



Страсбург, 16.4.2013
COM(2013) 213 final

ЗЕЛЕНА КНИГА

относно застраховането срещу природни и причинени от човека бедствия

ЗЕЛЕНА КНИГА

относно застраховането срещу природни и причинени от човека бедствия

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Като много други региони в света почти всички видове природни бедствия могат да сполетят Европейския съюз. Всяка година бедствията са причина не само за човешки жертви, но и за щети на стойност милиарди евро, засягащи икономическата стабилност и растежа. Бедствията могат да имат трансгранични последици и потенциално да застрашат цели райони в съседни държави. Дори когато разходите, причинени от големи бедствия, са съсредоточени в една област, ако за тях няма достатъчно добро застрахователно покритие, отделните държави членки може да понесат големи фискални тежести, които биха могли да доведат до вътрешни и външни дисбаланси. Следователно този въпрос е важен за гражданите, предприятията и правителствата в целия Съюз.

През 2010 г. Съветът прикани Комисията да оцени и да докладва относно възможностите на Европейския съюз да улесни и подкрепи по-широкото разпространение на подходящи застраховки срещу риск от бедствия и на пазарите за прехвърляне на финансовия риск, както и регионалното обединение на усилия в областта на застраховането чрез обмен на знания, сътрудничество или начално финансиране.¹ След това Комисията организира конференция на тема „Превенция и застраховане срещу природни бедствия“² и проведе проучване, озаглавено „Природните бедствия: значение на риска и застрахователно покритие в Европейския съюз“³.

Настоящата Зелена книга поставя редица въпроси относно пригодността и наличието на подходящо застраховане срещу бедствия и придружава съобщението, озаглавено „Стратегия на ЕС за адаптация към изменението на климата“. Целта е да се повиши осведомеността и да се направи оценка дали действие на равнище ЕС би било целесъобразно или необходимо с цел подобряване на пазара за застраховане срещу бедствия в Европейския съюз. В по-общ план този процес също така ще разшири базата от знания, ще спомогне за насърчаването на застраховането като инструмент за управление на бедствия и по този начин ще допринесе за преминаване към обща култура на предотвратяване на риска от бедствия и смекчаване на последиците от тях, както и ще донесе допълнителни данни и информация.

Следните графики дават общ поглед върху природните и причинените от човека бедствия в Европейския съюз през последните години.

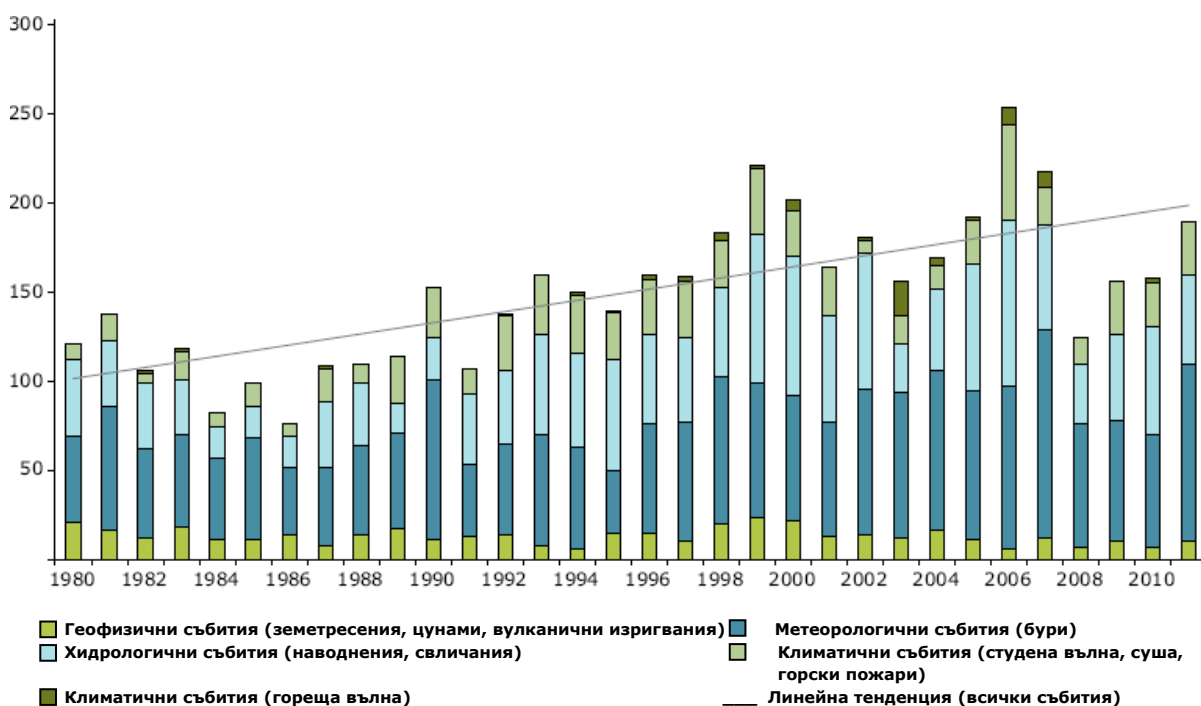
¹ Заключение на Съвета относно новаторски решения за финансиране на превенцията на бедствия (3 043 заседание на Съвета, Брюксел, 8 и 9 ноември 2010 г.).

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

³ Съвместен изследователски център, Европейска комисия (2012 г.), „Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU“ (Природни бедствия: значение на риска и застрахователно покритие в ЕС).

Графика 1: Природни бедствия в държавите от ЕИП (1980 — 2011 г.)

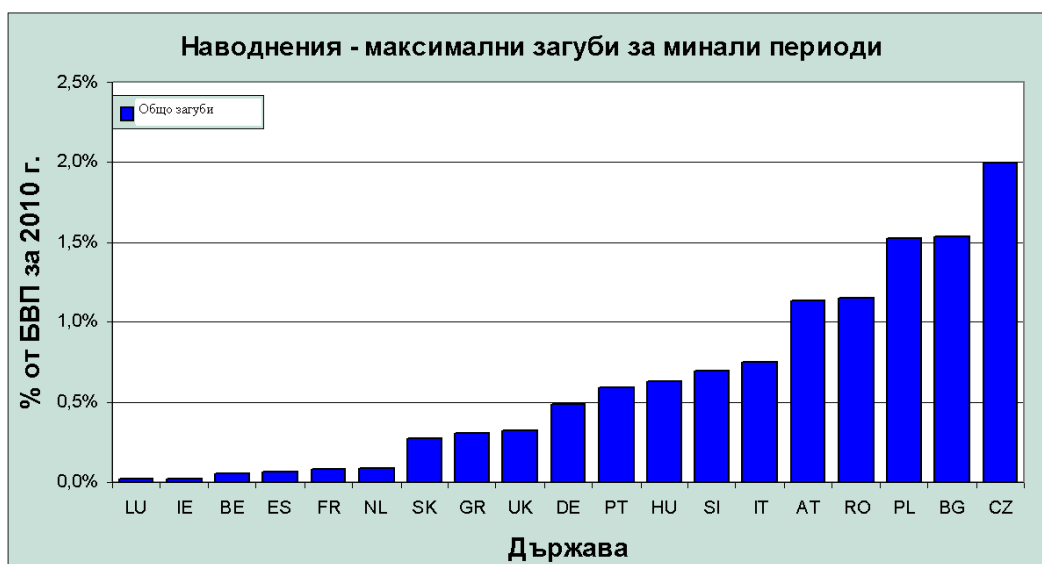
Брой събития



Източник: Европейска агенция за околната среда, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report* (Изменение на климата, въздействия и уязвимост в Европа — 2012 г., основан на показатели доклад), Доклад на ЕАОС № 12/2012.

Бурите, преливанията на реки или внезапните наводнения са едни от основните рискове от природни бедствия, пред които е изправена Европа (напр. наводненията в Обединеното кралство, Ирландия и Румъния през 2012 г. и наводненията в цяла Европа през 2002, 2005 и 2010 г.).

Графика 2: Наводнения — максимален размер на загубите за минали периоди

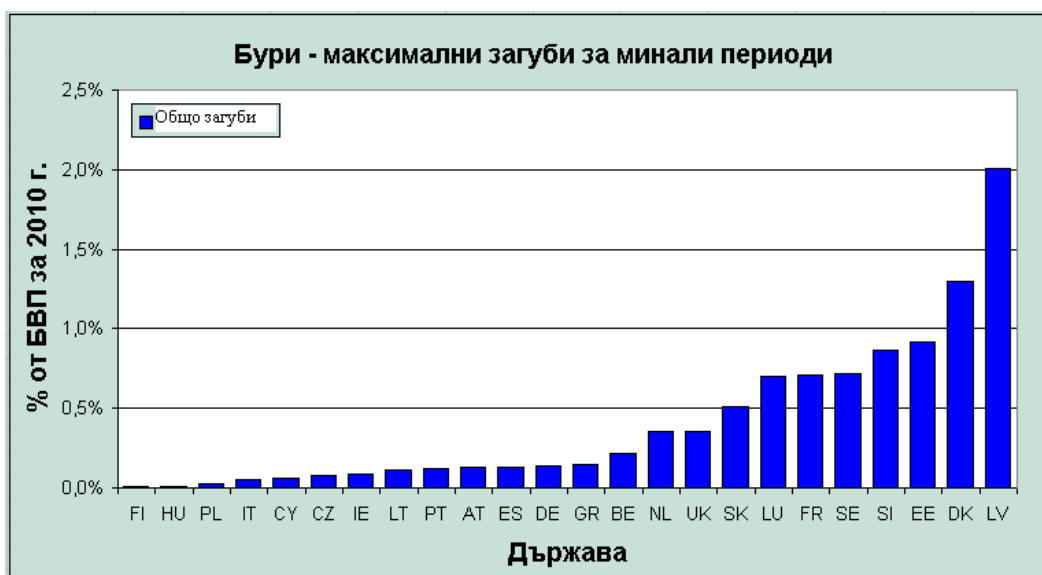


Източник: Съвместен изследователски център, Европейска комисия (2012 г.), „Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU“ (Природни бедствия: значение на риска и застрахователно покритие в ЕС), въз основа на наличните данни⁴.

Горските пожари са също заплаха, с която държавите членки трябва да се справят всяка година. Горещата вълна от 2003 г. беше най-топлата, отчетена в Европа поне от 1500 г.⁵

Редица виелици и силни бури причиниха големи вреди в европейските държави през последните години.

Графика 3: Бури — максимален размер на загубите за минали периоди



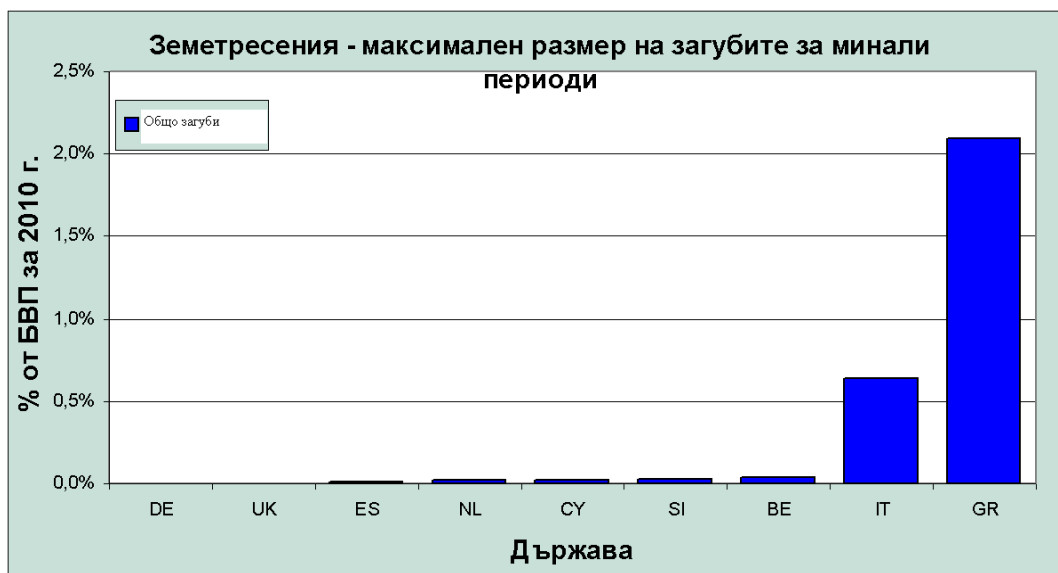
Източник: Съвместен изследователски център, Европейска комисия (2012 г.), „Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU“ (Природни бедствия: значение на риска и застрахователно покритие в ЕС), въз основа на наличните данни.

Земетресението в Акуила през 2009 г. и в Емилия - Романя доведе до смъртни случаи, наранявания и разрушения на жилищни и търговски сгради. Земетресенията могат да предизвикат и цунами в Европа (като например през 1908 г. в Месина или през 1755 г. в Лисабон).

Графика 4: Земетресения — максимален размер на загубите за минали периоди

⁴ Според Съвместния изследователски център основен източник на данни за общите загуби за минали периоди е базата данни за извънредни ситуации. Тя съдържа съществени основни данни за 18 000 мащабни природни и технологични бедствия в света от 1900 г. насам и за последиците от тях. Не за всички регистрирани събития обаче има налични данни: например в извлечения набор от данни са налични икономическите загуби за 318 събития (наводнения, земетресения, бури и суши) от общо 561 регистрирани събития от 1990 до 2010 г.

⁵ Luterbacher, J., Dietrich, D., Хоплаки, Е., Grosjean, M., Wanner, H. (2004), *European seasonal and annual temperature variability, trends, and extremes since 1500* (Сезонни и годишни температурни колебания, тенденции и най-високи/най-ниски стойности от 1500 г. насам), Science, 303, стр. 1499–1503.



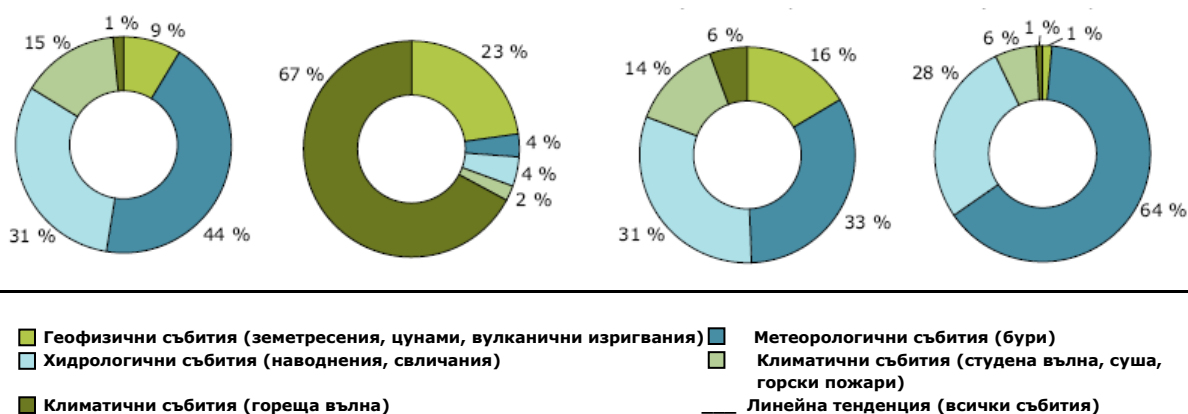
Източник: Съвместен изследователски център, Европейска комисия (2012 г.), „Natural Catastrophes: *Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*“ (Природни бедствия: значение на риска и застрахователно покритие в ЕС), въз основа на наличните данни.

Изригването на вулкана Ейяфятлайокутъл през март 2010 г. показва колко широкообхватни могат да бъдат последиците от едно природно бедствие. Опитът показва, че такова малко вероятно събитие може да има трайни и тежки последици за други части на Европа и света.

Щетите за икономиката между 1980 г. и 2011 г., причинени от природните бедствия в цяла Европа, достигат 445 милиарда евро по цени от 2011 г. Около половината от всички загуби се дължат на няколко големи събития, като например ураганите „Лотар“ през 1999 г., „Кирил“ през 2007 г. и „Синтия“ през 2010 г. и на наводненията в Централна Европа през 2002 г. и в Обединеното кралство през 2007 г. Стойността на щетите от екстремните метеорологични явления в държавите от ЕИП се е увеличила от 9 милиарда през 80-те години на XX век до над 13 млрд. евро през първото десетилетие на 21-ви век (коригирани стойности за 2011 г., отчитащи инфлацията)⁶.

Графика 5: Природни бедствия в държавите от ЕИП — щети, смъртни случаи и загуби (1980 – 2011 г.)

⁶ Европейска агенция за околната среда, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report* (Изменение на климата, въздействия и уязвимост в Европа — 2012 г., основан на показатели доклад), Доклад на ЕАОС № 12/2012.



Източник: Европейска агенция за околната среда, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report* (Изменение на климата, въздействия и уязвимост в Европа — 2012 г., основан на показатели доклад), Доклад на ЕАОС № 12/2012.

С изменението на климата застраховките ще трябва да покриват все по-чести и тежки събития. Изменението на климата, демографските промени и концентрацията на населението, растежът в райони, сполетявани от бедствия, и повишаващото се благосъстояние и цени на имуществото увеличават излагането и уязвимостта на икономическите активи и тежестта на загубите⁷. В краткосрочен план въздействието на изменението на климата върху застраховките може да не е толкова значително. Въпреки това в дългосрочен план, особено в сектори или области, където застраховането не е обичайна практика, изменението на климата може да окаже въздействие върху наличността и достъпността на застрахователните продукти. Потенциалните загуби са силно зависими от промените в излагането и уязвимостта. Като цяло се очаква вероятността за повечето видове екстремни метеорологични явления да нарасне значително⁸. В резултат на увеличаващите се рискове в някои области застрахователните продукти може да се предлагат на недостъпни цени или изобщо да престанат да се предлагат. Липсата на застрахователни продукти, един от факторите, които допринасят за уязвимостта, може да изостри чувствителността на обществото, като правителствата са потенциално изложени на големи финансови загуби.

Предизвиканите от човека бедствия като промишлените аварии, които включват опасни вещества, могат да имат също мащабни и трансгранични въздействия (например разлива от нефтена платформа в Мексиканския залив през 2010 г., изпускането на червен шлам от производството на алуминиев оксид в Айка, Унгария през 2011 г.).

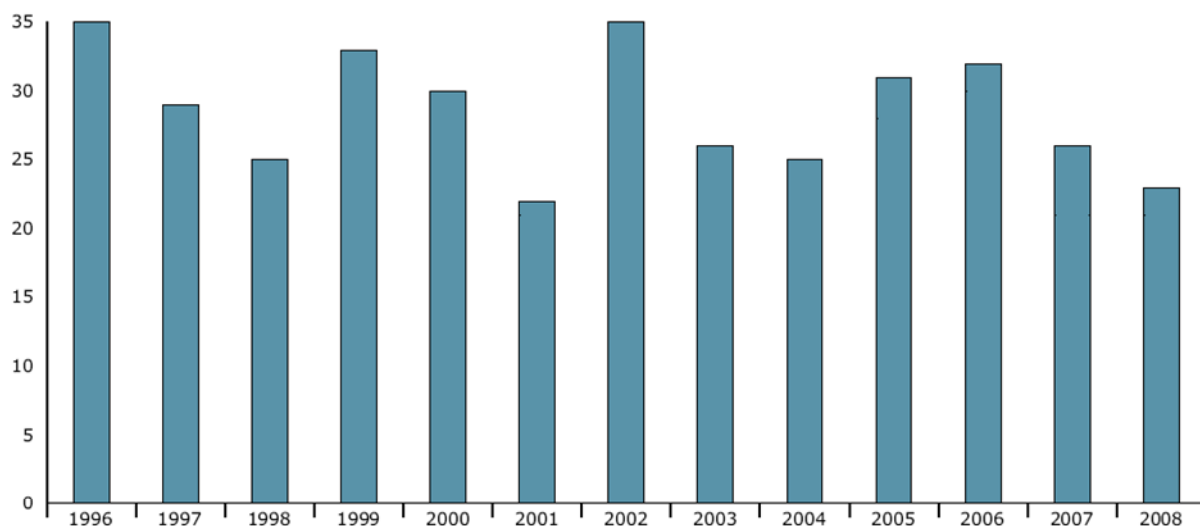
⁷ Междуправителствен комитет по изменение на климата (2012 г.), *Changes in Climate Extremes and their Impacts on the Natural Physical Environment in Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation* (Промени в екстремните климатични явления и техните въздействия върху естествената физическа среда в управлението на рисковете от екстремни явления и бедствия, за да се постигне напредък в приспособяването към изменението на климата). Европейска агенция за околната среда (2010 г.), *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe, an overview of the last decade* (Отчитане на въздействията от природни бедствия и технически аварии в Европа, преглед на последното десетилетие).

⁸ Междуправителствен комитет по изменение на климата (2012 г.) Глава 3: Промени в екстремните климатични явления и техните въздействия върху естествената физическа среда в управлението на рисковете от екстремни явления и бедствия, за да се постигне напредък в приспособяването към изменението на климата.

Освен това природните бедствия и катастрофи, например мълнии, ниски температури или земетресения, могат да дадат тласък на предизвикани от човека бедствия (аварии от природни бедствия) като изпускания в атмосферата, разливи или пожари⁹ (например атомната катастрофа във Фукушима, Япония през 2011 г.). Такива мащабни аварии от природни бедствия могат да възникват по-често поради зачестяването на екстремните природни явления и нарасналата сложност и взаимозависимост на промишлените системи.

Графика 6: Промислени аварии в държавите от ЕИП, отчетени в системата за докладване на големи аварии

Докладвани аварии



Източник: Европейска агенция за околната среда, Отчитане на въздействията от природни бедствия и технически аварии в Европа, Технически доклад № 13/2010 на ЕАОС.

Частното застраховане може да реши редица свързани с проблема политически опасения и може да допринесе за устойчивостта на публичните финанси¹⁰. Застраховането е един от инструментите за управление на риска от бедствия наред с мерките за предотвратяване на риска, готовността и реакцията при кризи: функционираща застрахователна система срещу риск от бедствия, която е по-развита от системата за споделяне на риска, може да действа на всички равнища на цикъла на управление на риска — от идентифициране и моделиране на риска до прехвърляне на риск и възстановяване. Застраховането има специфична роля: с него не се предотвратява загубата на човешки живот или активи, но то помага за намаляване на икономическото въздействие и улеснява възстановяването след бедствия. Добре планираните застрахователни полици могат също така да представляват пазарен инструмент за обезсърчаване на рисковото поведение и за насърчаване информираността за риска и за интегриране на защитата срещу бедствия в икономическите и финансовите решения.

⁹ Съвместен изследователски център, Европейска комисия (2010 г.), Анализ на намаляване на риска от аварии от природни бедствия в държавите — членки на ЕС, проучване с анкета.

¹⁰ Международен валутен фонд (2006 г.) Застраховане на публичните финанси срещу природни бедствия — проучване на варианти и неотдавнашните инициативи, Работен документ на МВФ WP/06/199.

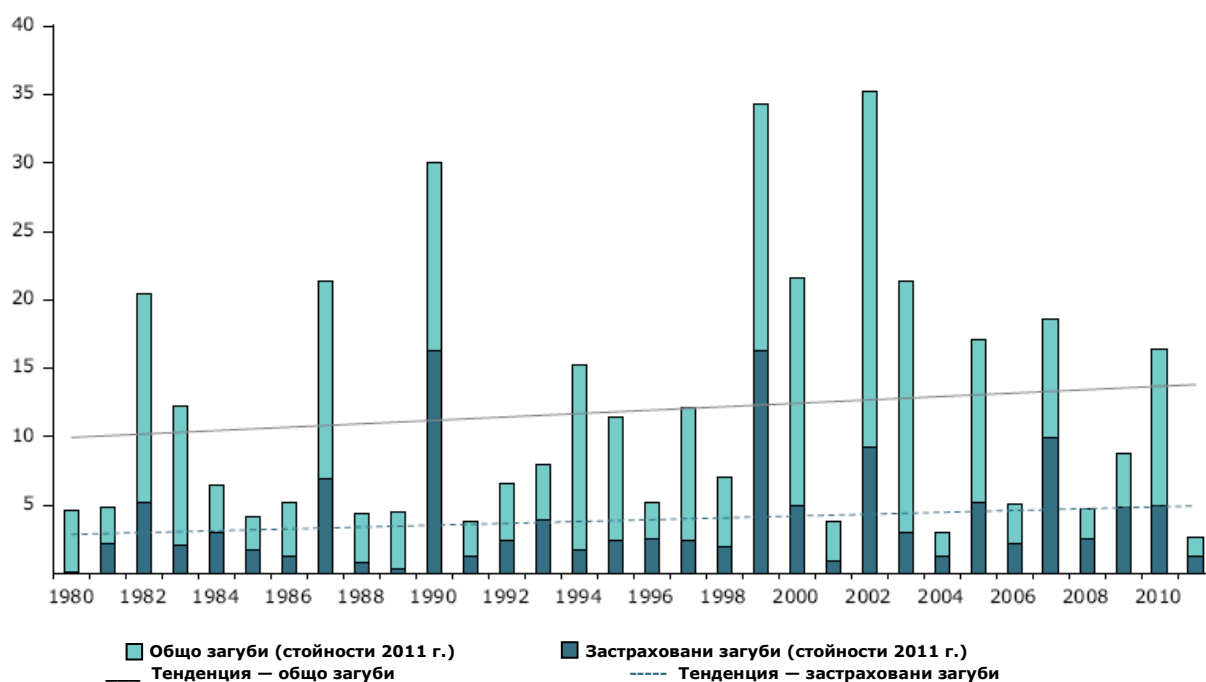
2. НАВЛИЗАНЕ НА ПАЗАРА НА ЗАСТРАХОВАНЕТО СРЕЩУ ПРИРОДНИ БЕДСТВИЯ

Големите природни бедствия имат значителни и големи отрицателни последици върху икономическата дейност както в междинното им въздействие, така и в дългосрочен план. Предимно непокритите от застраховки загуби увеличават последващите макроикономически разходи, докато явления, срещу които има достатъчно застрахователно покритие, предизвикват незначителни производствени загуби¹¹.

Последните изследвания, предприети от Съвместния изследователски център показват, че, както показват наличните данни в момента се наблюдава ниска степен на навлизане на пазара на застраховането срещу бедствия в определени държави членки¹². Анализът изтъква, че, както се очакваше, рискът от наводнения, бури и земетресения е различен в държавите членки. Въпреки това както е видно от наличните данни, има случаи, в които пазарите на застраховането срещу бедствия изглежда не се справят изцяло със съществуващите рискове. Според наличните научни изследвания, степента на навлизане на застраховането срещу бури е висока в повечето държави членки. Степента на навлизане на застраховането срещу наводнения и земетресения обаче е висока само в случаите, когато тези рискове се комбинират с други рискове.

Графика 7: Природни бедствия в държавите от ЕИП (1980 – 2011 г.) — общи и застраховани загуби

Милиарда EUR



Източник: Европейска агенция за околната среда, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report* (Изменение на климата, въздействия и уязвимост в Европа — 2012 г., основан на показатели доклад), Доклад на ЕАОС № 12/2012.

(1) Въпроси

¹¹ Банка за международни разплащания (2012 г.), Несмекчени бедствия? Нови доказателства относно макроикономическата тежест на природните катастрофи, Работен документ № 394 на БМР.

¹² Съвместен научноизследователски център (2012 г.)

(1) Какво е мнението Ви относно степента на навлизане на застраховането срещу бедствия в Европейския съюз? Моля представете подробности и данни в подкрепа на Вашите доводи. Необходимо ли е допълнително проучване, за да бъдат разбрани възможните пропуски в търсенето и предлагането на застрахователни продукти, тяхната наличност и покритие?

2.1. Застрахователни пакети

Застраховането преразпределя и намалява финансовия риск, свързан с нежелани събития чрез разпределяне на разходите между гражданите или във времето. Застраховането обединява отделните рискове, като те се управляват от застраховател. Събирането или обединяването на рискове може да даде възможност да се намалят разходите, причинени от бедствия през даден период от време.

Покритието на частния застрахователен пазар се финансира чрез премии, подкрепени с акционерен капитал за посрещане на вероятни отклонения от очакваните загуби. Застрахователните премии отразяват очакваната загуба на застрахованото лице, марж на несигурност за дадена линия на застрахователната дейност, такса за акционерния капитал, дял от допълнителните разходи, например административни и други разходи, свързани с покриване на застрахователни полици, и печалбата. Премиите се инвестират на финансовите пазари, където инвестиционните рискове трябва да не са свързани с риска при сключване на застрахователни полици или се презастраховат, за да може част от риска да се изнесе от сдружението. По този начин застраховането разпределя риска от икономически загуби в обществото и в регионите.

Бедствията се отличават с това, че могат да повредят много недвижимо имущество в концентрирана област по едно и също време: земетресенията възникват по протеженията на разломи, наводненията възникват в низините, а бурите са много често насочени към крайбрежните ивици. Това се различава от други видове риск, срещу които застраховането на недвижимо имущество предвижда покритие, като например кражба или пожар. Малко е вероятно, но не и невъзможно, цял квартал по едно и също време да стане обект на кражба с взлом.

Две са основните техники, които позволяват на застраховането да се справи със свързани рискове. Първата е да се разшири сдружението, за да се намали значително вероятността на отделните рискове да са силно взаимосвързани при евентуално бедствие. Друга често срещана техника е свързването на няколко вида несвързани помежду си рискове в единна застрахователна полица, например пожар и наводнение, буря или земетресение¹³. Тъй като всеки риск е независим от другите в полицата, групирането намалява натрупаните рискове от една опасност в полицата.

Групирането на продукти в пакет представлява обща солидарност между потребителите. Следователно застрахователните пакети понякога се въвеждат чрез задължително разширяване на покритието на прости рискове, като например от пожар или автомобилното застраховане до природни бедствия. В идеалния случай системата

¹³ В част А от приложението към Първата директива за застраховането, различно от животозастраховане, Директива 73/239/ЕИО, се въвежда класификация на рисковете в различни класове застраховка, които определят обхвата на разрешението на извършване на застрахователна дейност и предлаганите продукти от застрахователя. Застраховка клас 8 „застраховка срещу пожар и природни бедствия“ се отнася до щети или погиване на имущество поради отделен риск, а именно пожар, експлозия, буря, природни бедствия, различни от буря, ядрена енергия и земни свлачища. Застраховка клас 9 „други имуществени щети“ покрива всички щети или погиване на имущество в резултат на градушка или измръзване.

следва да отчита факта, че някои осигурени лица не представляват никакъв или малък риск в сравнение с тези от изложени на рискове области, например посредством намаляване на премиите.

Въпроси

- (2) Какви по-нататъшни действия могат да бъдат планирани в тази област? Задължителното групиране в застрахователни пакети подходящ начин ли е за увеличаване на застрахователното покритие срещу рисковете от бедствия? Има ли по-малко ограничаващи начини, различни от задължителното групиране в застрахователен пакет, които да представляват подходящ начин за увеличаване на застрахователното покритие срещу риск от бедствия?

2.2. Задължителна застраховка срещу бедствия

Потребителите може да не са склонни да се застраховат срещу рискове, които е малко вероятно да ги засегнат. Хората и предприятията често подценяват реалния риск от бедствие за тях (недооценяване на риска), и не са добре подготвени, за да се справят с финансовите последици. Те разчитат на социални мрежи или правителствена помощ.

Друг проблем може да се окаже неблагоприятният подбор. Това се отнася до едно застрахователно явление, при което групи хора, които смятат, че са изложени на по-висок риск, ще сключат много застраховки, докато тези, които не виждат висока степен на риск, не чувстват, че е необходимо да сключат застраховка. Неблагоприятният подбор създава особено много проблеми в застраховането срещу бедствия. Ако само силно изложените сключват застраховки, премиата ще бъде прекалено висока, и сдружението ще бъде твърде малко, за да се справи с бедствията, тъй като няма буфер от незасегнати членове на групата.

Със задължителната застраховка срещу бедствия тези проблеми могат да се преодолеят. Това води до широко навлизане на пазара и до голям резерв от осигурени лица. То улеснява разпределянето на риска и намалява административните разходи за полица, като в същото време ограничава последващите правителствени помощи.

Въпроси

- (3) Каква задължителна застраховка срещу бедствия съществува в държавите членки, ако изобщо има такава? Обичайно ли е тези застрахователни продукти да са съчетани със задължително групиране в застрахователен пакет или задължение за застрахователите да предлагат покритие? Задължителното застраховане срещу бедствия съпроводено ли е обикновено от право на клиента да се откаже от някои рискове срещу бедствия? Какви са предимствата/евентуалните недостатъци? Ще има ли полза от действия на ЕС в тази област?

2.3. Застрахователните сдружения при бедствия

Застрахователните сдружения при бедствия могат да разширят капацитета за усвояване на рисковете на застрахователния пазар. Те могат да осигурят покритие срещу общата експозиция и рисковете, които не подлежат на застраховане поради морален риск, малкия размер на даден пазар или прекомерни разходи за застрахователни иски. Сдруженията могат да допълват системи на задължително групиране на продукти или на задължително осигуряване.

Комисията поднови с изменения освобождаването за сдруженията за съ(пре)застраховане в Регламент № 267/2010¹⁴ за групово освобождаване от забрана в застрахователния сектор. В него се признава, че поделянето на риска за определени видове рискове, за които отделните застрахователни дружества не са склонни и не са в състояние да застраховат срещу целия риск сам по себе си, е от ключово значение, за да се гарантира, че всички такива рискове могат да бъдат включени.

Регламентът позволява сътрудничество чрез сдружения единствено при определени условия. Следователно то се ограничава само до споразумения, с които не се дава възможност на участващите в тях предприятия да премахнат конкуренцията по отношение на значителна част от въпросните продукти. Сдруженията, които не са обхванати от регламента поради високия си пазарен дял не са забранени, но е необходимо те да извършат самооценка в съответствие с правилата на конкуренцията, тъй като те могат да включват ползи, с които да се обоснове освобождаването съгласно член 101, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

2.4. Правителствата като (пре)застрахователи и (пре)застрахователи от последна инстанция

Публичните органи могат да участват като застрахователи или могат да спонсорират поръчани от държавата застрахователни сдружения срещу бедствия. Такива застрахователни програми могат да облекчат политическия натиск да се отпускат значителни държавни ресурси след настъпване на природно бедствие. Но тази рамка трябва да предотврати проблема с моралния риск, например титулярите на полици биха могли да бъдат насърчавани да поемат повече рискове, след като знаят, че те ще бъдат покрити от публични средства, независимо дали се защитават предварително или не.

Чрез публично-частни партньорства застрахователите могат да предлагат своя експертен опит и инструменти (като например информационни платформи за рисковете), да дават оценка на рисковете, да продават полици и в някои случаи да съветват правителства във връзка с техните инвестиционни решения. От застрахователите може също да се изисква да предоставят застрахователно покритие за средни загуби; правителството ограничава своята експозиция и застрахователите имат ниво на риск, което е по възможностите им.

Правителствата могат също така да управляват програми за презастраховане. Те могат да изискват от частния пазар да поеме и заплати за някакъв дял от риска, например с договори за поделяне на квоти.

Правителствата могат да служат като (пре)застрахователи от последна инстанция, като поемат рискове над определено ниво на щети от бедствия, например презастраховане за спиране на загубата. Този подход смесва капацитета на правителството за разпределяне

¹⁴ Регламент (ЕС) № 267/2010 на Комисията относно прилагането на член 101, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз за определени категории споразумения, решения и съгласувани практики в застрахователния сектор, ОВ L83, 30.3.2010 г., стр. 1.

на възможния риск и способността на пазара да прилага застрахователни принципи и също така да се използва административният му капацитет, например за събиране на премии, маркетинг и управление на исковете. Затова публичните програми могат да предвидят покритие на най-високо ниво на риск, докато частният пазар запазва някои или всички от по-ниските нива на риск.

Въпроси

- (4) По какъв начин могат да се проектират и финансират държавните или поръчаните от държавата (пре)застрахователни програми срещу бедствия, така че да предотвратят проблема с моралния риск?

2.5. Основано на индекс метеорологично застраховане на параметър и други новаторски решения

2.5.1. Основано на индекс метеорологично застраховане на параметър

При традиционните схеми за метеорологично застраховане, например застраховка на имущество или застраховка за отговорност, застрахователното обезщетение ще бъде изплатено след оценка на загубите на застрахованата страна. След като е извършена и одобрена оценката на щетите, на осигуреното лице се изплаща обезщетение.

При схема за основано на индекс метеорологично застраховане на параметър, загубите в резултат на екстремни метеорологични явления се компенсират, когато предварително определен метеорологичен индекс се отклонява от историческата средна стойност, независимо от действителната загуба. Този вид застраховане се основава на измерването на обективен и независим индекс, който се характеризира с висока степен на корелация с действителните загуби. Традиционните застраховки, основани на обезщетението, и застраховката на параметър могат да се комбинират.

Въз основа на извлечените изводи и опита от различни регионални инициативи¹⁵ застраховката на параметър може да се счита за решение както за частния, така и за публичния сектор, например за критична обществена инфраструктура. Тя може да подобри достъпността на застрахователните продукти чрез намаляване на административните разходи, тъй като не включва процес на изчисляване на исковете. Тя също така ускорява изплащането и може е свързана с по-прости застрахователни договори. Покритието по параметър може да помогне за намаляване на информационната асиметрия между застрахователите и клиентите. От друга страна, тези договори представляват значителен базисен риск, т.е. исковете за изплащане не съответстват на действително понесените щети и титулярите на полици невинаги са в състояние да го оценят.

Застраховката е важно изискване за развитие, тъй като незастрахованите загуби могат да удължат цикъла на бедността и да възпрепятстват икономическия растеж. Друг вариант в развиващите се страни е разработването на опростени инструменти за прехвърляне на риска, като продукти за микрозастраховане. Програми за застраховка на параметър, подкрепяни от Комисията, бяха въведени и в трети държави, които са особено изложени на рискове от природни бедствия като суши, земетресения, и бури¹⁶.

¹⁵ Като например Застраховане срещу рискове от бедствия в Карибския басейн (CCRIF), инициативата за оценка на риска и финансиране в Тихоокеанския басейн (PCRAFI).

¹⁶ Например Global Index Insurance Facility, създаден от Световната банка.

2.5.2. *Метеорологични изследвания*

Сложността на проектирането на параметрите и базисният риск могат да бъдат значителни ограничения върху разширяването на обхвата на тези схеми. Метеорологичните изследвания трябва да определят надеждни индекси. Тези изследвания могат да бъдат мащабирани за широко покритие единствено ако е налице систематично покритие на територията с метеорологични станции достатъчно близо до осигурените лица и с картиране на рисковите зони. В допълнение към физическото присъствие на метеорологични станции е необходимо да се събират, поддържат, съобщават и архивират данни и да бъде осигурен лесен достъп до тези данни във връзка със застрахователни събития. Използването на сателитни данни в комбинация с числени анализи и прогнози вече доведе до непрекъснато нарастване на уменията, необходими за извършване на метеорологични прогнози.

Аналогично могат да бъдат проучени възможностите, свързани със спътниковите индекси, които използват инструменти за дистанционно изследване. Много икономически сектори са чувствителни към климатичните условия, а следователно и към изменението на климата. Следователно ползите от инвестициите в метеорологичната инфраструктура ще надвишат разработването на основани на индекси застрахователни продукти; те ще включват и горски и селскостопански продукти. Комисията в момента провежда консултации, насочени към бъдещото въвеждане на служба за мониторинг на изменението на климата като част от европейската програма за мониторинг на Земята (ГМОСС)¹⁷.

2.5.3. *Обвързани със застраховки ценни книжа*

Обвързаните със застраховки ценни книжа като облигациите срещу риск от природно бедствие или други алтернативни инструменти за прехвърляне на риска могат да се разглеждат като ефективен начин за увеличаване на застрахователния капацитет за слабо вероятни, рядко възникващи и много тежки природни катаклизми.

За застрахователите, презастрахователите и предприятията облигациите предлагат многогодишна защита срещу природни бедствия с минимален кредитен риск за контрагента. За инвеститорите те предлагат потенциал за разнообразяване и намаляване на риска на портфейла, тъй като неизпълнението на облигационни задължения не е обвързано с неизпълнението на задължения по повечето други ценни книжа.

Въпроси

- (5) Виждате ли някакви трудности, пречки или ограничения при използването на информация за създаване на застраховане на параметър? Кои фактори могат да разширят популяризирането и възприемането на тези новаторски застрахователни решения?

3. **ОСВЕДОМЕНОСТ, ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И СМЕКЧАВАНЕ НА РИСКА ОТ БЕДСТВИЯ**

В Европейския съюз съществува ясно политическо съзнание за необходимостта да се разработва и прилага силна политика на управлението на риска от бедствия, насочена

¹⁷ Регламент (ЕС) № 911/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 22 септември 2010 г. относно европейската програма за мониторинг на Земята (ГМОСС) и нейните начални операции (2011—2013 г.) (ОВ L 276, 20.10.2010 г., стр. 1).

към изграждането на устойчивост срещу бедствия и смекчаване на най-тежките последици¹⁸, както в рамките на Съюза, така и във външните му действия.

На международно равнище устойчивостта и намаляването на риска от бедствия са включени като ключова тема в международните срещи на високо равнище, като например срещата на върха в Рио по въпросите на устойчивото развитие през 2012 г. или инициативите на Г-20 за управление на риска от бедствия и развитието на методологична рамка, чиято цел е да помогне на правителствата да разработят по-ефективни стратегии за управление на риска от бедствия и по-специално финансови стратегии на основата на засилена оценка на риска и рисковото финансиране¹⁹. Освен това, процесът по посока на нова международна рамка за намаляване на риска от бедствия (рамката за действие от Хиого след 2015 г.) поставя по-голям акцент върху аспектите на финансирането на управлението на риска от бедствия и икономическата цена на бедствията.

Управлението на рисковете от природни бедствия изисква по-добро управление на излагането на природни катастрофи чрез градското планиране и планирането на земеползването. Политиката на управление на бедствия трябва да обхваща предотвратяването, устойчивостта и намаляването на индивидуалната уязвимост, както и укрепването на екосистемите. В области с природни бедствия собствениците на имоти ще трябва да инвестират още повече в мерки за намаляване на имуществения риск.

Управлението на риска от бедствия може да допринесе за насърчаването на икономическото развитие и благоденствие:

- В краткосрочен план инвестирането в управление на риска може да бъде средство за ускоряване на действията за растеж и работни места (нови технологии, научно-изследователска и развойна дейност, устойчиви сгради и инфраструктура, новаторски финансови инструменти);
- В средносрочен план, подобрената оценка и устойчивост при бедствия помагат за съсредоточаването върху структурната устойчивост на публичните и частните финанси, както и за подобряването на макроикономическата стабилност чрез намаляване на вредното въздействие на природните и причинени от човека бедствия върху растежа и публичните и частните бюджети.
- В дългосрочна перспектива инвестирането в управлението на риска има висок процент на възвръщаемост и допринася за устойчиво икономическо развитие.

Оценката на риска (в това число анализ на излагането и уязвимостта) е важна и основна стъпка за информиране при управление на риска от бедствия и в процеса на планиране и за отпускане на финансови ресурси. Оценките на множество рискове, които вземат предвид взаимодействията между възможните опасности и уязвимостта също така биха спомогнали за справянето със свързани рискове и последващи ефекти.

¹⁸ Съобщение на Комисията относно „Подход на Общността за превенция на природни и причинени от човека бедствия“, COM (2009) 82 окончателен. Заключение на Съвета относно рамка на Общността за превенция на бедствия в ЕС (2979-то заседание на Съвета, Брюксел, 30 ноември 2009 г.) и Съобщение на Комисията „Стратегия на ЕС за подкрепа на ограничаването на рисковете от бедствия в развиващите се страни (COM (2009) 84 окончателен).

¹⁹ Г-20/ОИСР, методологична рамка за оценка на риска от бедствия и рисковото финансиране.

Изграждането на устойчивост е дългосрочно усилие, което е необходимо да бъде интегрирано в националните политики и планиране: стратегиите за устойчивост също са част от процеса на развитие и допринасят за различни дългосрочни политики, по-специално за адаптирането към изменението на климата и продоволствената сигурност.

3.1. Ценообразуването на застраховките като стимул на застрахователния пазар за насърчаване на осведомеността за рисковете, предотвратяването и смекчаването им

Правителствата могат да продължат да поемат голям дял от разходите за смекчаване на последиците и за помощи при бедствия и щедро да компенсират жертвите. Но това вероятно ще повиши бюджетните затруднения на правителствата и насърчи нежелателно развитие в изложените на риск области. От друга страна, държавните органи могат да отнемат ресурси от тази област, да контролират развитието в изложените на риск области и да разчитат в по-голяма степен на пазарните сили да насърчават индивидуалната отговорност за намаляване на загубите и за застраховане срещу тях.

Застрахователите могат да предоставят пазарни стимули за предотвратяване на риска. Основаното на риска ценообразуване може да мотивира осигурените лица да предприемат индивидуални мерки за намаляване на уязвимостта на имуществото им. Ако премията справедливо отразява нивото на риска и е придружена със съобразени с риска отстъпки за осигурени лица, които инвестират в намаляване на загубите, тя ги мотивира да предприемат мерки за намаляване на риска. Въпреки това, често разходите за *ex-ante* намаляване на риска за физическите лица не са икономически оправдани в сравнение с простото застраховане срещу риска, или с вземането на мерки за превенция на риска на общностно равнище. Ако застрахователните премии отразяваха реалните рискове, поведението свързано с висок риск щеше да бъде прекалено скъпо. Следователно съответните роли на публичния и частния сектор при предприемането на действия за предотвратяване на риска винаги следва да се вземат под внимание.

Съгласно установената съдебна практика застрахователите се ползват от свободата на определяне на застрахователни премии²⁰.

За основано на риска ценообразуване²¹ е необходим сложен процес на сключване на застраховка. То изисква висока степен на информираност и предполага административни разходи за застрахователните предприятия. Основаното на риска за ценообразуване може да откаже хората от заселване в изложени на риск области, или да изисква публични мерки. Диференциацията на премията съобразно риска включва също така административни разходи, но има вероятност да бъде в интерес на бъдещите искиове, тъй като премията стимулират намаляването на риска от бедствия.

²⁰ Дело С-59/01 Комисията срещу Италия [2003] ECR I-1759. По дело С-347/02 [2004 г.] Комисията срещу Франция, Сборник I-7557, Съдът пояснява, че система, в която застрахователите са свободни да определят размера на основната премия, е съвместима с принципа за определяне на застрахователните премии. По дело С-518/06 [2009 г.] Комисията срещу Италия, Сборник I-3491, Съдът разяснява също, че ако в националното законодателство е определена техническа рамка, в която застрахователите трябва да изчисляват своите премии, подобно ограничение на свободата на определяне на ставките на премията не е забранено съгласно Третата директива за застраховането, различно от животозастраховането, Директива 1992/83/ЕИО.

²¹ Според Съвместния изследователски център (2012 г.) основаните на риска премии не са широко приети, тъй като те се използват систематично само в шест държави членки за застраховка срещу наводнение, в пет държави членки за застраховка срещу бури и в четири държави членки за застраховка срещу земетресение.

Основаното на риска ценообразуване може обаче да санкционира някои високорискови групи. Може да съществуват рискове, които не подлежат на застраховане, или рискове, които биха изисквали увеличено или недостъпно ниво на премиите.

Частната отговорност за рисковете от бедствия може също така да играе роля при осигуряването на пазарни стимули за отделните мерки за намаляване на щетите и при обезсърчаването на развитието в области с висок риск. Основни въпроси за равенството и социалната солидарност възникват, когато отговорността се приписва, по-специално в бедните и уязвими региони.

Публичните органи могат да решат да наложат използването на групови или фиксирани застрахователни премии, които водят до кръстосано субсидиране от хората, живеещи в райони с нисък риск. Тези премии могат да увеличат относителната степен на навлизане на този тип застраховки сред потребителите от изложените на риск области. Въпреки това такова преразпределение изостря вторичните ефекти от земеползването: при фиксираните премии застрахованите лица не плащат за риска, който генерират, като живеят в засегнатите области. Всички разрешени места представляват еднакъв застрахователен разход за домакинствата. Съчетаването на солидарност със строги ограничения в строителството и стандарти частично коригира несъвършеното поемане на риска и повишава ефективността. Застрахователните премии могат също така да разграничават рисковите зони като частично признават различни нива на риск.

Въпроси

- (6) Може ли основаното на риска ценообразуване да мотивира потребителите и застрахователите да предприемат мерки за намаляване и управление на риска? Ще бъде ли различно въздействието на основаното на риска ценообразуване, ако застраховката срещу бедствие стане задължителна? Застрахователите като цяло правилно ли изчисляват премиите след прилагането на мерки за предотвратяване на риска?
- (7) Има ли специфични бедствия, за които следва да се предлагат фиксирани премии? Следва ли фиксираните премии да бъдат придружени от ограничение на изплащането?
- (8) Какви други решения могат да се предложат на потребителите с ниски доходи, които в противен случай могат да бъдат изключени от застрахователни продукти срещу бедствия?

3.2. Дългосрочни договори за застраховка при бедствия

Рисковете от природни бедствия по принцип се покриват от годишни договори. Годишните договори осигуряват гъвкавост и избор; потребителите могат редовно да сменят конкуриращи се застрахователи и продукти.

Дългосрочният застрахователен договор с прозрачно основано на риска ценообразуване и намаляване на премиите при намаляване на риска би могъл да засили икономическите стимули, като направи инвестициите в намаляване на риска полезни и за двете договарящи страни (застраховател и застраховано лице). Дългосрочен договор при гарантирана цена или цена с предварително определени условия за ценови тавани, или редовни корекции съобразно инфлацията биха могли да предоставят финансова и правна сигурност за застрахованите. Той също така би могъл да намали административните разходи и разходите по прехвърлянето и за двете страни, тъй като не е нужно ежегодно предоговаряне.

Все пак може да има по-голяма несигурност и неясноти относно базисни рискове. Изглежда, че годишната застрахователна премия на многогодишен договор вероятно е по-висока от премията на еквивалентен годишен договор. Следователно капиталовите изисквания и възвръщаемостта на капитала, който се изисква от инвеститорите, също ще бъдат по-високи. От друга страна, съгласно „Платежоспособност II“, дългосрочните застрахователни договори увеличават капитала на застрахователя, тъй като очакваната печалба за пълния срок на договора е осъзната от самото начало.

Застрахователите в момента предоставят дългосрочни договори за застраховка „Живот“ или за здравна застраховка. Все още не е ясно обаче дали имуществените застраховки могат да бъдат дългосрочни, като в същото време осигуряват покритие на достъпни цени.

Въпроси

- (9) Има ли случай на насърчаване на дългосрочни договори при бедствия? Какви биха били съответните предимствата и недостатъци за застрахователите и осигурените лица?

3.3. Изисквания за предоговорна и договорна информация

Необходимо е потребителите ясно да разбират какъв вид покритие имат, как то ще действа в случай на бедствие и че тяхната полица се отнася за необичайни въздействия, а не ежедневни загуби. Неотдавнашните научни изследвания, проведени от Съвместния изследователски център сочат, че потребителите не са склонни да сключват застраховки срещу бедствие за малко вероятни събития и събития с голямо въздействие²². Настоящото затруднено финансово състояние на много домакинства в няколко държави членки също има вероятност да действа като пречка за закупуване на застраховка срещу бедствие.

За разлика от Директива 2002/83/ЕО относно животозастраховането²³, в Първата, Втората и Третата директива за застраховането, различно от животозастраховането, 73/239/ЕИО²⁴, 88/357/ЕИО²⁵ и 92/49/ЕИО²⁶ на Съвета не се предвиждат никакви разпоредби за предоговорна и договорна информация за титулярите на полица. Директива 2009/138/ЕО²⁷ (Платежоспособност II) също не включва такива правила за общозастрахователни рискове.

²² Съвместен научноизследователски център (2012 г.)

²³ Директива 2002/83/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 ноември 2002 г. относно животозастраховането (ОВ L 345, 19.12.2002 г., стр. 1).

²⁴ Първа директива 73/239/ЕИО на Съвета от 24 юли 1973 г. относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно достъпа до и упражняването на пряка застрахователна дейност, различна от животозастраховане (ОВ L 228, 16.8.1973 г., стр. 3).

²⁵ Втора директива 88/357/ЕИО на Съвета от 22 юни 1988 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до прякото застраховане, различно от животозастраховането, и за формулиране на разпоредби за улесняване на ефективното упражняване на свободата на предоставяне на услуги, и за изменение на Директива 73/239/ЕИО (ОВ L 172, 4.7.1988 г., стр. 1).

²⁶ Директива (92/49/ЕИО) на Съвета от 18 юни 1992 г. относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, свързани с прякото застраховане, различно от животозастраховането и за изменение на Директиви 73/239/ЕИО и 88/357/ЕИО (трета директива за общото застраховане) (ОВ L 228, 11.8.1992 г., стр. 1).

²⁷ Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II) (ОВ L 335, 17.12.2009 г., стр. 1).

Следователно, в областта на застраховането, различно от животозастраховане съществуват значителни различия в изискванията за предоставяне на информация за застрахователните предприятия, с оглед защитата на потребителите,. От съществено значение е да се увеличи доверието на потребителите чрез предоставяне на ясни правила и премахване на правната несигурност. Застрахователният пазар с добре информирани потребители принуждава застрахователите да се конкурират, за да ги привлекат и задържат. Хармонизираните изисквания за преддоговорна и договорна информация също така ще засилят доверието на потребителите и ще насърчат потребителите да купуват по безопасен начин в целия Европейски съюз.

Въпроси

(10) Смятате ли, че е необходимо да се хармонизират изисквания за преддоговорна и договорна информация на равнище ЕС? Ако това е така, какъв подход следва да се избере — пълно или минимално хармонизиране? Какви изисквания относно ангажимента следва да бъдат включени, например:

- характерът на застрахователните рискове,
- мерки за приспособяване и превантивни мерки за свеждане до минимум на застрахователните рискове,
- характеристиките и ползите (като компенсация на разходи за цялостно заместване, или амортизираната, моментната стойност на активите),
- изключения или ограничения,
- подробности за предявяване на искове, например дали щетите и предявяването на искове за тях трябва да попадат в рамките на срока на договора,
- кой и до каква степен поема разходите за разследване и установяването на щетите,
- договорни последици от непредоставяне на съответната информация от застрахователя,
- отстраняване, разходи и процедури за упражняване на правото на отказ,
- подновяване на договори,
- обработка на жалби?

3.4. Ред и условия на застраховането

Моралният риск съответства на промяна в поведението на лицето, което, след като е осигурено, има по-малко стимули да предотвратява щети, и следователно е по-голяма вероятността да възникнат отрицателни въздействия от застрахователното събитие. Това би се влошило, ако не съществуваше механизъм за отразяване на загуби в следващите премии.

С цел да се намали влиянието на моралния риск, се прибегва до различни видове застрахователни условия и изключения, насочени към изграждане на поведение на намаляване на риска като част от застрахователните договори.

Самоучастието или излишъкът задължават осигурените страни да покриват сами част от щетите, след като определена сума се приспада от иска за възстановяване. Причината за тях е да се премахнат искове с малък материален интерес. Съзастраховането е договореност за споделяне на щетите от осигуреното лице и застрахователя на основата на определени дялове. Договорите могат да включват и ограничение на покритието (горна граница или изключване на определено уязвимо имущество, напр. леки конструкции).

Гореописаните договорни споразумения могат да надхвърлят възможностите, контрола или отговорността на застрахованата страна и може да не е уместно или ефективно да се насърчават мерки за намаляване на риска. Също така, ако увеличението на самоучастието, излишъците и съзастраховането се използват за справяне с допълнителните рискове от бедствия, осигурените лица с ниски доходи, търсещи обезщетение за „незначителни“ щети, могат да бъдат засегнати.

Въпроси

- (11) Самоучастието, излишъците, съзастраховането и другите изключения предотвратяват ли ефективно моралния риск? Какви алтернативни условия могат да са подходящи за застраховка при бедствия, като се има предвид, че застрахованото лице може да не е в състояние да предприеме ефективни мерки за намаляване на риска при бедствия?

3.5. Данни, проучвания и информация

Преди застрахователите да предлагат покритие срещу несигурно събитие, вероятността то да настъпи и последствията от него трябва да се определят и измерят. Ако е сигурно или почти сигурно, че определени щети ще настъпят в даден период и регион, елементът риск липсва и следователно не подлежи на застраховане. Изключително редки събития може също да се считат за трудни за или неподлежащи на застраховане в тяхната цялост, тъй като застрахователите може да нямат данни за правилно определяне на рисковете.

Информационният дисбаланс между осигуреното лице и застрахователя определя процеса на сключване на застраховка. Застрахователите трябва да получат подходяща информация за правилно определяне на рисковите групи с цел избягване на неблагоприятния подбор. Ако липсва подходящата информация относно риска е трудно да се изчислят основани на риска премии. Общата липса и неяснотата на данни е пречка за по-нататъшното развитие на застраховка срещу бедствия.

По-добра информация би помогнала за намаляване на несигурността. Публичните агенции биха могли да предоставят на заинтересованите страни, включително застрахователи, достъп на приемливи цени до надеждни и точни данни за минали и бъдещи природни бедствия, например, като обществено благо от националните служби по метеорология, агенциите за управление на наводненията или агенциите за управление на бедствия.

За изследователите и публичните агенции, като например агенциите за управление на наводненията, е важно да има по-добър достъп до ключови технологии и мрежи, наличие на квалифициран персонал, както и достъп и съпоставимост на данните относно осигурените (и неосигурените) щети от минали бедствия. Това ще спомогне за подобряването на научните изследвания относно въздействието на минали и бъдещи природни бедствия и може да спомогне за подобряване на стратегиите и действията управлението на риска от бедствия, разработени и прилагани от публични агенции.

Сравними данни за кумулативни щети, събирани от застрахователната индустрия (включително средства за визуализация или информационни платформи за риска), също могат да бъдат споделяни с публичните агенции, както и с частния сектор, за да се подобри оценката на риска.

Потребителите също са изправени пред бариери. Бариера е оскъдната или неналична информация — липсата на осведоменост за реалните рискове би могла да означава, че субективно възприеманият риск се различава от реалния риск. Много хора смятат, че вероятността от настъпването на бедствие, причиняващо щети на тяхната собственост, е достатъчно слаба, че да не оправдава инвестиции в мерки за смекчаване на последиците. При вземането на решения, които включват разходи, потребителите трябва да вземат под внимание потенциалните ползи от инвестициите в продължение на по-дълъг период от време. Информация за опасностите и рисковете е в лесно четима форма, като карти с опасности или информация за риска за определена зона, или като матрица на риска или крива на риска, показващи възможни събития и вероятност, очаквани въздействия и ниво на експозицията, може да обучи потребителите и повиши осведомеността им. Следователно е необходимо оповестяването на климатичния и метеорологичен риск, тъй като това позволява на инвеститорите и потребителите да включат допълнителна информация в своите решения за инвестиции и закупуване. В допълнение към по-добра информация и по-добър достъп до данни, по-високата степен на стандартизация на данни (напр. общи дефиниции) ще подобри качеството на анализите.

Европейската интернет платформа за адаптация към климата (Climate-ADAPT)²⁸ може да се използва за събиране и предоставяне на информация относно схеми за застраховане, свързани с метеорологични явления или подходи за оценка на риска в държавите членки. Друг подход би бил тази информация да се осигури като част от цялостен пакет от информация за управлението на бедствия.

Застрахователите могат да разработват насоки за политическите ръководители, управителите и разработващите проекти относно начините за използване на застраховките за подпомагане на адаптирането и управлението на бедствия. Насоките биха могли да описват как да се ползва застраховането в стратегията за управление на риска, как да се измери количествено и определи кои рискове могат да бъдат предотвратени и как и кои от тях могат да бъдат рентабилно застраховани. Това ще подобри цялостната икономическа ефективност на процеса на вземане на решения, планирането и управлението на проекта.

Въпроси

- (12) Как биха могли данните за въздействието на минали бедствия да се подобрят (напр. чрез използване на стандартни формати; подобрен достъп и сравнимост на данните от застрахователи и други организации)?
- (13) Как планирането на съществуващите и предвижданите/бъдещите рискове от бедствия би могло да се подобри (например чрез текущи европейски подходи в планирането на риска от наводнения съгласно Директивата 2007/60/ЕО за наводненията²⁹, сътрудничество в областта на гражданската защита³⁰ и популяризиране на насоките на ЕС относно риска³¹)?
- (14) Как биха могли да се насърчават по-доброто споделяне на данни, анализът на

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

риска и методите за моделиране на риска? Следва ли наличните данни да бъдат оповестени публично? Трябва ли ЕС да предприеме действия в тази област? Как може да се насърчава по-нататъшният диалог между застрахователния сектор и разработващите политиките в тази област?

3.6. Насърчаване на инициативи за рисково финансиране като част от политиката на ЕС за сътрудничество за развитие

В световен мащаб застраховането играе ключова роля в подпомагането на държавите и регионите, които са особено уязвими от бедствия да създадат ефективни финансови механизми за действие при извънредни ситуации, за да се справят с нарастващите икономически разходи от бедствия и глобални сътресения.

Друг вариант са опростените инструменти за прехвърляне на риска, като продукти за микрозастраховане, които се разработват в развиващите се страни. Програми за застраховка на параметър, подкрепяни от Комисията, бяха въведени и в трети държави, които са особено изложени на рискове от природни бедствия като суши, земетресения, и бури.

Следва да се отдели особено внимание на укрепването на сътрудничеството с основни международни партньори (например Световната банка, Международната финансова корпорация) и увеличаване на външната подкрепа на Съюза за развиващите се страни за разработване на иновативни решения за рисково финансиране чрез застраховане, презастраховане, или облигации срещу риск от природно бедствие.

Комисията неотдавна предложи да се разработи план за действие за стъпките, които трябва да бъдат предприети за подобряване на устойчивостта в развиващите се страни, така че да се обхванат и новаторски подходи за управление на риска, и да се разрастват съществуващите добри практики в тази област.³²

Въпроси

- (15) Как ЕС може най-добре да помогне на развиващите се страни да изработят решения за финансова защита срещу бедствия и сътресения и какви трябва да бъдат приоритетните действия за това? Какви видове партньорства с частния сектор и международните институции следва да се установят за тази цел?

4. ПРИЧИНЕНИ ОТ ЧОВЕКА БЕДСТВИЯ

Промишлените опасности също се променят, не само поради технологичния напредък, но и поради променящите се рискове от природни бедствия. Природните бедствия и катастрофи могат да доведат до аварии. Природните и причинените от човека бедствия могат да се комбинират или могат взаимно да се утежняват.

²⁹ Директива 2007/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно оценката и управлението на риска от наводнения (ОВ L288, 6.11.2007 г., стр. 27)

³⁰ Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Механизъм за гражданска защита на Съюза, COM(2011) 934 окончателен.

³¹ Работен документ на службите на Комисията, „Оценка и картографиране на риска за целите на управлението на бедствия“ (SEC(2010) 1626 окончателен)

³² Например Застраховане срещу рискове от бедствия в Карибския басейн (12,5 милиона EUR) и Global Index Insurance Facility.

4.1. Екологична отговорност и щети от промишлени аварии

Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност³³ насърчава, но не задължава промишлените предприятия да притежават необходимото финансово обезпечение с цел отстраняването на екологични щети в резултат на тяхната дейност. Комисията може да преразгледа варианта за задължителност на финансовите обезпечения по време на прегледа на директивата, планиран за 2014 г. във връзка с Доклада на Комисията съгласно член 14, параграф 2 от Директива 2004/35/ЕО³⁴ относно екологичната отговорност. Въпреки това директивата не обхваща екологични щети, причинени от „природни явления с изключителен, неизбежен и непреодолим характер“. Директивата също така не включва екологични щети, причинени от препоръчано действие с цел защита от природно бедствие.

Застраховката е един от начините за получаване на финансово обезпечение. От друга страна, продуктите често не покриват пълния спектър от задълженията по директивата и на практика те не осигуряват неограничено покритие. Освен това застрахователите продължават да изпитват затруднения при разработването на специфични продукти, тъй като информацията относно щетите и произтичащите от тях разходи за отстраняване все още не е широко разпространена³⁵. Промислените предприятия може да не са запознати с възможния размер на щетите.

Въпроси

- (16) Какви са най-важните аспекти, които трябва да се разгледат по време на планирането на финансова сигурност и застраховане съгласно Директивата 2004/35/ЕО за екологична отговорност?
- (17) Има ли достатъчно налични данни и инструменти за провеждане на интегриран анализ на съответните и нововъзникващите промишлени рискове? По какъв начин може да се гарантира наличността на данни, споделянето им и прозрачността на инструментите? По какъв начин сътрудничеството между застрахователите, предприятията и компетентните органи може да бъде засилено, за да се подобри базата от знания за отговорностите и щетите при промишлени аварии?

4.2. Застраховка за отговорност за ядрени щети на трети страни

В член 98 от Договора за ЕОАЕ се предвижда държавите членки да „*предприемат всички мерки, необходими за улесняване на сключването на застрахователни договори, покриващи ядрени рискове.*“ Правната съгласуваност в Европейския съюз е необходима, за да се намали моралният риск, да се осигури защитата на жертвите в различни държави членки и контролира въздействието върху функционирането на вътрешния пазар поради различната финансова отговорност на атомните оператори, която може да доведе до нарушение на конкуренцията.

³³ Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (ОВ L 143, 30.4.2004 г., стр. 56).

³⁴ Доклад на Комисията съгласно член 14, параграф 2 от Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (COM(2010) 0581 окончателен).

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

Понастоящем съществуват множество различни правила за ядрена отговорност по отношение на трети страни в рамките на Европейския съюз. Повечето държави членки от ЕС-15 основават своите разпоредби на Парижката конвенция за отговорността на трети страни в областта на ядрената енергетика и Брюкселската допълнителна конвенция под егидата на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Въпреки това повечето държави членки от ЕС-12 са страни по Виенската конвенция за гражданска отговорност за ядрена вреда под егидата на Международната агенция за атомна енергия (МААЕ). Някои държави членки не са страни по никоя конвенция за отговорността за ядрени щети. Затова Комисията неотдавна предложи да се приеме европейски подход към режимите за отговорност за ядрена вреда³⁶.

Застраховането срещу ядрени аварии в момента се организира в националните застрахователни сдружения (или от сдружение на националните предприятия). За застрахователите може да се окаже трудно да застраховат операторите на атомни централи над определени ограничени суми, за някои категории щети (напр. екологични щети) или за дълги давностни срокове (напр. давностният срок за щети на живота и здравето е 30 години). Сдруженията на националните застрахователи или операторите на атомни централи са също така първото място за контакт на жертвите на атомна авария.

Комисията понастоящем провежда допълнителен анализ на този въпрос и ще започне обществена консултация в кратки срокове. Въз основа на резултатите от този анализ трябва да се определи необходимостта от по-нататъшни действия, целящи по-добро компенсиране на жертвите в случай на атомни аварии и намаляване на различията при застрахователни суми за атомните централи в различни държави членки.

4.3. Застраховане за отговорност на операторите на нефтените и газови платформи

Директива 94/22/ЕО³⁷ относно въгледородите определя условията за предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въгледороди. С директивата също така се въвеждат обективни и недискриминационни изисквания за финансов капацитет за оперативните структури. Тези изисквания определят общи принципи, за да се гарантира лоялната конкуренция на етап разрешения, но без да са насочени към управление на риска, безопасността или опазването на околната среда. Затова Комисията предложи допълнителни изисквания по отношение на управлението на риска, екологичната отговорност и финансовите възможности на притежателите на разрешения и операторите³⁸.

³⁶ Съобщение на Комисията „Енергетика 2020. Стратегия за конкурентоспособна, устойчива и сигурна енергетика“ (COM(2010) 0639 окончателен). Съобщение на Комисията относно междинния доклад по широкообхватните оценки на риска и безопасността (изпитвания на аварийно натоварване) на ядрените централи в Европейския съюз (COM (2011) 0784 окончателен), Съобщение на Комисията относно широкообхватните оценки на риска и безопасността (стрес тестове) на атомните електроцентрали в Европейския съюз и свързаните с тях дейности (COM (2012) 571 окончателен).

³⁷ Директива 94/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 г. относно условията за предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въгледороди (ОВ L 164, 30.6.1994 г., стр. 3), Виж също http://ec.europa.eu/energy/oil/licensing_en.htm.

³⁸ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно безопасността на дейностите по търсене, проучване и добив на нефт и газ в морски райони (COM(2011) окончателен)

Отрасълът за добив на нефт и газ в морски райони е разработил различни варианти за осигуряване и доказване на достатъчни и отговарящи на целта финансови възможности. Тези механизми приемат различни форми, вариращи от частно и самозастраховане до механизми за безопасност, като например схема на Сдружението за поемане на отговорност при замърсяване на морските райони (OPOL)³⁹ в североизточната част на Атлантическия океан. Първоначалните консултации с отрасъла за добив на нефт и газ в морски райони и застрахователите показват, че понастоящем не съществува вариант, който да е подходящ за всички оператори на инсталации за добив на нефт и газ. Изглежда, че застрахователните продукти в Европейския съюз⁴⁰ не могат да осигурят покритие за няколко милиарда EUR при мащабни аварии⁴¹. Също така изглежда, че по-големите оператори може да предпочитат и да са в състояние да си позволят самозастраховане чрез каптивно предприятие, докато по-малките оператори може да са финансово ограничени да прилагат това решение.

Следователно не съществува универсален подход към рисковото финансиране в този сектор. Предлаганите понастоящем вътрешни и външни решения за покриване на рискове от този тип и мащаб са съвсем нови. Въпреки това някои участници на финансовите и застрахователните пазари бързо въвеждат иновации. Остава въпросът доколко тези механизми са подходящи за целта и уместни и как отрасълът за добив на нефт и газ в морски райони би реагирал и използвал потенциалните нови застрахователни продукти (напр. конкретни за една дейност продукти). Финансовата мощ на сектора на добив на нефт и газ в морски райони е основен двигател за вземане на решение за това кои механизми биха били най-подходящи. Независимо какъв подход ще бъде избран, решението трябва подробно взема предвид евентуалните морални рискове и да гарантира принципа „замърсителят плаща“.

Въпроси

- (18) Като се вземат предвид особеностите на отрасъла за добив на нефт и газ в морски райони, какъв вид иновативни механизми за застраховане биха били подходящи? Има ли начини застрахователната индустрия да намали несигурността по отношение на оценяването на риска и изчисляването на премиите? Какъв вид информация следва да бъде обществено достъпна, за да се насърчава развитието на продукти на застрахователния пазар, които да осигурят покритие при големи аварии?

4.4. Право на информация на пострадалите от причинени от човека бедствия

За загуби, дължащи се на природни бедствия, съществува покритие от собствено осигуряване, а щетите от причинени от човека бедствия се покриват от застраховка гражданска отговорност към трети лица. Първият вид обикновено се сключва от отделните собственици на имущество, последната от отделните промишлени предприятия.

Ако застрахованата страна става отговорна пред трета страна, обикновено пострадалата трета страна може да се свърже с отговорната страна и следователно това задължение

³⁹ <http://www.opol.org.uk/>

⁴⁰ В Мексиканския залив вече е на разположение застрахователно покритие до 10 милиарда USD за внезапни разливи от нефт. В други части на света традиционните морски застраховки осигуряват покритие до 1-2 милиарда USD.

⁴¹ Комисията провежда проучване относно осъществимостта на създаването на фонд за покриване на отговорността за околната среда и щети, възникнали от промишлени аварии.

ще бъде покрито от застрахователя. Обработката на искове за щети би могла обаче да бъде по-прагматична: пострадалата страна може пряко да предяви искове пред застрахователя. За да е възможно това, пострадалото лице следва да има право на информация от застрахования. Затова осигурените страни могат да бъдат задължавани по закон да предоставят подробна информация относно своето застрахователно покритие.

По силата на Директивата за екологичната отговорност всяко физическо или юридическо лице може да представи на компетентния орган информация и наблюдения относно екологичните щети, произтичащи от причинени от човека бедствия и да поиска възстановяване. След това компетентният орган информира тези лица за предприетите действия или може да откаже да предприеме действия, но посочва причините за това⁴². Тази информация и наблюдения могат да включват данни за разходите за щетите, застраховките, предлагани за финансиране на възстановяването, и т.н. С наскоро приетата Директива 2012/18/ЕС⁴³ (Севезо III) операторите се задължават да включат в своите доклади за безопасност описание на всички технически и нетехнически мерки, които имат отношение към намаляването на последствията от голяма авария. Информация относно застраховането също може да бъде включена. В директивата освен това се предвижда докладът за безопасност да бъде предоставен на обществеността при поискване.

Въпроси

- (19) Следва ли договорните условия на застрахователните полици за застраховка гражданска отговорност да се предоставят на трети страни в случай на причинени от човека бедствия? Ако да, по какъв начин?

5. ДЕЙНОСТ ПО ОПРЕДЕЛЯНЕ РАЗМЕРА НА ПРИЧИНЕНИТЕ ЩЕТИ

Дейностите и професията на определящите размера на причинените щети понастоящем са изключени от обхвата на Директива 2002/92/ЕО⁴⁴ за застрахователното посредничество. В предложеното преразглеждане на директивата⁴⁵ те попадат в приложното ѝ поле и се установява опростена процедура на надзор.

Определянето на размера на щетите непосредствено след бедствие изисква бързи и координирани действия. Способността бързо да се разглеждат значителен брой искове от лица, много от които може да са претърпели телесни щети, е от решаващо значение. Определянето на размера на щетите, свързани с причинени от човека трансгранични бедствия, има допълнително измерение, тъй като става въпрос за застрахователното дружество на отговорното лице или негови представители, които по определение са установени в друга държава членка.

Въпроси

⁴² Вж. член 12 от Директива 2004/35/ЕО.

⁴³ Директива 2012/18/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 година относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества, за изменение и последваща отмяна на Директива 96/82/ЕО на Съвета (ОВ L 197, 24.7.2012 г., стр. 1)

⁴⁴ Директива 2002/92/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 9 декември 2002 г. относно застрахователното посредничество (ОВ L 9, 15.1.2003 г., стр. 3).

⁴⁵ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно застрахователното посредничество (преработен текст) (СОМ(2012) 360 окончателен).

(20) Има ли специфични аспекти на дейността по определяне размера на причинените щети, които биха спечелили от повече хармонизация? Ако е така, кои са те? Съществуват ли практически трудности определящите размера на причинените щети да извършват трансгранична дейност?

6. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

Въпрос

(21) Настоящият документ разглежда конкретни аспекти, свързани с предотвратяването и застраховането на природни и причинени от човека бедствия. Има ли важни въпроси, които са пропуснати или недостатъчно представени? Ако е така, кои са те?

7. КАКВИ СА СЛЕДВАЩИТЕ СЪПКИ?

Комисията приканва заинтересованите страни да изпратят своите мнения по въпросите, засегнати в настоящата зелена книга, и да отговорят на който и да е или на всички въпроси по-горе.

Въз основа на резултатите от тази консултация Комисията ще вземе решение относно най-добрия начин на действие във връзка с въпросите, изложени в настоящата зелена книга, включително законодателни мерки, ако е целесъобразно.

Получените отговори ще бъдат публикувани на уебсайта на Комисията, освен ако изрично не бъде поискана поверителността им, а Комисията ще публикува обобщение на резултатите.

Заинтересованите страни могат да изпращат своите мнения до 30 юни 2013 г. на следния електронен адрес: markt-consultation-disasterinsurance@ec.europa.eu.