EUROPESE
COMMISSIE

Straatsburg, 16.4.2013
COM(2013) 213 final

GROENBOEK

betreffende de verzekering tegen natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen

GROENBOEK

betreffende de verzekering tegen natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen

1. INLEIDING

Net als veel andere regio's van de wereld is de Europese Unie kwetsbaar voor bijna alle soorten natuurrampen. Elk jaar veroorzaken rampen niet alleen menselijke verliezen, maar ook beschadigingen ter waarde van miljarden euro's en beïnvloeden zij de economische stabiliteit en groei. Rampen kunnen grensoverschrijdende effecten hebben en kunnen hele gebieden in naburige landen bedreigen. Zelfs indien de kosten van grote rampen lokaal geconcentreerd zijn, kan het voorkomen dat, als de kosten op ontoereikende wijze door verzekering zijn gedekt, individuele lidstaten grote budgettaire lasten dragen, die interne en externe onevenwichten kunnen veroorzaken. Dit is dus een belangrijke kwestie voor burgers, ondernemingen en overheden in heel de Unie.

In 2010 heeft de Raad de Commissie uitgenodigd na te gaan welke mogelijkheden de Europese Unie heeft om een grotere dekking van passende diensten voor het verzekeren van risico's op rampen, markten voor de overdracht van financiële risico's, alsook regionale verzekeringspooling te faciliteren en te steunen door middel van kennisoverdracht, samenwerking of startfinanciering, en hierover verslag uit te brengen[1]. Vervolgens heeft de Commissie een conferentie over preventie en verzekering van natuurrampen georganiseerd[2] en een studie verricht getiteld "Natural Catastrophes: Risk Relevance and Insurance Coverage in the European Union"[3].

Dit Groenboek stelt een aantal vragen betreffende de toereikendheid en beschikbaarheid van passende rampenverzekering en begeleidt de mededeling over een EU-strategie inzake de aanpassing aan de klimaatverandering. Doel is bewustmaking en beoordeling of actie op EU-niveau al dan niet passend of gerechtvaardigd kan zijn om de markt voor rampenverzekeringen in de Europese Unie te verbeteren. Meer in het algemeen zal hierdoor eveneens de kennisbasis worden uitgebreid, zal tot het bevorderen van verzekering als een instrument voor rampenbeheer en aldus tot een verschuiving naar een algemene cultuur van rampenrisicopreventie en rampenrisicobeperking bijgedragen worden en zullen nieuwe gegevens en informatie beschikbaar komen.

De volgende grafieken bevatten een overzicht van het vóórkomen van natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen in de Europese Unie de laatste jaren.

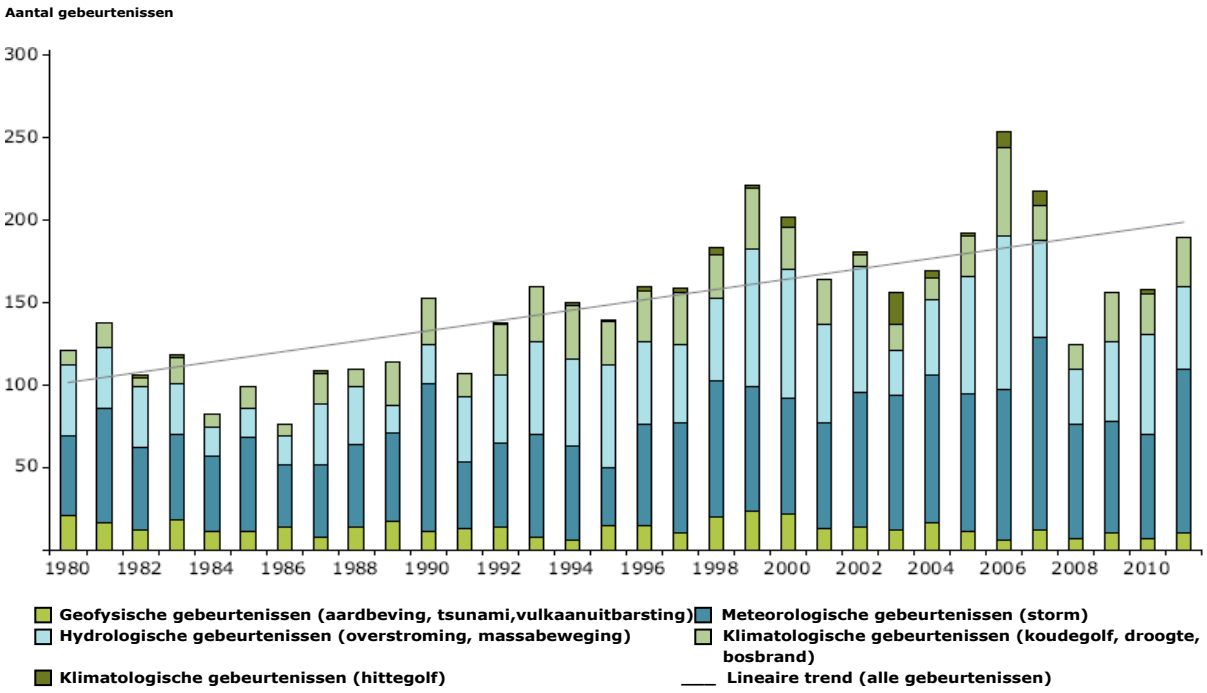
---

1 Conclusies van de Raad betreffende innovatieve oplossingen voor het financieren van rampenpreventie (3043e vergadering van de Raad, Brussel, 8 en 9 november 2010).

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

3 Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek, Europese Commissie (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*.

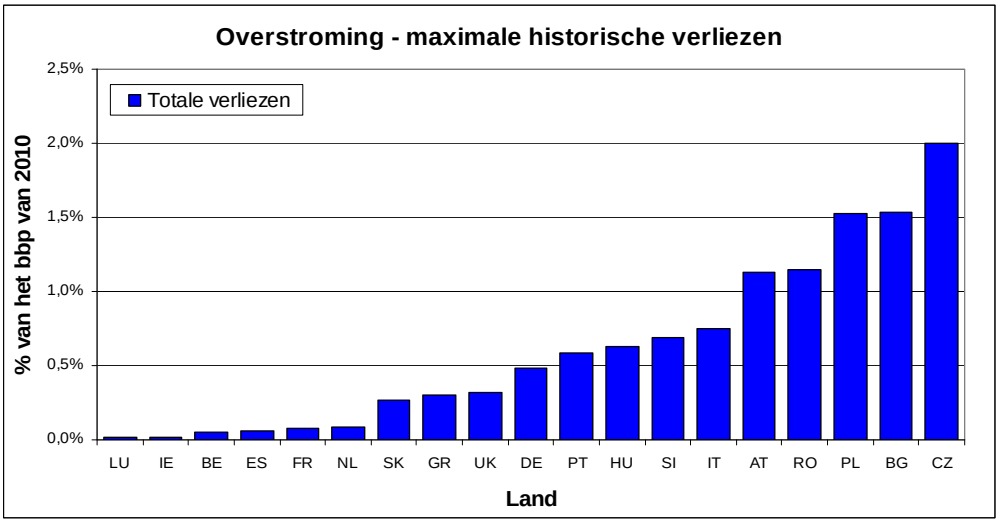
Grafiek 1: Natuurrampen in de EER-staten (1980–2011)



Bron: Europees Milieuagentschap, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EEA Report nr. 12/2012.

Stormvloeden, rivieroverstromingen of stortvloeden behoren tot de voornaamste risico's van natuurrampen waarmee Europa wordt geconfronteerd (bv. de overstromingen in 2012 in het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Roemenië, de Europese overstromingen in 2002, 2005 en 2010).

Grafiek 2: Overstromingen – maximale historische verliezen



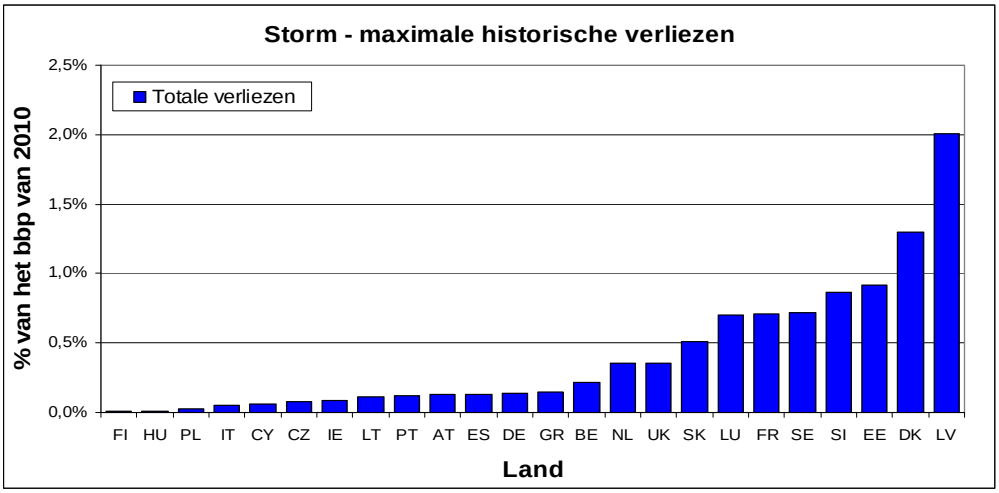
Bron: Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek, Europese Commissie (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, gebaseerd op beschikbare gegevens[4].

[4] Volgens het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek is de belangrijkste gegevensbron voor historische totale verliezen de Emergency Events Database (EMDAT). Deze bevat essentiële

Wilde bosbranden zijn eveneens een bedreiging waarmee de lidstaten elk jaar moeten omgaan. De hittegolf van 2003 was de warmste hittegolf die sedert ten minste 1500 in Europa is geregistreerd[5].

Een aantal winter- en windstormen heeft de jongste jaren eveneens ernstige schade in Europese landen veroorzaakt.

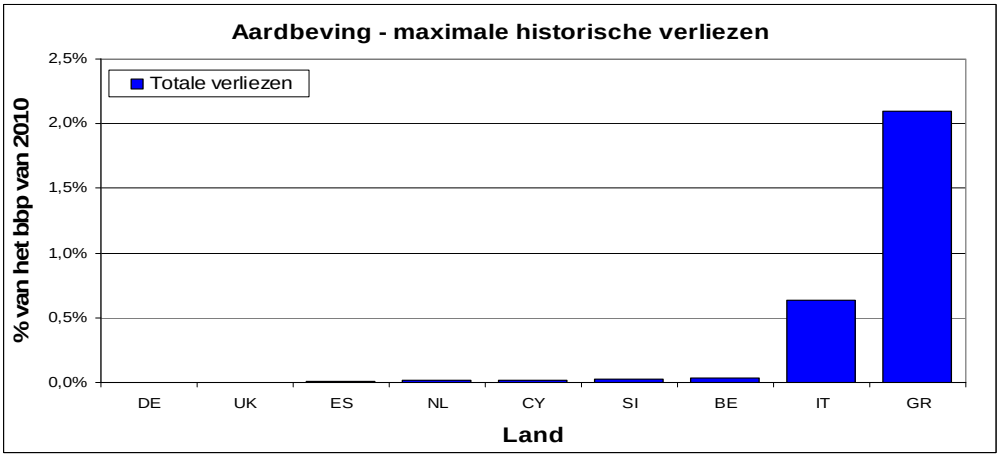
Grafiek 3: Stormen – maximale historische verliezen



Bron: Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek, Europese Commissie (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, gebaseerd op beschikbare gegevens.

De aardbevingen in 2009 in L'Aquila en in 2012 in Emilia Romagna hebben geresulteerd in doden, gewonden en verwoesting van woon- en commerciële eigendommen. Aardbevingen kunnen ook in Europa tsunami's bewerkstelligen.

Grafiek 4: Aardbeving – maximale historische verliezen



Bron: Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek, Europese Commissie (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, gebaseerd op beschikbare gegevens.

---

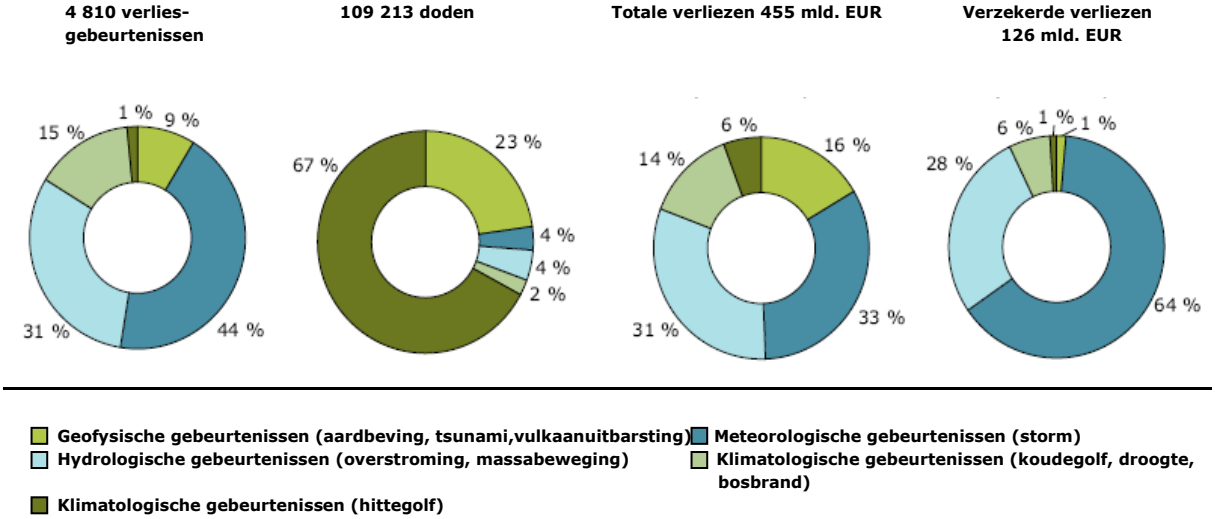
kerngegevens betreffende het vóórkomen en de effecten van meer dan 18 000 natuurlijke en technologische massarampen in de wereld vanaf 1900 tot nu. Er is evenwel niet voor alle vastgelegde gebeurtenissen informatie beschikbaar: zo zijn in de geselecteerde dataset economische verliezen beschikbaar voor 318 gebeurtenissen (overstroming, storm, aardbeving en droogte) van 561 vanaf 1990 tot 2010 vastgelegde gebeurtenissen.

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

De vulkaanuitbarsting van de Eyjafjallajökull in maart 2010 heeft laten zien hoe verreikend de gevolgen van een natuurramp kunnen zijn. De ervaring leert dat zo'n onwaarschijnlijke gebeurtenis langdurige en ernstige gevolgen voor andere delen van Europa en van de wereld kan hebben.

Tussen 1980 en 2011 bedroeg de economische tol van natuurrampen in heel Europa bij benadering 445 miljard euro in waarden van 2011. Ongeveer de helft van alle verliezen is toe te schrijven aan enkele grote gebeurtenissen, zoals stormen als Lothar in 1999, Kyrill in 2007 en Xynthia in 2010, en aan overstromingen in centraal Europa in 2002 en in het Verenigd Koninkrijk in 2007. De schadekosten als gevolg van extreme weersgebeurtenissen in EER-staten zijn gestegen van 9 miljard EUR in de jaren 1980 tot meer dan 13 miljard EUR in de jaren 2000 (voor inflatie in 2011 gecorrigeerde waarden)[6].

Grafiek 5: Natuurrampen in de EER-staten – verliesgebeurtenissen, doden en verliezen (1980 tot 2011)



Bron: Europees Milieuagentschap, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EEA Report nr. 12/2012.

Met de klimaatverandering zal verzekering worden aangesproken om in toenemende mate frequente en extreme gebeurtenissen te dekken. Veranderingen van het klimaat, demografie en bevolkingsconcentraties, groei van aan rampen blootgestelde gebieden en toenemende welvaart en waarden van eigendommen verhogen de blootstelling en kwetsbaarheid van economische activa en de ernst van verliezen[7]. Op korte termijn is het effect van klimaatverandering op verzekering misschien niet zo significant. Op langere termijn, vooral in sectoren of gebieden waar verzekering niet gebruikelijk was, kan klimaatverandering echter een impact hebben op de beschikbaarheid en betaalbaarheid van verzekering. Potentiële verliezen hangen in hoge mate af van veranderingen in blootstelling en kwetsbaarheid. Al bij al zal de kans op vóórkomen van de meeste soorten extreme weersgebeurtenissen naar

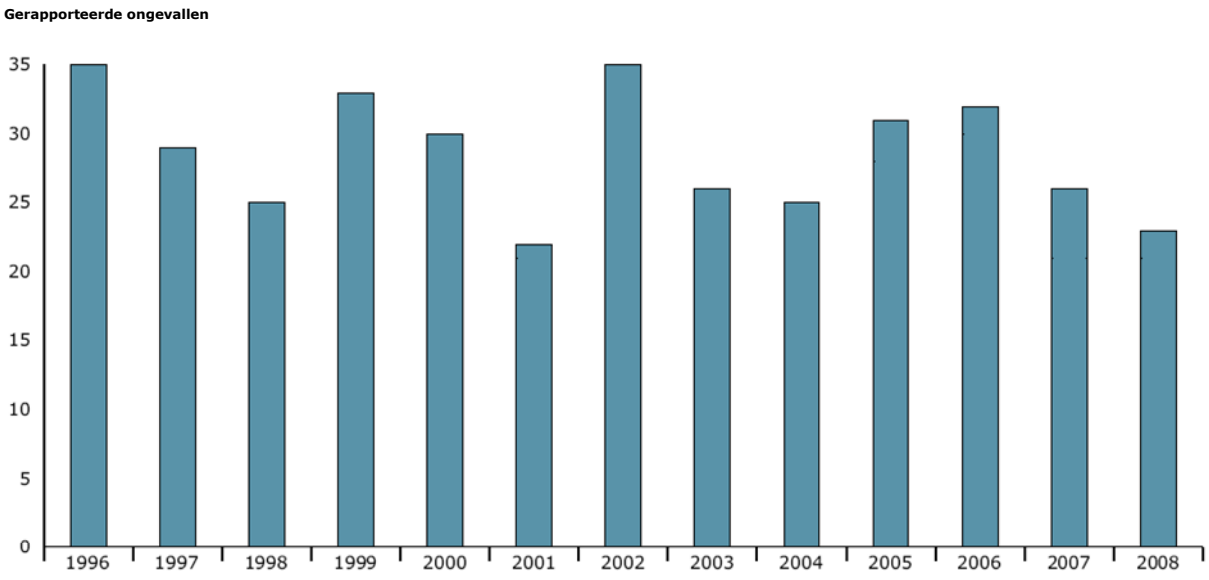
6 Europees Milieuagentschap, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EEA Report nr. 12/2012.

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

verwachting significant toenemen[8]. Als gevolg van toenemende risico's wordt verzekering op bepaalde gebieden misschien onbeschikbaar of onbetaalbaar. Onbeschikbare verzekering, een van de factoren die bijdraagt tot kwetsbaarheid, kan de gevoeligheid van de maatschappij verergeren en overheden met potentieel grote financiële blootstellingen opzadelen.

Door de mens veroorzaakte rampen, zoals industriële ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, kunnen eveneens grootschalige en grensoverschrijdende effecten hebben (bv. het ongeval in de Golf van Mexico in verband met de offshore oliewinning in 2010, de lekkage van het aluminadepot in Ajka, Hongarije in 2011). Voorts kunnen natuurlijke risico's en rampen, bijvoorbeeld bliksem, lage temperatuur of aardbevingen door de mens veroorzaakte ('natech' - Natural Hazard Triggering Technological Disasters, natuurlijk risico dat technologische rampen bewerkstelligt) -rampen bewerkstelligen zoals atmosferische emissies, vloeistoflekkages of branden[9] (bv. de kernramp in Fukushima, Japan, in 2011). Zulke samengestelde 'natech'-rampen kunnen vaker voorkomen vanwege de toegenomen frequentie van extreme natuurlijke gebeurtenissen en de toegenomen complexiteit en onderlinge afhankelijkheid van industriële systemen.

Grafiek 6: In het kader van het rapporteringssysteem voor zware ongevallen (MARS) gerapporteerde industriële ongevallen in de EER.



Bron: Europees Milieuagentschap, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*, EEA Technical Report nr. 13/2010.

Met private verzekering kunnen een aantal gerelateerde beleidsproblemen worden aangepakt en kan tot duurzame openbare financiën worden bijgedragen[10]. Verzekering is, samen met risicopreventie-, risicoparaatheids- en risicoresponsmaategelen een van de instrumenten voor rampenrisicobeheer: een functionerend rampenrisicoverzekeringssysteem kan, naast risicodeling, op alle niveaus van de risicobeheercyclus operationeel zijn, gaande van risico-identificatie en risicomodellering tot risico-overdracht en herstel. Verzekering heeft een

8 Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (2012) Chapter 3: *Changes in Climate Extremes and their Impacts on the Natural Physical Environment in Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation.*

9 Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek, Europese Commissie (2010), *Analysis of Natech risk reduction in EU Member States using a questionnaire survey*.

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

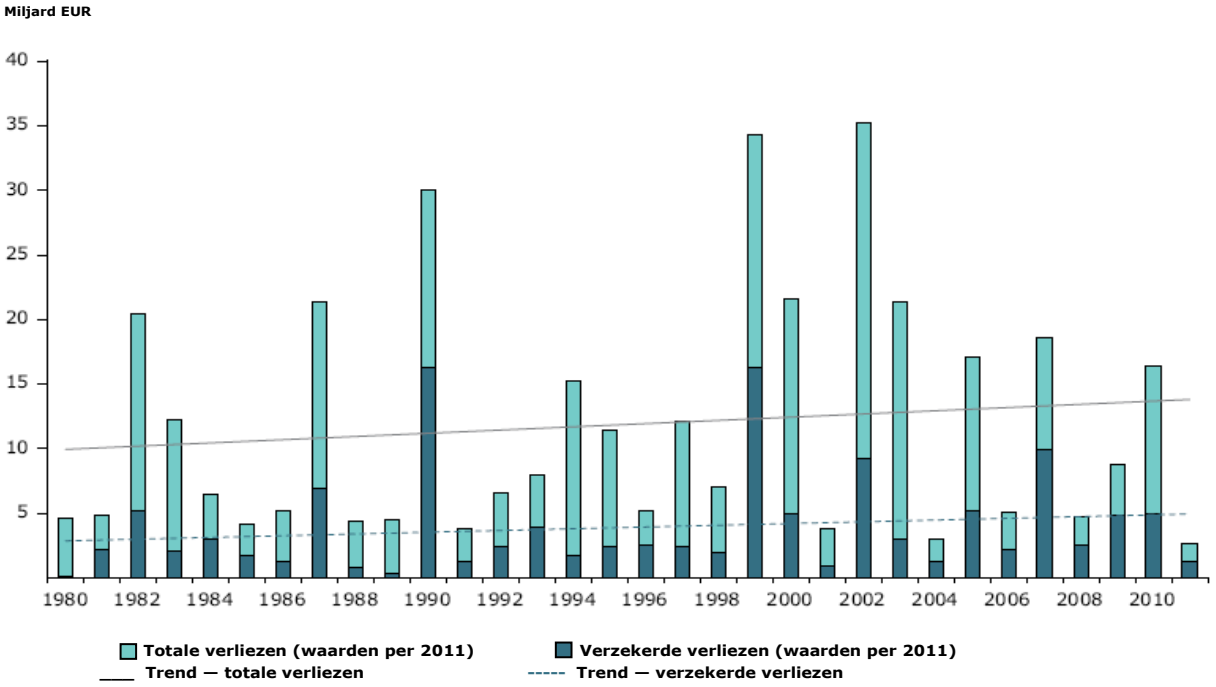
specifieke rol: het voorkomt niet dat levens of bezittingen verloren gaan, maar helpt de economische impact te verminderen en vergemakkelijkt herstel na rampen. Welontworpen verzekeringspolissen kunnen eveneens als een marktgebaseerd instrument werken om risicovol gedrag te ontmoedigen en risicobewustzijn te bevorderen en om bij economische en financiële besluitvorming een rampentoets gebruikelijk maken.

2. MARKTPENETRATIE VAN NATUURRAMPENVERZEKERING

Grote natuurrampen hebben omvangrijke en significante effecten op de economische activiteit, zowel tussentijds als op lange termijn. Het zijn vooral de onverzekerde verliezen die de latere macro-economische kosten aanjagen, terwijl voldoende verzekerde gebeurtenissen insignificant zijn in termen van opgegeven opbrengst[11].

Uit recent analytisch onderzoek van het Gemeenschappelijke Centrum voor Onderzoek blijkt dat op basis van de beschikbare gegevens de rampenverzekering in sommige lidstaten momenteel een lage marktpenetratiegraad heeft[12]. In de analyse wordt de aandacht erop gevestigd dat overstromings-, storm- en aardbevingsrisico zoals verwacht heterogeen is bij de lidstaten. Op basis van de beschikbare gegevens zijn er evenwel gevallen waarin de rampenverzekeringsmarkten niet volledig op de bestaande risico's berekend lijken. Volgens het beschikbare onderzoek is in de meeste lidstaten de penetratiegraad voor stormen hoog. Voor overstroming en aardbeving is de penetratiegraad echter alleen hoog in gevallen waarin die risico's met andere risico's zijn gebundeld.

Grafiek 7: Natuurrampen in de EER-staten (1980 tot 2011) – totale en verzekerde verliezen



Bron: Europees Milieuagentschap, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, EEA Report nr. 12/2012.

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

12 Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (2012).

(1)	Vragen
(1)	Wat is uw mening over de penetratiegraad van de rampenverzekering in de Europese Unie? Gelieve informatie en gegevens te verstrekken om uw argumenten te ondersteunen. Is meer onderzoek nodig om mogelijke tekorten in aanbod van en vraag naar verzekering, verzekeringsbeschikbaarheid en -dekking te begrijpen?

2.1. Productbundeling

Verzekering herverdeelt en vermindert het financiële risico dat samengaat met ongunstige gebeurtenissen, door kosten over individuen of in de tijd te spreiden. Verzekering draagt individuele risico's over aan een pool, beheerd door een verzekeraar. Door het aggregeren of poolen van risico's is het mogelijk in een bepaalde tijdsperiode de kosten van rampen te verminderen.

De dekking die door de private verzekeringsmarkt wordt verleend, wordt gefinancierd middels premies, ondersteund door aandelenkapitaal om aan waarschijnlijke afwijkingen van de verwachte verliezen te voldoen. Verzekeringspremies weerspiegelen het verwachte verlies van de verzekerde, een onzekerheidsmarge voor de betrokken verzekeringstak, kosten voor het aandelenkapitaal, een deel afsluitkosten, d.w.z. administratiekosten en andere kosten in verband met het afsluiten van verzekeringspolissen, en de winst. De premies worden belegd op de financiële markten, waar de beleggingsrisico's niet gecorreleerd mogen zijn met het verzekeringsrisico, of worden herverzekerd om een deel van het risico uit de pool weg te halen. Op deze manier spreidt de verzekering het risico van economisch verlies over de maatschappij en over regio's.

Het specifieke kenmerk van rampen is dat zij veel eigendommen in een geconcentreerd gebied tegelijk kunnen beschadigen: aardbevingen treden op langs seismische breuklijnen, overstromingen treden op in laaggelegen gebieden en windstormen zijn zeer vaak op kustlijnen gericht. Dit contrasteert met andere soorten risico waartegen eigendomsverzekering dekking biedt, zoals diefstal of brand. Het is onwaarschijnlijk, hoewel niet onmogelijk, dat tegelijkertijd in een hele buurt wordt ingebroken.

Er zijn twee hoofdtechnieken waarmee de verzekering gecorreleerde risico's kan aanpakken. De eerste is het uitbreiden van de pool, om het zeer onwaarschijnlijk te maken dat individuele risico's door een mogelijke ramp sterk gecorreleerd zijn. Een andere gebruikelijke techniek is het samenbundelen van verschillende soorten ongecorreleerde gevaren in één verzekeringspolis, bv. brand en overstroming, storm of aardbeving[13]. Aangezien elk gevaar in de polis onafhankelijk is van elk ander gevaar in de polis, vermindert bundeling de geaccumuleerde risico's van elk risico in de polis.

Productbundeling staat voor algemene solidariteit tussen consumenten. Daarom wordt productbundeling soms ingevoerd middels een verplichte uitbreiding van eenvoudige risico's zoals brand- of autoverzekering tot dekking van natuurrampen. Idealiter moet het systeem er middels bijvoorbeeld premiekortingen rekening mee houden dat bepaalde verzekerden geen of lagere risico's vormen vergeleken met die uit risicogevoelige gebieden.

[13] Bijlage A van de eerste niet-levensverzekeringsrichtlijn, Richtlijn 73/239/EEG, voert de indeling van risico's in verschillende branches van verzekering in, die met name de reikwijdte van de vergunning en de productlijnen van een verzekeraar bepalen. Verzekeringsbranche nr. 8 "brand en natuurevenementen" heeft betrekking op schade aan of verlies van goederen door individuele risico's, namelijk brand, ontploffing, storm, natuurevenementen met uitzondering van storm, kernenergie en landverzakking. Verzekeringsbranche nr.9, "andere schaden aan goederen" heeft betrekking op schade aan of verlies van goederen door hagel en vorst.

Vragen

(2) Welke verdere actie kan op dit gebied worden overwogen? Zou verplichte productbundeling een passende manier zijn om verzekeringsdekking tegen rampenrisico's te vergroten? Zijn er naast verplichte productbundeling minder restrictieve manieren om de verzekeringsdekking tegen rampenrisico's te vergroten?

2.2. Verplichte rampenverzekering

Consumenten zijn misschien niet geneigd zich te verzekeren tegen risico's die waarschijnlijk geen individuele impact op hen zullen hebben. Mensen en ondernemingen onderschatten vaak het werkelijke risico van een ramp voor hen (risicoblindheid), en zijn niet behoorlijk voorbereid om met de financiële gevolgen om te gaan. Zij zijn afhankelijk van sociale netwerken en overheidshulp.

Een andere kwestie is misschien negatieve selectie. Daarmee wordt het verschijnsel in de verzekering bedoeld waarbij groepen van mensen die vinden dat zij meer risico lopen in grote mate verzekering kopen, terwijl degenen die niet zo'n hoge graad van risico zien het niet nodig vinden verzekering te kopen. Negatieve selectie is bijzonder lastig in de rampenverzekering. Als alleen degenen met een hoge blootstelling verzekering kopen, zal de premie onbetaalbaar hoog zijn en zal de pool te klein zijn op rampen berekend te zijn, omdat er geen buffer is van niet-getroffen leden van de pool.

Met verplichte rampenverzekering kunnen deze problemen overwonnen worden. Het gevolg ervan is hoge marktpenetratie en een grote pool van verzekerden. Dit vergemakkelijkt risicospreiding en vermindert de administratieve kosten per polis, terwijl overheidshulp achteraf wordt beperkt.

Vragen

(3) Welke eventuele verplichte rampenverzekering bestaat in de lidstaten? Worden deze verzekeringsproducten over het algemeen gecombineerd met verplichte productbundeling of dekkingsplicht voor de verzekeraars? Gaat een verplichte rampenverzekering over het algemeen vergezeld van een recht voor de cliënt om voor bepaalde rampenrisico's niet deel te nemen? Wat zijn de voordelen/mogelijke nadelen? Zou een EU-optreden op dit gebied nuttig zijn?

2.3. Rampenverzekeringspools

Rampenverzekeringspools kunnen de risico-opvangcapaciteit van de verzekeringsmarkt vergroten. Zij kunnen dekking bieden tegen gezamenlijke blootstellingen en risico's die onverzekerbaar zijn wegens moreel risico, de kleine omvang van de gegeven markt of kosten van buitensporige claims. De pools kunnen de systemen met verplichte productbundeling of met verplichte verzekering aanvullen.

De Commissie heeft met wijzigingen de mede(her)verzekeringspoolsvrijstelling in Verordening 267/2010 inzake de verzekeringsgroepsvrijstelling verlengd[14]. Erkend werd dat risicodeling voor bepaalde soorten risico's waarvoor individuele verzekeraars ongaarne het

[14] Verordening (EU) nr. 267/2010 van de Commissie van 24 maart 2010 betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde groepen van overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de verzekeringssector, PB L 83 van 30.3.2010, blz. 1.

volledige risico alleen verzekeren of daartoe niet in staat zijn, cruciaal is om ervoor te zorgen dat alle dergelijke risico's kunnen worden gedekt.

De verordening staat samenwerking via pools alleen onder bepaalde voorwaarden toe. Ook is een vrijstelling beperkt tot overeenkomsten die de desbetreffende ondernemingen niet de mogelijkheid bieden de mededinging ten aanzien van een wezenlijk deel van de betrokken producten uit te schakelen. Pools buiten de verordening om wegens grote marktaandelen zijn niet verboden, maar moeten aan zelfbeoordeling uit hoofde van de concurrentieregels worden onderworpen aangezien zij met voordelen gepaard kunnen gaan om een vrijstelling uit hoofde van artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te rechtvaardigen.

2.4. Overheden zijn (her)verzekeraars en (her)verzekeraars in laatste instantie

Overheden kunnen als verzekeraar betrokken zijn of kunnen door de staat opgelegde rampenverzekeringspools steunen. Dergelijke verzekeringsprogramma's kunnen de politieke druk verlichten om na een natuurramp substantiële overheidsmiddelen uit te trekken. Maar het kader moet het probleem van moreel risico voorkomen: zo kunnen polishouders ertoe worden aangemoedigd zich risicovoller te gedragen zodra zij weten dat zij, ongeacht of zij zich vooraf beschermen of niet, door overheidsmiddelen gedekt zijn.

Via publieke-private partnerschappen kunnen verzekeraars hun expertise en tools (zoals risico-informatieplatforms) aanbieden om de risico's te beoordelen, polissen te verkopen en in sommige gevallen overheden advies te verlenen bij hun investeringsbeslissingen. Verzekeraars kunnen eveneens verplicht worden verzekeringsdekking te verlenen voor middelgrote verliezen; de overheid beperkt haar blootstelling en de verzekeraars dragen een niveau van risico dat binnen hun capaciteit ligt.

Overheden kunnen ook herverzekeringsprogramma's beheren. Zij kunnen de private markt verplichten een deel van het risico te dragen en te betalen, de zogenaamde herverzekering op quote basis.

Overheden kunnen als (her)verzekeraar in laatste instantie optreden door boven een bepaald niveau van rampenschade risico's over te nemen, de zogenaamde stop-lossverzekering. Bij deze benadering wordt de potentiële risicospreidende capaciteit van de overheid gecombineerd met het vermogen van de markt om verzekeringsprincipes toe te passen en eveneens om zijn administratieve capaciteit, d.w.z. inning van premies, marketing en behandeling van claims, te gebruiken. Publieke programma's kunnen bijgevolg voorzien in dekking op de hoogste risiconiveaus, terwijl de private markt sommige of al de lagere risiconiveaus behoudt.

Vragen	
(4)	Hoe kunnen statelijke of door de staat opgelegde rampen(her)verzekeringsprogramma's worden opgezet en gefinancierd om het probleem van moreel risico te voorkomen?

2.5. Parametrische indexgebaseerde weerverzekering en andere innovatieve oplossingen

2.5.1. Parametrische indexgebaseerde weerverzekering

Onder traditionele weergerelateerde verzekeringsregelingen zoals eigendoms- of aansprakelijkheidsverzekering wordt verzekeringsvergoeding uitbetaald na een waardering van de verliezen van de verzekerde partij. Zodra een waardering van de verliezen is voltooid en overeengekomen, ontvangt de verzekerde partij een schadeloosstelling.

Onder een parametrische indexgebaseerde verzekeringsregeling worden, ongeacht het werkelijke verlies, verliezen als gevolg van extreme weergerelateerde gebeurtenissen vergoed wanneer een vooraf bepaalde weerindex van het historisch gemiddelde afwijkt. Dat soort verzekering steunt op de meting van een objectieve en onafhankelijke index die in hoge mate gecorreleerd is met het werkelijke verlies. Traditionele op schadeloosstelling gebaseerde en parametrische verzekering kunnen worden gecombineerd.

Voortbouwend op lering en ervaring uit verschillende regionale initiatieven[15] kan parametrische verzekering als een oplossing voor zowel de private als de publieke sectoren, bv. voor kritieke publieke infrastructuur, beschouwd worden. Zij kan, omdat zij geen schadeafwikkelingsproces omvat, de betaalbaarheid van verzekering verbeteren door de administratieve kosten te verminderen. Zij versnelt voorts betalingen en kan met eenvoudiger verzekeringscontracten gepaard gaan. Parametrische dekkingen kunnen informatie-asymmetrieën tussen verzekeraars en cliënten helpen verminderen. Anderzijds houden dergelijke contracten een significant basisrisico in, d.w.z. de schadevergoeding stemt niet overeen met het werkelijke geleden verlies en de polishouders zijn niet noodzakelijk in staat dit te beoordelen.

Verzekering is een kritieke vereiste voor ontwikkeling omdat onverzekerde verliezen de armoedecyclus kunnen verlengen en economische groei kunnen belemmeren. Momenteel worden in ontwikkelingslanden alternatieve, vereenvoudigde instrumenten voor risico-overdracht zoals microverzekeringsproducten ontwikkeld. Parametrische verzekeringsprogramma's, ondersteund door de Commissie, zijn eveneens in derde landen uitgevoerd die bijzonder zijn blootgesteld aan weer- en catastroferisico's zoals droogtes, aardbevingen en stormen[16].

2.5.2. Meteorologisch onderzoek

De complexiteiten van de parametrische opzet en het basisrisico kunnen significante beperkingen vormen voor het uitbreiden van deze regelingen. Meteorologisch onderzoek dient uitvoerbare indexen te identificeren. Het kan voor uitgebreide dekking alleen worden opgeschaald als het grondgebied systematisch gedekt is, waarbij de weerstations zich voldoende dicht bij de verzekerden en de in kaart gebrachte risicozones bevinden. Naast de fysieke aanwezigheid van meteorologische stations bestaat de behoefte gegevens te verzamelen, te onderhouden, te delen en te archiveren en met betrekking tot verzekerde gebeurtenissen gemakkelijk beschikbaar te maken. Het gebruik van satellietgegevens in combinatie met numerieke analyses en prognoses heeft reeds geresulteerd in een voortdurende toename van de vaardigheden welke vereist zijn om meteorologische voorspellingen te doen.

Evenzo kunnen kansen in verband met satellietgebaseerde indexen die remote sensing-tools gebruiken worden onderzocht. Veel economische sectoren zijn gevoelig voor klimaatomstandigheden en vandaar voor een veranderend klimaat. Daarom zullen de voordelen van investeren in weerinfrastructuur zich verder dan de ontwikkeling van indexgebaseerde verzekeringsproducten, en met name tot bosbouw- en landbouwproducten, uitstrekken. De Commissie houdt momenteel raadplegingen met het oog op de toekomstige

[15] Zoals de Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF), de Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing initiative (PCRAFI).

[16] Bijvoorbeeld de Global Index Insurance Facility als ingesteld door de Wereldbank.

implementatie van een dienst voor de monitoring van klimaatverandering als onderdeel van het Europees programma voor monitoring van de aarde (GMES)[17].

2.5.3. Verzekeringsgebonden effecten

Verzekeringsgebonden effecten zoals rampenobligaties of andere alternatieve risico-overdrachtinstrumenten zijn te zien als een effectieve manier om de verzekeringscapaciteit voor in hoge mate onwaarschijnlijke, zelden voorkomende, zeer ernstige natuurrampen te verhogen.

Aan verzekeraars, herverzekeraars en ondernemingen hebben obligaties meerdere jaren bescherming tegen natuurrampen te bieden met minimaal tegenpartijkredietrisico. Aan beleggers hebben zij het potentieel te bieden om hun portefeuillerisico te diversifiëren en te verminderen aangezien wanbetalingen op obligaties niet correleren met wanbetalingen op de meeste andere effecten.

Vragen

(5) Ziet u moeilijkheden, belemmeringen of beperkingen voor het gebruiken van informatie om parametrische verzekering te genereren? Welke factoren kunnen de bevordering en het gebruik maken van dergelijke innovatieve verzekeringsoplossingen opschalen?

3. RAMPENRISICOBEWUSTZIJN, RAMPENPREVENTIE EN RAMPENBEPERKING

Politiek is men zich er in de Europese Unie zeer van bewust dat een krachtig rampenrisicobeheerbeleid (DRM) moet worden ontwikkeld en gevoerd om zowel binnen de Unie als wat haar externe optreden betreft veerkracht tegen rampen op te bouwen en de ernstigste effecten ervan te beperken[18].

Op internationaal niveau waren veerkracht en rampenrisicovermindering een belangrijk thema op internationale topontmoetingen zoals de top van Rio over duurzame ontwikkeling in 2012, of de G20-initiatieven betreffende rampenrisicobeheer en de ontwikkeling van een methodologisch kader om overheden te helpen op basis van versterkte risicobeoordeling en risicofinanciering effectievere DRM-strategieën en, met name, financiële strategieën te ontwikkelen[19]. Voorts wordt in het kader van het proces naar een nieuw internationaal kader voor rampenrisicovermindering (na het actiekader van Hyogo 2005-2015) sterker de focus gelegd op de financieringsaspecten van rampenrisicobeheer en de economische kosten van rampen.

Het beheren van risico's van natuurrampen vereist beter beheer van blootstelling aan natuurlijke risico's middels stedenbouw en ruimtelijke ordening. Een rampenbeheerbeleid dient preventie, veerkracht en vermindering van individuele kwetsbaarheid en versterking van

[17] Verordening (EU) nr. 911/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 inzake het Europees programma voor monitoring van de aarde (GMES) en zijn initiële operationele diensten (2011-2013) (PB L 276 van 20.10.2010, blz. 1).

[18] Mededeling van de Commissie "Een communautaire aanpak van de preventie van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen" (COM(2009)82 def.); conclusies van de Raad betreffende een communautair kader voor rampenpreventie in de EU (2979e Raadsvergadering, Brussel, 30 november 2009) en Mededeling van de Commissie "EU-strategie ter beperking van het risico op rampen in ontwikkelingslanden" (COM(2009) 84 def.).

[19] G20/OESO methodological framework on disaster risk assessment and risk financing.

ecosystemen te omvatten. In risicogevoelige gebieden moeten eigenaren van eigendommen nog meer in eigendomrisico verminderende maatregelen investeren.

Rampenrisicobeheer kan bijdragen tot het bevorderen van ongestoorde economische ontwikkeling en welvaart:

- op korte termijn kan investeren in risicobeheer een manier zijn om acties voor groei en banen te versnellen (nieuwe technologieën, onderzoek en ontwikkeling, veerkrachtige gebouwen en infrastructuur, innovatieve financiële instrumenten);
- op middellange termijn dragen verbeterde rampenbeoordeling en -veerkracht bij tot het focussen op structurele houdbaarheid van publieke en private financiën en tot het verbeteren van de macro-economische stabiliteit door de nadelig impact van natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen op groei en publieke en private budgetten te verminderen;
- vanuit langetermijnperspectief heeft investeren in risicobeheer een hoge rendementsgraad en draagt het tot duurzame economische ontwikkeling bij.

Risicobeoordeling (daaronder begrepen analyse van blootstelling en kwetsbaarheid) is een belangrijke en fundamentele stap om vorm te geven aan het rampenrisicobeheer en het planningsproces en om financiële middelen toe te wijzen. Multirisicobeoordelingen waarbij met mogelijke risico's en kwetsbaarheidsinteracties rekening wordt gehouden, kunnen eveneens gecorreleerde risico's en domino-effecten helpen aanpakken.

Het opbouwen van veerkracht is een inspanning op lange termijn die in de nationale beleidsmaatregelen en planning geïntegreerd moet zijn: veerkrachtstrategieën zijn eveneens onderdeel van het ontwikkelingsproces en dragen bij tot verschillende langetermijnbeleidsmaatregelen, met name aanpassing aan de klimaatverandering en voedselzekerheid.

3.1. Verzekeringstarieven als marktconforme prikkel van de verzekeringsmarkt om het risicobewustzijn en de voorkoming en beperking van risico’s te bevorderen

Regeringen zouden het merendeel van de kosten voor risicobeperking en hulpverlening kunnen blijven dragen en zij zouden de slachtoffers rijkelijk kunnen blijven vergoeden. Dit kan echter leiden tot nog grotere begrotingsmoeilijkheden en het kan de ongewenste ontwikkeling van risicogebieden nog verder aanmoedigen. In het andere geval zouden overheden hun middelen uit deze gebieden kunnen terugtrekken, de ontwikkeling van risicogebieden kunnen inperken en uitdrukkelijker gebruik maken van de marktwerking om de individuele verantwoordelijkheid voor de beperking van verliezen en het afsluiten van verzekeringen daartegen te stimuleren.

Verzekeraars kunnen zorgen voor marktconforme prikkels voor risicopreventie. Tarifering op basis van risico’s kan verzekerden ertoe aanzetten individuele maatregelen te nemen om de kwetsbaarheid van hun eigendom te verminderen. Indien de premie het risiconiveau juist weerspiegelt en dit gepaard gaat met risicoconforme prijsverminderingen voor verzekerden die investeren in de beperking van verliezen, worden verzekeringnemers ertoe aangezet maatregelen voor risicobeperking te nemen. Vaak mist de kostprijs van de voorafgaande risicobeperking voor individuele personen een economische basis, vergeleken met gewone risicoverzekeringen of wanneer gemeenschappelijke maatregelen voor risicobeperking zouden worden getroffen. Indien verzekeringspremies de reële risico’s zouden weerspiegelen, zou het opzoeken van grote risico's buitensporig duur worden. Daarom moet bij maatregelen voor risicopreventie altijd rekening worden gehouden met de rol die de overheidssector en de particuliere sector hierin respectievelijk spelen.

Volgens vaste rechtspraak genieten verzekeraars vrijheid van tariefbepaling[20].

Tarifering op basis van risico's[21] vergt een ingewikkeld proces van dekking van verplichtingen. Daarvoor is een hoge graad van informatievoorziening vereist hetgeen administratieve kosten voor verzekeraars meebrengt. Tarifering op basis van risico's kan mensen ervan weerhouden te gaan wonen in risicogebieden of kan overheidsinterventie nodig maken. Differentiëring van premies op basis van risico's brengt ook administratieve kosten mee maar kan claims in de toekomst voorkomen omdat de premies aanzetten tot inperking van risico's in geval van rampen.

Tarifering op basis van risico's kan een aantal groepen die aan hoge risico's blootgesteld zijn, echter ook benadelen. Risico's kunnen onverzekerbaar worden of er kunnen risico's zijn waarvoor hogere en onbetaalbare premies moeten worden betaald.

Persoonlijke verantwoordelijkheid voor risico's in rampsituaties kan ook mee de nodige marktprikkels verschaffen voor individuele maatregelen om verliezen te voorkomen en de ontwikkeling van risicogebieden afremmen. Er rijzen ook fundamentele vragen over rechtvaardigheid en maatschappelijke solidariteit wanneer deze verantwoordelijkheid wordt toegeschreven, met name in arme en kwetsbare regio's.

De overheid kan besluiten het gebruik van door de gemeenschap vastgestelde of forfaitaire verzekeringspremies op te leggen, met het gevolg dat de bevolking die in gebieden met lage risico's leeft, mee subsidieert. De manier waarop de premies worden vastgesteld, kan ertoe leiden dat consumenten uit risicogebieden meer verzekeringen nemen. Deze tarifering versterkt echter de impact van de externaliteiten van het grondgebruik: met forfaitaire premies betalen verzekerden niet voor het risico dat zij veroorzaken door in aan gevaar blootgestelde gebieden te wonen. Alle toegestane gebieden vertegenwoordigen wat verzekering betreft voor huishoudens een zelfde kostprijs. Door solidariteit te combineren met strenge beperkingen en normen voor bewoning wordt de onvolledige internalisering van het risico gecorrigeerd en wordt de efficiëntie verhoogd. Door differentiëring van de verzekeringstarieven wordt ook gedeeltelijk erkend dat er verschillende risiconiveaus bestaan.

Vragen

(6) Kan tarifering op basis van risico's consumenten en verzekeraars ertoe aanzetten maatregelen te nemen om het risico te beperken en te beheren? Zou de tarifering op basis van risico's anders zijn indien rampverzekering verplicht was? Zorgen verzekeraars in het algemeen voor een juiste aanpassing van hun premies wanneer dergelijke maatregelen ter voorkoming van risico's worden genomen?

(7) Zijn er specifieke rampen waarvoor aan forfaitaire premies moet worden gedacht? Moeten forfaitaire premies gepaard gaan met begrensde uitkeringen voor schadegevallen?

[20] Zaak C-59/01, Commissie/Italië, Jurispr. 2003, blz. I-1759. In zaak C-347/02, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 2004, blz. I-7557, verduidelijkt het Hof dat een systeem waarin verzekeraars de vrijheid behouden om de hoogte van de basispremie vast te stellen, verenigbaar is met het beginsel van tariefvrijheid. In zaak C-518/06, Commissie/Italië, Jurispr. 2009, blz. I-3491, verklaart het Hof verder dat indien de nationale wetgeving een technisch kader uittekent waarin de verzekeringsondernemingen hun premies moeten berekenen, een dergelijke beperking van de tariefvrijheid niet bij de derde richtlijn schadeverzekering 92/49/EEG wordt verboden.

[21] Volgens het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC) (2012) zijn premies op basis van risico's niet erg gangbaar; stelselmatig gebruik wordt aangetroffen in slechts zes lidstaten voor verzekering tegen overstroming, in vijf lidstaten voor storm en in vier lidstaten voor aardbeving.

(8) Welke andere oplossingen kunnen worden geboden aan consumenten met een laag inkomen die anders zouden kunnen worden uitgesloten van producten voor rampverzekering?

3.2. Langlopende overeenkomsten voor rampverzekering

Risico's ten gevolge van natuurrampen worden in het algemeen gedekt door jaarlijkse contracten. Jaarcontracten bieden flexibiliteit en keuze; consumenten kunnen regelmatig overstappen tussen concurrerende verzekeraars en producten.

Een langlopende verzekeringsovereenkomst met een transparante tarifering op basis van risico's en premieverlaging voor risicobeperking kan sterkere economische prikkels opleveren door investering in risicobeperking voordelig te maken voor beide contractpartijen (verzekeraar en verzekerde). Een langlopend contract, tegen een gewaarborgde prijs of een prijs met voorafbepaalde voorwaarden voor tariefmaxima of regelmatige aanpassingen aan de inflatie, kan verzekerden financiële en contractuele zekerheid verlenen. Het kan ook leiden tot lagere administratieve en transactiekosten voor beide partijen omdat niet jaarlijks opnieuw moet worden onderhandeld over de contracten.

Over de onderliggende risico's kan echter meer onzekerheid en dubbelzinnigheid bestaan. Jaarlijkse verzekeringspremies voor een meerjarencontract blijken hoger te kunnen zijn dan de premie voor een overeenstemmend jaarcontract. Bijgevolg zouden de kapitaalvereisten en de rentabiliteit die investeerders ervan verwachten, ook hoger zijn. Anderzijds leiden langlopende verzekeringsovereenkomsten overeenkomstig Solvabiliteit II ook tot een hoger kapitaal van de verzekeraar omdat de verwachte winst over de volledige termijn van het contract vanaf het begin wordt erkend.

Verzekeraars bieden tegenwoordig langlopende overeenkomsten aan voor levens- of ziekteverzekeringen. Het is echter nog niet duidelijk of zaakverzekeringen in aanmerking komen voor langlopende overeenkomsten en of zij tegelijkertijd een dekking bieden tegen een betaalbare prijs.

Vragen

(9) Bestaat er een mogelijkheid om meer langlopende overeenkomsten voor rampverzekering af te sluiten? Welke zijn de voor- en nadelen voor zowel verzekeraars als verzekerden?

3.3. Precontractuele en contractuele informatieverplichtingen

Consumenten moeten duidelijk begrijpen welk soort dekking zij krijgen, hoe deze in werking treedt in geval van een ramp, en zij moeten weten dat hun polis geldt voor ongewone effecten en niet voor alledaagse verliezen. Uit recent onderzoek van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) blijkt dat consumenten niet geneigd zijn om rampverzekeringen aan te gaan tegen gebeurtenissen met een lage waarschijnlijkheid en een hoge impact[22]. De huidige onzekerheid in de financiële positie van vele huishoudens in een aantal lidstaten zal voorts waarschijnlijk geen stimulans zijn om een rampverzekering af te sluiten.

Anders dan de Levensverzekeringsrichtlijn 2002/83/EG[23] bevatten de eerste, tweede en derde richtlijn schadeverzekering 73/239/EEG[24], 88/357/EEG[25] en 92/49/EEG[26] geen regels

[22] Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (2012).

[23] Richtlijn 2002/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 november 2002, betreffende de levensverzekering (PB L 345 van 19.12.2002, blz. 1).

betreffende precontractuele en contractuele informatie voor verzekeringnemers. Richtlijn 2009/138/EG (Solvabiliteit II)[27] voorziet evenmin in dergelijke regels voor schadeverzekeringsrisico's.

In de branche van de schadeverzekering zijn de informatieverplichtingen die ter bescherming van de consument aan verzekeraars worden opgelegd, zeer uiteenlopend. Het is van groot belang het vertrouwen van de consument te versterken door duidelijke regels vast te stellen en gevallen van rechtsonzekerheid weg te werken. Een verzekeringsmarkt met degelijk geïnformeerde consumenten dwingt verzekeraars tot concurrentie om hun cliënten aan te trekken en te behouden. Geharmoniseerde precontractuele en contractuele informatieverplichtingen zullen de consument ook meer vertrouwen inboezemen en hem ertoe aanzetten veilig te kopen in de hele Europese Unie.

Vragen

(10) Denkt u dat er behoefte bestaat aan harmonisering van precontractuele en contractuele informatieverplichtingen op Europees niveau? Zo ja, moet deze aanpak volledige of minimale harmonisering inhouden? Welke verplichtingen met betrekking tot de verbintenis moeten daarin bijvoorbeeld worden opgenomen:

- de aard van de verzekerde risico's,
- maatregelen voor aanpassing en preventie om de verzekerde risico's tot een minimum te beperken,
- eigenschappen en baten (zoals compensatie van de kosten voor volledige vervanging, of met waardevermindering, tijdswaarde van activa),
- uitsluitingen of beperkingen,
- nadere informatie in verband met melding van een schadegeval, indien zowel het verlies als de melding ervan binnen de contractperiode moeten vallen,
- wie draagt, en tot welke hoogte, de kosten voor het onderzoek en de vaststelling van het verlies,
- contractuele gevolgen van het niet-verstrekken van relevante informatie door de verzekeraar,
- de rechtsmiddelen, kosten en procedures voor de uitoefening van het

[24] Eerste Richtlijn van de Raad 73/239/EEG van 24 juli 1973 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en de uitoefening daarvan (PB L 228 van 16.8.1973, blz. 3).

[25] Tweede Richtlijn 88/357/EEG van de Raad van 22 juni 1988 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, tot vaststelling van bepalingen ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het vrij verrichten van diensten (PB L 172 van 4.7.1988, blz. 1).

[26] Richtlijn 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de Richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (derde richtlijn schadeverzekering) (PB L 228 van 11.8.1992, blz. 1).

[27] Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (PB L 335 van 17.12.2009, blz. 1).

herroepingsrecht,

– contractverlengingen,

– behandeling van klachten?

3.4. Verzekeringsvoorwaarden

Moreel risico heeft te maken met een gedragsverandering van de persoon die, na het afsluiten van de verzekering, minder prikkels ondervindt om te voorkomen dat een verlies plaatsvindt, waardoor de negatieve gevolgen van de verzekerde gebeurtenis zich met een grotere waarschijnlijkheid kunnen voordoen. Dit risico zou nog sterker worden indien er geen mechanisme bestond om de verliezen weer te geven in daaropvolgende premies.

Om de effecten van het morele risico te beperken worden verschillende soorten verzekeringsvoorwaarden en -uitsluitingen als onderdeel van verzekeringsovereenkomsten gebruikt met de bedoeling een risicobeperkend gedrag aan te leren.

Door de invoering van aftrekbare bedragen of een eigenrisicoregeling zijn verzekerden verplicht een gedeelte van het verlies zelf te dragen omdat een bepaald bedrag van de uitkering wordt afgetrokken. Het is hierbij de bedoeling het vorderen van kleine schadebedragen onmogelijk te maken. Coassurantie is zo een regeling waarbij het verlies door de verzekerde en de verzekeraar wordt gedeeld op basis van een vastgesteld percentage. Contracten kunnen ook begrenzingen van de dekking inhouden (ofwel door middel van een bovengrens of door uitsluiting van kwetsbare items zoals zwakke constructies).

De hierboven beschreven contractuele regeling kan de bekwaamheid, de controle of de verantwoordelijkheid van de verzekerde partij te boven gaan en is mogelijk niet geschikt of niet effectief om aan te zetten tot risicobeperkende maatregelen. Verder kan het zijn dat wanneer verhoging van aftrekbare bedragen, eigenrisicoregelingen en coassurantie worden gebruikt om bijkomende ramprisico's te dekken, lage-inkomensgroepen hierdoor worden getroffen wanneer zij schadeloosstelling vorderen voor "kleine" schadegevallen.

Vragen

(11) Kunnen aftrekbare bedragen, eigenrisicoregelingen en coassurantie het morele risico daadwerkelijk voorkomen? Welke andere voorwaarden kunnen geschikt zijn voor rampverzekering, gelet op het feit dat de verzekerde partij mogelijk niet in staat is effectieve maatregelen voor risicobeperking te nemen ten aanzien van een ramp?

3.5. Gegevensverzameling, onderzoek en informatie

Vooraleer verzekeraars dekking tegen een onzekere gebeurtenis aanbieden, moeten de waarschijnlijkheid en de gevolgen daarvan beschreven en gekwantificeerd zijn. Indien er zekerheid of quasi-zekerheid bestond dat een bepaald verlies zich in een bepaalde periode en regio zou voordoen, zou het risico-element afwezig en derhalve onverzekerbaar zijn. Gebeurtenissen die zich met een extreem lage frequentie voordoen, kunnen eveneens nauwelijks verzekerbaar of helemaal niet verzekerbaar worden geacht omdat het verzekeraars mogelijk aan gegevens ontbreekt om de risico's correct te beoordelen.

Asymmetrische verdeling van informatie tussen de verzekerde en de verzekeraar bepaalt het assurantieproces. Verzekeraars moeten passende informatie inwinnen om de risicogroepen correct te bepalen en ongunstige selectie te vermijden. Indien passende informatie over het risico ontbreekt, wordt het moeilijk premies op basis van risico's te berekenen. Het algemene

gebrek aan gegevens en de dubbelzinnigheid ervan vormen een hinderpaal om rampverzekeringen verder te ontwikkelen.

Betere informatie kan helpen om de onzekerheid terug te dringen. Overheidsinstanties kunnen belanghebbenden, waaronder verzekeraars, betaalbare toegang bieden tot betrouwbare en nauwkeurige informatie over voorbije en toekomstige natuurfenomenen, bijvoorbeeld als een openbaar goed dat vrij toegankelijk wordt gesteld door nationale meteorologische diensten, agentschappen voor overstromingsrisicobeheer en waarnemingscentra voor natuurrampen.

Voor onderzoekers en overheidsinstanties, zoals agentschappen voor overstromingsrisicobeheer, is het belangrijk dat zij betere toegang verkrijgen tot sleuteltechnologieën en -netwerken, dat zij beschikken over opgeleid personeel en dat zij inzage krijgen in en de vergelijkbaarheid kunnen nagaan van gegevens over verzekerde (en niet-verzekerde) verliezen van voorbije rampen. Daarom zal het onderzoek naar de impact van voorbije en toekomstige natuurrampen worden ondersteund. Het kan ook helpen de strategieën en interventies voor ramprisicobeheersing die overheidsinstanties op dat gebied ontwikkelen, te verbeteren. Om te komen tot een betere risicobeoordeling kunnen de vergelijkbare geaggregeerde gegevens over verliezen (met inbegrip van instrumenten voor visualisering of risico-informatieplatforms) die door de verzekeringssector zijn verzameld, worden uitgewisseld met overheidsinstanties en met de particuliere sector.

Ook consumenten komen voor obstakels te staan. Een van deze obstakels is gebrekkige of onbestaande informatie – gebrek aan bewustzijn over de reële risico's kan meebrengen dat een door een individu gepercipieerd risico verschilt van het reële risico. Vele individuele personen schatten de kans dat er zich een ramp met schade aan hun eigendom voordoet, zo laag in dat zij investeringen in het beperken daarvan niet gerechtvaardigd achten. Bij het nemen van beslissingen die uitgaven meebrengen, moeten consumenten rekening houden met de potentiële baten die zij hebben bij het spreiden van de investering over een langere termijn. Informatieverstrekking over gevaren en risico's in een gemakkelijk toegankelijke vorm, door bijvoorbeeld het in kaart brengen van gevaren of door middel van risicobeschrijvingen voor een bepaalde zone, in de vorm van een risicomatrix of een risicocurve waaruit mogelijke gebeurtenissen en de waarschijnlijkheid dat deze zich voordoen, de verwachte impact en het niveau van blootstelling duidelijk blijken, kunnen een educatief effect hebben en het bewustzijn van de consument vergroten. Het is dan ook noodzakelijk de risico's die verbonden zijn aan het klimaat en de weersomstandigheden, bekend te maken omdat investeerders en consumenten op die manier in hun investerings- en aankoopbeslissingen bijkomende informatie kunnen meenemen. Naast betere voorlichting en betere toegang tot gegevens zou een hoger niveau van standaardisering van gegevens (bv. door gemeenschappelijke definities) de kwaliteit van de analyses verhogen.

Het Europese klimaataanpassingsplatform CLIMATE-ADAPT[28] kan worden gebruikt om informatie te verzamelen en beschikbaar te stellen over verzekeringsstelsels en vormen van risicobeoordeling die de lidstaten hanteren met betrekking tot weerfenomenen. Een andere aanpak kan erin bestaan deze informatie op te nemen in een totaalpakket van informatie over rampbeheer.

Verzekeraars kunnen beleidsinstanties en projectontwikkelaars en -beheerders richtsnoeren verstrekken over hoe zij verzekeringen kunnen aanwenden om aanpassing aan en beheer van rampsituaties te ondersteunen. In deze richtsnoeren kan worden omschreven hoe verzekeringen worden gebruikt in de strategie van risicobeheer, dat wil zeggen hoe risico's moeten worden gekwantificeerd, hoe moet worden bepaald welke risico's kunnen worden

[28] http://climate-adapt.eea.europa.eu/

voorkomen en op welke wijze, en welke risico's op kosteneffectieve wijze kunnen worden verzekerd. Dit zal leiden tot meer economische efficiëntie in de beleidsvoering, de planning en het beheer van projecten in het algemeen.

Vragen

(12) Hoe kunnen gegevens over de impact van rampen uit het verleden worden verbeterd (bv. door gebruik van standaardformaten, verbeterde toegang tot en betere vergelijkbaarheid van gegevens van verzekeraars en andere instanties)?

(13) Hoe kunnen bestaande en voorspelde/toekomstige risico's van rampen beter in kaart worden gebracht (bv. door de bestaande Europese aanpak bij het in kaart brengen van overstromingsrisico's krachtens de overstromingsrichtlijn 2007/60/EG[29], samenwerking inzake civiele bescherming[30] en de ontwikkeling van Europese richtsnoeren inzake risico's[31])?

(14) Hoe kunnen verbeteringen in de onderlinge uitwisseling van gegevens, in de risicoanalyse en in methoden voor het modelleren van risico's worden bevorderd? Moeten de beschikbare gegevens openbaar worden gemaakt? Is Europees optreden op dit gebied noodzakelijk? Hoe kan verdere dialoog tussen de verzekeringssector en de beleidvoerende instanties op dit gebied worden aangemoedigd?

3.6. Bevordering van initiatieven voor risicofinanciering als onderdeel van het EU-beleid inzake ontwikkelingssamenwerking

Op mondiaal vlak speelt het verzekeringswezen een sleutelrol in de bijstand aan bijzonder rampgevoelige landen en regio's om daadwerkelijke financiële mechanismen voor rampenbestrijding tot stand te brengen waarmee de toenemende economische kosten ten gevolge van rampen en catastrofale gebeurtenissen kunnen worden aangepakt.

In ontwikkelingslanden worden alternatieve, vereenvoudigde instrumenten voor risico-overdracht ontwikkeld zoals micro-verzekeringen. Voorts zijn door de Commissie ondersteunde parametergebonden verzekeringsprogramma's ingevoerd in derde landen die in hoge mate blootgesteld zijn aan klimatologische risico's en ramprisico's zoals droogten, aardbevingen en stormen.

Daarbij moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan een versterking van de samenwerking met belangrijke internationale partners (bv. Wereldbank, Internationale Financieringsmaatschappij) en een verhoging van de externe steun van de Unie aan ontwikkelingslanden om innovatieve oplossingen voor risicofinanciering te ontwikkelen door middel van verzekering, herverzekering of rampenobligaties ("catastrophe bonds").

De Commissie heeft onlangs voorgesteld een actieplan te ontwikkelen waarin stappen zouden worden ondernomen ter verbetering van de veerkracht in ontwikkelingslanden, met inbegrip

[29] Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (PB L 288 van 6.11.2007, blz. 27).

[30] Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende een EU-mechanisme voor civiele bescherming, COM(2011) 934 definitief.

[31] Werkdocument van de diensten van de Commissie "Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management" (SEC(2010) 1626 definitief).

van innovatieve benaderingen van risicobeheer, en ter versterking van de bestaande goede praktijken op dit gebied[32].

Vragen

(15) Hoe kan de Unie ontwikkelingslanden zo effectief mogelijk helpen om oplossingen te bedenken voor financiële bescherming tegen rampen en catastrofale gebeurtenissen, en welke acties zouden daarbij prioriteit moeten krijgen? Welke vormen van partnerschap met de particuliere sector en de internationale instellingen moeten met het oog daarop worden nagestreefd?

4. DOOR DE MENS VEROORZAAKTE RAMPEN

Industriële risico's veranderen niet alleen ten gevolge van technologische vooruitgang maar ook door de evolutie van natuurlijke risico's. Natuurlijke risico's en rampen kunnen leiden tot zogenoemde "natech accidents". Natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen kunnen in combinatie voorkomen en elkaar versterken.

4.1. Milieuaansprakelijkheid en verliezen door industriële ongevallen

De milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, Richtlijn 2004/35/EG[33], zet industriële exploitanten ertoe aan maar verplicht hen niet passende financiële zekerheid te verlenen om milieuschade ten gevolge van hun activiteiten te dekken. De Commissie kan de mogelijkheid van verplichte financiële zekerheid opnieuw onderzoeken bij de herziening van de richtlijn, die voor 2014 is voorzien in samenhang met haar verslag uit hoofde van artikel 18, lid 2, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn[34]. De richtlijn biedt echter geen dekking voor milieuschade ten gevolge van "een natuurverschijnsel dat uitzonderlijk, onontkoombaar en onafwendbaar is". Evenmin wordt dekking geboden voor schade aan het milieu veroorzaakt door een voorgeschreven activiteit die tot doel heeft bescherming te bieden tegen natuurrampen.

Verzekering is een van de middelen om financiële zekerheid te verkrijgen. De producten dekken vaak echter niet alle vormen van aansprakelijkheid die uit de richtlijn voortkomen, en voorzien in de praktijk niet in ongelimiteerde dekking. Het blijft voor verzekeraars ook moeilijk specifieke producten te ontwikkelen omdat informatie over schadegevallen en de daaruit voortkomende herstelmaatregelen nog niet in ruime mate beschikbaar is[35]. Industriële exploitanten zijn zich mogelijk ook niet bewust van de potentiële grootteorde van de schade.

Vragen

(16) Welke zijn de belangrijkste aspecten die onderzocht moeten worden wanneer uit hoofde van de Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn 2004/35/EG vorm wordt gegeven aan de financiële zekerheid en de verzekering?

(17) Zijn er voldoende gegevens en instrumenten beschikbaar om een geïntegreerde

[32] Bijvoorbeeld de Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (12,5 miljoen EUR) en de Global Index Insurance Facility (24.5 miljoen EUR).

[33] Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB L 143 van 30.4.2004, blz. 56).

[34] Verslag van de Commissie overeenkomstig artikel 14, lid 2, van Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (COM(2010)581 definitief).

[35] COM(2010)581 definitief en http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm

analyse van bestaande en toekomstige industriële risico's te verrichten? Hoe kan worden gezorgd voor beschikbaarstelling en uitwisseling van gegevens en voor transparantie met betrekking tot de instrumenten? Hoe kan de samenwerking tussen verzekeraars, ondernemingen en bevoegde autoriteiten worden versterkt om het kennisbestand inzake aansprakelijkheid en verliezen door industriële ongevallen te verbeteren?

4.2. Wettelijke aansprakelijkheidsverzekering op het gebied van kernenergie

Artikel 98 van het Euratomverdrag bepaalt dat de lidstaten "*alle nodige maatregelen [nemen] om het afsluiten van verzekeringscontracten ter dekking van de atoomrisico's te vergemakkelijken*". De Europese Unie heeft samenhangende wetgeving nodig om het morele risico te beperken, om te zorgen voor bescherming van slachtoffers in de verschillende lidstaten en om de impact te op de werking van de interne markt ondervangen ten gevolge van de uiteenlopende niveaus van financiële verplichtingen die op exploitanten van nucleaire installaties rusten, hetgeen aanleiding kan geven tot verstoring van de concurrentie.

Momenteel bestaat er binnen de Europese Unie een groot aantal uiteenlopende regelingen inzake wettelijke aansprakelijkheid voor nucleaire risico's. De meeste EU-15-lidstaten baseren hun regels op het Verdrag van Parijs inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie en het Aanvullend Verdrag van Brussel onder het toezicht van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). De meeste EU-12-lidstaten zijn echter partij bij het Verdrag van Wenen inzake wettelijke aansprakelijkheid voor kernschade onder auspiciën van het Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA). Sommige lidstaten zijn partij bij geen enkel verdrag over nucleaire aansprakelijkheid. De Commissie heeft daarom recentelijk voorgesteld te komen tot een Europese aanpak inzake nucleaire aansprakelijkheid[36].

De verzekering tegen nucleaire ongevallen wordt momenteel georganiseerd in de vorm van nationale verzekeringspools (of door een pool van nationale exploitanten). Verzekeraars kunnen er moeite mee hebben exploitanten van nucleaire installaties voor bepaalde categorieën van schade (bv. milieuschade) of voor lange verjaringstermijnen (bv. 30 jaar voor levens- en ziekteverzekeringen) te verzekeren boven bepaalde bedragen. Pools van nationale verzekeringen of exploitanten zijn ook het eerste contactpunt voor slachtoffers van een nucleair ongeval.

De Commissie is deze kwestie momenteel verder aan het onderzoeken en zal binnenkort een raadpleging daarover houden. Op basis van de resultaten van het onderzoek zal worden bepaald of er behoefte is aan verdere stappen om de schadeloosstelling van slachtoffers bij nucleaire ongevallen te verbeteren en om de verschillen in verzekerde bedragen voor nucleaire installaties in de onderscheiden lidstaten te beperken.

[36] Mededeling van de Commissie "Energie 2020 Een strategie voor een concurrerende, duurzame en continu geleverde energie" (COM(2010) 639 definitief); mededeling van de Commissie betreffende het tussentijds verslag over de alomvattende risico- en veiligheidsbeoordeling ("stresstests") van kerncentrales in de Europese Unie COM(2011) 784 definitief), mededeling van de Commissie inzake de volledige risico- en veiligheidsevaluatie ("stresstests") van kerncentrales in de Europese Unie (COM(2012) 571 final).

4.3. Aansprakelijkheidsverzekering voor exploitanten van offshore-installaties voor olie- en gaswinning

In Richtlijn 94/22/EG inzake vergunningen voor koolwaterstoffen[37] worden de voorwaarden bepaald voor het verlenen van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen. De richtlijn bepaalt ook aan welke objectieve en niet-discriminerende vereisten inzake financiële draagkracht exploitanten moeten voldoen. Deze vereisten omschrijven de algemene beginselen om eerlijke concurrentie bij de verlening van de vergunning te verzekeren maar bevatten geen specifieke regels voor risicobeheer, veiligheid of milieubescherming. De Commissie heeft derhalve voorgesteld verdere verplichtingen op te leggen met betrekking tot risicobeheer, milieuaansprakelijkheid en financiële draagkracht van vergunninghouders en exploitanten[38].

De offshoreolie- en gasindustrie heeft verschillende opties ontwikkeld om toereikende en passende financiële draagkracht te verzekeren en aan te tonen. Deze mechanismen bestaan in verschillende vormen gaande van particuliere verzekering en zelfverzekering tot veiligheidsmechanismen als de Offshore Pollution Liability Association (OPOL)[39] voor het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan. Uit de aanvankelijke raadpleging van de offshoreolie- en gasindustrie en de verzekeraars is gebleken dat er momenteel geen optie bestaat die algemeen zou kunnen gelden voor alle olie- en gasexploitanten. Blijkbaar zijn er in de Europese Unie geen verzekeringsproducten[40] die kunnen voorzien in dekking voor zware ongevallen met miljardenclaims[41]. Verder blijkt dat grotere exploitanten de voorkeur zouden geven aan, en ook in staat zouden zijn om te zorgen voor zelfverzekering door middel van een eigen verzekeringsentiteit (“captive”), terwijl kleinere exploitanten financiële beperkingen zouden ondervinden om een dergelijke oplossing in de praktijk te brengen.

Er bestaat dan ook geen pasklare aanpak voor risicofinanciering in deze sector. De bestaande interne en externe oplossingen voor dit type van risico’s van deze grootteorde bevinden nog steeds in een beginfase. Een aantal spelers op de financiële en verzekeringsmarkten zijn echter snel aan het innoveren. De vraag blijft dus bestaan of deze mechanismen geschikt en toereikend zijn en hoe de offshore-industrie voor olie en gas zal reageren en gebruik maken van potentiële nieuwe verzekeringsproducten (bv. aan specifieke activiteiten gebonden producten). De financiële slagkracht van de offshore-exploitant is een bepalende factor wanneer een beslissing moet worden genomen over de meest geschikte mechanismen. Welke aanpak ook wordt gekozen, de oplossing moet niet alleen rekening houden met mogelijke morele risico’s maar moet tegelijk voldoen aan het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Vragen
(18) Welk soort van innovatieve verzekeringsmechanismen zou geschikt zijn rekening houdend met de specifieke kenmerken van de offshoreolie- en gaswinning? Bestaan

37 Richtlijn 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen (PB L 164 van 30.6.1994, blz. 3); zie ook http://ec.europa.eu/energy/oil/licensing_en.htm

38 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de veiligheid van offshore-olie- en -gasprospectie-, -exploratie- en –productieactiviteiten (COM(2011) 688 definitief).

39 http://www.opol.org.uk/

40 De Commissie onderzoekt in een studie of het haalbaar is een fonds op te richten voor de dekking van milieaansprakelijkheid en van verliezen ten gevolge van industriële ongevallen.

41 In de Golf van Mexico bestaat momenteel een dekking tot 10 miljard USD voor olierampen. In andere delen van de wereld bieden traditionele verzekeringen voor offshoreactiviteiten een dekking tot 1-2 miljard USD.

er manieren voor de verzekeringssector om de onzekerheid bij de inschatting van risico's en de berekening van de premies te beperken? Welk soort informatie moet openbaar toegankelijk zijn om de ontwikkeling te bevorderen van verzekeringsproducten die grootschalige ongevallen kunnen dekken?

4.4. Recht op informatieverstrekking voor slachtoffers van door de mens veroorzaakte rampen

Verliezen ten gevolge van natuurrampen worden gedekt door een persoonlijke schadeverzekering terwijl schade ten gevolge van door de mens veroorzaakte rampen door een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering worden gedekt. Het eerste soort verzekering wordt gewoonlijk afgesloten door individuele eigenaars terwijl het laatste soort door individuele industriële ondernemingen wordt afgesloten.

Indien de verzekerde aansprakelijk wordt gesteld ten aanzien van een derde, zal de benadeelde derde gewoonlijk contact kunnen opnemen met de aansprakelijke partij en zal deze aansprakelijkheid bijgevolg door de verzekeraar worden gedekt. Schadegevallen zouden echter op meer pragmatische wijze kunnen worden afgehandeld: de benadeelde partij zou zijn aanspraak rechtstreeks ten aanzien van de verzekeraar kunnen laten gelden. Om dit te kunnen doen moet de benadeelde partij ten aanzien van de verzekerde aanspraak kunnen maken op informatieverstrekking. De verzekerden zouden derhalve rechtstreeks bij wet kunnen worden verplicht omstandige informatie te verstrekken over hun dekking.

Volgens de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn kan elke natuurlijke of rechtspersoon aan de bevoegde instantie informatie of opmerkingen bezorgen betreffende gevallen van milieuschade ten gevolge van een door de mens veroorzaakte ramp, en om maatregelen verzoeken. De bevoegde instantie moet deze personen vervolgens in kennis stellen van de getroffen maatregelen of kan weigeren actie te ondernemen, in welk geval zij haar besluit moet motiveren[42]. Deze informatie of deze opmerkingen kunnen betrekking hebben op de kosten ten gevolge van de schade, de beschikbare verzekering die het herstel kan dekken, enzovoort. De onlangs goedgekeurde Seveso III-Richtlijn 2012/18/EU[43] verplicht exploitanten in hun veiligheidsrapport een beschrijving op te nemen van alle technische en niet-technische maatregelen die de gevolgen van een zwaar ongeval kunnen beperken. Informatie over verzekeringen kan hierbij ook worden vermeld. Voorts bepaalt de richtlijn dat het veiligheidsrapport op verzoek ter beschikking van het publiek wordt gesteld.

Vragen

(19) Moeten de contractvoorwaarden van de polis voor de wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering in geval van door de mens veroorzaakte rampen openbaar worden gemaakt voor derden? Zo ja, op welke manier?

5. SCHADEREGELING

De activiteiten en het beroep van schaderegelaars zijn op dit ogenblik uitgesloten van het toepassingsgebied van Richtlijn 2002/92/EG inzake verzekeringsbemiddeling[44]. Door het

[42] Zie artikel 12 van Richtlijn 2004/35/EG.

[43] Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad (PB L 197 van 24.7.2012, blz. 1).

[44] Richtlijn 2002/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 december 2002 betreffende verzekeringsbemiddeling (PB L 9 van 15.1.2003, blz. 3).

voorstel tot herziening van de richtlijn[45] zouden zij onder de richtlijn komen te vallen en wordt voorzien in een vereenvoudigde toezichtsprocedure.

Schaderegeling in de nasleep van een ramp vereist snel en gecoördineerd optreden. Het is dus belangrijk dat er capaciteit is om snel op te treden ten aanzien van een groot aantal schadegevallen of aangevers van schade waarvan velen mogelijk persoonlijk letsel hebben opgelopen. Schaderegeling met betrekking tot door de mens veroorzaakte rampen met grensoverschrijdende effecten bezit nog een bijkomende dimensie omdat de verzekeringsonderneming van de aansprakelijke persoon of zijn vertegenwoordigers per definitie in een andere lidstaat gevestigd zijn.

Vragen

(20) Zijn er specifieke aspecten verbonden aan schaderegeling die gebaat zouden zijn met verdere harmonisering? Zo ja, welke aspecten? Bestaan er praktische moeilijkheden voor schaderegelaars om grensoverschrijdend te werken?

6. ALGEMENE OPMERKINGEN

Vraag

(21) Dit document behandelt specifieke aspecten met betrekking tot het voorkomen en het verzekeren van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen. Zijn er belangrijke aspecten die niet of onvoldoende aan bod zijn gekomen? Zo ja, welke?

7. WAT ZIJN DE VOLGENDE STAPPEN?

De Commissie nodigt de stakeholders uit opmerkingen te maken over alle in dit groenboek beschreven kwesties en een antwoord te geven op een of meer van de bovenstaande vragen.

Op basis van de resultaten van deze raadpleging zal de Commissie beslissen wat de beste aanpak is in verband met de in dit groenboek omschreven kwesties, met inbegrip van wetgevingsinitiatieven indien passend.

De ontvangen reacties worden op de website van de Commissie beschikbaar gesteld, tenzij specifiek om vertrouwelijke behandeling wordt gevraagd. De Commissie zal een samenvatting van de resultaten van de raadpleging publiceren.

Stakeholders worden uitgenodigd hun opmerking vóór 30 juni 2013 naar het volgende email-adres te zenden: markt-consultation-disasterinsurance@ec.europa.eu.

[45] Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende verzekeringsbemiddeling (COM(2012) 360 final).