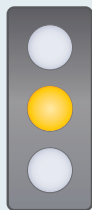


**PRZEDMIOT ZIELONEJ KSIĘGI:** Komisja chce zwiększyć poziom ochrony ubezpieczeniowej budynków przed najczęstszymi szkodami oraz sprawić, by przedsiębiorstwa przemysłowe były w stanie naprawiać szkody wyrządzone środowisku.

**STRONY ZAANGAŻOWANE:** właściciele budynków, towarzystwa ubezpieczeniowe, przedsiębiorstwa przemysłowe, podatnicy.



**ZA:**

- Komisja słusznie podkreśla korzyści płynące z uzależnienia kosztu ubezpieczenia od poziomu ryzyka w przypadku ubezpieczeń od klęsk żywiołowych. W związku z tym zryczałtowane składki ubezpieczeniowe powinny przestać być stosowane.
- Pomysł wprowadzenia ubezpieczeń od odpowiedzialności w przypadku firm przemysłowych i korzystających ze złóż podmorskich jest słuszny

**PRZECIW:**

- Rządowe rekompensaty za uszkodzenia budynków spowodowane klęskami żywiołowymi oznaczają w praktyce wypłacanie wyjątkowo kosztownych dotacji właścicielom budynków, co skłania ich do rezygnacji z wykupienia odpowiedniej polisy ubezpieczeniowej („ryzyko nadużycia”).
- Pomysł ubezpieczeń obowiązkowych powinien zostać odrzucony, ponieważ nie spowoduje, że konsumenci zaczną postępować bardziej odpowiedzialnie.
- Łączona sprzedaż ubezpieczeń nie powinna być obowiązkowa, ogranicza bowiem swobodę wyboru i otwiera możliwość subsydiowania skrośnego.

## TREŚĆ

### Tytuł

Zielona Księga z 16 kwietnia 2013 r.: Ubezpieczenia od klęsk żywiołowych i katastrof. **Sygnatura COM(2013) 213.**

### Streszczenie

#### › Kwestie ogólne

- Zdaniem Komisji Europejskiej w latach 1980-2011 katastrofy naturalne w Europie spowodowały straty szacowane na 450 mld euro (s. 4). Według Komisji istnieje ryzyko, że polisy ubezpieczeniowe budynków staną się „niezwykle kosztowne” lub w niektórych przypadkach wręcz „nie dostępne” (s. 5). Jednocześnie „wypłaty wysokich odszkodowań dla ofiar” mogą „pogłębić problemy budżetowe Państw Członkowskich” (s. 12).
- Zdaniem Komisji ubezpieczenia budynków od klęsk żywiołowych nie są dostępne we wszystkich Państwach Członkowskich. Komisja chce z pomocą Zielonej Księgi sprawdzić, czy konieczne jest przyjęcie rozwiązań służących „poprawie funkcjonowania” rynku ubezpieczeń (s. 6 i 2).
- Komisja stwierdza, że uzależnianie kosztu ubezpieczenia od poziomu ryzyka jest konkretnym rozwiązaniem służącym zwiększeniu ochrony ubezpieczeniowej. Komisja odnosi się również do kwestii:
  - wiązania różnorodnych ryzyk w ramach jednej polisy ubezpieczeniowej;
  - ujednoczonych kosztów ubezpieczeń (stawki ryczałtowe);
  - ubezpieczeń obowiązkowych oraz
  - grup ubezpieczeniowych.

#### › Uzależnianie kosztu ubezpieczenia od poziomu ryzyka: powstające zachęty i problemy

- Komisja uznaje uzależnianie kosztu ubezpieczenia od poziomu ryzyka za istotne narzędzie tworzące „rynkowy bodziec do działań zapobiegających ryzyku” (s. 12).
- Uzależnianie kosztu ubezpieczenia od poziomu ryzyka powoduje jednak:
  - potrzebę posiadania przez ubezpieczyciela dokładnych informacji, co będzie generować wysokie koszty administracyjne (s. 12);
  - niesprawiedliwość społeczną – wysoki poziom ryzyka wynikający np. z zagrożenia powodzią sprawi, że polisy staną się nieosiągalne (s. 13).

#### › Ujednoczone koszty ubezpieczeń (stawki ryczałtowe)

- Ujednoczone stawki, niezależne od poziomu ryzyka (stawki ryczałtowe) mogą, zdaniem Komisji, zwiększyć poziom ochrony ubezpieczeniowej na obszarach szczególnie narażonych na ryzyko. Stosowanie takich stawek będzie jednak stanowić zachętę do subsydiowania skrośnego wysokich ryzyk przez niskie ryzyka oraz „nasili efekty zewnętrzne użytkowania gruntów” na zagrożonych obszarach - ich mieszkańcy bowiem nie będą w pełni uwzględniali rzeczywistego ryzyka. Dlatego też pożądane byłoby zaostrzenie przepisów budowlanych na tych obszarach (s. 13).
- Komisja pyta, czy w przypadku szczególnych rodzajów klęsk żywiołowych powinno się wprowadzić zryczałtowane składki lub inne rozwiązania, które umożliwiłyby konsumentom o niskich dochodach zawieranie ubezpieczeń od klęsk (s. 13).

Analiza z dnia 11 października 2013 r.

#### › Łączona sprzedaż ubezpieczeń od różnego rodzaju ryzyk

- Łączona sprzedaż ubezpieczeń oznacza, że ochrona przed różnego rodzaju zagrożeniami - powodzią, burzami, trzęsieniami ziemi – jest ujęta w jednej polisie ubezpieczeniowej, co umożliwia lepsze rozłożenie ryzyka. W idealnej sytuacji ryzyka powinny być od siebie niezależne (s. 8).
- Komisja pyta, czy obowiązkowe łączenie w ramach jednej polisy ubezpieczeniowej ochrony przed różnego rodzaju zagrożeniami może „poprawić” poziom ochrony ubezpieczeniowej, czy może lepszym rozwiązaniem byłyby „metody mniej restrykcyjne”.

#### › Ubezpieczenia obowiązkowe

- Zdaniem Komisji wprowadzenie obowiązkowych ubezpieczeń od klęsk żywiołowych rozwiązałoby trzy problemy (s. 8 i 9):
  - „niedostrzegania ryzyka” - chodzi w sytuację, w której ludzie nie doceniają ryzyka wystąpienia klęski i jej finansowych skutków;
  - „nadużyć” - czyli sytuację, w której ludzie zdają się na pomoc prywatną lub publiczną;
  - „antyselekcji” - w tym przypadku chodzi o zawieranie polis w pierwszej kolejności przez tych, którzy narażeni są na większe ryzyko, co sprawi, że składki staną się „niezwykle drogie”, a grupa ubezpieczonych zbyt mała.
- Komisja pyta (s. 8), czy w Państwach Członkowskich istnieje obowiązek ubezpieczenia od klęsk żywiołowych i czy:
  - wiąże się on z obowiązkiem ubezpieczycieli do zapewniania ochrony;
  - klient ma prawo wykluczenia z zakresu ubezpieczenia szczególnych rodzajów ryzyk;
  - działania UE w tym zakresie byłyby wskazane.

#### › Grupy ubezpieczeniowe

- Dzięki tworzeniu grup ubezpieczeniowych kilka towarzystw ubezpieczeniowych może podzielić między siebie koszty wynikające z poszczególnych ryzyk.
- Zdaniem Komisji funkcjonowanie grup ubezpieczeniowych może poprawić ochronę ubezpieczeniową w sytuacji, gdyby rynek – bez grup ubezpieczeniowych – okazał się zbyt mały i/lub gdyby straty okazały się zbyt duże. Wadą tego rozwiązania jest ograniczenie konkurencji (s. 9).

#### › Inne sposoby zwiększania ochrony ubezpieczeniowej

- Poziom ochrony ubezpieczeniowej może być zwiększony dzięki zastosowaniu parametrycznych ubezpieczeń indeksowych od skutków złej pogody, w ramach których odszkodowanie byłoby wypłacane klientowi w momencie przekroczenia określonego progu – niezależnie od rzeczywistych strat. Takie rozwiązanie wiązałoby się z niższymi składkami wynikającymi z niższych kosztów administracyjnych. Wadą tego pomysłu jest fakt, że odszkodowanie mogłoby nie pokryć rzeczywistych strat (s. 10).
- Zdaniem Komisji poziom ochrony ubezpieczeniowej zwiększyłoby również obligacje klęskowe, emitowane przez ubezpieczycieli. Papiery te, zapewniające wypłatę środków inwestorowi wyłącznie w sytuacji, gdyby określona katastrofa się nie wydarzyła, zwiększyłoby poziom dywersyfikacji ryzyka po stronie ubezpieczycieli (s. 11).
- Długoterminowe umowy ubezpieczeń od klęsk żywiołowych (obecnie normą są umowy roczne) mogą z jednej strony - zdaniem Komisji - zwiększyć zachęty do inwestowania w ograniczanie ryzyka, takie inwestycje będą bowiem uprawniać do niższych składek. Z drugiej strony, dłuższy okres obowiązywania umowy spowoduje konieczność przestrzegania bardziej restrykcyjnych wymogów kapitałowych przez towarzystwa ubezpieczeniowe, co zwiększy poziom składek (s. 13).

#### › Rola państwa

- Zdaniem Komisji państwo może (s. 10):
  - działać bezpośrednio, pełniąc rolę ubezpieczyciela;
  - wspierać finansowo prywatnych ubezpieczycieli lub grupy ubezpieczeniowe poprzez pokrywanie strat w przypadku, gdy przekroczą one określony poziom.
- Komisja pyta, w jaki sposób uniknąć problemu związanego z sytuacją, w której ubezpieczeni – licząc na pomoc państwa – stają się skłonni do bardziej ryzykownych zachowań, np. do zapewniania sobie ochrony niewystarczającej lub do rezygnowania z jakiegokolwiek („ryzyko nadużycia”) (s. 9).

#### › Obowiązki informacyjne

- Komisja zauważa, że obowiązki informacyjne przed i po zawarciu umowy ubezpieczeniowej – innej niż na życie – nie zostały ujednolicone na poziomie UE. Komisja pyta, czy powinna nastąpić pełna lub minimalna harmonizacja oraz jakich informacji powinna dotyczyć (s. 14).

#### › Szkody dla środowiska powodowane przez przedsiębiorstwa przemysłowe

- Komisja rozważa rozszerzenie Dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko (2004/35/EC) - która nie obejmuje klęsk żywiołowych – i wpisanie do niej obowiązku posiadania przez przedsiębiorstwa przemysłowe zabezpieczenia finansowego na wypadek konieczności pokrycia kosztów usuwania szkód wywołanych w środowisku.
- Wspomniane zabezpieczenie finansowe mogłoby być zastąpione produktem ubezpieczeniowym.
- Komisja pyta, czy dostępne są wystarczające dane i narzędzia do wykonania niezbędnych analiz ubezpieczeniowych w tym zakresie (s. 18).

#### › Ubezpieczenia od odpowiedzialności przedsiębiorstw wydobywających ropę i gaz ze złóż podziemnych

- Komisja zwraca uwagę, że w sektorze wydobywania ropy i gazu obecnie nie można się ubezpieczyć od największych wypadków powodujących straty sięgające wielu miliardów euro (s. 19);
- Komisja pyta, jakie „nowatorskie mechanizmy ubezpieczeniowe” można byłoby zastosować w przypadku firm wydobywczych korzystających ze złóż podziemnych (s. 20).

Analiza z dnia 11 października 2013 r.

#### › Przejrzystość warunków odpowiedzialności przedsiębiorstw

- Komisja pyta, czy wszystkie przedsiębiorstwa ujawniają treść swoich polis od odpowiedzialności cywilnej. To uprościłoby rozpatrywanie roszczeń (s. 20).

### Tło polityczne

W dniu opublikowania Zielonej Księgi Komisja przedstawiła również Komunikat w sprawie strategii UE w kwestii dostosowania do zmian klimatu [COM(2013) 216]. 30 lipca 2013 r. Komisja przeprowadziła konsultacje on-line w sprawie ubezpieczeń i odszkodowań w kontekście wypadków w elektrowniach atomowych.

### Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcja Generalna:

Dyrekcja generalna ds. rynku wewnętrznego i usług

## OCENA

### Ocena wpływu na gospodarkę

W obliczu częstych w ostatnich latach burz i powodzi, ocena Komisji, zgodnie z którą w najbliższym czasie budynki w UE będą narażone na zwiększone ryzyko wystąpienia szkód związanych z klęskami żywiołowymi jest uzasadnione. Ze względu na fakt, że wiele osób żyjących na obszarach szczególnie narażonych decyduje się na ubezpieczenia niewystarczające lub zupełnie z nich rezygnuje, słuszne jest podjęcie działań zmierzających do zapewnienia pełnej ochrony ubezpieczeniowej przed najczęstszymi szkodami powstającymi w wyniku powodzi, burz i trzęsień ziemi.

Pomysł Komisji, by podjąć działania zmierzające do wszechstronnej ochrony ubezpieczeniowej budynków w UE – która uwzględniłaby również najczęstsze szkody – jest zrozumiały. Zróżnicowana skłonność do podejmowania ryzyka oraz różnice w warunkach meteorologicznych i geograficznych mogą być tylko częściowym wyjaśnieniem dla niskiego poziomu ochrony ubezpieczeniowej przed powodzią, burzami i trzęsieniami ziemi, obserwowanego w niektórych państwach UE. Przyczyna niskiego poziomu ochrony leży również w systemowym niedocenieniu istniejących ryzyk.

Wypłacane przez rząd odszkodowania za szkody wywołane katastrofami nie są dobrym pomysłem na rozwiązanie problemu katastrof w przyszłości. W praktyce wiąże się on z koniecznością wypłaty niezwykle kosztownych dotacji właścicielom budynków, co może spowodować, że zrezygnują oni z zapewniania sobie odpowiedniego poziomu ochrony ubezpieczeniowej („ryzyko nadużycia”) oraz może okazać się nadmiernym obciążeniem dla państw w przypadku, gdyby klęski naturalne występowały częściej. Co więcej, polityka wypłacania odszkodowań przez rząd może wykreować niekorzystne bodźce, np. stać się zachętą do nabywania nieruchomości na obszarach szczególnie narażonych na katastrofy naturalne. Rządowe odszkodowania raczej więc pogłębiają problem niż go rozwiązują.

Zamiast rządowych odszkodowań należy wprowadzić zasadę odpowiedzialności, zgodnie z którą ryzyko związane z najczęstszymi szkodami w całości ponosi właściciel budynku. Dzięki temu ma on finansową zachętę do zawarcia (choćby częściowego) ubezpieczenia od szkód. Należy uniemożliwić przenoszenie odpowiedzialności za szkody na całe społeczeństwo.

Interwencja państwa jest uzasadniona tylko na obszarach zagrożonych katastrofą do tego stopnia, że znajdujące się na nich budynki nie mogłyby być w ogóle ubezpieczone lub mogły być ubezpieczone tylko przy zaporowo wysokiej składce. Jeśli istnieje społeczny konsensus co do tego, że wspomniane obszary powinny być dalej zamieszkiwane, ich ochrona powinna przynajmniej w części opierać się na ubezpieczeniu, bowiem rozwiązanie to zapewni, że właściciele budynków będą postępować w sposób odpowiedzialny. Możliwe są nadmiernie wysokie płatności po stronie ubezpieczonego oraz obowiązek podjęcia działań zapobiegawczych, służących niedopuszczeniu do wystąpienia szkody.

Komisja słusznie podkreśla również zalety uzależniania kosztów ubezpieczeń od poziomu ryzyka w przypadku klęsk żywiołowych: tak skonstruowane taryfy stanowią efektywną zachętę do zapobiegania szkodom, przez co wpływają na ceny nieruchomości. Z ubezpieczeń o zryczałtowanych składkach należałoby więc zrezygnować. Dotyczy to również osób o niskich dochodach, których nie stać na ubezpieczenia oparte na ocenie ryzyka – ten problem powinien zostać rozwiązany w ramach polityki społecznej, a nie poprzez przenoszenie obciążenia na osoby, które wykupiły polisy.

Łącznie ubezpieczeń od burz, powodzi i trzęsień ziemi w ramach jednej polisy zwiększy popularność ubezpieczeń, co pokazują doświadczenia Belgii, Francji i Wielkiej Brytanii. Takie podejście nie powinno być jednak obowiązkowe, ponieważ zmniejsza swobodę wyboru przysługującą konsumentom i często staje się okazją do subsydiowania skrośnego.

Pomysł ubezpieczeń obowiązkowych należy odrzucić. Co prawda można byłoby w ten sposób zlikwidować problem właścicieli rezygnujących z ubezpieczenia ze względu na niedostateczną świadomość istniejących ryzyk lub liczących na pomoc państwa w przypadku zagrożenia, jednak takie rozwiązanie wymagałoby daleko idącej ingerencji państwa. Polegałaby ona na nałożeniu na ubezpieczycieli obowiązku zapewnienia ochrony, wiązała się z urzędowym regulowaniem cen, a szczególnie z wprowadzeniem przepisów określających to, do jakiego stopnia dozwolone jest określanie różnego rodzaju stref ryzyka, a co za tym idzie również różnicowanie składek. W rezultacie obowiązkowe ubezpieczenia doprowadziłyby do subsydiowania skrośnego realizowanego kosztem osób posiadających nieruchomości na obszarach o niskim ryzyku. Takie rozwiązanie nie zaowocowałoby bardziej odpowiedzialnymi zachowaniami konsumentów.

Jeśli chodzi o proponowaną nowelizację Dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko, jej celem powinno być zagwarantowanie, by przedsiębiorstwa przemysłowe oraz firmy korzystające ze złóż podmorskich były w stanie pokrywać koszty usuwania wywołanych przez siebie szkód w środowisku. W związku z tym, że potencjalne szkody są olbrzymie, wprowadzenie ubezpieczeń od odpowiedzialności jest sensowne. By zapobiec zakłóceniu konkurencji konieczne jest jednak wprowadzenie bardziej szczegółowych przepisów, regulujących np. wartości ubezpieczenia.

Analiza z dnia 11 października 2013 r.

Nałożenie na przedsiębiorstwa obowiązku ujawniania treści polis od odpowiedzialności cywilnej będzie zachętą do nadużyć ze strony poszkodowanych, polegających np. na zgłaszaniu strat wyższych niż w rzeczywistości. Prawo strony pokrzywdzonej do dochodzenia roszczeń wobec strony, która szkodę spowodowała istnieje w każdej sytuacji, niezależnie od tego, czy sprawca jest ubezpieczony.

## Ocena prawna

### Kompetencje prawne

Podstawa prawna dla dalszych inicjatyw legislacyjnych zależy od ich formy. Możliwe jest wykorzystanie art. 53 (1) TFEU. Upoważnia on UE do harmonizacji prawa i wprowadzania przepisów administracyjnych w Państwach Członkowskich, odnoszących się do kwestii podejmowania i prowadzenia działalności przez osoby samozatrudnione. Jeśli różnice w krajowych przepisach dotyczących obowiązku zapewniania ochrony przez ubezpieczycieli powodują zakłócenie konkurencji, potencjalną podstawą prawną [dla nowych przepisów – przyp. Tłum.] będą kompetencje w zakresie rynku wewnętrznego (art. 114 TFEU).

### Pomocniczość

Obecnie trudna do przewidzenia.

### Proporcjonalność

Obecnie trudna do przewidzenia.

### Zgodność z innymi przepisami UE

Obowiązek zapewniania ochrony ogranicza swobodę zawierania umów, która stanowi element wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 Karty Praw Podstawowych UE), w związku z czym ostateczny kształt regulacji musi mieć charakter proporcjonalny.

## WNIOSKI

Wypłacanie przez rząd odszkodowań za uszkodzenia budynków spowodowane klęskami nie jest dobrym pomysłem na radzenie sobie ze skutkami katastrof w przyszłości. Oznacza on konieczność wypłacania olbrzymich dotacji właścicielom poszczególnych budynków, co sprawi, że będą oni rezygnować z korzystania z odpowiedniej ochrony ubezpieczeniowej („ryzyko nadużycia”). Komisja słusznie podkreśla zalety uzależniania kosztu ubezpieczenia od poziomu ryzyka. Ze stawek zryczałtowanych należy zrezygnować. Odrzucony powinien być również pomysł wprowadzenia ubezpieczeń obowiązkowych, ponieważ w rzeczywistości nie powodują one bardziej odpowiedzialnych zachowań konsumentów. Łączona sprzedaż ubezpieczeń nie powinna być obowiązkowa, ponieważ ogranicza klientowi swobodę wyboru i często staje się okazją do subsydiowania skrośnego. Pomysł wprowadzenia ubezpieczeń od odpowiedzialności w przypadku przedsiębiorstw przemysłowych i wykorzystujących złoża podmorskie jest słuszny.

---

**Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP)** jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

**Fundacja FOR** jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)