



GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

8. november 2013

Kommissionens grønbog om naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer, KOM(2013) 213

1. Resumé

Kommissionen offentliggjorde den 16. april 2013 grønbog om naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer, hvormed Kommissionen ønsker at klarlægge, hvordan de forskellige medlemsstater forholder sig til forsikringer vedrørende naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer, herunder om forsikringerne i tiltrækkeligt omfang udbydes i EU. Kommissionen vil blandt andet bruge den offentlige høring til at vurdere, om der er behov for tiltag på EU-niveau for at fremme markedet for forsikringer imod naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer.

Grønbogen blev sendt i offentlig høring med frist den 15. juli 2013.

2. Baggrund

Kommissionen offentliggjorde den 16. april 2013 grønbog om naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer. Baggrunden for grønbogen er de omfattende konsekvenser som naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer kan have for de enkelte borgere, men også for økonomisk vækst i EU.

Grønbogen supplerer Kommissionens meddelelse "An EU strategy on adaptation to climate change", hvor Kommissionen konkluderer, at der vil være en stigende risiko for katastrofer på baggrund af klimaforandringer. Disse ændringer vil have en forsikringsmæssig effekt i EU, da befolkningen ikke tidligere har haft samme behov for vejrlig forsikring. Usikkerheden og risikoens størrelse gør disse forsikringer meget dyre.

Kommissionen ønsker med grønbogen at afdække en række spørgsmål om forsikringer vedrørende naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer, herunder om forsikringernes tilgængelighed og tilstrækkelighed. Kommissionen stiller på den baggrund i alt 21 spørgsmål i grønbogen og ønsker input med henblik på fremtidige initiativer på området.

3. Formål og indhold

Det overordnede mål med grønbogen er at skabe større bevidsthed, samt vurdere nytten af og behovet for tiltag på EU-plan til at øge forsikringsdæk-

ningen og forbedre markedet for katastrofeforsikring i EU. Overordnet set er der tale om eventuelt at skabe mere forbrugerbeskyttelse via harmonisering på området via fælleseuropæiske regler inden for EU.

I 2010 opfordrede Rådet Kommissionen til at evaluere og rapportere om, hvilke muligheder EU har for at lette udbredelsen af katastrofeforsikringer. Denne evaluering indeholdt en vurdering af markedsrisici og finansielle risici med forslag til regional forsikringspooling og andet samarbejde. Siden har Kommissionen afholdt en konference om forebyggelse og forsikring af naturkatastrofer og gennemført en undersøgelse om naturkatastrofer, risikorelevans og forsikringsdækning i EU. Undersøgelsens overordnede mål var at udarbejde en EU-strategi for tilpasning til klimaforandringer.

Grønbogen indeholder 21 spørgsmål. Foruden spørgsmål indeholder grøn-bogen forslag til løsninger på baggrund af allerede indsamlede data. Kommissionen overvejer mulige løsninger som at tilbyde en pakke med forsikring imod flere typer af skader (f.eks. storm og brand), anderledes former for forsikringsdækning, flere reassuranceprogrammer fra staten m.v., men ønsker at bruge grøn-bogen til at undersøge nærmere, hvilke tiltag der er hensigtsmæssige.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets formelle holdning foreligger endnu ikke. Det må forventes, at Europa-Parlamentet vil forholde sig positivt til flere tiltag vedrørende forsikring imod naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen finder, at eftersom naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer kan have effekter på tværs af grænserne i EU, vil det også være nødvendigt at finde fælles løsninger på EU niveau. I de tilfælde, hvor katastroferne er mere lokale, vil katastroferne alligevel have en betydning for andre lande i EU, fordi der ofte vil være så store omkostninger for det land, der påvirkes af katastrofen, at det spiller ind på statsbudgettet i det pågældende land. Grønbogen er således efter Kommissionens vurdering i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Det er den danske regerings foreløbige vurdering, at grøn-bogen overordnet set er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da det vurderes, at indsatsen for at skabe bedre forsikring på tværs af landene i EU fordrer fælles regler.

Der tages forbehold for, at der skal foretages en vurdering af nærhedsprincippet for et eventuelt konkret direktivforslag, Kommissionen måtte fremsætte som opfølgning på grøn-bogen.

6. Gældende dansk ret

Der eksisterer allerede i dag en række dækninger på det danske forsikringsmarked for vejrfænomener. Stormskader, vandskader og konsekvenser af tørke er de vejrfænomener, der dækkes af en almindelig forsikringsdækning i Danmark. Disse dækninger er ikke lovpligtige at tegne for forbrugeren i Danmark. Forsikringsselskaber, der ønsker at udbyde denne type af forsikring skal udover deres tilladelse fra Finanstilsynet til at drive forsikringsvirksomhed ligeledes have en særlig tilladelse fra Finanstilsynet til at måtte udbyde denne type af forsikringer. Dette fremgår af lov om finansiel virksomhed, hvor det er defineret, hvilke klasser af forsikringer, Finanstilsynet skal give særlig tilladelse til.

I forbindelse med pantsætning af fast ejendom er det et krav efter bekendtgørelse om minimumsbetingelser for forsikringsselskabers tegning af bygningsbrandforsikring, at der skal foreligge en brandforsikring. En brandforsikring med pant er uopsigelig fra forsikringsselskabets side, selvom præmien ikke betales.

Nedenfor beskrives detaljeret, hvilke typer af stormskade, vandskade og tørke, der indgår, når Finanstilsynet har givet den omtalte tilladelse.

Vandskader

Hvad angår vand i kældrene i forbindelse med nedbør vil den almindelige indbo- og husforsikring dække, hvis nedbøren rent forsikringsmæssigt betegnes som "voldsomt skybrud", dvs. så kraftig nedbør, at utilstoppede, normalt konstruerede og vedligeholdte afløbssystemer ikke kan klare vandmængden.

Tilsvarende vil en almindelig forsikring dække skader på tage forårsaget af tung sne, såkaldte snetrykskader. Dog er vandskader på loftet som følge af smeltet fygesne ikke dækket.

Husforsikringen dækker vandskader ved voldsomt tøbrud. Forsikringsmæssigt er der tale om voldsomt tøbrud, når temperaturen over et halvt døgn stiger fra minusgrader til 8-10 plusgrader.

Stormskader

Skader forårsaget af storm er dækket, hvis der er tale om en skade, der er opstået som en umiddelbar følge af en storm.

Tørke

Husforsikringen dækker brandskader i forbindelse med tørke, medmindre der er tale om grov uagtsomhed. Forsikringsselskabet vil som udgangspunkt dække brandskader på huset. Tørkeperioder kan også føre til sænkning af grundvandspejlet og derved øge risikoen for, at huset vil sætte sig og få revner. Det vil typisk ikke blive betragtet som en pludselig skade, da skaden sker over en længere periode og ikke på et konkret tidspunkt. Der vil derfor ikke være dækning.

Forsikringsaftaleloven

Det er Forsikringsaftaleloven, som regulerer forsikringstageres rettigheder og pligter, hvis ikke andet kan anses for at være aftalt. Med henblik på beskyttelse af forsikringstagerne er flere af bestemmelserne i Forsikringsaftaleloven præceptive, dvs. at de ikke kan fraviges ved aftale for at beskytte den svage part i et retsforhold. Herudover reguleres visse regler i forbindelse med forsikring via lov om finansiel virksomhed og dertil hørende bekendtgørelser.

Katastrofeordninger

Udover de dækninger en forbruger kan opnå ved at tegne forskellige forsikringer i private forsikringsselskaber, er der i Danmark ligeledes oprettet statslige ordninger, der indtræder i tilfælde af særlige katastrofer, herunder stormflodordningen og terrorforsikringsordningen.

Stormflodsordningen

Stormrådet administrerer den katastrofeordning, der er etableret i lov om stormflod og stormfald, samt træffe afgørelser om erstatning i tilfælde af skader efter oversvømmelser fra vandløb og søer og tilskud til oprydning og gentilplantning efter stormfald. Derudover fører Stormrådet tilsyn med forsikringsselskabernes sagsbehandling af sager vedr. stormflod. Erstatning for skader som følge af stormflod, stormfald eller oversvømmelse fra vandløb og søer dækkes efter de i lov om stormflod og stormfald fastsatte regler, som er en katastrofeordning. Der er således ikke tale om en forsikringsordning.

Alle brandforsikrede bygninger er med til at betale en afgift på 30 kr. til stormflodsordningen. Da alle pantsatte bygninger i Danmark er brandforsikrede, er alle disse forsikringstagere med i stormflodsordningen.

Ved stormflod forstås oversvømmelse på grund af en ekstremt høj vandstand i havet. Det er en betingelse, at den målte vandstand i det pågældende område indtræder sjældnere end hvert 20 år. Stormflod opstår typisk efter eller i forbindelse med storm eller voldsom blæst. Stormrådet træffer afgørelse om, der har været stormflod. Dette sker efter udtalelse fra Kystdirektoratet og Danmarks Metrologiske Institut (DMI).

Oversvømmelse fra vandløb og søer er omfattet af lov om stormflod og stormfald, når denne er sket på grund af ekstrem høj vandstand i disse. Ved vurdering af, om vandstanden har været ekstrem, lægges der også her et 20-års kriterium til grund. Det er således en betingelse, at vandstanden i det pågældende vandløb eller den pågældende sø vurderes at have været sjældnere, end den statistisk vil forekomme hvert 20'ende år. Stormrådet træffer i forbindelse med hver enkelt anmeldelse afgørelse, om der har været en erstatningsberettiget oversvømmelse fra et vandløb eller en sø. Dette sker efter udtalelse fra Naturstyrelsen.

Ved stormfald forstås, at der i en eller flere landsdele som følge af kraftig

vindpåvirkning er væltet eller knækket træer på store skovarealer svarende til mindst ét års hugst i de ramte områder. Det er Stormrådet, der træffer afgørelse om der har været stormfald i et område på et givet tidspunkt efter udtalelse fra Danmarks Meteorologiske Institut (DMI) og Miljøministeriet.

Der ydes tilskud til gentilplantning med robust skov på private fredskovsarealer, som er ramt af stormfald og for hvilke, der er tegnet forsikring mod stormfald.

Terrorforsikringsordningen

Formålet med terrorforsikringsordningen er at oprette en ordning, som kan understøtte markedet for forsikring mod terror, således at virksomheder og borgere er beskyttet bedre mod økonomiske tab, der er opstået på baggrund af terrorhandlinger, hvor der er anvendt nukleare, biologiske, kemiske eller radioaktive våben, dvs. såkaldte NBCR-våben.

Baggrunden for loven er forsikringsselskabernes yderst begrænsede mulighederne for at købe genforsikring på markedsvilkår for terrorangreb, hvor der er anvendt NBCR-våben. Denne begrænsning kan i tilfælde af angreb medføre alvorlige solvensproblemer for forsikringsbranchen.

Terrorforsikringsordningen består af to dele. Første del er et selvbehold (selvrisiko), som branchen selv skal betale. Størrelsen af dette selvbehold fastlægges årligt af erhvervs- og vækstministeren efter indstilling fra Terrorforsikringsrådet, men skal altid mindst udgøre 2 mia. kr. Anden del af ordningen er en statslig genforsikringsgaranti, som udløses, såfremt skaden overstiger branchens selvbehold. Den statslige genforsikringsgaranti er på 15 mia. kr. og branchen betaler 16,5 mio. kr. i præmie herfor.

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

De lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser vil afhænge af, hvilke konkrete initiativer, Kommissionen vælger at fremsætte efterfølgende.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen finder, at klimaændringer medfører en stigende risiko for katastrofer. Med grønbogen ønsker Kommissionen information, der kan med eller modvirke til kommende EU initiativer. Ønsket er at modvirke de samfundsøkonomiske konsekvenser af katastrofer, og konsekvenserne for den enkelte borger, samt for den økonomiske vækst.

9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forsikringsselskaberne administrerer allerede ovenfor nævnte vejrlige risici. Skadesbehandling vedrørende stormflod behandles ligeledes i forsikringsselskaberne.

10. Høring

Grønbogen er sendt til EU Specialudvalget for den finansielle sektor den 30. april 2013 med opfordring om at sende kopi af eventuelle hørings svar til Kommissionen til Finanstilsynet. Finanstilsynet har ikke modtaget hørings svar. Folketingets Europaudvalg vil modtage en orientering efter Kommissionens høringsfrist den 15. juli 2013, såfremt eventuelle modtagne hørings svar giver anledning til det. Kommissionen har dog endnu ikke meldt tilbage her på.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Skandinavien er godt dækket, hvad angår de vejrlige skader som frekvent rammer det geografiske område. Hvad angår øvrige EU lande vil de formentlig have et bedre incitament til at acceptere de forskellige forslag i grønningen. Dette kan skyldes en anderledes forsikringsstruktur.

12. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen kan generelt støtte forslaget om at se nærmere på området. Det vil kunne medvirke til at sikre en bedre forbrugerbeskyttelse.

Regeringen lægger vægt på, at der på nuværende tidspunkt ikke inddrages risici andre end de ovenfor nævnte i relation til dansk praksis. Dog vil en statistisk analyse af omfanget være en nødvendighed, herunder hvor stort markedet er for vejrlige begivenheder samt hvor stor sandsynligheden er for at sådanne skader indtræffer.

Erfaringen i Danmark vedrørende vejrlige forsikringer er, at de danske forbrugere er godt dækket forsikringsmæssigt ved indtegning af forsikringer.

13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.