effektiva när det gäller att uppmuntra till åtgärder för riskreducering. Om höjd självrisk, övervärden och samfinansiering används för att hantera ytterligare katastrofrisker, kan försäkrade personer med låga inkomster som kräver ersättning för ”små” skador drabbas.

Frågor

- (11) Förhindrar självrisk, övervärden och samfinansiering effektivt moraliska risker? Vilka alternativa villkor vore lämpliga för försäkring mot katastrofer, med tanke på att den försäkrade parten kanske inte kan vidta effektiva åtgärder för riskreducering vid en katastrof?

3.5. Uppgifter, forskning och information

Innan försäkringsgivarna tillhandahåller skydd mot en oviss händelse, måste dess sannolikhet och konsekvenser identifieras och kvantifieras. Om det var säkert eller närmast säkert att en särskild förlust under en särskild period och i en särskild region skulle inträffa, skulle det inte föreligga någon riskfaktor och risken vore därför inte försäkringsbar. Extremt ovanliga händelser kan också betraktas som knappt försäkringsbara eller oförsäkringsbara i sin helhet eftersom försäkringsgivarna saknar uppgifter för att korrekt bedöma riskerna.

Informationsasymmetrin mellan försäkringstagaren och försäkringsgivaren avgör teckningsprocessen. Försäkringsgivarna måste erhålla lämplig information för att kunna definiera riskgrupperna korrekt i syfte att undvika moturval. Om det saknas korrekt

information om risken, är det svårt att beräkna riskbaserade premier. Den allmänna bristen på och tvetydigheten hos uppgifter hindrar den vidare utvecklingen av försäkringar mot katastrofer.

Bättre information skulle bidra till att minska ovissheten. Offentliga organ skulle kunna ge aktörerna, däribland försäkringsgivarna, prisöverkomlig tillgång till tillförlitliga och exakta uppgifter om tidigare och framtida naturliga risker, exempelvis som en kollektiv nytta från nationella väderlekstjänster, översvämningshanteringsorgan eller katastrofobservatorier.

För forskare och organ inom offentlig sektor, som exempelvis organ för översvämningshantering, är det viktigt med förbättrad tillgång till viktig teknik och viktiga nätverk, tillgång till utbildad personal samt tillgång till och jämförbarhet för uppgifter om försäkrade (och ej försäkrade) förluster vid tidigare katastrofer. Detta skulle bidra till att förbättra forskningen om effekten av tidigare och framtida naturliga risker och kan bidra till att förbättra de strategier och åtgärder för katastrofriskhantering som utvecklats och tillämpas av offentliga organ. Jämförbara samlade uppgifter om förluster från försäkringsbranschen (däribland visualiseringsverktyg eller riskinformationsplattformar) kan också delas med offentliga organ, samt med den privata sektorn för att förbättra riskbedömningen.

Konsumenterna möter också hinder. Ett av dessa är bristfällig eller ingen information – brist på insikt i de verkliga riskerna skulle kunna innebära att en individs uppfattade risk skiljer sig från den faktiska risken. Många individer uppfattar sannolikheten för att en katastrof skulle orsaka skada på deras egendom som så liten att den inte motiverar investeringar i skadebegränsning. När konsumenterna fattar beslut som omfattar kostnadsutlägg måste de beakta de möjliga fördelarna med en investering på längre sikt. Information om faror och risker i ett lättläst format, som exempelvis kartläggning av faror eller information om risker för ett särskilt område, eller en riskmatris eller riskkurva som visar möjliga händelser och deras sannolikhet, förväntade effekter och exponeringsnivå, kan utbilda konsumenterna och öka deras kunskaper. Klimat- och väderrelaterade uppgifter är därför nödvändiga, eftersom sådana uppgifter ger investerare och konsumenter möjlighet att fatta beslut om investeringar och inköp utifrån mer fullständig information. Utöver bättre information och bättre tillgång till uppgifter, skulle en högre standardiseringsnivå för uppgifter (exempelvis gemensamma definitioner) öka analysernas kvalitet.

Europeiska plattformen för anpassning till klimatförändringar (European Climate Adaptation Platform, CLIMATE-ADAPT)²⁸ skulle kunna användas för att samla in och sprida information om väderrelaterade försäkringssystem eller riskbedömningsmetoder i medlemsstaterna. Ett annat tillvägagångssätt vore att lämna denna information som en del av ett omfattande paket med information om katastrofhantering.

Försäkringsgivarna skulle kunna utveckla riktlinjer för beslutsfattare och projektutvecklare och projektledare om hur försäkringar kan användas för att stödja anpassning och katastrofhantering. Riktlinjerna skulle kunna omfatta en beskrivning av hur försäkring kan användas i riskhanteringsstrategin, dvs. hur man kvantifierar och definierar vilka risker som kan förhindras och vilka risker som kan försäkras på ett kostnadseffektivt sätt och hur. Detta skulle förbättra den övergripande ekonomiska effektiviteten hos det politiska beslutsfattande, planeringen och projekthanteringen.

Frågor

(12) Hur kan uppgifter om inverkan av tidigare katastrofer förbättras (exempelvis genom

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

användning av standardformat, ökad tillgång till och jämförbarhet hos uppgifter från försäkringsgivare och andra organisationer)?

- (13) Hur kan kartläggningen av aktuella och förväntade/framtida katastrofrisker förbättras (genom exempelvis de nuvarande EU-strategierna för kartläggning av översvämningsrisker i direktivet om översvämningsrisker 2007/60/EG,²⁹ samarbete om civilskydd³⁰ och främjande av EU:s riskriktlinjer³¹)?
- (14) Hur kan bättre uppgiftsdelning, riskanalyser och metoder för riskmodeller uppmuntras? Bör de tillgängliga uppgifterna offentliggöras? Bör EU vidta åtgärder på detta område? Hur kan en fördjupad dialog mellan försäkringsbranschen och beslutsfattare uppmuntras på detta område?

3.6. Främjande av riskfinansieringsinitiativ som en del av EU:s politik för utvecklingssamarbete

Försäkringar spelar en viktig roll globalt när det gäller att hjälpa länder och regioner som är särskilt sårbara för katastrofer att inrätta effektiva finansiella beredskapsmekanismer för att hantera de allt större ekonomiska kostnaderna för katastrofer och globala händelser.

Alternativa och förenklade risköverföringsverktyg, som exempelvis mikroförsäkringsprodukter, utarbetas i utvecklingsländerna. Parametriska försäkringsprogram, med stöd av kommissionen, har också genomförts i tredjeländer som är särskilt exponerade för väder- och katastrofrelaterade risker som exempelvis torka, jordbävningar och stormar.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att stärka samarbetet med viktiga internationella partner (exempelvis Världsbanken, Internationella finansieringsbolaget) och åt att öka unionens externa stöd för utvecklingsländer i syfte att utveckla innovativa riskfinansieringslösningar genom försäkring, återförsäkring eller katastrofobligationer.

Kommissionen föreslog nyligen att en handlingsplan ska utarbetas om vilka åtgärder som bör vidtas för att öka motståndskraften i utvecklingsländerna, som också bör omfatta innovativa strategier för riskhantering och utöka den befintliga goda praxisen på detta område³².

Frågor

- (15) Hur kan unionen mest effektivt hjälpa utvecklingsländer att skapa lösningar för finansiellt skydd mot katastrofer och allvarliga händelser och vilka åtgärder bör prioriteras? Vilka typer av partnerskap med den privata sektorn och de internationella institutionerna bör eftersträvas i detta syfte?

4. KATASTROFER SOM ORSAKATS AV MÄNNISKOR

Industriolyckorna blir allt fler, inte bara på grund av de tekniska framstegen, utan även på grund av utvecklingen av naturliga faror. Naturliga faror och naturkatastrofer kan orsaka

²⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker (EUT L288, 6.11.2007, s. 27).

³⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen KOM(2011)934 slutlig.

³¹ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar ”Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management” (SEC(2010) 1626 slutlig).

³² Exempelvis Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (12,5 miljoner euro), och den globala indexförsäkringsfaciliteten (Global Index Insurance Facility) (24,5 miljoner euro).

”natech”-olyckor. Naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor kan ske samtidigt eller förvärra varandra.

4.1. Miljöansvar och förluster på grund av industriolyckor

Direktivet om miljöansvar 2004/35/EG³³ uppmuntrar verksamhetsutövarna att garantera ekonomisk säkerhet för att avhjälpa miljöskador till följd av deras verksamhet, men detta är inte bindande. Kommissionen kan åter överväga möjligheten till obligatorisk ekonomisk garanti när direktivet ses över under 2014, i samband med kommissionens rapport enligt artikel 18.2 i direktiv 2004/35/EG³⁴. Direktivet omfattar dock inte miljöskador som orsakas av ”exceptionella och oundvikliga naturfenomen, som det inte är möjligt att skydda sig mot”. Direktivet omfattar inte heller miljöskador som orsakas av en föreskriven metod som syftar till att skydda mot en naturkatastrof.

Försäkring är ett av sätten att garantera ekonomisk säkerhet. Det är dock vanligt att produkterna inte omfattar samtliga typer av ansvar i direktivet och i praktiken inte ger ett obegränsat skydd. Det är också svårt för försäkringsgivarna att utveckla specifika produkter eftersom information om skadehändelser och därav följande kostnader för hjälpåtgärder ännu inte är fullt tillgängliga³⁵. Verksamhetsutövarna kan också vara omedvetna om den möjliga omfattningen av skador.

Frågor

- (16) Vilka är de viktigaste aspekterna när man utarbetar ekonomiska garantier och försäkringar inom ramen för direktivet om miljöansvar, 2004/35/EG?
- (17) Finns det tillräckligt med uppgifter och verktyg för att utföra en integrerad analys av relevanta och nya industriella risker? Hur kan tillgången till uppgifter, delningen av uppgifter och information om verktyg garanteras? Hur kan samarbetet mellan försäkringsbolag, företag och behöriga myndigheter förstärkas så att kunskapsbasen om risker och förluster till följd av industriolyckor förbättras?

4.2. Ansvarsförsäkring för kärnenergi för tredje part

I artikel 98 i Euratomfördraget föreskrivs att medlemsstaterna ska ”vidta alla åtgärder som behövs för att underlätta ingåendet av försäkringsavtal som täcker risker med kärnenergi”. Det krävs en rättslig samstämmighet inom EU för att minska den moraliska risken, hantera skydd av offer i de olika medlemsstaterna och för att hantera inverkan av den inre marknadens funktionssätt på grund av de olika typerna av ekonomiskt ansvar för kärnenergioperatörerna, vilka kan ge upphov till en snedvridning av konkurrensen.

Det finns för närvarande många olika regler om ansvar i fråga om kärnenergi för tredje part inom EU. Merparten av bestämmelserna i medlemsstaterna i EU-15 bygger på Pariskonventionen om skadeståndsansvar för tredje part på atomenergins område och på Brysselkonventionen, under överinseende av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Merparten av medlemsstaterna i EU-12 är dock parter till Wienkonventionen om ansvarighet för atomskada, under överinseende av Internationella atomenergiorganet (IAEA). Vissa medlemsstater är inte part till någon konvention om

³³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, 30.4.2004, s. 56).

³⁴ Rapport från kommissionen i enlighet med artikel 14.2 i direktiv 2004/35/EG om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (KOM(2010) 0581 slutlig). and <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>

³⁵ KOM(2010) 581 slutlig och <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>.

ansvarighet på kärnenergiområdet. Kommissionen har därför nyligen föreslagit att en EU-strategi ska antas om system för ansvarighet på kärnenergiområdet³⁶.

Försäkring mot kärnkraftsolyckor anordnas för närvarande genom nationella försäkringspooler (eller genom en nationell verksamhetsutövarpool). Försäkringsgivarna kan ha svårt att försäkra kärnkraftsoperatörerna utöver vissa begränsade belopp, för vissa skadekategorier (t.ex. miljöskador) eller för långa preskriptionstider (t.ex. 30 år för skador på liv och hälsa). Nationella försäkringsgivare eller operatörspooler är också den första kontaktpunkten för offren för en kärnkraftsolycka.

För närvarande undersöker kommissionen denna fråga och kommer snart att inleda ett offentligt samråd. Utgående från resultaten av sin analys kommer kommissionen sedan att bestämma om det finns behov av ytterligare insatser för att förbättra ersättningen till offer för kärnolyckor och för att minska skillnaderna mellan försäkringsbeloppen för kärnkraftverk i olika medlemsstater.

4.3. Ansvarsförsäkring för olje- och gasoperatörer till havs

I direktivet om tillstånd för kolväten 94/22/EG³⁷ fastställs villkoren för beviljande och utnyttjande av tillstånd för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten. I direktivet införs också objektiva och icke-diskriminerande krav på den finansiella förmågan hos de enheter som bedriver verksamheten. I dessa krav fastställs de allmänna principerna för att garantera rättvis konkurrens i tillståndsgivningsstadiet, men utan inriktning på riskhantering, säkerhet eller miljöskydd. Kommissionen har därför föreslagit ytterligare krav angående riskhantering, miljöansvar och operatörernas och tillståndsinnehavarnas finansiella förmåga³⁸.

Olje- och gasindustrin till havs har utvecklat olika möjligheter för att garantera och uppvisa tillräcklig och lämplig ekonomisk förmåga. Dessa mekanismer varierar från privata försäkringar och självrisker till säkerhetsmekanismer som exempelvis Offshore Pollution Liability Association (OPOL)³⁹ i Nordostatlantområdet. Av inledande samråd med olje- och gasindustrin till havs samt med försäkringsbolagen framgår att det för närvarande inte finns något alternativ som vore allmänt lämpligt för alla olje- och gasoperatörer. Försäkringsprodukterna inom EU⁴⁰ tycks inte heller kunna ge skydd för allvarliga olyckor till mångmiljonbelopp⁴¹. Det framgår också att större operatörer föredrar och har råd med självförsäkring genom en captiveenhet, medan mindre operatörer kanske inte kan genomföra denna lösning på grund av ekonomiska begränsningar.

³⁶ Kommissionens meddelande ”Energi 2020 En strategi för hållbar och trygg energiförsörjning” (KOM(2010) 0639 slutlig); kommissionens meddelande om den omfattande risk- och säkerhetsbedömningen (stresstest) av kärnkraftverk i Europeiska unionen (KOM(2011) 0784 slutlig), kommissionens meddelande om de omfattande risk- och säkerhetsbedömningarna (”stresstester”) av kärnkraftverk i Europeiska unionen och därmed förbunden verksamhet (KOM(2012) 571 slutlig).

³⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG av den 30 maj 1994 om villkoren för beviljande och utnyttjande av tillstånd för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten (EGT L 164, 30.6.1994, s. 3); se även http://ec.europa.eu/energy/oil/licensing_en.htm.

³⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om säkerhet för prospekterings-, undersöknings- och produktionsverksamhet för olja och gas till havs (KOM(2011) 0688 slutlig).

³⁹ <http://www.opol.org.uk/>

⁴⁰ I Mexikanska golfen är nu försäkringsskydd på upp till 10 miljarder US-dollar för plötsliga oljeutsläpp tillgängligt. I andra delar av världen ger traditionella offshoreförsäkringar skydd på upp till 1-2 miljarder US-dollar.

⁴¹ Kommissionen utför en studie om genomförbarheten av att inrätta en fond för att täcka miljöskador och förluster till följd av industriolyckor.

Det finns därför inte en metod som passar alla när det gäller riskfinansiering inom denna sektor. De nuvarande interna och externa lösningar som erbjuds för att täcka dessa typer och omfattningar av risker är fortfarande i sin linda. Vissa aktörer på finans- och försäkringsmarknaderna utvecklar dock snabbt innovativa initiativ. Det är dock fortfarande oklart om dessa mekanismer är tillräckliga och lämpliga och hur olje- och gassektorn till havs skulle reagera på och använda potentiella nya försäkringsprodukter (t.ex. driftspecifika produkter). Den finansiella styrkan hos olje- och gasoperatörerna till havs är en viktig drivkraft för att besluta vilka mekanismer som vore lämpligast. Oavsett vilken metod som väljs bör lösningen på ett övergripande sätt beakta möjliga moraliska risker och garantera principen om att förorenaren betalar.

Frågor

- (18) Med beaktande av särdragen hos olje- och gasindustrin till havs, vilka innovativa försäkringsmekanismer skulle kunna vara lämpliga? Kan försäkringsbranschen på något sätt minska ovissheten i fråga om bedömningen av risker och beräkningen av premier? Vilken typ av information bör vara offentlig när det gäller att främja utvecklingen av försäkringsmarknadsprodukter som omfattar större olyckor?

4.4. Rätten till information för offer för katastrofer som orsakats av människor

Förluster till följd av naturkatastrofer täcks av den första partens försäkring, medan skador på grund av katastrofer som orsakats av människor täcks av tredje parts ansvarsförsäkring. Den första typen av försäkring tecknas vanligtvis av enskilda fastighetsägare, och den andra typen av enskilda industribolag.

Om den försäkrade parten blir ansvarig för en skada mot en tredje part kan den skadelidande tredje parten kontakta den ansvariga parten och ansvaret täcks följaktligen av försäkringsgivaren. Skaderegleringshanteringen kunde dock vara mer pragmatisk: den skadelidande parten skulle kunna göra ett direktanspråk till försäkringsgivaren. För att göra det möjligt bör den skadelidande parten ha rätt till upplysningar från den försäkrade parten. De försäkrade parterna skulle därför enligt lag kunna tvingas lämna detaljerade uppgifter om sitt försäkringsskydd.

I enlighet med direktivet om miljöansvar kan alla fysiska och juridiska personer lämna information och iakttagelser om miljöskador till följd av en katastrof som orsakats av människor till den behöriga myndigheten och begära avhjälpanande åtgärder. Den behöriga myndigheten ska sedan informera dessa personer om de åtgärder som vidtagits, eller kan vägra att vidta åtgärder men ska ange skälet till detta⁴². Denna information och dessa iakttagelser kan bland annat omfatta uppgifter om kostnaderna för skadan eller om tillgängliga försäkringar för att finansiera reparationen. Enligt det nyligen antagna Seveso III-direktivet 2012/18/EU⁴³ ska operatörerna i sina säkerhetsrapporter införliva en beskrivning av alla tekniska och icke-tekniska åtgärder som är relevanta för att minska effekten av en större olycka. Information om försäkringar kan också införlivas. I direktivet anges vidare att en säkerhetsrapport ska offentliggöras för allmänheten på begäran.

Frågor

⁴² Se artikel 12 i direktiv 2004/35/EG.

⁴³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU av den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG (EUT L 197, 24.7.2012, s. 1).

- (19) Bör avtalsvillkoren i ansvarsförsäkringar för tredje part lämnas till tredje part vid katastrofer som orsakats av människor. Om ja, på vilket sätt?

5. SKADEVÄRDERING

Skadereglerares verksamhet och yrke ingår för närvarande inte i räckvidden för direktivet om försäkringsförmedling 2002/92/EG⁴⁴. Genom den föreslagna översynen av direktivet⁴⁵ införlivas skadereglerare i direktivets räckvidd och inrättas ett förenklat förfarande för tillsyn.

Skadevärdering efter en katastrof kräver snabba och samordnade åtgärder. En avgörande faktor är förmågan att snabbt reagera på ett stort antal skadeanspråk, av vilka många kan komma från personer som har drabbats av personskador. Skadevärdering vid gränsöverskridande katastrofer som orsakats av människor har ytterligare en dimension, eftersom det är en fråga för den skadelidande personens försäkringsbolag eller dess företrädare, som per definition är etablerade i en annan medlemsstat.

Frågor

- (20) Finns det specifika aspekter av skadevärdering som skulle gynnas av ökad harmonisering? Om ja, vilka? Finns det några praktiska svårigheter för skadereglerare att verka över gränserna?

6. ALLMÄNNA ANMÄRKNINGAR

Fråga

- (21) I denna grönbok hanteras de specifika aspekterna i samband med förebyggande av och försäkring mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor. Har några viktiga frågor utelämnats eller inte behandlats tillräckligt djupgående? Om ja, vilka?

7. VILKA ÅTGÄRDER KOMMER NU ATT VIDTAS?

Kommissionen inbjuder aktörerna att lämna synpunkter på alla frågor som behandlas i denna grönbok och att besvara alla eller några av frågorna ovan.

Mot bakgrund av resultatet av detta samråd kommer kommissionen att besluta om vilka åtgärder som vore mest effektiva när det gäller att hantera de frågor som behandlas i grönboken, däribland lagstiftningsåtgärder i förekommande fall.

De svar som mottas kommer att offentliggöras på kommissionens webbplats, om inte sekretess särskilt begärs, och kommissionen kommer att offentliggöra en sammanfattning av resultatet av samrådet.

Aktörerna uppmanas att sända sina synpunkter senast den 30 juni 2013 till följande e-postadress: markt-consultation-disasterinsurance@ec.europa.eu.

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/92/EG av den 9 december 2002 om försäkringsförmedling (EUT L 9, 15.1.2003, s. 3).

⁴⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om försäkringsförmedling (omarbetning) (KOM(2012)360 slutlig).