



Granskning av grönbok om försäkring mot katastrofer

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens grönbok om försäkring mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor, KOM(2013) 213 slutlig. Upplysningar har inhämtats genom Regeringskansliets faktapromemoria 2012/13:FPM106. Utskottet välkomnar att kommissionen nu utreder förutsättningarna för hur en mer robust försäkringslösning kan åstadkommas och om detta är angeläget på EU-nivå. Utskottet delar regeringens bedömning att effekterna på gällande svenska regler kan bedömas först då åtgärderna ytterligare har bearbetats och konkretiserats.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Grönbokens huvudsakliga innehåll	4
En sammanfattning av Regeringskansliets faktapromemoria	6
Utskottets granskning	8
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Försäkring mot katastrofer

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 4 juni 2013

På försvarsutskottets vägnar

Peter Hultqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Hultqvist (S), Hans Wallmark (M), Annicka Engblom (M), Anders Hansson (M), Kent Härstedt (S), Allan Widman (FP), Clas-Göran Carlsson (S), Staffan Danielsson (C), Anna-Lena Sörenson (S), Johan Forssell (M), Mikael Oscarsson (KD), Mikael Jansson (SD), Torbjörn Björlund (V), Stefan Caplan (M), Eva Sonidsson (S) och Valter Mutt (MP).

Redogörelse för ärendet

Utskottet granskar Europeiska kommissionens grönbok om försäkring mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor KOM(2013) 213 slutlig.

Ärendet och dess beredning

Regeringskansliet har redovisat sina överväganden och den svenska ståndpunkten i ärendet i en faktapromemoria daterad den 27 maj 2013.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Europeiska unionen är, i likhet med många andra regioner i världen, sårbar för nästan alla typer av naturkatastrofer. Katastrofer orsakar inte bara förluster av människoliv utan även skador till ett värde av miljontals euro varje år, vilket drabbar den ekonomiska stabiliteten och tillväxten. Katastrofer kan få gränsöverskridande följder och potentiellt hota stora områden i grannländer. Även i de fall där kostnaderna för stora olyckor är koncentrerade lokalt kan medlemsstater, om kostnaderna är otillräckligt täckta av försäkringar, drabbas av stora ekonomiska belastningar som kan leda till interna och externa obalanser. Detta är därför en viktig fråga för unionens alla medborgare, företag och offentliga förvaltningar.

Rådet uppmanade 2010 kommissionen att utvärdera och rapportera om möjligheten för EU att underlätta och stödja ett utökat skydd genom lämplig riskförsäkring vid katastrofer och finansiella marknader för risköverföring samt genom regional poolning av försäkringar, när det gäller kunskapsöverföring, samarbete eller såddfinansiering.

Denna grönbok, som behandlar ett antal frågor som rör tillgången till en lämplig försäkring mot katastrofer, kompletterar meddelandet med titeln En EU-strategi för anpassning till klimatförändringarna. Grönbokens syfte är att öka kunskapen om ämnet och bedöma huruvida åtgärder på EU-nivå vore lämpliga eller motiverade för att förbättra marknaden för försäkring mot katastrofer i Europeiska unionen. Denna process kommer mer allmänt att utöka kunskapsbasen och bidra till att främja försäkringar som ett katastrofhanteringsinstrument och på så sätt främja en övergång till en allmän kultur av förebyggande och lindring av olycksrisker samt tillföra ytterligare uppgifter och information.

I och med klimatförändringarna kommer försäkringar också att behöva täcka allt fler ofta förekommande och intensiva händelser. Förändringar med avseende på klimat, demografi och befolkningskoncentrationer, tillväxt i katastrofexponerade områden och allt högre tillgångs- och fastighets-

värden ökar exponeringen och sårbarheten hos de ekonomiska tillgångarna och förlusternas allvarsgrad. På kort sikt kanske inte inverkan av klimatförändringarna på försäkringar blir särskilt påtaglig, men på längre sikt kan klimatförändringarna inverka på tillgången till och prisöverkomligheten hos försäkringar, särskilt inom sektorer eller områden där försäkringar inte har varit brukliga.

Försäkringar har en särskild betydelse; de förebygger inte förluster av människoliv eller tillgångar utan bidrar till att minska den ekonomiska inverkan av och underlättar återhämtningen efter katastrofer. Väl utformade försäkringspolicier kan också fungera som ett marknadsbaserat instrument som avskräcker från riskfyllt beteende och främjar riskmedvetenhet samt allmänna skyddsåtgärder mot olyckor i alla ekonomiska och finansiella beslut.

Konsumenterna kanske inte är benägna att försäkra sig mot risker som det är osannolikt att de kommer att drabbas av. Personer och företag underskattar ofta den verkliga risk som en katastrof kan innebära för dem (riskblindhet) och är inte tillräckligt förberedda för de ekonomiska följderna. Dessa personer och företag är därför beroende av sociala nätverk eller stöd från regeringen.

En annan fråga skulle kunna vara moturval, dvs. fenomenet i samband med försäkringar där grupper med personer som anser att deras risk är högre köper försäkringar i större utsträckning, medan personer som anser att deras risk är mindre inte anser det vara nödvändigt att köpa försäkringar. Moturval är särskilt problematiskt vid försäkring mot katastrofer. Om endast personer med hög riskexponering köper försäkringar blir premierna oförsvarligt dyra, och poolen blir för liten för att kunna hantera katastrofer eftersom det inte finns någon buffert från personer i poolen som inte drabbats.

Obligatorisk försäkring mot katastrofer skulle kunna avhjälpa dessa problem. Det skulle leda till en hög marknadspenetration och ett stort antal försäkrade personer, vilket underlättar riskspridningen och minskar de administrativa kostnaderna per försäkringsavtal samtidigt som behovet av statligt stöd i efterhand begränsas.

De offentliga myndigheterna kan delta som försäkringsgivare eller kan sponsra statligt föreskrivna försäkringspooler för katastrofer. Sådana försäkringsprogram kan minska de politiska påtryckningarna att avsätta betydande statliga resurser efter naturkatastrofer. Ramarna måste dock förhindra problemet med moraliska risker, eftersom försäkringstagarna t.ex. kan uppmuntras till ett mer riskfyllt beteende när de vet att det omfattas av statliga resurser, oavsett om de ordnat ett eget skydd på förhand eller inte.

Regeringarna kan fungera som återförsäkringsgivare genom att ta på sig risker över en viss katastrofskadenivå, dvs. överskadeåterförsäkring. Denna metod kombinerar regeringens potentiella riskspridningskapacitet och marknadens förmåga att tillämpa försäkringsprinciper samt använda sin admi-

nistrativa kapacitet, dvs. insamling av premier, marknadsföring och skadereglering. Statliga program kan därför ge skydd på de högsta risknivåerna, medan den privata marknaden behåller en del av eller alla lägre risknivåer.

Kommissionen inbjuder aktörerna att lämna synpunkter på alla frågor som behandlas i denna grönbok och att besvara dessa. Mot bakgrund av resultatet av detta samråd kommer kommissionen att besluta om vilka åtgärder som vore mest effektiva när det gäller att hantera de frågor som behandlas i grönboken, däribland lagstiftningsåtgärder i förekommande fall.

En sammanfattning av Regeringskansliets faktapromemoria

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) överlämnade den 27 maj 2013 faktapromemoria 2012/13:FPM106 till riksdagen.

Ett av förslagen i EU-strategin för anpassning till klimatförändringarna syftar till att främja försäkringar och andra finansiella produkter för klimat-hållbara investeringar och affärsbeslut. En grönbok har lagts fram om försäkringsskydd mot naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan. Den är ett första steg för att öka kunskapen om ämnet och bedöma huruvida det är lämpligt att vidta åtgärder på EU-nivå för att förbättra marknaden för försäkring mot katastrofer i Europeiska unionen.

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

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

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

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

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

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

Kommissionens förslag analyseras för närvarande av regeringen och av berörda myndigheter. Preliminärt kan följande ståndpunkter presenteras. Regeringen välkomnar generellt EU:s strategi för klimatanpassning. Liksom kommissionen anser regeringen att det finns ett behov av att genomföra åtgärder både i utsläppsminskande och klimatanpassande syfte. Grönboken bedöms av regeringen inte medföra några ökade kostnader.

Utskottets granskning

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

Grönboken av den 16 april 2013 är ett första steg för att uppmantra försäkringsgivare att förbättra det sätt på vilket de bidrar till att hantera klimatriskerna. Kommissionens mål är att öka marknadspenetrationen av naturkatastrofförsäkringar och att frigöra försäkringsprissättningens och andra finansiella produkters fulla kraft för att förebygga och begränsa risker och säkerställa att de olika investeringarna och affärsbesluten är klimat-hållbara på lång sikt.

Utskottet konstaterar inledningsvis att grönboken spänner över en rad politikområden, av vilka flera ligger utanför utskottets beredningsområde. Utskottets granskning begränsar sig därför i huvudsak till överväganden inom områdena skydd mot olyckor och naturkatastrofer och ekonomisk ersättning vid sådana. De försäkringstekniska alternativen lämnar utskottet därhän.

Riksdagen har under en lång rad av år behandlat förslag som rör naturkatastrofer och ekonomiska ersättningar, i bl.a. följande betänkanden:

- 2010/11:FöU2 Samhällets krisberedskap
- 2009/10:FöU2 Naturolyckor och katastroffond
- 2007/08:FöU8 Naturkatastroffond m.m.
- 2006/07:FöU4 Krishantering och skydd mot olyckor
- 2005/06:FiU1 Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna
- 2004/05:FöU8 Åtgärder och ersättningar i samband med naturkatastrofer
- 2003/04:FöU2 Ny räddningstjänstlagstiftning m.m.
- 2001/02:FöU2 Naturkatastrofer m.m.

Riksdagen avsätter årligen medel på statsbudgeten för att förebygga naturolyckor och för att finansiera vissa ersättningar till följd av kostnader vid extraordinära räddningstjänstinsatser.

Inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförs följande anslag:

- 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordsked och andra naturolyckor
- 2:3 Ersättning för räddningstjänst m.m.

I Klimat- och sårbarhetsutredningens slutbetänkande Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter (SOU 2007:60) – som överlämnades i oktober 2007 – framhåller utredningen att försäkring av egendom och ekonomisk verksamhet i Sverige i allmänhet har lämnats till den privata

försäkringsmarknaden. Näringsidkare har ansvar för sin egen verksamhet, liksom hushållen för sin egendom. När stora katastrofer med svåra skadeverkningar inträffar, som vid stormen Gudrun 2005, har det emellertid hänt att staten gått in med stöd till bl.a. skogsägare och jordbrukare. Detta förfarande har kritiserats för att minska incitamenten att försäkra egendom. Utredningen bedömer att det i dag finns vissa brister i försäkringsskyddet mot naturolyckor. De brister i försäkringsskyddet som finns motiverar, enligt utredningen, dock inte ett särskilt statligt stöd vid naturskador. De luckor som finns vad gäller försäkringar för naturskador bedöms vara av en art som kan hanteras av privata försäkringsbolag. Det privata försäkringsskyddet bör enligt utredningens mening dock utvecklas vad gäller skador på grund av naturolyckor.

Finansutskottet behandlade i betänkande 2005/06:FiU1 en motion om en katastroffond i statsbudgeten. Finansutskottet var då tveksamt till lösningar som innebär att fonder för speciella ändamål byggs upp vid sidan av statsbudgeten. Principen i budgetlagen, en princip som har stor betydelse för den övergripande budgetdisciplinen och för riksdagens möjligheter att följa och kontrollera budgetutvecklingen, är att statsbudgeten ska vara heltäckande och omfatta allt som påverkar statens lånebehov. Fonder av det slag som motionären föreslår riskerar att skapa betydande problem både vad gäller budgetdisciplinen och riksdagens finansmakt.

Finansutskottet behandlade i betänkande 2008/09:FiU33 en motion om införande av ett försäkringssystem för att hantera större naturkatastrofer. Utskottet avstyrkte motionen med hänvisning till att det i nuläget inte finns några hinder mot privata försäkringslösningar på områden som skulle kunna omfattas av en naturskadefond och att det därför inte finns några starka skäl för att införa statliga lösningar.

Regeringen tillsatte en utredning den 21 februari 2007 (dnr Fö2007/408/CIV) som skulle se över systemet för statlig ersättning till kommunerna i samband med stora olyckor och katastrofer. I uppdraget ingick också att se över situationer i de fall Sverige får internationellt stöd och hjälp. Utredningen redovisade den 19 december 2007 sitt arbete i skrivelsen Ersättningsystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer m.m. (Ds 2007:51). Skrivelsen har remissbehandlats.

I budgetpropositionen för 2013 gör regeringen bedömningen att det inte finns skäl att ändra på den ekonomiska ansvarsfördelningen mellan staten och kommuner vid katastrofer och större olyckor. När det gäller räddningsinsatser som medfört betydande kostnader och som överstiger en viss självrisk har kommuner möjlighet att söka och få ersättning av staten för insatsen från anslaget 2:3 Ersättning för räddningstjänst m.m.

Regler om ansvar och ersättning för radiologiska skador finns i atomansvarighetslagen (1968:45). Under våren 2010 antog riksdagen en ny lag (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor som ska ersätta 1968 års atomansvarighetslag. Ansvaret enligt den nya lagen ska

liksom tidigare vara strikt. Ett obegränsat ansvar för innehavare av svenska kärntekniska anläggningar har införts. Innehavare av t.ex. kärnkraftsreaktorer ska finansiera skadeståndsansvaret upp till 1 200 miljoner euro (ca 12 miljarder kronor). Finansieringen ska ske genom att en ansvarsförsäkring tecknas eller genom att annan ekonomisk säkerhet ställs som vid varje tidpunkt täcker ersättningsansvaret upp till det angivna beloppet. Liksom tidigare ska staten betala ersättning till en skadelidande som har rätt till ersättning enligt lagen om ersättningen inte kan fås från en ansvarig anläggningshavares säkerhet. Statens sammanlagda ersättningsansvar för varje radiologisk olycka uppgår till 1 200 miljoner euro. Ansvaret gäller upp till detta belopp även när en ansvarig anläggningshavares skyldighet att säkerställa ersättning är begränsad till ett lägre belopp. Vidare ska staten tillsammans med andra konventionsstater betala ytterligare ersättning till skadelidande med högst 300 miljoner euro. Statens återkravs rätt gentemot anläggningshavare är obegränsad.

Utskottet har vid upprepade tillfällen framhållit betydelsen av det skadeförebyggande arbetet i syfte att minska skadorna vid bl.a. naturkatastrofer. Utskottet anser att det är viktigt att incitamenten för sådana insatser stimuleras och inte elimineras. Det är därför angeläget att förebyggande åtgärder vidtas av bl.a. markägare, företag, försäkringsbolag och myndigheter.

Utskottet vill avslutningsvis peka på att riksdagen kan anvisa ytterligare medel på statsbudgeten – om ersättningsbehovet är synnerligen omfattande eller ömmande – om anslaget för detta ändamål skulle visa sig otillräckligt.

Utskottet välkomnar att kommissionen nu utreder förutsättningarna för hur en mer robust försäkringslösning kan åstadkommas och om detta är angeläget att ordna på EU-nivå. Utskottet delar regeringens bedömning att effekterna på gällande svenska regler kan bedömas först då åtgärderna ytterligare har bearbetats och konkretiserats. Om grönboken leder till ett EU-rättsligt instrument, kan det komma att medföra särskild lagstiftning om försäkringar mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Kommissionens grönbok om försäkring mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor, KOM(2013) 213 slutlig.