
FOLKETINGET



Europaudvalget og Erhvervsudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 6. maj 2013

Grønbog om forsikringsdækning af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer

Sammenfatning

Kommissionen har indledt en offentlig høring om forsikringer ved naturkatastrofer og større ulykker i industrien. I grønbogen rejser Kommissionen en række spørgsmål om bl.a. behovet for yderligere regulering på området.

Fristen for svar på grønbogen er den 30. juni 2013.

Baggrund

Vores samfund er udsat for øget eksponering og sårbarhed i forbindelse med katastrofer på grund af en række faktorer: Klimaforandringer, befolkningsudviklingen og befolkningstætheden, væksten i katastrofeudsatte områder, stigende velstand og stigende ejendomsværdier. I takt med klimaforandringerne vil forsikringer skulle dække stadig hyppigere og alvorligere hændelser. Grønbogen, der ledsager Kommissionens meddelelse *En EU-strategi for tilpasning til klimaforandringer*,¹ omhandler både naturkatastrofer som stormfloder, over-

¹ KOM(2013)216

svømmelser, skovbrande, storme, jordskælv samt vulkanudbrud, og menneskeskabte katastrofer som industriulykker med farlige stoffer. Fysiske farer som lynnedslag eller jordskælv kan også udløse teknologiske katastrofer (såkaldte "natech") som brande eller udledninger til luften af farlige stoffer.

Den primære EU-lovgivning på området er SOLVENS II direktivet, der sammenskriver og reviderer 13 tidligere direktiver på forsikringsområdet.² Direktivet blev vedtaget i 2009, men er endnu ikke fuldt implementeret.

Kommissionen rejser i grønbogen en række spørgsmål om katastrofeforsikringer. Målet er at øge kendskabet til emnet og vurdere, om en indsats på EU-plan kan forbedre markedet for katastrofeforsikring i EU.

Forsikringer mod naturkatastrofer

Generelt er der ifølge en nyere undersøgelse fra EU's Fælles Forskningscenter (JRC) tale om en ringe udbredelse af katastrofeforsikringer i medlemsstaterne. Markederne for katastrofeforsikring synes ikke at dække de eksisterende risici. Udbredelsen af stormforsikring er stor i det fleste medlemsstater, mens forsikringer mod skader ved oversvømmelser og jordskælv kun er udbredt, hvor disse risici er *bundtet*³ med andre risici. **Kommissionen spørger**, hvorvidt der er behov for mere forskning for at forstå eventuelle huller i forsikringsudbud og -efterspørgsel, forsikringstilgængelighed og -dækning.

Bundtede forsikringer

Det særlige ved katastrofer er i modsætning til tyveri og brand, at de kan skade mange ejendomme i et koncentreret område på samme tid, fordi jordskælv fx foregår langs seismiske forkastningslinjer, oversvømmelser sker i lavtliggende områder og storme ofte rammer kystområder. Forsikringselskaber er i stand til at dække indbyrdes forbundne risici ved to metoder: 1) Ved at udvide puljen af forsikringstagere, så det bliver meget usandsynligt, at individuelle risici har en tæt indbyrdes forbindelse ved en potentiel katastrofe. 2) Ved at bundte flere typer risici uden indbyrdes forbindelse i en enkelt forsikringspolice, f.eks. brand med oversvømmelse. Bundtede forsikringer er udtryk for en generel solidaritet mellem forbrugere og er sommetider obligatoriske.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II)

³ Bundtet vil sige, at flere typer risici uden indbyrdes forbindelse er koblet i en enkelt forsikringspolice.

Kommissionen spørger, hvorvidt en obligatorisk forsikringsbundtning vil være en hensigtsmæssig metode til at øge forsikringsdækningen af katastroferisici; og om der er andre, mindre restriktive måder at gøre det på.

Obligatoriske forsikringer

Borgere og virksomheder undervurderer ofte den reelle risiko for katastrofe (risikoblindhed). Personer, som føler, at de er udsat for en høj risiko er tilbøjelige til i vid udstrækning at købe forsikringer, mens personer, der ikke anser risikoen for høj, ikke finder det nødvendigt at købe forsikring (antiselektion). Det medfører, at puljen af forsikrede er for lille til at håndtere katastrofer, da der ikke findes en buffer fra ikke-katastroferamte forsikrede. Ifølge Kommissionen er obligatorisk katastrofeforsikring en løsning, da det letter risikospredningen, reducerer de administrative omkostninger pr. police og mindsker behov for offentlig støtte ved naturkatastrofer. **Kommissionen spørger**, hvilke obligatoriske forsikringsdækningsordninger der findes i medlemsstaterne, og om EU-tiltag inden for området vil være nyttigt.

Det offentliges rolle

Kommissionen nævner forskellige modeller for offentlige myndigheders rolle i forbindelse med katastrofeforsikringer. Offentlige myndigheder kan fx være involveret som forsikrer eller sponsor for lovpligtige statslige katastrofeassuranceselskaber. Det offentlige kan også forvalte genforsikringsprogrammer. Det private marked kan pålægges at overtage og betale for en vis andel af risikoen (kvotegenforsikringsaftaler). Det offentlige kan fungere som (gen)forsikrer i sidste instans ved at påtage sig risici over et vist skadeniveau, dvs. genforsikring med garanti mod tab. Via offentlig-private partnerskaber kan forsikringsselskaberne tilbyde deres ekspertise og redskaber (f.eks. risikoinformationsplatforme) med sigte på at vurdere risici og sælge policer. **Kommissionen spørger**, hvordan et statsligt eller lovpligtigt statsligt (gen)forsikringsprogram kan udformes og finansieres, så man undgår problemet med *moralsk hasard* (dvs. at forsikringstagere opfører sig mere risikabelt, når de ved, at de dækkes ind ved hjælp af offentlige midler, hvormed incitamenter til forebyggelse, fx til at sikre sit hus mod følger af naturkatastrofer, reduceres).

Parametrisk indeksbaserede forsikringsordninger

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 indeks med en stærk korrelation med

faktiske tab. Det kan fremskynde udbetalinger og gøre forsikringspræmier billigere ved at reducere de administrative omkostninger, fordi der ikke indgår en skadesopgørelsesproces. Samtidig medfører sådanne aftaler en betydelig basisrisiko, dvs. erstatningsudbetalinger svarer ikke til det faktisk lidte tab. Meteorologisk forskning, der fastlægger brugbare indekser er en forudsætning. Disse kan kun anvendes i stor målestok, hvis der er en systematisk dækning af et område med vejrstationer, som er placeret tilstrækkeligt tæt på forsikringstagere. **Kommissionen spørger**, hvilke problemer, hindringer eller begrænsninger, der er forbundet med at anvende data til parametriske forsikring, og hvilke faktorer der kunne fremme sådanne forsikringsløsninger.

Oplysning med henblik på forebyggelse

Styring af risici i forbindelse med naturkatastrofer kræver byplanlægning og planlægning af arealanvendelse for at reducere eksponeringen for naturkatastrofer. En risikostyringspolitik skal omfatte forebyggelse, modstandsdygtighed, mindsket individuel sårbarhed og styrkede økosystemer. Kommissionen opridser forskellige modeller for hvordan bygningsejere i risikozoner kan tilskyndes til investere mere i at sikre deres bolig mod naturkatastrofer ved hjælp af markedsbaserede løsninger.

Risikobaserede præmier

Risikobaserede præmier kan motivere forsikringstagere til at reducere sårbarheden af deres ejendom, men de forudsætter en kompliceret tegningsproces og indebærer administrative omkostninger. Risikobaserede præmier kan også pålægge visse højrisikogrupper en uforholdsmæssig byrde og afholde folk fra at bo i risikozoner. De offentlige myndigheder kan beslutte at kræve, at der anvendes gruppebaserede eller faste forsikringspræmier, som medfører krydssubsidiering fra personer, der lever i lavrisikozoner. En kombination af solidaritet og strenge bygningsrestriktioner og standarder kan også være en del af løsningen. **Kommissionen spørger**, om risikobaserede præmier kan motivere forbrugere og forsikringsselskaber til at iværksætte risikobegrænsning, og om virkningen af risikobaserede præmier ville være anderledes, hvis katastrofeforsikring var obligatorisk. Desuden rejses spørgsmålet, om der bør foreslås faste præmier for visse katastrofer og om faste præmier bør ledsages af et loft over udbetalinger.

Langfristede forsikringsaftaler

Naturkatastroferisici er som regel dækket af etårige forsikringsaftaler. **Kommissionen spørger**, hvorvidt der er grund til at fremme langfristede katastrofeforsikringsaftaler med henblik på at styrke de økonomiske incitamenter til at investere i risikobegrænsning.

Oplysningskrav

Ifølge Kommissionen har forbrugerne brug for at forstå, hvilken type forsikringsdækning de har, og hvad de kan forvente sig af den i tilfælde af en katastrofe. Gældende direktiver indeholder imidlertid ikke oplysningspligt over for policeindehaveren. I skadesforsikringssektoren er der derfor stor forskel på de oplysningskrav, der stilles. **Kommissionen spørger**, om det er nødvendigt med en harmoniseret prækontraktuel og kontraktuel oplysningspligt på EU-plan og i givet fald, hvilke krav der bør indgå i oplysningspligten og om det skal ske ved total- eller minimumsharmonisering.

Vilkår og betingelser

For at mindske virkningerne af *moralsk hasard* indgår der i forsikringsaftaler en række betingelser og undtagelser, som skal skabe risikobegrænsende adfærd, som fx *selvrisiko* og *co-assurance*, hvor tabet deles mellem forsikringselskabet og forsikringstager efter en aftalt procentsats. **Kommissionen spørger**, om disse undtagelser er effektive til at forhindre moralsk hasard og hvilke alternative vilkår og betingelser, man kunne forestille sig.

Data, forskning og oplysning

Forsikringselskaber har brug for viden om risici for at drive en forretning. Hvis der ikke foreligger korrekte oplysninger, er det vanskeligt at beregne risikobaserede præmier. Den generelle mangel på og tvetydighed af data er en hindring for videreudvikling af katastrofeforsikringer. Også forbrugerne har brug for oplysninger om de reelle risici, så den enkeltes opfattede risiko ikke adskiller sig fra den faktiske risiko. Offentligretlige organer kan give adgang til pålidelige og nøjagtige data om tidligere og fremtidige naturkatastrofer, fx data fra de nationale meteorologiske institutter. **Kommissionen spørger**, hvordan data om tidligere katastrofer kan forbedres, fx gennem standardiserede formater og forbedret adgang til og sammenlignelighed af data fra forsikringselskaberne og andre organisationer. Hvordan kan en bedre udveksling af oplysninger, risikoanalyse- og risikomodelleringsmetoder fremmes og bør tilgængelige data offentliggøres.

Risikovillig kapital som led i udviklingssamarbejde

Forsikringer spiller en central rolle for hjælpen til de lande og regioner i verden, som er særligt sårbare over for naturkatastrofer. Kommissionen har støttet parametriske forsikringsprogrammer i udviklingslande, som er særlig udsatte for katastrofer som tørke, jordskælv og storme. Alternative, forenklede risikooverførselsværktøjer såsom mikroforsikringsprodukter er også under udvikling i udviklingslande. **Kommissionen spørger**, hvordan EU bedst kan hjælpe udviklingslande til at udforme løsninger for finansiel beskyttelse mod katastrofer og begivenheder; hvilke aktioner der bør prioriteres; og hvilke former for partnerskaber med den private sektor og internationale institutioner (som fx Verdensbanken), der er relevante.

Menneskeskabte katastrofer

Miljøansvar og tab om følge af ulykker

Direktivet om miljøansvar⁴ opmuntrer, men forpligter ikke industriaktører til at sørge for finansiel sikkerhed til at afhjælpe eventuelle miljøskader som følge af deres aktiviteter. **Kommissionen foreslår**, at tage muligheden for obligatorisk finansiel sikkerhed op til fornyet overvejelse, når direktivet skal revideres i 2014. Det er vanskeligt for forsikringselskaberne at udvikle specifikke produkter, da oplysninger om ulykker og udgifter forbundet hermed endnu ikke er almindeligt tilgængelige. **Kommissionen spørger**, hvordan samarbejdet mellem forsikringselskaber, erhvervslivet og de kompetente myndigheder kan styrkes med sigte på at udbygge vidensgrundlaget om ansvar og tab i forbindelse med industriulykker.

Atomenergi

Medlemsstaterne er forpligtede til at tage alle nødvendige forholdsregler for at lette indgåelsen af forsikringsaftaler til dækning af risikoen ved atomenergi.⁵ Der findes imidlertid mange forskellige regler om nukleart erstatningsansvar over for tredjemand i EU, fx har de gamle EU-lande underskrevet én konvention (Paris-konventionen i OECD-regi, samt Bruxelles tillægskonventionen), mens de central- og østeuropæiske har underskrevet en anden (Wien-konvention i regi af det internationale atomenergiagentur IAEA). Der er ifølge

⁴ 2004/35/EF33 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader

⁵ EURATOM traktaten, art. 98

Kommissionen brug for retlig kohærens i EU for at mindske forekomsten af moralsk hasard og håndtere beskyttelse af ofre. **Kommissionen planlægger** derfor en offentlig høring om emnet.

Offshore olie- og gasproduktion

Offshore olie- og gasindustrien er ifølge direktivet om betingelser for tildeling og udnyttelse af prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinte⁶ forpligtet til at fremvise finansiell kapacitet, men reglerne er ikke fokuseret på risiko, miljøbeskyttelse og sikkerhed. Kommissionen har derfor foreslået en ny forordning med yderligere krav i til miljøansvar og sikkerhed.⁷ Offshore olie- og gasindustrien har udviklet forskellige valgmuligheder for at sikre og påvise tilstrækkelig og passende finansiell kapacitet - lige fra privat- og selvforsikring til andre sikkerhedsmekanismer. Nye forsikringsprodukter er under udarbejdelse i forsikringsbranchen. **Kommissionen spørger**, hvilke typer innovative forsikringsmekanismer der er egnede til de særlige forhold i offshore olie- og gasindustrien.

Informationsadgang for ofre i forbindelse med menneskeskabte katastrofer

Tab som følge af naturkatastrofer er omfattet af første parts forsikring (der tegnes af de enkelte ejendomsindehavere), mens erstatning for menneskeskabte katastrofer er omfattet af ansvarsforsikring (der tegnes af individuelle industrivirksomheder). Hvis den forsikrede skal betale erstatning til tredjemand, vil den skadelidte tredjepart normalt kontakte den ansvarlige part, og dennes erstatningsansvar vil så blive dækket af forsikringsselskabet. Håndteringen af skader kunne ifølge Kommissionen være mere pragmatisk, så den skadelidte part kunne gøre sit krav gældende direkte over for forsikringsselskabet. Det kræver, at den skadelidte får ret til aktindsigt i forhold til forsikringstageren og at forsikringstagere ved lov pålægges at fremlægge detaljerede oplysninger om deres forsikringsdækning. **Kommissionen spørger**, om og hvordan aftalemæssige vilkår for ansvarsforsikringspolicer bør videregives til tredjemand i tilfælde af menneskeskabte katastrofer.

Fristen for svar på grønbogen er den **30. juni 2013**.

Med venlig hilsen
Lotte Rickers Olesen (3330)

⁶ Direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og udnyttelse af tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter,

⁷ KOM(2011) Forslag til forordning om sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og gasprospektering, -efterforskning og -produktion.