



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 16.4.2013
COM(2013) 213 final

GRØNBOG

om forsikringsdækning af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer

GRØNBOG

om forsikringsdækning af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer

1. INDLEDNING

Den Europæiske Union er ligesom mange andre dele af verden sårbar over for næsten alle former for naturkatastrofer. Ud over tab af menneskeliv medfører katastrofer også hvert år skader for milliarder af euro og påvirker den økonomiske stabilitet og vækst. Katastrofer kan have grænseoverskridende virkninger og kan potentielt true større områder i nabolande. Og selv om omkostningerne ved store katastrofer er koncentreret på et lokalt område, kan disse omkostninger, hvis de ikke er tilstrækkeligt dækket af forsikring, medføre store finansielle byrder for den enkelte medlemsstat, som kan føre til interne eller eksterne ubalancer. Det gør det til en vigtig problemstilling for borgerne, virksomhederne og regeringerne i hele Unionen.

I 2010 opfordrede Rådet Kommissionen til at evaluere og rapportere om, hvilke muligheder EU har for at lette og støtte større udbredelse af passende katastroferisikoforsikring samt markederne for overførsel af finansiell risiko og regional forsikringspooling ved hjælp af videnoverførsel, samarbejde eller seedfinansiering¹. Siden har Kommissionen afholdt en konference om forebyggelse og forsikring af naturkatastrofer² og gennemført en undersøgelse med titlen "*Natural Catastrophes: Risk Relevance and Insurance Coverage in the European Union*"³ (naturkatastrofer: risikorelevans og forsikringsdækning i EU).

Grønbogen rejser en række spørgsmål vedrørende egnetheden af og adgangen til passende katastrofeforsikring og ledsager meddelelsen "En EU-strategi for tilpasning til klimaforandringer". Målet er at øge kendskabet til emnet og vurdere, hvorvidt en indsats på EU-plan kunne være hensigtsmæssig eller berettiget med henblik på at forbedre markedet for katastrofeforsikring i Den Europæiske Union. Mere generelt vil denne proces også udbygge vores viden, bidrage til at fremme forsikring som et redskab i forbindelse med katastrofehåndtering, og dermed bidrage til et skifte hen imod en generel kultur af katastroferisikoforebyggelse og -afbødning, samt indbringe yderligere data og oplysninger.

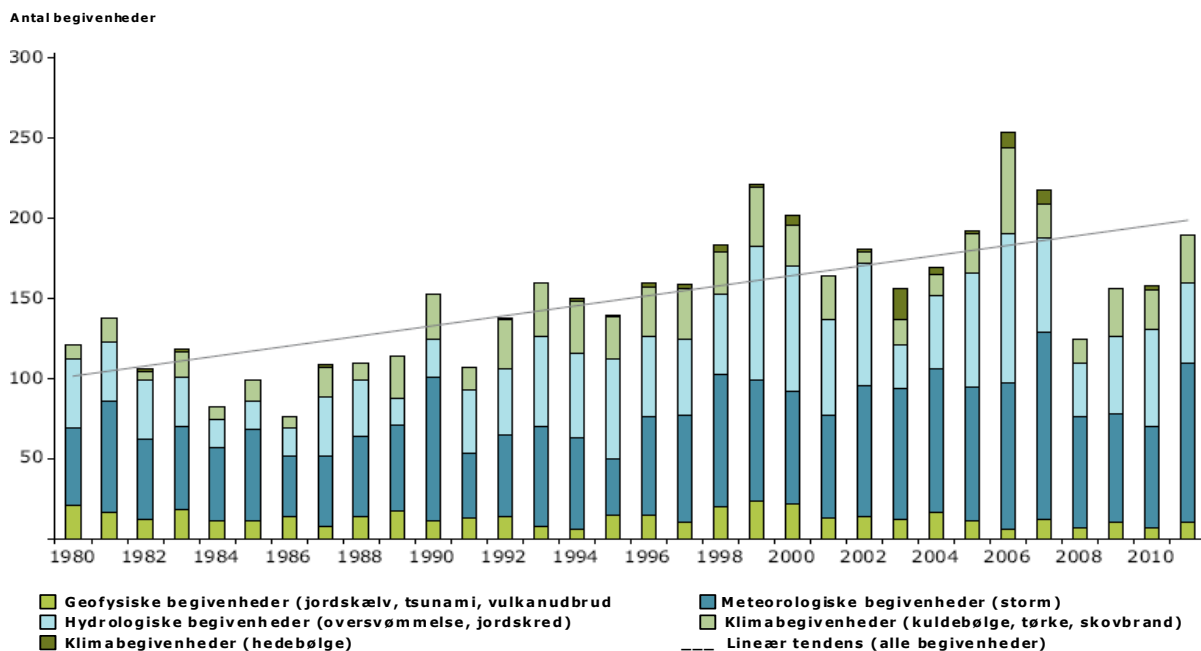
De følgende figurer giver en oversigt over forekomsten af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer i EU i de senere år.

¹ Rådets konklusioner om innovative løsninger til finansiering af katastroforebyggelse (Rådets 3 043. møde i Bruxelles, den 8. og 9. november 2010).

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

³ Det Fælles Forskningscenter (JRC), Europa-Kommissionen (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*.

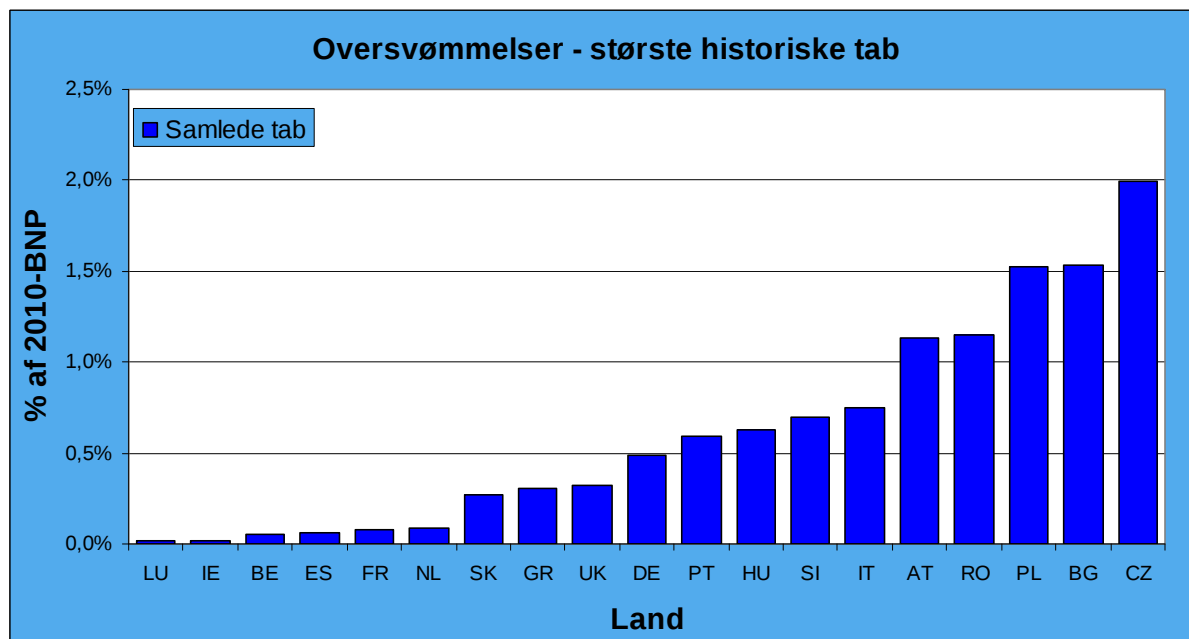
Figur 1: Naturkatastrofer i EØS-lande (1980-2011)



Kilde: Det Europæiske Miljøagentur, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EEA-rapport nr. 12/2012.

Stormfloder, floder, der går over deres bredder, eller pludselige oversvømmelser er en af de vigtigste naturkatastroferisici i Europa (f.eks. oversvømmelserne i 2012 i Det Forenede Kongerige, Irland og Rumænien, og oversvømmelserne i hele EU i 2002, 2005 og 2010).

Figur 2: Oversvømmelser — største historiske tab



Kilde: Det Fælles Forskningscenter (JRC), Europa-Kommissionen (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, baseret på foreliggende oplysninger⁴.

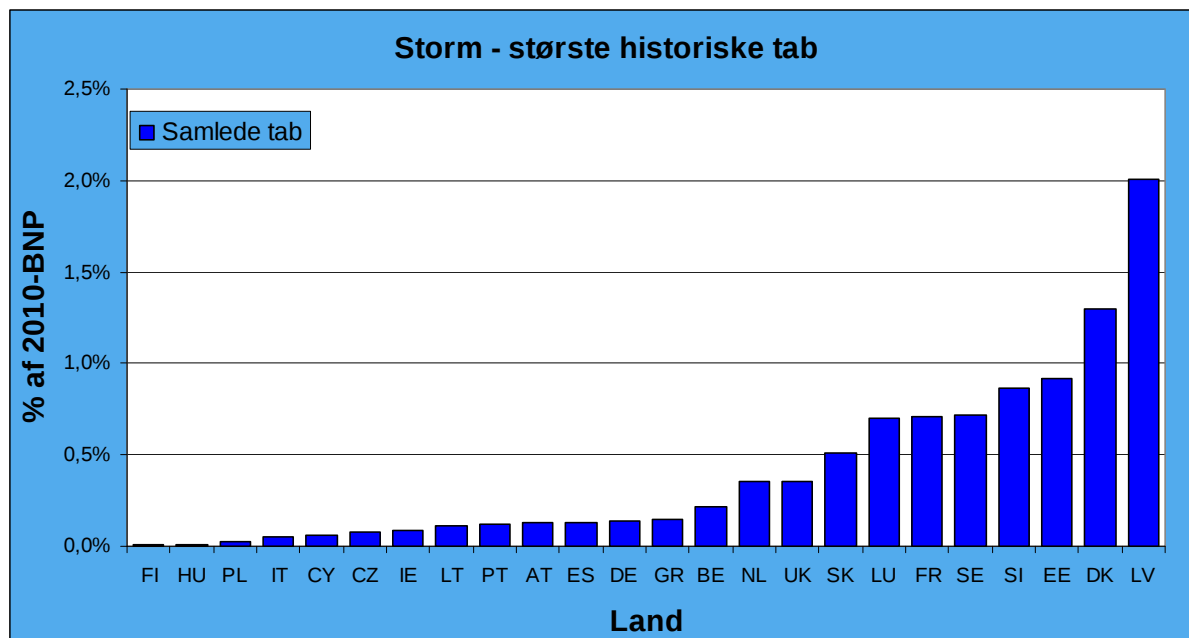
⁴

Ifølge JRC er den vigtigste datakilde for historiske tab databasen over katastrofale begivenheder (EMDAT). Denne database indeholder de væsentlige kernedata om indtræden og virkning af mere end 18 000 naturkatastrofer og teknologiske katastrofer i verden fra år 1900 frem til nu. Der foreligger dog

Skovbrande er også en årligt tilbagevendende fare, som medlemsstaterne skal håndtere. Hedebløgen i 2003 var den varmeste registrerede hedebløge i Europa siden mindst år 1500⁵.

En række vinterstorme og andre storme har også forårsaget alvorlige skader i europæiske lande i de senere år.

Figur 3: Storme — største historiske tab



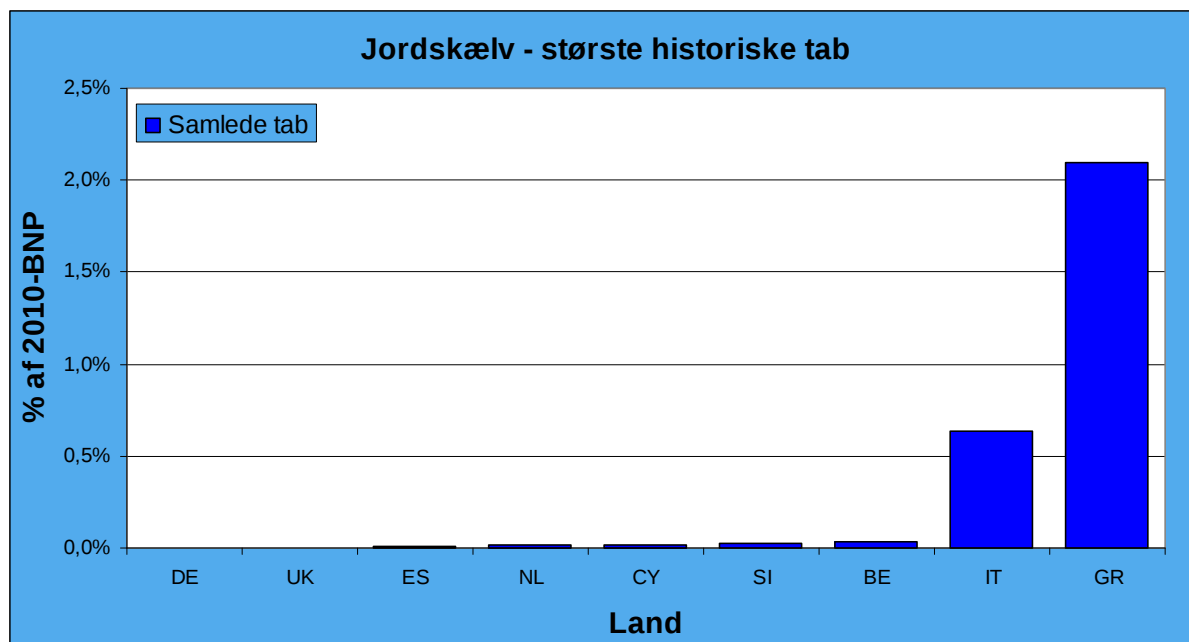
Kilde: Det Fælles Forskningscenter (JRC), Europa-Kommissionen (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, baseret på foreliggende oplysninger.

Jordskælvene i 2009 i L'aquila og i 2012 i Emilia Romagna medførte dødsfald, personskader og ødelæggelse af bolig- og erhvervsejendomme. Jordskælv kan også udløse tsunamier i Europa (f.eks. som i 1908 i Messina eller i 1755 i Lissabon).

ikke oplysninger om alle registrerede begivenheder, f.eks. findes der i det udlæste dataset økonomiske tab for 318 begivenheder (oversvømmelser, storme, jordskælv og tørke) ud af 561 registrerede begivenheder fra 1990 til 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, 1499–1503.

Figur 4: Jordskælv — største historiske tab

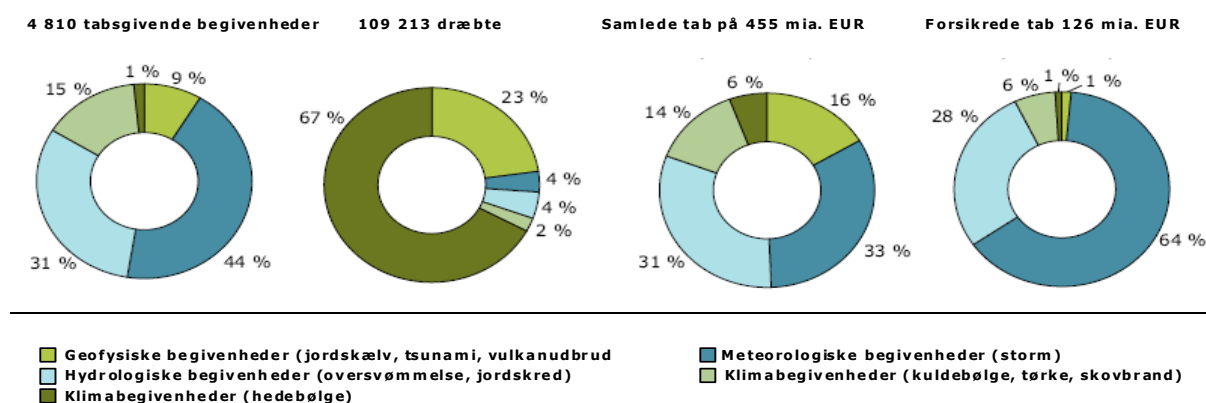


Kilde: Det Fælles Forskningscenter (JRC), Europa-Kommissionen (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, baseret på foreliggende oplysninger.

Vulkanudbruddet af Eyjafjallajökull i marts 2010 viste, hvor vidtrækkende konsekvenserne af en naturkatastrofe kan være. Erfaringen har vist, at sådanne usandsynlige begivenheder kan have langvarige og alvorlige konsekvenser for andre dele af Europa og resten af verden.

Mellem 1980 og 2011 var de økonomiske tab ved naturkatastrofer i Europa som helhed ca. 445 mia. EUR i 2011-tal. Omkring halvdelen af alle tab kan tilskrives et par store begivenheder, f.eks. stormene Lothar i 1999, Kyrill i 2007 og Xynthia i 2010, oversvømmelserne i Centraleuropa i 2002 og i Det Forenede Kongerige i 2007. Skaderne som følge af ekstreme vejrbegebenheder i EØS-landene er steget fra 9 mia. EUR i 1980'erne til mere end 13 mia. EUR i 2000'erne (værdier justeret til 2011-inflation)⁶.

Figur 5: Naturkatastrofer i EØS-landene — tabsgivende begivenheder, dræbte og tab (1980 til 2011)



Kilde: Det Europæiske Miljøagentur, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EEA-rapport nr. 12/2012.

⁶ Det Europæiske Miljøagentur, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EEA-rapport nr. 12/2012.

I takt med klimaændringerne vil forsikringer skulle dække stadig hyppigere og alvorligere hændelser. Klimaændringer, befolkningsudviklingen og befolkningstætheden, væksten i katastrofeudsatte områder og stigende velstand og ejendomsværdier øger økonomiske aktivers eksponering og sårbarhed og tabsomfanget⁷. På kort sigt vil virkningen af klimaændringer for forsikringer måske ikke være så omfattende. Langfristet og navnlig i sektorer eller områder, hvor forsikring ikke har været sædvane, kan klimaændringer dog påvirke forsikringsudbuddet og rimeligheden af prisen for forsikring. Potentielle tab er meget afhængige af ændringer i eksponering og sårbarhed. Samlet set forventes sandsynligheden for forekomst af de fleste typer ekstreme vejrforhold at tiltage væsentligt⁸. De tiltagende risici kan medføre manglende udbud af forsikringstjenester eller urimelige priser for forsikringer i visse områder. Manglende forsikring, som er en af de faktorer, der bidrager til sårbarhed, kan forværre samfundets eksponering og potentielt påføre det offentlige meget store finansielle tab.

Menneskeskabte katastrofer såsom industriulykker med farlige stoffer, kan også have omfattende og grænseoverskridende virkninger (f.eks. i 2010 i Den Mexicanske Golf ved ulykken i forbindelse med offshore olieudvinding, og i 2011 ved udsivningen af slam fra en aluminiumvirksomhed i Ajka, Ungarn). Herudover kan også naturlige farer og naturkatastrofer, f.eks. lynnedslag, lave temperaturer eller jordskælv, udløse menneskeskabte katastrofer ("natech" — fysiske farer, der udløser teknologiske katastrofer) såsom udledninger til luften, flydende udledninger eller brande⁹ (f.eks. den nukleare katastrofe i Fukushima i Japan 2011). Sådanne komplekse natech-katastrofer kan forekomme oftere på grund af den øgede hyppighed af ekstreme naturbegivenheder og industrielle systemers øgede kompleksitet og indbyrdes afhængighed.

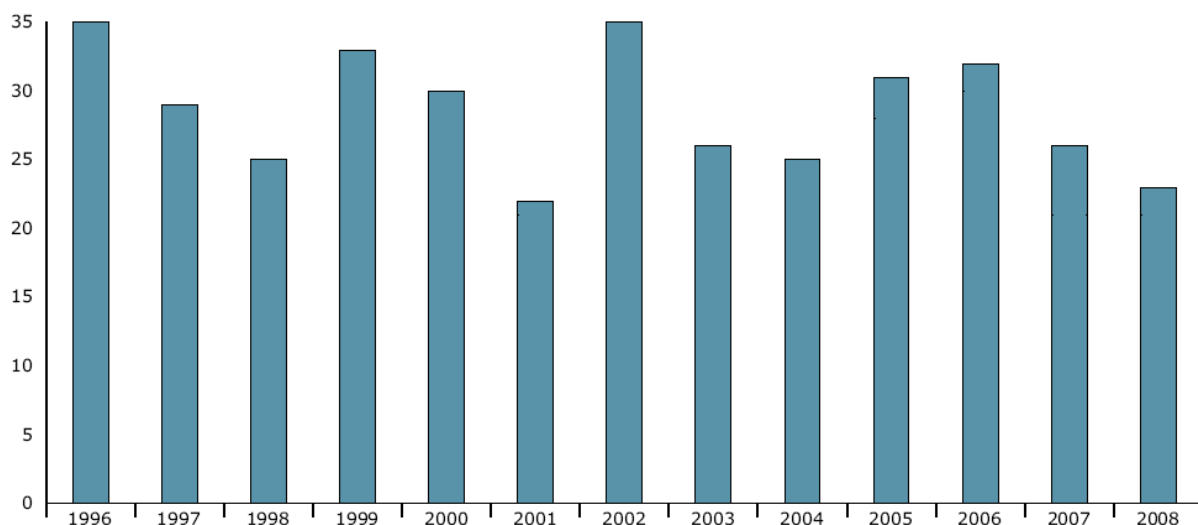
⁷ Intergovernmental Panel on Climate Change (2012), *Changes in Climate Extremes and their Impacts on the Natural Physical Environment in Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*; European Environment Agency (2010), *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe, an overview of the last decade*.

⁸ Intergovernmental Panel on Climate (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*.

⁹ Joint Research Centre, European Commission (2010), *Analysis of Natech risk reduction in EU Member States using a questionnaire survey*.

Figur 6: Industriulykker i EØS-landene indberettet via systemet til indberetning af større ulykker

Indberettede ulykker



Kilde: Det Europæiske Miljøagentur, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*, EEA-rapport nr. 13/2010.

Private forsikringer kan imødegå en række indbyrdes forbundne politiske problemstillinger og bidrage til bæredygtige offentlige finanser¹⁰. Forsikring er et af redskaberne til risikostyring i forbindelse med katastrofer sammen med risikoforebyggelse og beredskabsforanstaltninger: et velfungerende system for katastroferisiciforsikring, som går ud over risikodeling, kan fungere på alle niveauer i risikostyringskredsløbet, lige fra risikoidentificering og risikomodeller til risikooverførsel og risikoinddækning. Forsikring har en særlig rolle: den forhindrer ikke tab af menneskeliv eller aktiver, men medvirker til at mildne den økonomiske virkning og fremme genopretning efter katastrofer. Forsikringspolicer, der er fornuftigt udformet, kan også fungere som et markedsbaseret instrument, der forhindrer risikabel adfærd, gør mere bevidst om risiciene og integrerer katastrofeforsikring i økonomiske og finansielle beslutninger.

2. MARKEDSUDBREDELSEN AF NATURKATASTROFEFORSIKRING

Store naturkatastrofer har omfattende og betydelige negative virkninger på den økonomiske aktivitet, både hvad angår deres umiddelbare virkninger og på længere sigt. Det er hovedsageligt uforsikrede tab, der er hovedårsagen til de efterfølgende makroøkonomiske omkostninger, medens tilstrækkeligt forsikrede begivenheder er af ringe betydning, når det gælder tabt produktion¹¹.

En nyere analytisk undersøgelse gennemført af Det Fælles Forskningscenter viser, at der på grundlag af de foreliggende data aktuelt er tale om en ringe udbredelse af katastrofeforsikringer på markederne i medlemsstaterne¹². Undersøgelsen understreger, at risikoen for oversvømmelser, storme og jordskælv selvfølgelig er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. Ud fra de foreliggende data lader det dog til, at der er tilfælde, hvor

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

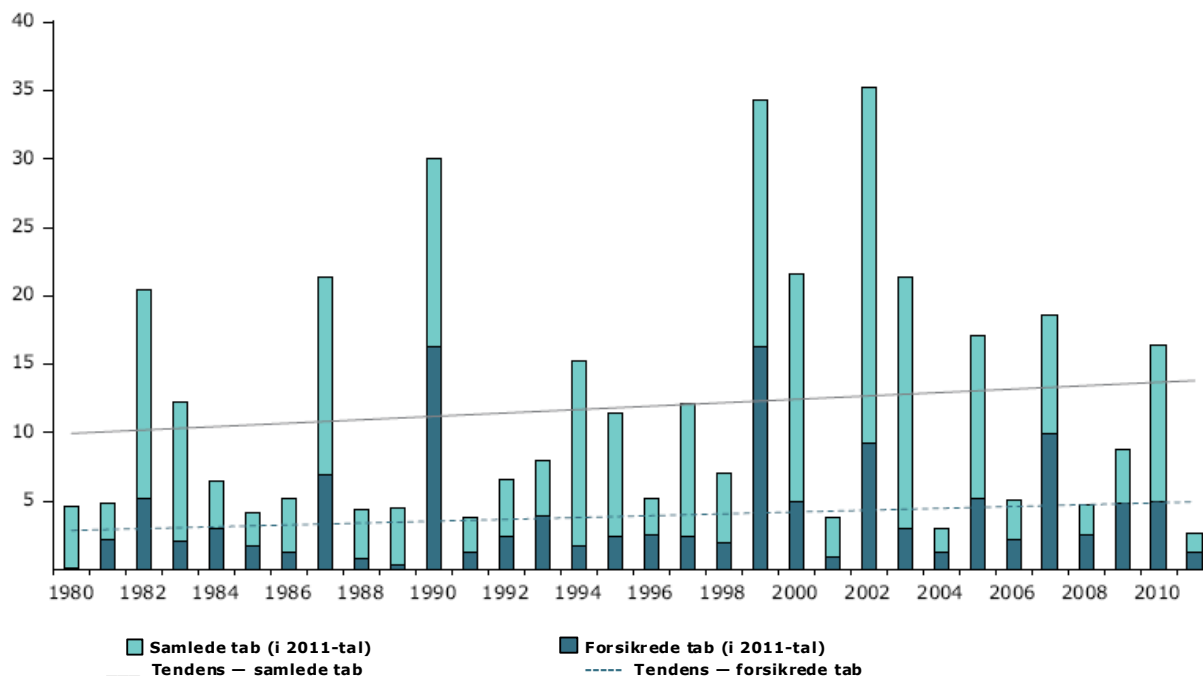
¹¹ Bank for International Settlements (2012), *Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes*, BIS Working Papers No 394.

¹² JRC (Det Fælles Forskningscenter), 2012.

katastrofeforsikringsmarkederne ikke synes helt at dække de eksisterende risici. Ifølge den foreliggende forskning er udbredelsen på markedet af stormforsikring stor i det fleste medlemsstater. Hvad angår oversvømmelser og jordskælv, er udbredelsen kun stor, hvor disse risici er bundtet med andre risici.

Figur 7: Naturkatastrofer i EØS-lande (1980 til 2011) — samlede tab og forsikrede tab

Mia. EUR



Kilde: Det Europæiske Miljøagentur, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EEA-rapport nr. 12/2012.

Spørgsmål

- (1) Hvad mener De om udbredelsen af katastrofeforsikring i Den Europæiske Union? Anfør nærmere oplysninger og data til støtte for Deres argumentation. Er der behov for mere forskning for at forstå eventuelle huller i forsikringsudbud og -efterspørgsel, forsikringstilgængelighed og -dækning?

2.1. Bundtede forsikringer

Forsikring omfordeler og mindsker den finansielle risiko i forbindelse med alvorlige forsikringsbegivenheder ved at fordele omkostningerne, enten mellem enkeltpersoner eller over tid. Forsikring overfører de individuelle risici til en pool (pulje), der forvaltes af et forsikringsselskab. Ved at samle eller poole risici er det muligt at mindske omkostningerne ved katastrofer i en given periode.

Den dækning, der udbydes af det private forsikringsmarked, finansieres med præmier, der bakkes op af aktionærkapital, som skal dække sandsynlige afvigelser fra de forventede tab. Forsikringspræmier afspejler det forventede tab for forsikringstageren, en usikkerhedsmargin for den givne type forsikring, en afgift til aktionærkapitalen, et tillæg for omkostninger ud over præmien, dvs. administrative og andre omkostninger i forbindelse med tegning af forsikringspolicer, og fortjeneste. Præmierne investeres på de finansielle markeder, hvor investeringsrisiciene ikke må have forbindelse til tegningsrisikoen, eller genforsikres med sigte på fjerne noget af risikoen fra poolen. På denne måde spreder forsikring risikoen for økonomiske tab på tværs af samfund og regioner.

Det særlige ved katastrofer er, at de kan skade mange ejendomme i et koncentreret område på samme tid: jordskælv foregår langs seismiske forkastningslinjer, oversvømmelser i lavtliggende områder og storme har ofte kurs mod kyster. Dette står i modsætning til andre typer risici, som ejendomsforsikringen dækker, f.eks. tyveri eller brand. Selv om det ikke er umuligt, er det usandsynligt, at et helt kvarter er udsat for indbrud på samme tid.

Der er to primære teknikker, der gør forsikring i stand til at dække indbyrdes forbundne risici. Den første er at udvide poolen, så det bliver meget usandsynligt, at individuelle risici har en tæt indbyrdes forbindelse ved en potentiel katastrofe. En anden almindelig metode er at bundte flere typer risici uden indbyrdes forbindelse i en enkelt forsikringspolice, f.eks. brand med oversvømmelse, storm eller jordskælv¹³. eftersom hver af risiciene er uafhængig af de andre i policen, mindsker bundtning den akkumulerede risiko for hver enkelt risiko i policen.

Bundtede forsikringer er lig med en generel solidaritet mellem forbrugere. Det er grunden til, at forsikringsbundtning undertiden indføres via en obligatorisk udvidelse af enkle risici såsom brand- eller motorkøretøjsforsikring til også at dække naturkatastrofer. Ideelt set bør systemet kunne tage højde for, at nogle forsikringstagere ikke medfører nogen eller kun ringe risiko i forhold til forsikringstagere fra risikozoner, f.eks. ved at give et nedslag i forsikringspræmien.

Spørgsmål

- (2) Hvilke yderligere foranstaltninger kunne tænkes på dette område? Ville obligatorisk forsikringsbundtning være en hensigtsmæssig metode til at øge forsikringsdækningen af katastroferisici? Er der andre, mindre restriktive måder, bortset fra obligatorisk forsikringsbundtning, som kunne være en hensigtsmæssig metode til at øge forsikringsdækningen af katastroferisici?

2.2. Obligatorisk katastrofeforsikring

Forbrugerne vil måske ikke være tilbøjelige til at forsikre sig mod risici, som sandsynligvis ikke vil få virkninger for dem. Borgere og virksomheder undervurderer ofte den reelle risiko, en katastrofe har for dem (risikoblindhed), og er ikke tilstrækkeligt forberedt på at håndtere de finansielle konsekvenser. De er afhængige af deres sociale netværk eller offentlig støtte.

Et andet problem kan være antiselektion. Det dækker over en situation i forsikringsverdenen, hvor personer, som føler, at de er udsat for en højere risiko vil købe forsikring i vid udstrækning, medens personer, der ikke anser risikoen for høj, ikke vil føle, at det er nødvendigt at købe forsikring. Antiselektion er navnlig problematisk i forbindelse med naturkatastrofeforsikringer. Hvis kun meget udsatte køber forsikringer, vil forsikringspræmien blive uoverkommeligt dyr, og poolen vil være for lille til at håndtere katastrofer, da der ikke findes en buffer fra ikke-katastroferamte medlemmer af gruppen.

Obligatorisk katastrofeforsikring løser problemerne. Det fører til høj markedsudbredelse og en stor pool af forsikrede. Det letter på sin side risikospredningen, reducerer de administrative omkostninger pr. police og mindsker samtidig den efterfølgende støtte fra det offentlige ved katastrofer.

¹³

Bilaget til det første direktiv om anden forsikringsvirksomhed end livsforsikring, direktiv 73/239/EØF, indfører klassificeringen af risici i forskellige forsikringsklasser, som bl.a. fastlægger omfanget af en forsikringsvirksomheds tilladelse og forsikringsydelse. Forsikringsklasse nr. 8 "brand og naturkræfter" henviser til skader på eller tab af ejendom som følge af individuelle risici, dvs. brand, eksplosion, storm, naturkræfter bortset fra storm, kerneenergi og jordskred. Forsikringsklasse nr. 9 "andre skader på ejendom" dækker alle skader på eller tab af ejendom som følge af hagl eller frost.

Spørgsmål

- (3) Hvilken obligatorisk forsikringsdækning, om nogen, findes i medlemsstaterne? Er disse forsikringsprodukter normalt kombineret med obligatorisk forsikringsbundtning eller en forpligtelse for forsikringsselskaberne til at give dækning? Er obligatorisk katastrofeforsikring normalt ledsaget af en ret for kunden til at fravælge nogle katastroferisici? Hvad er fordelene/mulige ulemper? Vil et EU-tiltag inden for dette område være nyttigt?

2.3. Katastrofeassurancepooler

Katastrofeassurancepooler kan øge forsikringsmarkedets kapacitet til at absorbere risici. De kan give dækning af samlede eksponeringer og risici, der ikke kan forsikres på grund af moralsk hasard, et givet markedes lille størrelse eller uforholdsmæssigt store skadedækningskrav. Assurancepooler kan supplere systemer med obligatorisk forsikringsbundtning eller tvungen forsikring.

Kommissionen fornyede med visse ændringer fritagelsen for co-assurance- og co-reassurancepooler i forordning 267/2010¹⁴. Kommissionen anerkendte, at risikodeling for visse typer risici, hvor individuelle forsikringsselskaber er tilbageholdende med eller ikke kan forsikre hele risikoen alene, er af afgørende betydning for at sikre, at alle sådanne risici kan være omfattet.

Forordningen tillader kun poolsamarbejde på visse betingelser. Desuden er det begrænset til aftaler, der ikke giver selskaberne mulighed for at udelukke konkurrenterne fra en væsentlig del af forsikringsprodukterne. Pooler, som ikke er omfattet af forordningen på grund af en høj markedsandel, er ikke forbudt, men skal underkastes selvurdering i henhold til konkurrencereglerne, idet de kan indebære fordele, som berettiger en fritagelse efter artikel 101, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

2.4. Det offentlige som (gen)forsikrer og (gen)forsikrer i sidste instans

Offentlige myndigheder kan være involveret som forsikrer eller sponsor for lovpligtige statslige katastrofeassurance-selskaber. Sådanne forsikringsprogrammer kan lette det politiske pres for at allokere betydelige statslige ressourcer i kølvandet på en naturkatastrofe. Rammerne for sådanne programmer skal dog tage højde for problemet med moralsk hasard, f.eks. vil forsikringstagere måske føle sig tilskyndet til at opføre sig på en mere risikabel måde, når de ved, at de vil blive dækket ind ved hjælp af offentlige midler, hvad enten de beskytter sig på forhånd eller ej.

Via offentlig-private partnerskaber kan forsikringsselskaberne tilbyde deres ekspertise og redskaber (f.eks. risikoinformationsplatforme) med sigte på at vurdere risiciene, sælge policer og i nogle tilfælde rådgive det offentlige i forbindelse med investeringsbeslutninger. Forsikringsselskaberne kan også blive pålagt at yde forsikringsdækning for mellemstore tab; herved begrænser det offentlige sin eksponering, og forsikringsselskaberne pålægges en risikobyrde, som de kan håndtere.

Det offentlige kan også forvalte genforsikringsprogrammer. Det private marked kan pålægges at overtage og betale for en vis andel af risikoen, dvs. kvotegenforsikringsaftaler.

¹⁴

Kommissionens forordning (EU) nr. 267/2010 om anvendelse af artikel 101, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på visse kategorier af aftaler, vedtagelser og samordnet praksis på forsikringsområdet, EUT L 83 af 30.3.2010, s. 1.

Det offentlige kan fungere som (gen)forsikrer i sidste instans ved at påtage sig risici over et vist katastrofeskadenniveau, dvs. genforsikring med garanti mod tab (stop-loss). Denne tilgang er en blanding af det offentliges potentielle risikospredningskapacitet og markedets evne til at anvende selvforsikringsprincipper og for at udnytte sin administrative kapacitet, dvs. opkrævning af præmier, markedsføring og behandling af krav. Offentlige programmer kan derfor give en dækning på de højeste risikoniveauer, medens det private marked sørger for alle eller nogle af de lavere risikoniveauer.

Spørgsmål

- (4) Hvordan kan et statsligt eller lovpligtigt statsligt (gen)forsikringsprogram udformes og finansieres, så man undgår problemet med moralsk hazard?

2.5. Parametrisk indeksbaseret vejrforsikring og andre innovative løsninger

2.5.1. Parametrisk indeksbaseret vejrforsikring

Ved traditionelle vejrrelaterede forsikringsordninger, som f.eks. forsikring af fast ejendom eller ansvarsforsikring, udbetaler forsikringen erstatning efter en opgørelse af forsikringstagerens tab. Når tabsopgørelsen er afsluttet, og der er enighed om den, udbetales skadesgodtgørelsen til forsikringstager.

Ved en parametrisk indeksbaseret forsikringsordning erstattes tab som følge af ekstreme vejrrelaterede begivenheder, når et foruddefineret vejrindeks afviger fra det historiske gennemsnit, uanset det faktiske tab. Denne type forsikring er baseret på måling af et objektivt og uafhængigt indeks med en stærk korrelation med de faktiske tab. Traditionelle skadesgodtgørelsesforsikringer og parametrisk forsikring kan kombineres.

Med udgangspunkt i den viden og de erfaringer, der er opnået i forskellige regionale initiativer¹⁵, kan parametrisk forsikring betragtes som en løsning for både den private og den offentlige sektor, f.eks. i forbindelse med kritisk offentlig infrastruktur. Det kan gøre forsikringspræmier mere rimelige ved at mindske de administrative omkostninger, fordi der ikke indgår en skadesopgørelsesproces. Derudover fremskyndes udbetalinger, og der er mulighed for at tilknytte enklere forsikringsaftaler. Parametrisk dækning kan medvirke til at reducere informationsasymmetri mellem forsikringsselskaber og kunder. På den anden side udgør sådanne aftaler en betydelig basisrisiko, dvs. erstatningsudbetalinger svarer ikke til det faktisk lidte tab, og forsikringstagerne er ikke nødvendigvis i stand til at vurdere det.

Forsikring er en kritisk forudsætning for udvikling, da uforsikrede tab kan forlænge den onde cirkel med fattigdom og hæmme den økonomiske vækst. Alternative, forenklede risikooverførselværktøjer såsom mikroforsikringsprodukter er under udvikling i udviklingslandene. Parametriske forsikringsprogrammer er med støtte fra Kommissionen også blevet gennemført i tredjelande, som i særlig grad er udsat for vejrlig og katastrofale risici såsom tørke, jordskælv og storme¹⁶.

2.5.2. Meteorologisk forskning

Kompleksiteten af parametrisk standard- og basisrisiko kan være en væsentlig begrænsning for en udvidelse af disse ordninger. Meteorologisk forskning er nødt til at fastlægge bæredygtige indekser. Disse kan kun anvendes i stor målestok, hvis der er en systematisk dækning af et område med vejrstationer, som er placeret tilstrækkeligt tæt på forsikringstager

¹⁵ F.eks. Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF), Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing initiative (PCRAFI).

¹⁶ F.eks. Global Index Insurance Facility som fastlagt af Verdensbanken.

og kortlagte risikozoner. Ud over den fysiske tilstedeværelse af meteorologiske stationer er det nødvendigt at indsamle, opretholde, dele og arkivere data og gøre dem let tilgængelige i forbindelse med forsikrede begivenheder. Brugen af satellitdata i kombination med numeriske analyser og prognoser har allerede medført en vedvarende stigning i de færdigheder, der kræves for at udarbejde vejrprognoser.

Tilsvarende kan mulighederne i forbindelse med satellitbaserede indekser, hvor der anvendes telemålingsværktøjer, undersøges. Mange erhvervssektorer er følsomme over for klimatiske forhold og dermed også over for klimaforandringer. Fordelene ved at investere i vejrinfrastruktur vil derfor være mere omfattende end blot udviklingen af indeksbaserede forsikringsprodukter, herunder navnlig for skovbrugs- og landbrugsprodukter. Kommissionen gennemfører i øjeblikket konsultationer med henblik på en fremtidig indførelse af en klimaændringsovervågningstjeneste som led i det europæiske jordovervågningsprogram (GMES)¹⁷.

2.5.3. Forsikringsbranchens værdipapirer

Forsikringsbranchens værdipapirer såsom katastrofeobligationer eller andre alternative risikooverførselsinstrumenter kan ses som en effektiv måde at øge forsikringskapaciteten for højst usandsynlige, sjældne og meget alvorlige naturkatastrofer.

For forsikringsselskaber, genforsikringsselskaber og erhvervslivet giver obligationerne en flerårig beskyttelse mod naturkatastrofer med en minimal modpartskreditrisiko. For investorer giver de mulighed for at diversificere og reducere deres porteføljerisiko, idet misligholdelse af obligationerne ikke korrelerer med misligholdelser af de fleste andre værdipapirer.

Spørgsmål

- (5) Mener De, at der er problemer, hindringer eller begrænsninger ved at anvende data til at generere parametrisk forsikring? Hvilke faktorer kunne optrappe fremme og udbredelse af sådanne innovative forsikringsløsninger?

3. BEVIDSTGØRELSE OM KATASTROFERISICI, -FOREBYGGELSE OG -AFBØDNING

EU's politikere er helt bevidste om, at der er et behov for at udvikle og indføre en stærk katastroferisikostyringspolitik, der skal opbygge modstandskraften over for katastrofer og afbøde deres alvorligste virkninger¹⁸, både med tanke på situationen i EU og relationerne udadtil.

På internationalt plan har modstandsdygtighed og katastroferisikobegrænsning været centrale emner på internationale topmøder såsom topmødet i Rio om bæredygtig udvikling i 2012 og G20-initiativer om katastroferisikostyring og udvikling af en metodologisk ramme, som skal hjælpe regeringer med at udvikle mere effektive katastroferisikostyringsstrategier, herunder navnlig finansielle strategier, som bygger på bedre risikovurdering og -finansiering¹⁹.

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 911/2010 af 22. september 2010 om det europæiske jordovervågningsprogram (GMES) og dets første operationelle aktiviteter (2011-2013) (EUT L 276 af 20.10.2010, s. 1).

¹⁸ Meddelelse fra Kommissionen om "En fællesskabsstrategi til forebyggelse af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer", KOM(2009) 82 endelig. Rådets konklusioner om en fællesskabsramme for katastrofeforebyggelse i EU (Rådets 2979. møde i Bruxelles, den 30. november 2009) og meddelelse fra Kommissionen om en EU-strategi til støtte for katastrofeforebyggelse i udviklingslande, KOM (2009) 84 endelig.

¹⁹ G20/OECD methodological framework on disaster risk assessment and risk financing.

Herudover lægger processen for udvikling af en ny international ramme for katastroferisikobegrænsning (Hyogo-handlingsplanen for tiden efter 2015) mere vægt på finansieringsaspekterne af katastroferisikostyring og de økonomiske omkostninger ved katastrofer.

Styring af risici i forbindelse med naturkatastrofer kræver en bedre styring af eksponeringen for naturkatastrofer ved hjælp af byplanlægning og planlægning af arealanvendelse. En katastroferisikostyringspolitik skal omfatte forebyggelse, modstandsdygtighed, mindsket individuel sårbarhed og styrkede økosystemer. I risikozoner vil bygningsejere skulle investere endnu mere i risikobegrænsende foranstaltninger.

Katastroferisikostyring kan medvirke til at fremme en uforstyrret økonomisk udvikling og velstand:

- på kort sigt kan investeringer i risikostyring være et middel til at fremskynde foranstaltningerne for vækst og beskæftigelse (nye teknologier, forskning og udvikling, modstandsdygtige bygninger og infrastruktur, innovative finansielle instrumenter)
- på mellemlangt sigt kan forbedret katastrofevurdering og modstandsdygtighed medvirke til at fokusere på den strukturelle bæredygtighed af offentlige og private finanser og til at forbedre den makroøkonomiske stabilitet ved at mindske de negative konsekvenser af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer for væksten og de offentlige og private budgetter.
- på langt sigt giver investeringer i risikostyring et højt afkast og bidrager til en bæredygtig økonomisk udvikling.

Risikovurdering (herunder analyse af eksponering og sårbarhed) er et vigtigt og grundlæggende skridt som input til katastroferisikostyring og planlægningsprocessen samt for at allokere de finansielle ressourcer. Vurderinger af flere risici på én gang, som tager højde for det indbyrdes samspil mellem risici og sårbarheder, kan måske også bidrage til håndteringen af korrelerede risici og følgevirkninger.

Opbygning af modstandsdygtighed kræver en langsigtet indsats, der skal integreres i de nationale politikker og planlægningsprocesser: strategier vedrørende modstandsdygtighed er også en del af udviklingsprocessen og bidrager til forskellige langsigtede politikker, især tilpasning til klimaforandringer og fødevarerikkerhed.

3.1. Forsikringspræmier som et markedsbaseret incitament til at fremme bevidsthed om katastroferisici, -forebyggelse og -afbødning

Det offentlige kunne fortsat yde en rundhåndet kompensation til ofrene og dermed absorbere en stor del af omkostningerne til afbødning og offentlige hjælpeforanstaltninger. Dette vil dog sandsynligvis forværre landenes budgetproblemer og opmuntre til en uønsket udvikling i risikozoner. Alternativt kan de offentlige myndigheder trække midler fra området, styre udviklingen i risikozoner og satse mere på, at markeds kræfterne tilskynder til individuelt ansvar for at mindske tab og forsikre sig imod dem.

Forsikringsselskaberne kan yde markedsbaserede incitamenter til at forebygge risici. Risikobaserede præmier kan motivere forsikringstagerne til at træffe individuelle foranstaltninger for at reducere sårbarheden af deres ejendom. Hvis præmien er en rimelig afspejling af risikoniveauet og ledsages af risikorelaterede rabatter til forsikringstagere, som investerer i tabsbegrænsning, motiverer det dem til at iværksætte risikobegrænsende foranstaltninger. Det er dog sådan, at forudgående risikobegrænsning ofte ikke er økonomisk sund fornuft for den enkelte, når det sammenlignes med blot at forsikre sig mod risikoen, eller

i forhold til at træffe risikobegrænsningsforanstaltninger på samfundsplan. Hvis forsikringspræmier afspejlede de reelle risici, ville meget risikobetonet adfærd være uoverkommeligt dyr. De respektive roller for den offentlige og den private sektor i forbindelse med risikoforebyggelsesforanstaltninger bør derfor altid overvejes.

Ifølge den faste retspraksis skal forsikringsselskaberne frit kunne fastsætte forsikringspræmier²⁰.

Risikobaserede præmier²¹ forudsætter en kompliceret tegningsproces. Det kræver en høj grad af information og medfører administrative omkostninger for forsikringsselskaberne. Risikobaserede præmier kan afholde folk fra at bo i risikozoner eller nødvendiggøre offentlig indgriben. Differentiering af præmier efter risiko giver også administrative omkostninger, men vil kunne begrænse fremtidige erstatninger, da præmierne stimulerer indsatsen for at begrænse katastroferisici.

Risikobaserede præmier kan dog pålægge visse højrisikogrupper en uforholdsmæssig byrde. Der kan være risici, som ikke kan forsikres, eller risici, der udløser en øget eller økonomisk uoverkommelige præmie.

Privat ansvar for katastroferisici kan også spille en rolle, når det gælder at skabe markedsincitament for den enkeltes tabsbegrænsende foranstaltninger og at modvirke udvikling inden for højrisikozoner. Grundlæggende spørgsmål som lighed og social solidaritet melder sig, når ansvaret skal fordeles, navnlig i fattige og sårbare regioner.

De offentlige myndigheder kan beslutte at kræve, at der anvendes gruppebaserede eller faste forsikringspræmier, som medfører krydssubsidiering fra personer, der lever i lavrisikozoner. Denne inddeling kan have en positiv indflydelse på interessen hos forbrugere i risikozoner. En sådan inddeling giver dog også eksterne faktorer i forbindelse med arealanvendelse en uforholdsmæssig stor vægt; ved faste forsikringspræmier betaler forsikringstagerne ikke for den risiko, de genererer ved at bo i udsatte områder. Alle godkendte lokaliteter giver den samme forsikringsomkostning for husholdningerne. En kombination af solidaritet og strenge bygningsrestriktioner og standarder kan delvis afhjælpe den mangelfulde internalisering af risiko og øger effektiviteten. Der kan også delvis tages højde for forskellige risikoniveauer ved hjælp af prisdifferentiering af forsikringspræmien.

Spørgsmål

- (6) Kunne risikobaserede præmier motivere forbrugerne og forsikringsselskaberne til at iværksætte risikobegrænsnings- og risikostyringsforanstaltninger? Ville virkningen af risikobaserede præmier være anderledes, hvis katastrofeforsikring var obligatorisk? Justerer forsikringsselskaberne almindeligvis deres præmier, når der er gennemført risikoforebyggende foranstaltninger?
- (7) Findes der specifikke katastrofer, for hvilke der bør foreslås faste præmier? Bør

²⁰ Sag C-59/01, *Kommissionen mod Italien*, Sml. 2003 I, s. 1759. I sag C-347/02, *Kommissionen mod Frankrig*, Sml. 2004-I, s. 7557, præciserede Domstolen, at et system, hvor forsikringsselskaberne fortsat frit kan fastsætte størrelsen af grundpræmien, er forenelig med princippet om at fastsætte forsikringspræmier. I sag C-518/06, *Kommissionen mod Italien*, Sml. 2009-I, s. 3491, forklarer Domstolen endvidere, at hvis den nationale lovgivning indeholder en teknisk ramme, inden for hvilken forsikringsgivere skal beregne deres præmier, er en sådan begrænsning af friheden til at fastsætte satserne ikke forbudt i henhold til tredje skadesforsikringsdirektiv 92/49/EØF.

²¹ Ifølge JRC (2012) er risikobaserede præmier ikke voldsomt udbredt; de anvendes kun i seks medlemsstater i forbindelse med oversvømmelse, i fem medlemsstater i forbindelse med storme og i fire medlemsstater i forbindelse med jordskælv.

- faste præmier ledsages af et loft over udbetalinger?
- (8) Hvilke andre løsninger kunne tilbydes forbrugere med lav indkomst, som ellers kan blive udelukket fra at købe katastrofeforsikringsprodukter?

3.2. Langfristede katastrofeforsikringsaftaler

Naturkatastroferisici er i princippet dækket af etårige forsikringsaftaler. Etårige forsikringsaftaler sikrer fleksibilitet og valg; forbrugerne kan jævnligt skifte mellem konkurrerende forsikringsselskaber og -produkter.

En langfristet forsikringsaftale med en gennemsigtig risikobaseret præmie og rabatter for risikobegrænsning kan styrke de økonomiske incitament ved at gøre investering i risikobegrænsning til en fordel for begge kontraherende parter (forsikringsselskab og forsikringstager). En langfristet aftale til en garanteret pris eller en pris med forhåndsfastsatte betingelser for prislofter eller regelmæssige inflationsjusteringer, kunne give forsikringstagerne finansiell og aftalemæssig sikkerhed. Det kunne også sænke de administrative omkostninger og transaktionsomkostningerne for begge parter, da aftalerne ikke vil skulle genforhandles hvert år.

Der kan imidlertid være større usikkerhed og tvetydighed om de underliggende risici. Det ser ud til, at den årlige præmie for en flerårig forsikringsaftale sandsynligvis vil være højere end præmien på en tilsvarende etårig forsikringsaftale. Følgelig vil kapitalkravene og investorenes kapitalafkastkrav også være større. I henhold til Solvens II øger langfristede forsikringsaftaler dog forsikringsselskabets kapital, idet de forventede overskud over hele aftalens løbetid er kendt fra starten.

Forsikringsselskaberne tilbyder aktuelt langfristede livsforsikrings- og sygesikringsaftaler. Det er dog endnu ikke klart, om ejendomsforsikring kan gøres langfristet og samtidig opretholde forsikringsdækningen til en overkommelig pris.

Spørgsmål

- (9) Er der grund til at fremme langfristede katastrofeforsikringsaftaler? Hvilke fordele/ulempes indebærer det for henholdsvis forsikringsselskaberne og forsikringstagerne?

3.3. Prækontraktuel og kontraktuel oplysningspligt

Forbrugerne har brug for klart at kunne forstå, hvilken type forsikringsdækning de har, hvad de kan forvente sig af den i tilfælde af en katastrofe, og at deres police forsikrer dem mod usædvanlige skader, men ikke mod rutineskader. Den seneste forskning, der er gennemført af JRC, tyder på, at forbrugerne normalt ikke køber katastrofeforsikring mod katastrofegivenheder med ringe sandsynlighed og meget alvorlige skader²². De aktuelle økonomiske vanskeligheder i husholdningerne i en række medlemsstater vil også lægge en dæmper på indkøbet af katastrofeforsikring.

Til forskel fra livsforsikringsdirektivet 2002/83/EF²³ indeholder første, andet og tredje skadesforsikringsdirektiv, direktiv 73/239/EØF²⁴, 88/357/EØF²⁵ og 92/49/EØF²⁶, ikke nogen

²² JRC (Det Fælles Forskningscenter), 2012.

²³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/83/EF af 5. november 2002 om livsforsikring (EFT L 345 af 19.12.2002, s. 1).

regler om prækontraktuel og kontraktuel oplysningspligt over for policeindehaveren. Solvens II-direktivet 2009/138/EF²⁷ omfatter heller ikke sådanne regler for skadesforsikringsrisici.

I skadesforsikringssektoren er der derfor stor forskel på de oplysningskrav, der gælder for forsikringsselskaber, med henblik på at beskytte forbrugerne. Det er afgørende at øge forbrugernes tillid ved at opstille klare regler og fjerne retsusikkerhed. Et forsikringsmarked med velinformerede forbrugere tvinger forsikringsselskaberne til at konkurrere om at tiltrække og beholde dem som kunder. En harmoniseret prækontraktuel og kontraktuel oplysningspligt ville også øge forbrugertilliden og opmuntre forbrugerne til sikre forsikringskøb i hele EU.

Spørgsmål

(10) Mener De, at det er nødvendigt med en harmoniseret prækontraktuel og kontraktuel oplysningspligt på EU-plan? Hvis ja, bør fremgangsmåden så være fuldstændig eller minimal harmonisering? Hvilke krav bør indgå i oplysningspligten, f.eks.:

- arten af de forsikrede risici
- tilpasningsforanstaltninger og forebyggende foranstaltninger, som sigter mod at minimere de forsikrede risici
- karakteristika og ydelser (såsom dækning af nyanskaffelsesværdi eller til afskrevet nutidig værdi af aktiver)
- undtagelser eller begrænsninger
- nærmere oplysninger om skadesanmeldelse, f.eks. om en evt. skade og anmeldelsen heraf skal falde inden for aftaleperioden
- hvem bærer omkostningerne og i hvilket omfang i forbindelse med undersøgelse af skaden og skadesopgørelsen
- aftalemæssige virkninger, hvis forsikringsselskabets undlader at give relevante oplysninger
- retsmidler, omkostninger og procedurer i forbindelse med udøvelse af fortrydelsesretten
- aftalefornyelser
- behandling af klager?

²⁴ Rådets første direktiv 73/239/EØF af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring (EFT L 228 af 16.8.1973, s. 3).

²⁵ Rådets andet direktiv 88/357/EØF af 22. juni 1988 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring, om fastsættelse af bestemmelser, der kan lette den faktiske gennemførelse af den frie udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172 af 4.7.1988, s. 1).

²⁶ Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv) (EFT L 228 af 11.8.1992, s. 1).

²⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II) (EUT L 335 af 17.12.2009, s. 1).

3.4. Forsikringsbetingelser og -vilkår

Moralsk hasard dækker over en forsikringstagers adfærdsændring, idet denne, når først forsikringen er på plads, har færre incitamenters til at undgå, at der sker et tab, og det kan derfor blive mere sandsynligt, at de negative konsekvenser af den forsikrede begivenhed opstår. Sandsynligheden ville blive endnu større, hvis der ikke er nogen mekanisme til at afspejle tabene i de følgende forsikringspræmier.

For at mindske virkningerne af moralsk hasard indgår der i forsikringsaftaler en række forsikringsbetingelser og -undtagelser, som skal skabe risikobegrænsende adfærd.

Forskellige former for selvrisiko forpligter forsikrede parter til at dække en del af tabet selv ved at et givet beløb trækkes fra det opgjorte erstatningsbeløb. Begrundelsen for selvrisiko er at undgå små erstatningskrav. Co-assurance er en ordning, hvor tabet deles mellem forsikringsselskabet og forsikringstager på grundlag af en aftalt procentsats. Aftaler kan også omfatte dækningsbegrænsninger (enten i form af et loft eller ved at udelukke visse sårbare ting, f.eks. svage konstruktioner).

Aftalebestemmelserne i det foregående kan dog gå ud over, hvad forsikringstageren kan håndtere, kontrollere eller være ansvarlig for, og er ikke nødvendigvis hensigtsmæssige eller effektive, når det gælder at fremme risikobegrænsende foranstaltninger. Hvis man desuden anvender stigninger i selvrisiko og co-assurance til at tage højde for ekstra katastroferisici, vil det sandsynligvis have en negativ virkning på forsikringstagere med lav indkomst, der søger erstatning for "ubetydelige" skader.

Spørgsmål

- (11) Er selvrisiko og co-assurance og andre undtagelser effektive til at forhindre moralsk hasard? Hvilke alternative vilkår og betingelser kunne være hensigtsmæssige i forbindelse med katastrofeforsikring på baggrund af, at forsikringstageren måske ikke er i stand til at træffe effektive risikobegrænsende foranstaltninger mod en katastrofe?

3.5. Data, forskning og oplysning

Før forsikringsselskaberne tilbyder dækning af en usikker begivenhed, skal dens sandsynlighed og følger identificeres og kvantificeres. Hvis det er sikkert eller næsten sikkert, at et bestemt tab vil ske i en bestemt periode og region, er der ikke noget risikoelement, og begivenheden kan derfor ikke forsikres. Ekstremt sjældne begivenheder kan også anses for at være svært forsikkerbare eller ikke-forsikkerbare i deres helhed, da forsikringsselskaberne måske ikke har de nødvendige data til at kunne vurdere risikoen.

Informationsasymmetrien mellem forsikringsselskab og forsikringstager er afgørende for tegningsprocessen. Forsikringsselskaberne skal indhente passende oplysninger, så de kan fastlægge risikogrupper korrekt og undgå antiselektion. Hvis der ikke foreligger korrekte oplysninger om risikoen, er det vanskeligt at beregne risikobaserede præmier. Den generelle mangel på og tvetydighed af data er en hindring for videreudviklingen af katastrofeforsikring.

Bedre information vil kunne mindske usikkerheden. Offentligretlige organer kan give de berørte parter, herunder forsikringsselskaber, adgang til pålidelige og nøjagtige data om tidligere og fremtidige naturkatastrofer, f.eks. som et offentligt gode fra de nationale meteorologiske institutter, organer for oversvømmelsesforvaltning eller katastrofeobservatorier.

For forskere og offentligretlige agenturer, f.eks. organer for oversvømmelsesforvaltning, er det vigtigt at få forbedret adgang til nøgleteknologier og netværk, rådighed over faguddannet

personale samt adgang til og sammenlignelighed af data om forsikredes (og ikke-forsikredes) tab ved tidligere katastrofer. Det vil medvirke til at forbedre forskningen i virkningerne af tidligere og fremtidige naturkatastrofer og kan hjælpe med at forbedre katastroferisikostyringsstrategier og -tiltag, som udarbejdes og gennemføres af offentlige myndigheder. Sammenlignelige oplysninger om samlede tab indhentet hos forsikringsbranchen (herunder visualiseringsværktøjer eller risikoinformationsplatforme) kan også udveksles med offentlige organer og den private sektor for at forbedre risikovurderingen.

Der findes ligeledes hindringer for forbrugerne. En af disse er ringe eller ingen oplysninger — manglende bevidsthed om de reelle risici, der kan betyde, at den enkeltes opfattede risiko adskiller sig fra den faktiske risiko. Mange mennesker opfatter sandsynligheden af, at de bliver ramt af en katastrofe, der forårsager skader på deres ejendom, som værende så lille, at det ikke kan betale sig at træffe risikobegrænsende foranstaltninger. I forbindelse med beslutninger, der vedrører betaling af omkostninger, skal forbrugerne tage højde for de potentielle fordele ved investeringen over en længere periode. Fare og risikooplysninger i en letlæselig form, såsom kortlagte fare- eller risikooplysninger for et bestemt område, eller som en risikomatrix eller en risikokurve, der viser mulige begivenheder og deres sandsynligheder, forventede virkninger og eksponeringsniveauet, kan informere og øge oplysningsniveauet blandt forbrugerne. Oplysninger om klima- og vejrrelaterede risici er således en nødvendighed, fordi det giver investorer og forbrugere mulighed for at lade yderligere oplysninger indgå i deres investerings- og indkøbsbeslutninger. Ud over bedre information og mere omfattende adgang til data ville en højere grad af standardisering af data (f.eks. fælles definitioner) også kunne øge kvaliteten af analyserne.

Den europæiske klimatilpasningsplatform (CLIMATE-ADAPT)²⁸, kan anvendes til indsamling og tilrådighedsstillelse af oplysninger om klimarelaterede forsikringsordninger eller risikovurderingstilgange i medlemsstaterne. En anden løsning kunne være at stille disse oplysninger til rådighed som led i en omfattende pakke af oplysninger om katastrofehandtering.

Forsikringsselskaberne kunne udarbejde retningslinjer for politiske beslutningstagere, projektudviklere og ledere om, hvordan de bør anvende forsikring som støtte i forbindelse med tilpasningsforanstaltninger og katastrofehandtering. Vejledningen kunne bl.a. omfatte en beskrivelse af, hvordan man bruger forsikringsdækning i risikostyringsstrategi, dvs. hvordan man kvantificerer og definerer, hvilke risici der kan forebygges, samt hvordan og hvilke risici kan forsikres på en omkostningseffektiv måde. Det ville forbedre den generelle økonomiske effektivitet af politikudformning, planlægning og forvaltning af projekter.

Spørgsmål

- (12) Hvordan kan data vedrørende tidligere katastrofers virkninger forbedres (f.eks. ved at anvende standardiserede formater, forbedre adgangen til og sammenligneligheden af data fra forsikringsselskaberne og andre organisationer)?
- (13) Hvordan kan en kortlægning af aktuelle og forventede/fremtidige katastroferisici forbedres (f.eks. gennem EU's nuværende tilgang til kortlægning af risikoen under direktivet om oversvømmelse, direktiv 2007/60/EF²⁹, samarbejde om civilbeskyttelse³⁰ og fremme af EU's risikoretningslinjer³¹)?
- (14) Hvordan kan en bedre udveksling af oplysninger, risikoanalyse- og risikomodelleringsmetoder fremmes? Bør de tilgængelige data offentliggøres? Bør

28

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

EU handle på dette område? Hvordan kan yderligere dialog mellem forsikringsbranchen og politiske beslutningstagere på dette område fremmes?

3.6. Fremme af initiativer med risikovillig kapital som led i EU's politik for udviklingssamarbejde

Globalt, spiller forsikringer en central rolle for hjælpen til lande og regioner, som er særligt sårbare over for katastrofer, så der kan skabes effektive finansielle beredskabsmekanismer til at håndtere de voksende økonomiske omkostninger ved katastrofer og begivenheder, som rammer hele kloden.

Alternative, forenklede risikooverførselværktøjer såsom mikroforsikringsprodukter er under udvikling i udviklingslandene. Parametriske forsikringsprogrammer er med støtte fra Kommissionen også blevet gennemført i tredjelande, som i særlig grad er udsat for vejrlig og katastroferisici som tørke, jordskælv og storme.

Der bør lægges særlig vægt på at styrke samarbejdet med vigtige internationale partnere (f.eks. Verdensbanken og Den Internationale Finansieringsinstitution) og på at øge EU's støtte til udviklingslande med sigte på at udvikle innovative risikofinansieringsløsninger gennem forsikring, genforsikring eller katastrofeobligationer.

Kommissionen har for nylig foreslået at udarbejde en handlingsplan for de foranstaltninger, der skal til for at øge udviklingslandenes modstandsdygtighed, hvilket også omfatter innovative tilgange til risikostyring, og at udbygge eksisterende god praksis på dette område³².

Spørgsmål

- (15) Hvordan kan EU bedst hjælpe udviklingslandene til at udforme løsninger for finansiell beskyttelse mod katastrofer og begivenheder, og hvilke aktioner bør prioriteres? Hvilke former for partnerskaber med den private sektor og de internationale institutioner bør efterstræbes med dette mål for øje?

4. MENNESKESKABTE KATASTROFER

Industrielle risici udvikler sig løbende, ikke kun på grund af tekniske fremskridt, men også på grund af udviklingen i naturkatastrofer. Naturkatastrofer og hændelser kan forårsage "natech"-ulykker. Naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer kan optræde i en kombination eller kan gensidigt forværre hinanden.

4.1. Miljøansvar og tab på grund af industriulykker

Direktiv 2004/35/EF³³ om miljøansvar opmuntrer, men forpligter ikke, industriaktører til at have passende finansielle sikkerhed til at kunne afhjælpe miljøskader som følge af deres

²⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/60/EF af 23. oktober 2007 om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser (EUT L 288 af 6.11.2007, s. 27).

³⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om en EU-civilbeskyttelsesordning, KOM(2011)934 endelig.

³¹ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: "Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management" (SEK(2010) 1626 endelig).

³² F.eks. Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (12,5 mio. EUR) og Global Index Insurance Facility (24,5 mio. EUR).

³³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT L 143 af 30.4.2004, s. 56).

aktiviteter. Kommissionen kan tage muligheden af obligatorisk finansiel sikkerhed op til fornyet overvejelse under revisionen af direktivet, der er programsat til 2014, i tilknytning til Kommissionens rapport i henhold til artikel 18, stk. 2, i direktiv 2004/35/EF³⁴ om miljøansvar. Direktivet dækker imidlertid ikke miljøskader forårsaget af "en naturbegivenhed af usædvanlig, uundgåelig og uafværgelig art". Direktivet finder heller ikke anvendelse på miljøskader forårsaget af en lovpligtig foranstaltning med henblik på at beskytte sig mod en naturkatastrofe.

Forsikring er en af måderne til at opnå finansiel sikkerhed. Produkterne omfatter dog ofte ikke samtlige ansvarsforpligtelser i henhold til direktivet, og de giver i praksis ikke mulighed for ubegrænset dækning. Det er også vanskeligt for forsikringsselskaberne at udvikle specifikke produkter, da oplysninger om skadegivende hændelser og de resulterende afhjælpningsudgifter endnu ikke er almindeligt tilgængelige³⁵. Industrioperatører kan også være uvidende om den mulige størrelsesorden af skadeserstatninger.

Spørgsmål

- (16) Hvilke aspekter er vigtigst ved udformningen af finansiel sikkerhed og forsikringsdækning under direktiv 2004/35/EF om miljøansvar?
- (17) Er der tilstrækkelige data og redskaber til rådighed til at foretage en integreret analyse af relevante og nyttilkommende industririsici? Hvordan kan datatilgængelighed, datadeling og værktøjers gennemsigtighed sikres? Hvordan kan samarbejdet mellem forsikringsselskaber, erhvervslivet og de kompetente myndigheder styrkes med sigte på at udbygge vidensgrundlaget om ansvar og tab i forbindelse med industriulykker?

4.2. Forsikring af nukleart erstatningsansvar over for tredjemand

Artikel 98 i Euratom-traktaten bestemmer, at medlemsstaterne "*tager alle nødvendige forholdsregler for at lette indgåelsen af forsikringsaftaler til dækning af risikoen ved kerneenergi*". Der er brug for retlig kohærens i EU for at mindske forekomsten af moralsk hasard, håndtere beskyttelse af ofre i forskellige medlemsstater og virkningerne for det indre marked som følge af forskellige finansielle forpligtelser for operatører af nukleare anlæg, der kan medføre konkurrenceforvridning.

Der findes i øjeblikket mange forskellige regler om nukleart erstatningsansvar over for tredjemand i Den Europæiske Union. De fleste af EU15-medlemsstaterne baserer deres bestemmelser på Paris-konventionen om ansvar over for tredjemand på den nukleare energis område og Bruxelles-tillægskonventionen inden for rammerne af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD). Men de fleste EU12-medlemsstater er parter i Wien-konventionen om civilretligt ansvar for nuklear skade i Den Internationale Atomenergiorganisations (IAEA) regi. Nogle medlemsstater er ikke part i en konvention om nukleart erstatningsansvar. Kommissionen har derfor for nylig foreslået en EU-tilgang til nukleare erstatningsansvarsordninger³⁶.

³⁴ Rapport fra Kommissionen i henhold til artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/35/EF om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (KOM(2010)0581 endelig).

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

³⁶ Kommissionens meddelelse "Energi 2020: en strategi for konkurrencedygtig, bæredygtig og sikker energi" (KOM(2010) 0639). Meddelelse fra Kommissionen om den foreløbige beretning fra Kommissionen om omfattende risiko- og sikkerhedsvurderinger (»stresstest«) af atomkraftværker i Den Europæiske Union (COM (2011) 0784 final), Kommissionens meddelelse om omfattende risiko- og

Forsikring mod nukleare ulykker i øjeblikket samlet i nationale forsikringspooler (eller i en national pool for operatører). Forsikringsselskaberne kan finde det vanskeligt at forsikre nukleare operatører ud over visse begrænsede beløb for visse kategorier af skader (f.eks. miljøskader) eller for lange erstatningsfrister (f.eks. 30 år for skade på liv og sundhed). Nationale forsikrings- eller operatørpooler er også det første kontaktpunkt for ofre for nukleare ulykker.

Kommissionen er ved at analysere problemstillingen og vil igangsætte en offentlig høring snarest. På grundlag af denne analyse foretages en bestemmelse af behovet for yderligere tiltag, som tager sigte på at forbedre ofrenes erstatninger i tilfælde af nukleare ulykker og på at mindske forskellene i forsikringsbeløbene for nukleare anlæg i forskellige medlemsstater.

4.3. Ansvarsforsikring for operatører af offshore olie- og gasaktiviteter

Direktivet 94/22/EF³⁷ fastsætter betingelserne for tildeling og udnyttelse af tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter. Direktivet indfører også objektive og ikke-diskriminerende krav til operatørernes finansielle kapacitet. Disse krav opstiller de generelle principper, der skal sikre loyal konkurrence på tilladelsesniveauet, men de er ikke fokuseret på risikostyring, sikkerhed eller miljøbeskyttelse. Kommissionen har derfor foreslået yderligere krav for så vidt angår risikostyring, miljøansvar og licensindehaveres og operatørers finansielle kapacitet³⁸.

Offshore olie- og gasindustrien har udviklet forskellige valgmuligheder for at sikre og påvise tilstrækkelig og passende finansiell kapacitet. Disse mekanismer kan antage forskellige former, lige fra privat- og selvforsikring til sikkerhedsmekanismer som ordningen under Offshore Pollution Liability Association (OPOL)³⁹ i det nordøstlige Atlanterhav. Indledende konsultationer med offshore olie- og gasindustrien tyder på, at der på nuværende tidspunkt ikke er nogen valgmulighed, som ville være egnet til at dække alle olie- og gasoperatører. Det lader til at forsikringsprodukter i EU⁴⁰ ikke kan tilbyde dækning af store ulykker med omkostninger på flere milliarder euro⁴¹. Det ser også ud til, at større operatører foretrækker og har råd til selvforsikring gennem en koncernintern enhed, medens mindre operatører muligvis ikke har midlerne til at vælge denne løsning.

Der er således ikke nogen enhedsløsning for risikofinansieringen i denne sektor. De nuværende interne og eksterne løsninger, der tilbydes for at dække disse risikotyper og deres størrelser, er stadig i deres vorden. Nogle aktører på finans- og forsikringsmarkeder er dog i gang med hurtig innovation. Det er stadig et spørgsmål om de nye mekanismer er tilstrækkelige og egnede, og hvordan offshore olie- og gassektoren vil reagere på og anvende potentielle nye forsikringsprodukter (f.eks. driftsspecifikke produkter). Offshore olie- og gasoperatørens økonomiske styrke er en vigtig faktor, når der skal træffes beslutning om, hvilken mekanisme der vil være den mest hensigtsmæssige. Uanset hvilken tilgang der

sikkerhedsvurderinger (»stresstest«) af atomkraftværker i EU og tilknyttede aktiviteter (COM (2012) 571 final).

³⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF af 30. maj 1994 om betingelser for tildeling og udnyttelse af tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter, EFT L 164 af 30.6.1994, s. 3. Se også http://ec.europa.eu/energy/oil/licensing_en.htm.

³⁸ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og gasprospektering, -efterforskning og -produktion (KOM(2011) 0688 endelig).

³⁹ <http://www.opol.org.uk/>

⁴⁰ I Den Mexicanske Golf findes der nu forsikringsdækning på op til 10 mia. USD for pludselige olieudslip. I andre dele af verden er den traditionelle forsikring for offshore-aktiviteter 1-2 mia. USD.

⁴¹ Kommissionen er i færd med at foretage en undersøgelse af muligheden for at oprette en fond til at dække miljøansvar og tab som følge af industriulykker.

vælges, bør løsningen fuldt ud tage højde for en eventuel moralsk hasard og garantere princippet om, at forureneren betaler.

Spørgsmål

- (18) Hvilke typer innovative forsikringsmekanismer kunne være egnede med tanke på de særlige forhold i offshore olie- og gasindustrien? Er der måder, hvorpå forsikringsbranchen kan mindske usikkerhederne ved risikovurderingen og beregningen af forsikringspræmier? Hvilken type oplysninger bør være offentligt tilgængelige for at fremme udviklingen af produkter på forsikringsmarkedet, som giver dækning ved større uheld?

4.4. Informationsadgang for ofre i forbindelse med menneskeskabte katastrofer

Tab som følge af naturkatastrofer er omfattet af første parts forsikring, medens erstatning for menneskeskabte katastrofer er omfattet af ansvarsforsikring. Den første type forsikring tegnes normalt af de enkelte ejendomsindehavere, og den sidste af individuelle industrivirksomheder.

Hvis den forsikrede skal betale erstatning til tredjemand, vil den skadelidte tredjepart normalt kunne kontakte den ansvarlige part, og dennes erstatningsansvar vil så blive dækket af forsikringsselskabet. Håndteringen af skader kunne dog være mere pragmatisk: den skadelidte part kunne gøre et krav gældende direkte over for forsikringsselskabet. Hvis det skal gøres muligt, skal skadelidte have ret til aktindsigt i forhold til forsikringstageren. Forsikringstagere kunne derfor ved lov pålægges at fremlægge detaljerede oplysninger om deres forsikringsdækning.

I miljøansvarsdirektivet kan enhver fysisk eller juridisk person indgive oplysninger og observationer om miljøskader, der skyldes en menneskeskabt katastrofe for den kompetente myndighed og anmode om genopretningsforanstaltninger. Derefter skal den kompetente myndighed informere disse personer om de foranstaltninger, der er truffet, eller kan nægte at skride til handling, men skal så oplyse om årsagerne hertil⁴². Disse oplysninger og bemærkninger kan omfatte data vedrørende skadesbeløbet, forsikring til at finansiere reparation osv. Det nyligt vedtagne forslag til Seveso III-direktiv 2012/18/EU⁴³ pålægger operatørerne, at der i deres sikkerhedsrapporter skal indgå en beskrivelse af tekniske og ikke-tekniske foranstaltninger, der har betydning for begrænsning af virkningerne af et større uheld. Oplysninger om forsikringsdækning vil også kunne medtages. Direktivet foreskriver desuden, at sikkerhedsrapporten skal gøres tilgængelig for offentligheden efter anmodning.

Spørgsmål

- (19) Bør aftalemæssige vilkår for ansvarsforsikringspolicer videregives til tredjemand i tilfælde af menneskeskabte katastrofer? I bekræftende fald hvordan?

⁴² Artikel 12 i direktiv 2004/35/EF.

⁴³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EU af 4. juli 2012 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer og om ændring og efterfølgende ophævelse af Rådets direktiv 96/82/EF EØS-relevant tekst (EUT L 197 af 24.7.2012, s. 1).

5. SKADESAFREGNING

Taksatorers aktiviteter og erhverv er i øjeblikket ikke omfattet af direktiv 2002/92/EF⁴⁴ om forsikringsformidling. I forbindelse med den foreslåede revision af direktivet⁴⁵ omfattes de under direktivets anvendelsesområde, og der fastsættes en forenklet tilsynsprocedure.

Skadesafregning i kølvandet på en katastrofe kræver en hurtig og koordineret indsats. Det er absolut afgørende at have kapacitet til at sikre en hurtig sagsbehandling for de skadelidte, hvoraf mange kan være kvæstede. I forbindelse med skadesafregning ved grænseoverskridende menneskeskabte katastrofer er der tale om en ekstra dimension, idet det inddrager den erstatningsansvarlige persons forsikringsselskab eller dets repræsentanter, som pr. definition er etableret i en anden medlemsstat.

Spørgsmål

- (20) Er der særlige aspekter ved skadesafregning, hvor yderligere harmonisering vil være en fordel? I bekræftende fald, hvilke? Er der praktiske vanskeligheder, hvis taksatorer skal arbejde på tværs af grænser?

6. GENERELLE BEMÆRKNINGER

Spørgsmål

- (21) Denne grøn bog vedrører specifikke aspekter af forebyggelse og forsikringsdækning af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer. Er der nogen vigtige spørgsmål, som ikke er taget op eller ikke tilstrækkeligt fremhævet? **I bekræftende fald, hvilke?**

7. HVAD SKAL DER NU SKE?

Kommissionen opfordrer alle berørte parter til at fremsætte bemærkninger til emnerne i denne grøn bog og navnlig til at besvare ovenstående spørgsmål.

På grundlag af resultatet af denne høring vil Kommissionen træffe beslutning om den bedste fremgangsmåde til at tage om de spørgsmål, som er skitseret i denne grøn bog, herunder lovgivningsmæssige foranstaltninger, hvis det er relevant.

De modtagne svar vil kunne findes på Kommissionens websted, medmindre der specifikt anmodes om fortrolighed, og Kommissionen vil desuden offentliggøre et resumé af høringsresultaterne.

Berørte parter opfordres til at indsende deres bemærkninger inden den 30. juni 2013 til følgende e-mail-adresse: markt-consultation-disasterinsurance@ec.europa.eu.

⁴⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/92/EF af 9. december 2002 om forsikringsformidling (EFT L 9 af 15.1.2003, s. 3).

⁴⁵ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forsikringsformidling (omarbejdning) (COM (2012) 360 final).