



Grönbok om försäkring mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor

Försvarsdepartementet

2013-05-27

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 213

Grönbok om försäkring mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor

Sammanfattning

Kommissionens EU-strategi för klimatanpassning beskrivs i faktapromemoria 2012/13:FPM102.

Ett av strategins förslag syftar till att främja försäkringar och andra finansiella produkter för klimathållbara investeringar och affärsbeslut. En grönbok läggs fram om försäkringsskydd mot naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan. Den är ett första steg för att öka kunskapen om ämnet och bedöma huruvida åtgärder på EU-nivå vore lämpligt för att förbättra marknaden för försäkring mot katastrofer i Europeiska unionen.

Genom ett antal öppna frågeställningar i grönboken samlar kommissionen in synpunkter huruvida EU bör se till att det finns ett tillräckligt försäkringsskydd för förluster på grund av naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor. Motivet är att ett lands ekonomiska stabilitet anses kunna hotas om det krävs offentliga medel för att hjälpa samhällen utan tillräcklig försäkring att återhämta sig från en svår katastrof.

Regeringen välkomnar generellt EU:s strategi för klimatanpassning. Grönbokens förslag om försäkringsskydd analyseras för närvarande.

1.1 Ärendets bakgrund

En av det svenska ordförandeskapets prioriterade frågor 2009 på civilskyddsområdet var förebyggande av katastrofer inom EU vilket resulterade i rådsslutsatser som beslutades på RIF-rådet den 30 oktober 2009 (15394/09).

Därefter togs rådsslutsatser fram om innovativa lösningar för finansiering av förebyggande av katastrofer (14971/10). Det rör sig bl. a om att öka medlemsstaternas kunskap om hur man får EU-finansiering för förebyggande åtgärder och hur krav på förebyggande åtgärder kan kopplas till försäkringar/ersättningar efter en katastrof. Rådet uppmanade 2010 kommissionen att utvärdera och rapportera om möjligheten för EU att underlätta och stödja ett utökat skydd genom lämplig riskförsäkring vid katastrofer och finansiella marknader för risköverföring, samt regional poolning av försäkringar.

Kommissionen anordnade en konferens i oktober 2011 om förebyggande av och försäkring mot naturkatastrofer och genomförde en studie med titeln ”Natural Catastrophes: Risk Relevance and Insurance Coverage in the European Union”.

Kommissionen konstaterar i klimatanpassningsstrategin 2013 att katastrofförsäkringar för närvarande har ganska liten marknadsutbredning i medlemsstaterna och att diskussioner bör föras med berörda parter på grundval av frågeställningar i grönboken om skydd mot naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan.

Grönboken den 16 april 2013 är ett första steg för att uppmuntra försäkringsgivare att förbättra det sätt på vilket de bidrar till att hantera klimatriskerna.

Kommissionens mål är att öka marknadspenetrationen av naturkatastrofförsäkringar och att frigöra försäkringsprissättningens och andra finansiella produkters fulla kraft för att förebygga och begränsa risk och säkerställa att de olika investeringarna och affärsbesluten är klimathållbara på lång sikt (2014–2015).

1.2 Förslagets innehåll

Grönboken behandlar ett antal frågor som rör lämpligheten hos och tillgången till lämplig försäkring mot katastrofer. Grönboken kompletterar EUs strategi för klimatanpassning. Grönbokens syfte är att öka kunskapen om ämnet och bedöma huruvida åtgärder på EU-nivå vore lämpligt eller motiverat för att förbättra marknaden för försäkring mot katastrofer i Europeiska unionen. Processen kommer mer allmänt att utöka

kunskapsbasen, bidra till att främja försäkring som ett katastrofhanteringsinstrument, och på så sätt främja en övergång till en allmän kultur av förebyggande och lindring av olycksrisker, samt tillföra ytterligare uppgifter och information.

2012/13:FPM106

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det finns idag ingen speciallagstiftning gällande försäkring mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor (även om vissa frågor rörande sådan försäkring kan sägas regleras i t.ex. lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor samt 10 kap. sjölagen (1994:1009)). Vissa av frågorna i grönboken berör emellertid den allmängiltiga försäkringsavtalsrätten.

I grönboken redovisas att ett sätt att åstadkomma försäkringslösningar för stora risker är att föreskriva en obligatorisk sammanslagning av vissa försäkringsprodukter. Detta sprider risken över ett större försäkringstagarkollektiv. I svensk rätt fanns tidigare i försäkringsrörelselagen bestämmelser om skäligheten av försäkringsvillkor. Dessa bestämmelser har numera upphävts. Försäkringsavtalslagen (2005:104) bygger också på att försäkringsföretagen själva bör bestämma vilka risker som de är beredda att ta ansvar för. Det råder alltså som huvudregel avtalsfrihet när det gäller utformningen av försäkringsvillkoren och försäkringars omfattning (prop. 2003/04:150 s. 185). Det förekommer dock särskild lagstiftning som i större eller mindre utsträckning föreskriver vilka villkor som ska gälla för vissa försäkringstyper (t.ex. lagen (1993:1303) om vissa avtalsvillkor för rättsskyddsförsäkring och 4 kap. förordningen (2005:411) om försäkringsförmedling). Det kan även noteras att det även finns särskild lagstiftning som griper in i befintliga försäkringsavtal vid krig och krigsfara (lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.).

I grönboken efterfrågas även i vilken utsträckning det bör finnas en skyldighet för försäkringsgivare att tillhandahålla försäkringsskydd. Enligt försäkringsavtalslagen har försäkringsföretagen en skyldighet att under vissa förutsättningar tillhandahålla sådan försäkring som försäkringsföretaget normalt tillhandahåller allmänheten (3 kap. 1 § och 11 kap.1 §). Någon sådan skyldighet finns dock inte vid företagsförsäkring. Det finns även exempel på att en ovillkorlig skyldighet att meddela försäkring i speciallagstiftning (se t.ex. 5 § tredje stycket trafikskadelagen (1975:1410)).

I grönboken efterfrågas om det finns behov av att harmonisera kraven på förhandsinformation och information vid tecknande av avtal på EU-nivå. Bestämmelser om förköpsinformation till försäkringstagare finns i försäkringsavtalslagen (2 kap.). Sådan information ska bl.a. återge det huvudsakliga innehållet i de försäkringsvillkor som kunden behöver ha kännedom om för att kunna bedöma kostnaden för och omfattningen av försäkringen. Viktiga begränsningar av försäkringsskyddet ska tydligt

framgå. Information om möjligheten till förnyelse av försäkringen ska också lämnas. Även i försäkringsrörelselagen (2010:2043) finns det bestämmelser om försäkringsföretags skyldighet att lämna information (4 kap. 2 §). Finansinspektionen meddelar dessutom föreskriver om information med stöd av bemyndigande i 4 kap. 18 § 2 försäkringsrörelselagen.

I grönboken diskuteras om det finns anledning att främja långsiktiga försäkringsavtal mot katastrofer. Enligt försäkringsavtalslagen är försäkringstiden normalt ett år vid konsumentförsäkring, om det inte föreligger särskilda (3 kap. 2 §). Vid företagsförsäkring finns det inga bestämmelser om försäkringstidens längd.

Slutligen avhandlas det i grönboken om avtalsvillkoren i ansvarsförsäkringar för tredje man bör lämnas till tredje part vid katastrofer som orsakats av människor. I svensk rätt har en skadelidande rätt att få information om försäkringsvillkoren i en ansvarsförsäkring från den försäkrade och från försäkringsföretaget (9 kap. 7 § fjärde stycket försäkringsavtalslagen).

Effekter på gällande svenska regler kan bedömas först då åtgärderna ytterligare bearbetats och konkretiserats. Om grönboken leder till ett EU-rättsligt instrument, kan det komma att föranleda särskild lagstiftning om försäkring mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Grönboken bedöms i sig inte medföra några ökade kostnader.

För ett framgångsrikt genomförande uppmuntras medlemsstaternas myndigheter att skapa synergier mellan de olika finansieringskanalerna, särskilt EU-finansiering och stödprogram, i syfte att stärka investeringseffekterna och i möjligaste mån undvika finansieringsbrister.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Kommissionens förslag analyseras för närvarande av regeringen och av berörda myndigheter. Preliminärt kan följande ståndpunkter presenteras.

Regeringen välkomnar generellt EU:s strategi för klimatanpassning. Liksom kommissionen anser regeringen att det finns ett behov av att genomföra åtgärder både i utsläppsminskande och klimatanpassande syfte.

Övrigt om katastroffond

I sammanhanget bör också nämnas att för den tangerande frågan om åtgärder och ersättningar i samband med naturkatastrofer (i bland kallat *katastroffond*) har regeringen anfört följande i budgetpropositionen för 2013:

I Försvarsutskottets betänkande Åtgärder och ersättningar i samband med naturkatastrofer i Sverige (bet. 2004/05:FöU08, rskr. 2004/05:214), framgår att regelverket bör vara tydligt när det gäller statens ekonomiska ansvar vid stora katastrofer och att det på sikt bör övervägas om ett nationellt katastrofkonto ska inrättas för att hjälpa drabbade kommuner. Riksdagen vill klargöra att katastrofdrabbade kommuner bör ha en möjlighet till ekonomiskt stöd från staten. Regeringen beslutade mot bakgrund av detta att tillsätta en utredning den 21 februari 2007 (dnr Fö2007/408/CIV) som skulle se över systemet för statlig ersättning till kommunerna i samband med stora olyckor, katastrofer och internationellt stöd och hjälp till Sverige. Den 19 december 2007 redovisade utredningen sitt arbete i skrivelsen Ersättningssystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer m.m. (Ds 2007:51). Skrivelsen har remissbehandlats.

Mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter uppdrog regeringen den 4 februari 2010 till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att lämna ett förslag till ett sammanhängande system där ersättningar till kommuner för förebyggande åtgärder med naturolyckor och krisberedskap m.m. kopplas ihop med ersättningar för efterföljande åtgärder vid inträffade händelser (dnr Fö2007/2955/SSK). Uppdraget redovisades till Försvarsdepartementet den 23 november 2010 (dnr Fö2007/2955/SSK). Regeringen gör bedömningen att det inte finns skäl att ändra på den ekonomiska ansvarsfördelningen mellan staten och kommuner vid katastrofer och större olyckor. När det gäller räddningsinsatser som medfört betydande kostnader och som överstiger en viss självrisk, har kommuner möjlighet att söka och få ersättning av staten för insatsen från anslaget 2:3 Ersättning för räddningstjänst m.m. enligt vad som föreskrivs i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Budgetpropositionen antogs av riksdagen den 19 december 2012 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 6, bet. 2012/13:FöU1, rskr. 2012/13:93).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Av de synpunkter som framförts hittills av medlemsstaterna framgår att EU:s strategi för klimatanpassning generellt välkomnas.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt eftersom meddelandet inte utgör bindande lagstiftning.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt eftersom meddelandet inte utgör bindande lagstiftning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen inbjuder genom grönboken olika aktörer att lämna synpunkter på alla frågor som behandlas i grönboken och att besvara alla eller några av de 21 frågorna. Mot bakgrund av resultatet av detta samråd kommer kommissionen att besluta om vilka åtgärder som vore mest effektiva när det gäller att hantera de frågor som behandlas i grönboken, däribland lagstiftningsåtgärder i förekommande fall. Aktörerna uppmanas att sända sina synpunkter senast den 30 juni 2013 till kommissionen.

4.2 Fackuttryck/termer