



NOTAT

Finanstilsynet

26. marts 2008

J.nr. 105-0002
HF/VOE

Høringsnotat – Forslag til lov om en terrorforsikringsordning på skadesforsikringsområdet

1. Indledning

Forslag til lov om en terrorforsikringsordning på skadesforsikringsområdet har nu været i høring.

Lovforslaget har været sendt i høring hos 99 myndigheder og organisationer. Finanstilsynet har modtaget 40 høringssvar, hvoraf 9 har haft bemærkninger til forslaget.

2. Generelle bemærkninger

Dansk Industri støtter den foreslåede terrorforsikringsordning, herunder udkast til lovforslag og Forsikring & Pension finder det positivt, at regeringen med lovudkastet vil følge anbefalingen fra arbejdsgruppen om terrorforsikring under Økonomi- og Erhvervsministeriet om at etablere en terrorforsikringsordning for det såkaldte propertyforsikringsområde (bygninger og løsøre mv.).

Arbejdsskade/samlet lovpakke

Af lovforslagets bemærkninger fremgår, at regeringen har valgt at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal se nærmere på terrordækningen på arbejdsskedeforsikringsområdet.

Forsikring & Pension mener, at lovforslaget først bør fremsættes, når der er fundet en løsning på området for arbejdsskedeforsikring, således at der kan fremsættes en samlet lovpakke på dette område, som løser terrorforsikringsproblemerne i skadesforsikring.

Dansk Industri er tilfreds med, at regeringen har besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe med henblik på at skabe klarhed om terrordækningen på området for arbejdsskedeforsikring og Trafikstyrelsen finder, at ordnin-

gen også skal omfatte forsikringer, der dækker personale i henhold til arbejdsskedeforsikringsloven.

Kommentar:

Med rapporten fra arbejdsgruppen om terrorforsikring i Danmark er terrordækningen på propertyområdet (bygninger og løsøre mv.) fuldt analyseret og problemerne afdækket.

Da rapporten viser, at der er behov for yderligere analyser for at afdække behovet for terrorforsikring på arbejdsskedeforsikringsområdet, har regeringen besluttet at nedsætte en ny arbejdsgruppe under Beskæftigelsesministeriet, der forventes at afslutte sit arbejde i 2. halvdel af 2008.

En afventning af den nye arbejdsgruppes rapport vil forsinke processen på propertyområdet, hvor der allerede eksisterer en løsning, unødigt, og lovforslaget fremsættes derfor som planlagt.

Kunders fravalg / tilvalg

Foreningen af forretningsførere for udenlandske forsikringsselskaber har rejst spørgsmål om, hvorvidt kunden må fravælge dækning i henhold til den foreslåede ordning.

Kommentar:

Lovforslaget indeholder ikke regler om kunders fravalg/tilvalg af terrordækning, men omhandler alene forsikringsselskabernes dækning.

3. Konkrete bemærkninger

Til § 1 – Medlemskab af ordningen

Det foreslås, at direkte tegnende forsikringsselskaber med tilladelse fra Finanstilsynet (dvs. danske forsikringsselskaber og filialer af forsikringsselskaber fra 3. lande), som tegner forsikringer som dækker NBCR-risici på bygninger og løsøre og dermed tilknyttet driftstab, samt motorkasko og søkasko er forpligtet til at være medlemmer af terrorforsikringsordningen. Skadesforsikringsselskaber fra EU-/EØS-lande, som er anmeldt til at tegne de pågældende typer forsikringer i Danmark, kan frivilligt tilslutte sig ordningen.

Forsikring & Pension mener, at i det omfang der skal betales risikopræmie til staten, skal medlemskab være obligatorisk for alle selskaber, såvel danske selskaber som selskaber fra andre EU-/EØS-lande, der tegner forsikring i Danmark. Forsikring & Pension gør samtidig opmærksom på, at der ikke er fuld tilslutning i branchen til, at det skal være obligatorisk for

selskaberne at deltage i ordningen, uanset om der er tale om danske eller udenlandske selskaber.

Danmarks Rederiforening finder, at det forhold, at ordningen alene dækker direkte tegnende forsikringsselskaber, der har fået tilladelse af Finanstilsynet, medfører en konkurrencemæssig skævvridning, som i høj grad vil ramme rederisektoren, da en stor del af den danske handelsflåde er kaskoforsikret udenfor Danmark.

Kommentar:

Hensigten med bestemmelsen er at sikre de danske forsikringsselskabers fortsatte beståen og ikke efterlade dem med utilstrækkeligt kapitalberedskab til skade for såvel samfundet som forsikringstagerne. Derfor må ordningen være obligatorisk for de skadesforsikringsselskaber, som har fået tilladelse af Finanstilsynet. Formålet med ordningen er ikke at sikre udenlandske forsikringsselskaber. Af hensyn til EU-konkurrenceregler giver forslaget dog mulighed for, at selskaber fra andre EU-/EØS-lande, der er anmeldt til skadesforsikringsvirksomhed i Danmark, kan vælge at tilslutte sig ordningen.

Forslaget opretholdes derfor i sin nuværende form.

Til § 2 - Dækningsområde

Det forslås, at terrorforsikringsordningen omfatter forsikringer, der dækker nukleare, biologiske, kemiske og radioaktive (kaldet NBCR) terrorrisici på bygninger og løsøre og dermed tilknyttet driftstab, samt motorkasko og søkasko.

Danmarks Rederiforening finder det problematisk, at arbejdsgruppens kommissorium var begrænset til at se på de problemer, det kunne volde her i landet tegnende forsikringsselskaber at afdække terrorskader, mens der ikke skulle ses på forsikringstagernes eventuelle problemer som følge af terrorisme, herunder forsikringstagernes ansvarsdækning. Dette problem burde være omfattet af lovforslaget. Søfartsstyrelsen er enig i dette synspunkt.

Danmarks Rederiforening finder, at ordningen indeholder en arbitrær afgrænsning, idet den kun omfatter skibe, der befinder sig i Danmark, når skaden sker. Kun en lille del af den danske handelsflåde vil så være omfattet af ordningen, da hovedparten er beskæftiget i trafik mellem tredjelande.

Trafikstyrelsen finder, at ordningen ikke skal være begrænset til at omfatte forsikringer, der dækker NBCR-terrorrisici, men skal dække terrorrisici i det hele taget, og finder i øvrigt, at det burde have været undersøgt, om

det havde været hensigtsmæssigt, at lokomotiver, togvogne mv. også var omfattet af ordningen.

Forsikring & Pension har vanskeligt ved at se behovet for, at kaskoforsikring af skibe skal omfattes af ordningen, idet NBCR-terror typisk er undtaget på søkaskoforsikringer.

Kommentar:

Arbejdsgruppens opgave ifølge kommissoriet var primært at finde en løsning på de vanskeligheder, som de danske forsikringsselskaber efter 11. september 2001 har haft med at afdække visse former for terrorrisici gennem køb af genforsikring hos internationale genforsikringsselskaber. Arbejdsgruppens undersøgelser viste, at forsikringsselskaberne kun i begrænset omfang kan forsikre sig mod terrorangreb, hvor der anvendes nukleare, biologiske, kemiske eller radioaktive (NBCR) våben. Dermed vil et meget stort terrorangreb med NBCR-våben kunne føre til, at store dele af forsikringsbranchen får økonomiske problemer, hvilket kan have store konsekvenser for forsikringstagerne og samfundet.

Formålet med lovforslaget er derfor at understøtte markedet for skadesforsikring ved at spænde et sikkerhedsnet ud i form af en statslig garanti for at sikre borgere og virksomheder bedre mod økonomiske tab i tilfælde af større NBCR-terrorangreb.

Ordningen omfatter ikke terrorangreb med konventionelle sprængstoffer, da arbejdsgruppens analyser viser, at det ikke generelt er vanskeligt eller umuligt for de danske skadesforsikringsselskaber at købe genforsikring i forhold til konventionelle sprængstoffer, hvorfor forsikringsbranchen ikke i tilfælde af konventionelle angreb vil være økonomisk truet.

Tilsvarende vurderes terrorangreb, som sker uden for Danmark, ikke at true den danske forsikringsbranches eksistens økonomisk.

Såfremt NBCR-terror i fremtiden i højere grad dækkes på forsikringstageres søkaskoforsikringer vil disse automatisk blive omfattet af ordningen på linje med bilkasko.

Forslaget om, at ordningen kun skal omfatte NBCR-terrorskader, og at det forsikrede skal befinde sig i Danmark, når skaden sker, opretholdes i sin nuværende form. Dog inkluderes kaskoforsikringer på lokomotiver og togvogne i ordningen på linje med motor- og søkasko.

Til § 3 – Bidragspligt, selvbehold, "juridisk enhed" og terrorforsikringsråd

Til stk. 1, 2, 8 og 9 – Årlig risikopræmie på 0,15 pct. og statsstøtte

Det foreslås, at medlemmerne af terrorforsikringsordningen skal betale en årlig risikopræmie på 0,15 pct. af genforsikringsgarantien på 15 mia. kr. til staten. Det udgør årligt 22,5 mio. kr.

Forsikring & Pension har vanskeligt ved at se begrundelsen for, at selskaberne skal betale nævnte risikopræmie til staten for at få stillet garantien til rådighed, da staten ifølge Forsikring & Pension ikke løber nogen reel økonomisk risiko i ordningen, fordi pengene skal betales tilbage af forsikringstagerne. Garantien i ordningen er derfor ikke sammenlignelig med andre garantier, som staten yder, f.eks. A/S Øresundsforbindelsen, og hvor der betales en provision på 0,15 pct.

Forsikring & Pension har vanskeligt ved at se, at der skulle være tale om statsstøtte i modellen. Hvis dette alligevel skulle være tilfældet, mener Forsikring & Pension, at man vil kunne undgå en statsstøtteproblematik ved at foretage en mindre justering af statsgarantimodellen. I den justerede model hæfter staten direkte over for forsikringstagerne, hvorimod i lovudkastets model hæfter forsikringsselskaberne, men med en statsgaranti i ryggen (dvs. staten hæfter i forhold til selskaberne). Denne model indebærer ifølge Forsikring & Pension, at det skal skrives ind i forsikringskontrakterne, at forsikringsdækningen er begrænset i forhold til NBCR-terrorskader, i det omfang skaderne er dækket af den etablerede statslige forsikringsordning.

Foreningen af forretningsførere for udenlandske forsikringsselskaber finder, at forslaget er uklart med hensyn til fordelingen af den årlige risikopræmie mellem selskaberne.

Danske Maritime finder ikke, at man bør oprette en ny tvungen ordning, hvor der tvangsmæssigt opkræves en præmie, der kan justeres uden medvirken eller accept fra de virksomheder (eller personer), der skal betale præmien. Danske Maritime konstaterer desuden, at den årlige risikopræmie betales af forsikringsselskaber, der udbyder den nævnte type forsikring og vil således skulle dækkes af samtlige forsikringstager i disse selskaber, også de, hvis forsikringer ikke dækker den pågældende type tab.

Kommentar:

Forsikringsselskaberne får stillet en genforsikringsgaranti til rådighed fra staten, som medfører, at de i videre omfang end ellers kan tegne forsikringer med NBCR-dækning. Det indebærer en gevinst for selskaberne.

Denne gevinst vil kunne stille selskaberne bedre i konkurrencen på andre, fx udenlandske, markeder. Det er derfor vurderingen i arbejdsgruppen overordnet og regeringens statsstøttesekretariat, at ordningen indeholder statsstøtte og vil skulle anmeldes til EU-Kommissionen.

Præmien på 0,15 pct. i forhold til den statslige genforsikringsgaranti vil være et element, der kan bidrage til at minimere de fordele, som forsikringsselskaberne vil få med ordningen.

Forsikring og Pensions alternative model har ikke været genstand for behandling i arbejdsgruppen, men den vurderes ikke umiddelbart af statsstøttesekretariatet at ændre på det forhold, at selskaberne får en konkurrencefordel.

Spørgsmålet om konkurrencefordelen og statsstøtteaspektet vurderes endvidere at være uafhængig af, om en udløst garanti betales tilbage.

Den samlede risikopræmiebetaling består af 0,15 pct. af den statslige genforsikringsgaranti på 15 mia. kr. Der er ikke i lovforslaget specificeret, hvem der skal betale hvor meget, idet fordelingen af den årlige risikopræmie fastlægges af medlemmerne af den i lovforslaget § 3, stk. 3, nævnte "juridiske enhed".

Udgangspunktet i forslaget er, at præmien ligger fast (0,15 pct. af genforsikringsgarantien) og kun kan ændres, hvis EU-Kommissionen vurderer, at der skal lægges en anden præmie til grund. Det enkelte forsikringsselskab bestemmer selv, hvorledes finansieringen af risikopræmien skal ske.

Det præciseres i bemærkningerne til lovforslaget, at præmien på 0,15 pct. som udgangspunkt er fast og kun ændres, hvis EU-Kommissionen vurderer, at der skal lægges en anden præmie til grund.

Til stk. 3 – Den "juridiske enhed"

Det foreslås, at medlemmerne i terrorforsikringsordningen organiserer sig i en fælles "juridisk enhed", som skal administrere præmiebetaling til den danske stat, skadesudbetalinger til medlemmerne samt tilbagebetaling til den danske stat.

Rigsrevisionen fastslår, at præmiebetalinger til staten og den statslige forsikringsgaranti er omfattet af Rigsrevisorlovens § 4, stk. 1, nr. 2 om regnskabs gennemgang efter Rigsrevisorlovens § 6 og anbefaler derfor, at der i lovforslaget eller i andre retsforskrifter fastsættes bestemmelser om den "juridiske enheds" aflæggelse af regnskab og revision af præmiebetalin-

gerne til staten og den statslige forsikringsgaranti mv. En forudsætning herfor vil være, at der i lovforslaget indføres en bemyndigelse til ministeren til at kunne fastsætte nærmere regler for den "juridiske enhed" om administration, regnskab og revision m.m.

Kommentar

Rigsrevisionens forslag indarbejdes således, at der indsættes en bemyndigelse til ministeren til at fastsætte nærmere regler for den "juridiske enhed" om aflæggelse af regnskab, revision mv.

Til stk. 5 – Selvbehold

Det foreslås, at størrelsen af den årligt fastsatte grænse for hvornår genforsikringsgarantien træder i kraft fastsættes af økonomi- og erhvervsministeren efter indstilling fra Terrorforsikringsrådet. Beløb under denne grænse skal branchen selv dække (branchens selvbehold). Grænsen fastsættes ud fra to kriterier. For det første den aktuelle størrelse af det internationale genforsikringsmarked for NBCR-terrorrisici. For det andet en vurdering af hvor store terrorkader branchen selv kan bære, før der opstår solvensproblemer for branchen.

Forsikring & Pension finder, at kun den del af branchens selvbehold, som udgøres af genforsikring, bør fastsættes på basis af en årlig vurdering. Branchens selvbehold bør i loven fastsættes som et fast beløb, der ikke inddrages i den årlige vurdering, og Forsikring & Pension foreslår på den baggrund, at selvbeholdet eksklusive genforsikring fastsættes til 2 mia. kr.

Foreningen af forretningsførere for udenlandske forsikringsselskaber finder, at forslaget er uklart med hensyn til fordeling af selvbeholdet.

Kommentar:

Størrelsen af selvbeholdet (selvrisikoen) revurderes og fastlægges årligt. Ved den årlige vurdering af beløbsgrænsen skal inddrages den aktuelle størrelse af det internationale genforsikringsmarked for NBCR-terrorrisici omfattet af ordningen og andre markedsmæssige muligheder for afdækning af sådanne NBCR-terrorrisici.

Desuden skal grænsen vurderes på baggrund af branchens samlede solvenssituation. Det betyder i praksis, at der skal foretages en vurdering af, hvor store terrorkader branchen selv kan bære, før der opstår solvensproblemer for branchen.

Formålet med ordningen er at understøtte branchens økonomiske overlevelse og dermed sikre borgere og virksomheder bedre mod økonomiske tab. Ved både at inddrage genforsikringsmarkedet og solvenssituationen i

de årlige aktuelle vurderinger sikres, at der løbende tages højde for, at ordningen netop opfylder sit formål og sætter ind, hvor branchen er truet på sin solvens.

Fordelingen af selvbeholdet på selskaber er ikke specificeret, idet fordelingen af selvbeholdet fastlægges af medlemmerne af den i lovforslaget nævnte "juridiske enhed".

Bestemmelsen om, at størrelsen af selvbeholdet revurderes og fastsættes årligt, opretholdes.

Til stk. 6 – Terrorforsikringsrådet

Det foreslås, at der nedsættes et terrorforsikringsråd, der består af repræsentanter fra Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansstilsynet samt Forsikring & Pension.

Danmarks Rederiforening finder det påkrævet, at også forsikringstagersiden bliver repræsenteret i Terrorforsikringsrådet.

Forsikring & Pension foreslår, at den etablerede "juridiske enhed", dvs. medlemmerne i ordningen, skal repræsenteres i Terrorforsikringsrådet i stedet for Forsikring & Pension.

Kommentar:

Terrorforsikringsrådets primære opgave er at bedømme grænsen for selvbeholdet i ordningen ud fra en vurdering af solvenssituationen og de aktuelle genforsikringsmuligheder. Ved at lade den etablerede "juridiske enhed" repræsentere medlemmerne frem for Forsikring og Pension vurderes sammensætningen af Terrorforsikringsrådet at afspejle den nødvendige ekspertise.

Bestemmelsen ændres således, at den "juridiske enhed" erstatter Forsikring & Pension i Terrorforsikringsrådet.

Til § 6 og § 7 - Tilbagebetaling

Det foreslås, at alle fremtidige forsikringstagere som har forsikringer, der dækker bygninger og løsøre og dermed tilknyttet driftstab, samt motorkasko og søkasko, skal medvirke til tilbagebetaling af udbetalte beløb fra den statslige genforsikringsgaranti.

Danmarks Rederiforening finder, at tilbagebetalingsordningen bør udformes således, at den alene omfatter policer, der har NBCR-dækning.

Samtidig finder man det afgørende, at det præciseres i lovens bemærkninger, at tilbagebetaling ikke vedrører den del af præmien på skibspolicer, som omfatter udenlandsk registreret tonnage.

Dansk Maritime bemærker, at tilbagebetalingskravet imod de forsikringstagere, der i givet fald må acceptere en 5 pct. forhøjelse af deres præmier, rettes så vidt det kan ses imod alle forsikringstagere, hvis forsikringer dækker den pågældende type tab.

Forbrugerrådet angiver, at det må være en forudsætning at forbrugernes betalingsforpligtelse/tilbagebetalingspligt ikke er "livsvarig" men løber i en årrække, indtil staten har fået tilbagebetalt den ydede garanti.

Kommentar:

Tilbagebetalingen omfatter samtlige forsikringstagere, der har tegnet de pågældende forsikringer vedrørende bygninger mv., og ikke kun forsikringstagere med policer med NBCR-dækning. Tilbagebetalingen omfatter endvidere samtlige forsikringstagere uanset i hvilket forsikringssselskab forsikringen er tegnet, (dvs. selskaber med tilladelse fra Finanstilsynet og selskaber fra EU-/EØS-lande, som er anmeldt til Finanstilsynet til den pågældende type forsikringer), så længe det forsikrede er beliggende eller registreret i Danmark.

Hermed er der ikke incitament for forsikringstagerne til at skifte til et forsikringssselskab, der ikke er med i ordningen og der sikres fortsat ens konkurrencevilkår.

Det fremgår af bemærkningerne, at det er vurderingen, at en udbetaling fra staten på 15 mia. kr. højst vil tage 15 år at tilbagebetale.

Forslaget om, at alle forsikringstagere med de pågældende typer forsikringer skal medvirke til tilbagebetalingen, opretholdes.