

Statslig terrorforsikringsordning på vej i Danmark

af Kasper Andersen



Kasper Andersen
kan@forsikringogpension.dk

Den danske regering har fremsat lovforslag om en statslig terrorforsikringsordning for skadesforsikring. Ordningen skal forhindre, at store dele af forsikringsbranchen går konkurs som følge af en stor terrorbegivenhed i Danmark. Forsikringsbranchen i Danmark bakker i store træk op om den foreslåede ordning, som alene omfatter property-forsikringer. Branchen har dog peget på, at ordningen kun kan opfylde sit formål, hvis der samtidig gennemføres en løsning for arbejdsskade-forsikring.

Den danske regering har den 27. marts i år fremsat lovforslag om etablering af en statslig terrorforsikringsordning for skadesforsikring. Lovforslaget skal efter planen færdigbehandles i Folketinget inden sommerferien, og hvis det vedtages, kan en ordning muligvis sættes i kraft inden udgangen af 2008.

Forslaget indebærer, at staten stiller en økonomisk „garanti“ til forsikringsselskaberne i forhold til dækningen af forsikringsskader, som skyldes såkaldt NBCR-terror, dvs. hvor terrorister anvender nukleare, biologiske, kemiske eller radiologiske våben. Garantien dækker kun den del af de samlede skader, som ligger over et vist beløb på årsbasis, formentlig omkring 5-6 mia. danske kroner (ca. 700 mio. Euro). Kun skader på de såkaldte propertyforsikringer er omfattet.

Lovforslaget er det foreløbige resultat af flere års forhandlinger mellem myndighederne og forsikringsbranchen om en statslig terrorforsikringsordning i Danmark.

I. Baggrunden for lovforslaget

Lovforslaget sigter dybest set på at afbøde virkningerne af den situation, som opstod i genforsikringsmarkederne efter terrorangrebene i USA den 11. september 2001. Siden da har det været vanskeligt for forsikringsselskaberne at genforsikre deres terrorrisici, fordi

Kasper Andersen er cheffkonsulent i Forsikring & Pension.

genforsikringsselskaberne har indført klausuler for terrorrisici i de fleste genforsikringskontrakter. Der er ingen udsigt til en markant forbedring af denne situation i de kommende år.

Udviklingen i genforsikringsmarkederne betyder reelt, at skadesforsikringsselskaberne i Danmark (på linje med selskaberne i mange andre lande) står med en stor udækket risiko. Terror er nemlig typisk ikke undtaget på de direkte policer i Danmark (bortset fra store bygninger o.lign.), og dermed antages risikoen at være dækket. Det gælder stort set alle skadesforsikringsområder, måske bortset fra arbejdsskadeforsikring, hvilket er uddybet nedenfor.

Forsikring & Pension har opstillet nogle scenarier for mulige terrorhændelser i Danmark. Scenarierne er udarbejdet med hjælp fra Center for Biologisk Beredskab på Statens Seruminstitut. Vi har også beregnet, hvor store erstatninger forsikringsselskaberne vil skulle bære i de enkelte scenarier på både tings- og personforsikring.

Scenarierne viser, at det i værste fald *kan* gå meget galt. Især hvis terrorister anvender biologiske eller kemiske våben, kan skaderne på mennesker og ting blive meget omfattende. Det er illustreret i nedenstående scenarie.

Scenarie: Miltbrandangreb i København

En tilfældig hverdag midt i arbejdstiden bringer terrorister en mindre mortargranat til sprængning et sted i København. Morteren indeholder våbengjorte miltbrand-spore.

Kort tid efter begynder personer i umiddelbar nærhed af udlægningsstedet at udvikle symptomer på inhalations-anthrax - nogle dør. Vinden fører miltbrand-sporene hen over byen og udover store dele af hovedstadsområdet. Helt op til 40 km. fra udlægningsstedet inficeres mennesker med miltbrand. Mere end 300.000 mennesker befinder sig i det kontaminerede område.

I løbet af de næste dage og uger omkommer ca. 40.000 mennesker som følge af inficering med miltbrand enten igennem indånding eller infektion af huden. 17.000 dødsfald anerkendes som arbejdsskader, da folk inficeres, mens de er på arbejde. Det lykkes dog enten at evakuere eller behandle langt de fleste mennesker i det kontaminerede område, således at de enten undgår infektion eller overvinder den. Dog bliver ca. 4.000 personer invalide (i varierende grad) med nedsat lungefunktion (heraf 1.850 arbejdsskader)

Forsikringsskaderne i et sådant scenarie vil være meget omfattende, navnlig erstatningerne på bygnings- og løsøreforsikringerne, fordi bygninger mv. bliver forurenet med miltbrandsporer. Udgifter til dekontaminering af bygningerne antages at være dækningsberettigede på den såkaldte „anden pludselig skade“-dækning (all risk) på bygnings- og løsøreforsikringerne. Dekontaminering efter miltbrandforurening er meget kompliceret at udføre og udgifterne hertil derfor meget store. I mange tilfælde vil det formentlig værre billigere simpelthen at rive bygningerne ned og bygge nye op.

Beregninger viser, at store dele af skadesforsikringsbranchen vil gå konkurs i scenariet, fordi selskaberne langt fra har genforsikringsdækning for skader i den nævnte størrelsesorden. Som nævnt er det simpelthen ikke muligt at købe genforsikring for NBCR-terror i større omgang. Mange selskaber vil dermed være ude af stand til at leve op til deres erstatningsforpligtelser i forhold til kunderne.

På baggrund af de opstillede scenarier tog Forsikring & Pension i 2003 kontakt til Finanstilsynet med henblik på at drøfte situationen, som vi anså for uholdbar ikke blot for selskaberne, men i høj grad også for kunderne og samfundet. Ganske vist har vi i Danmark *Garantifonden for Skadesforsikringsselska-*

ber, som i tilfælde af selskabskonkurs sikrer erstatningerne på alle privatforsikringer samt på bygningsbrandforsikringer på erhvervsområdet. Men det vil under alle omstændigheder være et samfundsmæssigt problem, hvis noget nær det samlede forsikringserhverv ligger i ruiner efter et stort terrorangreb. Selv efter et stort terrorangreb vil folk have brug for at tegne forsikringer!

Der er ingen tvivl om, at også andre – og endnu større – samfundsmæssige problemer vil trænge sig på, hvis Danmark skulle blive ramt af en stor terrorhændelse. Men det vil i sig selv være et problem for samfundet, hvis der ikke er selskaber til at dække folks behov for forsikringer. Hvis behovet er der, skal der selvfølgelig nok opstå nye selskaber, men det kan tage tid. Desuden er der hensynet til erhvervskundernes erstatninger, som ikke er dækket via den eksisterende garantiordning.

For forsikringsselskaberne er der naturligvis den mulighed, at man kan frigøre sig fra risikoen ved at undtage terror på forsikringskontrakterne (bortset fra de lovpligtige områder, bl.a. arbejdsskadeforsikring). I branchen mener vi imidlertid, at det ville være uansvarligt at efterlade kunderne uden dækning. I stedet valgte branchen altså at presse på over for myndighederne for at få en dialog i gang om etablering af en eller anden form for statslig løsning – som det kendes fra en række andre lande (bl.a. Storbritannien, Frankrig, Holland, Spanien m.fl.).

Det kan naturligvis diskuteres, hvor sandsynligt det er, at Danmark vil blive ramt af et terrorangreb af den nævnte størrelsesorden. Der er trods alt tale om et scenarie, som ikke engang er set internationalt. På den anden side må man regne med, at det *kan* ske. For forsikringsbranchen i Danmark har udgangspunkt været, at det er bedre på forhånd af aftale med myndighederne, hvad der skal ske, hvis situation skulle opstå, så længe det ikke kræver et større administrativt apparat, *før* situationen måtte opstå.

Forsikring & Pensions drøftelser med Finanstilsynet førte til, at økonomi- og erhvervsministeren i foråret 2005 nedsatte et udvalg med repræsentanter fra bl.a. forsikringsbranchen, industrien m.fl., som skulle se på behovet for en statslig terrorforsikringsordning. Det lovforslag, som regeringen nu har fremsat, afspejler anbefalingerne fra udvalget.

2. Formålet med en terrorforsikringsordning

Det fremgår af lovforslaget, at den foreslåede statslige terrorforsikringsordning har til formål at „understøtte markedet for forsikring mod terror, således at virksomheder og borgere beskyttes mod økonomiske tab“.

Lovforslaget viser, at den danske regering ser det som en offentlig/statslig opgave at udspænde et økonomisk sikkerhedsnet under forsikringsbranchen og forsikringskunderne i forhold til terrorskader. Men vel at mærke kun i et vist omfang og på visse betingelser. Den foreslåede løsningsmodel hviler bl.a. på følgende to centrale præmisser, som forsikringsbranchen i øvrigt bakker fuldt op om:

- Der er kun brug for en statslig ordning, i det omfang hele eller store dele af branchen er truet på overlevelsen. Ordningen skal med andre ord sikre et funktionsdygtigt forsikringserhverv (til gavn for kunderne og samfundet), men det er *ikke* ordningens (dvs. statens) opgave at redde *det enkelte* forsikringsselskab fra konkurs (erstatninger på alle privatforsikringer samt på bygningsbrandforsikringer på erhvervsområdet er i forvejen sikret via *Garantifonden for Skadesforsikring*).
- Der er kun brug for en statslig ordning, i det omfang selskaberne ikke kan afdække risikoen med genforsikring på almindelige markedsmæssige vilkår. Det vil sige, at der skal være tale om et konkurrencepræget marked med flere udbydere.

De to præmisser betyder i praksis, at ordningen kun skal omfatte visse former for terror, visse forsikringsområder og kun samlede skader over en vis størrelse (beløb). Dette er afspejlet i den måde, som den foreslåede terrorforsikringsordning er indrettet på, se nedenfor.

3. Modellen

Den foreslåede løsningsmodel går ud på, at staten yder en „garanti“ til forsikringsselskaberne for forsikringsskader, som de ikke selv kan klare ved at købe genforsikring. Ordningen er nærmere beskrevet i boksen nedenfor.

Ordningen går i korte træk ud på, at staten dækker - eller rettere: Tilvejebringer mellemfinansiering for – den del af de samlede NBCR-terrorskader, som ligger ud over et vist beløb pr. år (branchens selvbehold). Det fremgår ikke direkte af lovforslaget, men der er en forståelse mellem myndighederne og branchen om, at branchen skal oprette en poolordning, som skal tage sig af skader, der ligger inden for branchens selvbehold. Poolen kan fx fordele skaderne mellem selskaberne ud fra markedsandel.

Selvbeholdet fastsættes for et år ad gangen på basis af bl.a. en vurdering af, hvor meget genforsikring der kan købes. Selvbeholdt ventes fra start af at blive fastsat på omkring 5-6 mia. kr. Det vil sige, at hvis der kommer terrorskader på 8 mia. kr. i alt (for branchen som helhed), og hvis selvbeholdet er på 5 mia. kr., så dækker staten skader på i alt 3 mia. kr., mens branchen (poolen) skal dække 5 mia. kr.

Et evt. „træk“ på statsgarantien skal betales tilbage til staten efterfølgende. Det sker via opkrævning på forsikringspolicerne over en årrække. Endvidere skal selskaberne betale et årligt fee til staten for at stille „garantien“ til rådighed.

Den foreslåede terrorforsikringsordning for skadesforsikring

- Ordningen omfatter bygnings- og løsefor-sikringer, herunder driftstab, samt motor-kaskoforsikringer og søkaskoforsikringer
- Staten stiller en økonomisk „garanti“ til forsikringsselskaberne i forhold til dækning af forsikringsskader som følge af NBCR-terror. Andre former for terror (fx er almindelige bomber ikke omfattet).
- Statsgarantien dækker skader på over X mia. kr. pr. år. (branchens selvbehold). Selvbeholdet fastsættes årligt af økonomi- og erhvervsministeren efter indstilling fra et „Terrorforsikringsråd“, som består af repræsentanter for myndighederne og forsikringsbranchen. Selvbeholdet fastsættes på basis af de aktuelle muligheder for køb af genforsikring på markedsmæssige vilkår samt selskabernes solvensdækning. Selvbeholdet ventes under de nuværende konditioner at blive fastsat på omkring 5-6 mia. kr. Det forudsættes, at selskaberne afdækker (en del af) selvbeholdet med genforsikring.
- Det fremgår ikke eksplicit af lovforslaget, men det forudsættes, at branchen etablerer en poolordning, som dækker skader inden for det fastsatte selvbehold.
- Statsgarantien udgør i alt 15 mia. kr. ovenpå branchens selvbehold. Hvis selvbeholdet fx er 5 mia. kr., betyder det, at der ikke er dækning i ordningen for skader på over 20 mia. kr. Der er imidlertid en uformel „forståelse“ mellem myndighederne og branchen om, at man i givet fald må finde en løsning „i situationen“.
- Evt. „træk“ på statsgarantien skal betales tilbage til staten over en årrække via opkrævning på forsikringspolicerne. Det er med andre ord kunderne, der skal betale tilbage. Det har været overvejet, om man kunne pålægge selskaberne tilbagebetalingsforpligtelsen, men da forpligtelsen ville skulle opføres som et passiv i selskabernes regnskaber, ville det indebære, at selskaberne ville blive insolvente alligevel, og dermed ville man ikke have løst problemet.
- Selskaberne skal betale et årligt fee til staten på 0,15 pct. af garantisummen (15 mia. kr) for at stille garantien til rådighed.

4. Ikke-omfattede forsikringsområder

Den foreslåede ordning omfatter som nævnt propertyforsikring. Skadesforsikringsselskaberne i Danmark tegner imidlertid også arbejdsskadeforsikring og ulykkesforsikring. Hvis et terrorangreb medfører skader på arbejdsskade- og ulykkesforsikringerne, er det således de samme selskaber, der hæfter, som også hæfter for propertyskaderne. Når arbejdsskadeforsikring og ulykkesforsikring ikke er omfattet af den foreslåede ordning, er det, fordi der ikke menes at være behov for en statslig garantiordning på disse områder, jf. de ovenstående præmisser for, hvad en statslig ordning skal dække og ikke dække. Navnlig med hensyn til arbejdsskadeforsikringsområdet er der imidlertid en meget vigtig tilføjelse til denne vurdering.

4.1. Arbejdsskadeforsikring

Arbejdsskadeforsikringen, som er lovpligtig, dækker som udgangspunkt arbejdsulykker, dvs. pludseligt opståede personskader, der er en følge af den pågældendes arbejde eller de forhold, det er foregået under. Skader forvoldt af terror antages kun i meget begrænset omfang at være dækket af arbejdsskadeforsikringen. Vurderingen er imidlertid forbundet med usikkerhed. Der er nemlig ikke regler i arbejdsskadesikringsloven om terrorskader. Det betyder ifølge Arbejdsskadestyrelsen, at lovens almindelige principper for anerkendelse af arbejdsskader skal anvendes.

Efter arbejdsskadesikringslovens almindelige principper er det en betingelse for ydelser efter loven, at skaden er forårsaget af arbejdet eller arbejdsforholdene. Dette udgangspunkt medfører, at ansatte i virksomheder, der er udvalgt som mål for terrorhandlinger på grund af virksomhedens produktion, formentlig er sikret efter arbejdsskadesikringsloven. Det vil imidlertid ofte være vanskeligt i praksis at afgøre, om en virksomhed var mål for en

terrorhandling. Det er ligeledes usikkert, om personer, der arbejder i tilstødende virksomheder samt personer, der opholder sig på stedet for en terrorhandling, vil være sikret efter arbejdsskadeloven.

Ud fra dette princip må det umiddelbart antages, at skaderne i ovennævnte miltbrandscenarie ikke ville kunne anerkendes som arbejdsskader. Miltbrandsporerne spredes helt tilfældigt over hele Storkøbenhavn i scenariet (jf. ovenfor) og rammer folk i et stort antal virksomheder. Problemet er imidlertid, at det er vanskeligt at forudse, hvordan kravet om, at virksomheden skal være mål for terroraktionen, vil blive fortolket i en konkret skadesituation. Netop fordi princippet om „målrrettethed“ er så upræcist kan man også frygte, at grænserne for dækningen kan flytte sig i en konkret situation, fx hvis der opstår et politisk pres for at sikre arbejdsskadedækning for de tilskadekomne.

Arbejdsskadeforsikringens dækningsomfang i forhold til terror er dermed ikke særligt klart, hvilket er meget uhenigtsmæssigt. Dels véd ansatte og virksomheder reelt ikke, om de har dækning for terrorforvoldte arbejdsskader, og dels kan forsikringsselskaberne ikke kan vurdere deres risikoeksponering på området. Der kan dermed forudses langvarige retssager om, hvem der skal betale regningen i en skadesituation.

Den danske regering har derfor meddelt, at man nu vil nedsætte et udvalg, som skal analysere arbejdsskadeområdet nærmere og komme med forslag til, hvordan arbejdsskadeforsikringens dækningsomfang i relation til terror kan klargøres. Regeringen har åbenbart tillid til, at udvalgsarbejdet vil føre til en holdbar løsning for arbejdsskadeforsikringsområdet, i hvert fald er området ikke med i regeringens lovforslag om en terrorforsikringsordning.

4.2. Ulykkesforsikring

Ulykkesforsikringsområdet er heller ikke med i den foreslåede terrorforsikringsordning, selv om terror er dækket på ulykkesforsikringerne. Det hænger sammen med, at genforsikringsmulighederne på dette område vurderes pt. at være tilstrækkeligt gode til, at selskaberne selv kan håndtere de mulige terrorskader på ulykkesforsikringerne. Det forudsætter selvfølgelig, at de to andre skadesforsikringsområder – propertyforsikring og arbejds-skadeforsikring – er løst (i form af hhv. en statslig propertyordning og en forhåbentlig kommende løsning for arbejdsskadeforsikring).

5. Den danske forsikringsbranches holdning

Forsikringsbranchen i Danmark bakker op om hovedlinjerne i lovforslaget. Branchen har som nævnt presset på for en statslig løsning, idet vi har anset det for samfundsmæssigt uholdbart, hvis selskaberne skulle blive presset ud i det eneste reelle alternativ til en statslig løsning: At frigøre sig fra risikoen ved at undtage terror på forsikringskontrakterne (i det omfang der ikke er tale om lovpligtige områder). Vi mener derfor, det er positivt, at regeringen ønsker at løse terrorproblemet i skadesforsikring. Og vi ser den foreslåede løsningsmodel for propertyforsikring som et vigtigt skridt i retning af en løsning.

Forsikring & Pension har imidlertid peget

på, at lovforslaget om en garantiordning på propertyområdet ikke bør gennemføres, uden at en løsning for arbejdsskadeforsikringsområdet er med i pakken. Arbejdsskadeområdet er vigtigt, fordi arbejdsskadeforsikringen er lovpligtig, og fordi de samlede skader – *hvis* de kan anerkendes som arbejdsskader, jf. ovenfor – potentielt set kan blive meget store. Samtidig er arbejdsskadeområdet givetvis politisk kontroversielt, da en eventuel løsning bl.a. vil rejse et spørgsmål om, hvem der skal betale regningen (arbejdsgiverne eller staten). Samtidig er der spørgsmålet, og hvor god skal erstatningsordningen være for dem, der tilfældigvis er på arbejde, når skaden sker).

Derudover har Forsikring & Pension haft nogle konkrete bemærkninger til den foreslåede propertyløsning. Bl.a. kan vi ikke forstå begrundelsen for, at branchen skal betale for statsgarantien. Staten løber ingen økonomisk risiko - pengene skal jo betales tilbage, endda med renter. Vi kan heller ikke se noget statsstøtteproblem (konkurrenceforvridning) i ordningen, som kan begrunde en løbende betaling for statsgarantien.

Forsikring & Pension har endvidere peget på, at der ikke er behov for, at søkaskoforsikring skal være omfattet af ordningen. På dette forsikringsområde undtager selskaberne NBCR-terror helt generelt, og der vil derfor heller ikke være dækning for søkaskoskaderne i den statslige terrorforsikringsordning, selv om området er dækket af ordningen. Vi ser derfor ingen grund til, at søkaskoforsikring er med.