

# Oversvømmelsesforsikringer i Danmark

Af Sebastian Bøgh Jacobsen

2022

CBS



Under vejledning af:

- Henrik Lando
- Cecilie Fanøe Petersen

Antal anslag: 174.399

Antal normal sider: 76

Afleveret den 16.05.2022

## Indholdsfortegnelse

Summary.....	6
Kapitel 1.....	7
1.1 Indledning.....	7
1.2 Problemformulering.....	9
1.3 Synsvinkel og formål.....	9
1.4 Afgrænsninger og forudsætninger.....	10
1.4.1 Forudsætninger og afgrænsninger i den økonomiske analyse.....	10
1.4.2 Forudsætninger og afgrænsninger i den juridiske analyse.....	11
1.5 Struktur og anvendt metode samt teori.....	11
1.5.1. Økonomisk metodologi og teori i kapitel 2.....	12
1.5.1.1. Det neoklassiske forskningsprogram.....	12
1.5.1.2 Managerialismen.....	12
1.5.1.3 Principal Agent teorien.....	12
1.5.1.4 Markedets udbud af oversvømmelsesforsikringer.....	13
1.5.2 Integreret metodologi i kapitel 3.....	13
1.5.3 Juridisk metodologi og teori i kapitel 4.....	13
1.5.3.1 Retskildelæren og den retsdogmatiske metode.....	13
1.5.3.2 EU-retten.....	14
1.5.3.3 EU-Retspraksis.....	14
1.5.4. Integreret metodologi i kapitel 5.....	15
Kapitel 2 – Økonomisk analyse.....	15
2.1 Indledning.....	15
2.2 Grundlæggende om forsikringsmarkedet.....	16
2.2.1 Pooling.....	16
2.2.2 Realpræmien.....	17
2.2.3 Forsikringsgivers risiko.....	18
2.2.4 Forsikringstagers risiko.....	19
2.2.5 Pengetanken.....	19
2.2.6 Genforsikring.....	20
2.3 Et forsikringselskab med informationsasymmetri.....	21
2.3.1 Ejeren og direktøren.....	21

2.3.1.1 Uoverensstemmende målsætninger .....	21
2.3.1.2 Informationsassymetri og pengetanken .....	22
2.3.1.3 Underwriteren som forlængelse af direktøren .....	23
2.3.2 Kunden og adverse selection.....	25
2.4 Oversvømmelsesforsikringen på markedet.....	26
2.4.1 Realpræmien for en oversvømmelsesforsikring.....	26
2.4.1.1 Pålæsningspræmien for oversvømmelsesforsikringen .....	27
2.4.1.1.1 Pengetankens effekt på pålæsningspræmien .....	27
2.4.1.1.2 Informationsassymetriens effekt på pengetanken .....	28
2.4.1.1.3 Informationsdannelsens påvirkning på pålæsningspræmien .....	28
2.4.1.1.4 Informationsassymetriens påvirkning på informationsdannelsen.....	29
2.4.1.1.5 Pålæsningspræmiens størrelse.....	29
2.4.1.2 Den rene præmie for oversvømmelsesforsikringen.....	29
2.4.1.2.1 Det årlige tab som følge af oversvømmelser.....	30
2.4.1.2.3 Korrelationens effekt på den rene præmie .....	31
2.4.1.2.4 Informationsassymetriens påvirkning på den rene præmie .....	32
2.4.1.3 Synergi effekter .....	32
2.4.2 Udbud og efterspørgsel på markedet for oversvømmelsesforsikringer .....	33
2.5 Økonomisk delkonklusion .....	33
Kapitel 3 - Integreret analyse .....	35
3.1 Indledning.....	35
3.2 Staters rolle ved forsikring af naturkatastrofer .....	35
3.2.1 Frankrig og CCR.....	35
3.2.2 USA og Florida-modellen mm.....	36
3.2.3 Modellernes effektivitet .....	36
3.3 En forbedret model .....	37
3.3.1 Forslaget .....	38
3.3.1.1 Forslagets effekt på pålæsningspræmien .....	38
3.3.1.2 Forslagets effekt på selskabets risikoaversion .....	38
3.3.1.3 Forslagets effekt på den rene præmie .....	39
3.3.1.4 Forslagets effektivitet .....	39
3.3.2 Forslagets gennemførlighed .....	40
3.4 Integreret delkonklusion .....	40
Kapitel 4 – Juridisk analyse .....	40

4.1 indledning .....	40
4.1.1 Foranstaltningen.....	41
4.1.1.1 Informationsdannelse.....	41
4.1.1.2 Risikovurdering.....	41
4.1.1.3 Administration af pengetanken.....	42
4.1.1.4 Foranstaltningens kriterier for adgang til støtte .....	42
4.2 Foranstaltningen i henhold til art. 107, stk. 1. ....	42
4.2.1 Artikel 107, stk. 1.....	43
4.2.2 Modtageren af støtten skal være en virksomhed .....	44
4.2.2.1 Begrebet virksomhed .....	44
4.2.2.2 Forsikringsselskaber som virksomhed.....	45
4.2.3 Statslige midler .....	45
4.2.3.1 Begrebet statslige midler.....	46
4.2.3.2 Statsorganisationens overførsel af statslige midler .....	47
4.2.3.4 Statens tilregnelse af overførelsen.....	48
4.2.4.1 Kriteriet om den private erhvervsdrivende.....	50
4.2.4.2 MEIP-testen .....	52
4.2.5 Selektivitet.....	53
4.2.5.1 Ordningens selektivitet.....	54
4.2.6 Ordningens fordrejelse eller trussel deraf af konkurrencevilkårene .....	57
4.2.6.1 Foranstaltningen og konkurrencevilkårene.....	58
4.2.6.2 Forsikringsselskaber og kystsikringsselskaber .....	59
4.2.6.3 Forsikringsselskaber der kan anvende ordningen og dem der ikke kan .....	60
4.2.7 Påvirkning af samhandlen .....	61
4.2.7.1 Foranstaltningens påvirkning af samhandlen .....	62
4.2.7.2 Tryk på det europæiske marked.....	62
4.2.8 Foranstaltningen som statsstøtte.....	62
4.3 Juridisk delkonklusion.....	63
Kapitel 5 - integreret.....	64
5.1 Foranstaltningens forenelighed.....	64
5.1.1 Foranstaltningens forenelighed i henhold til art. 107, stk. 2, litra b. ....	64
5.1.2 Foranstaltningens forenelighed i henhold til art. 107, stk 3. ....	64
5.2 Individuel vurdering.....	65
5.2.1 Foranstaltningens mål af fælles interesse .....	66

5.2.1.1 Markedssvigt .....	66
5.2.2 Foranstaltningens egnethed til målet .....	67
5.2.2.1 Statsstøtte som instrument.....	67
5.2.2.2 Forsikringssekskabernes adfærdsændring.....	69
5.2.2.3 Foranstaltningens proportionalitet .....	69
5.2.2.3.1 Statsgarantiens proportionalitet .....	70
5.2.2.3.2 Proportionaliteten af de reducerede omkostninger .....	71
5.2.3 Foranstaltningens konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandlen .....	71
5.2.3.1 Konkurrencefordrejning .....	72
5.2.3.2 Samhandelen .....	72
5.2.3.3 Samlet afvejning .....	72
5.3 Retspolitisk analyse .....	74
5.3.1 Modbetaling for perioder uden oversvømmelser .....	74
5.3.2 Krav om betaling for statsorganisationens ydelser .....	74
5.3.3 Inddragelse af kystsikringer .....	75
5.4 Retspolitiske anbefalinger .....	75
5.4.1 Kystsikringsfonden.....	75
5.5 Integreret delkonklusion .....	77
Kapitel 6 - Konklusion .....	77

## Summary

This paper seeks to gather an understanding of the possible reasons, to why the Danish insurance market doesn't offer any insurances for flooding. The reason for this inquiry, is to propose a national measure to secure the necessary market conditions, which would enable the Danish insurers to offer a flood-insurance to the Danish public. The importance of such a measure is due to last 5-10 years of climate reports, which shows a likelihood of increased frequency of floods, in northern Europe. The paper examines the Danish insurance market, and how other nations have tried to deal with challenges connected with the insurance of damages caused by natural disasters. The paper then seeks to create a new model, with the purpose of creating market conditions, enabling a flood-insurance and in regard to the foreign models, improve on some of the effectiveness critiques laid forth. The paper then examines if the measure is in alignment with EU-regulation regarding state aid, and thereby the paper seeks to secure the measures compatibility with the internal market. The economic analysis shows that a number of collected reasons causes the premium of the said flood-insurance to be so inflated, that it causes the collapse of the product-market. The measure of which the legal analysis is based, is there after shown to be state aid, as defined in art. 107, 1 TEUF. The paper then seeks to state if the measure can be declared compatible with the internal market cf. art. 107, 3, c. TEUF The integrated analysis lastly shows that the measure can in fact be compatible with the internal market if the measure is implemented with certain modifications. Therefore, the measure which contains three functions and a fourth extra function, is consisting of functions of information gathering and risk assessment, administration of capital and lastly a foundation for the construction of coastal protection. This measure is furthermore concluded to be effective in creating the market conditions, which is necessary to offer flood-insurance.

# Kapitel 1

## 1.1 Indledning

Klimakrisen er en af verdens største udfordringer, og der er bred konsensus om, at det vil kræve omfattende økonomiske og industrielle omstillinger for at imødekomme denne krise. I 2021 udgav IPCC<sup>1</sup> en ny rapport<sup>2</sup>, hvor de ligesom i specialrapporten fra 2019<sup>3</sup> endnu engang påviser de konsekvenser som de globale temperaturstigninger vil medføre for bl.a. Danmark. Rapporten påviser bl.a. at den globale temperatur stiger hurtigere end de burde som et resultat af menneskeskabt udledning af drivhusgasser.<sup>4</sup>

Reduceringen af drivhusgasudledning fremgår som et af de primære formål i Paris-aftalen, jf. Art. 2, 1, c. Der er dermed et globalt fokus på udledningen af drivhusgasser, og der er en bred videnskabelig debat om, hvilke tiltag der bør implementeres. Det kan dog udledes fra IPCC's rapport, at Nordeuropa, uanset globale tiltag og nedsættelse af CO<sub>2</sub>-udledning, vil opleve en forværring af oversvømmelser, kyst erodering og stormvejr. Det vil ifølge rapporten både ske oftere, og samtidig vil episoderne blive værre.<sup>5</sup>

I en analyse af endnu en rapport<sup>6</sup> fra IPCC, undersøges IPCC's beretninger i en dansk kontekst. Her vurderes det ud fra Danmarks lange kystlinje at have omfattende omkostninger<sup>7</sup> samt lange udsigter at sikre hele den

---

<sup>1</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change

<sup>2</sup> IPCC, 2021: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.

<sup>3</sup> Allen, M.R., O.P. Dube, W. Solecki, F. Aragón-Durand, W. Cramer, S. Humphreys, M. Kainuma, J. Kala, N. Mahowald, Y. Mulugetta, R. Perez, M. Wairiu, and K. Zickfeld, 2018: Framing and Context. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. In Press.

<sup>4</sup> IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press. (*Summary for policymakers, p. 6*).

<sup>5</sup> IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press. (*Summary for policymakers, p. 34, C.2.5*).

<sup>6</sup> Christensen, Jens. (2014). Analyse af IPCC delrapport 2 Effekter, klimatilpasning og sårbarhed

<sup>7</sup> Christensen, Jens. (2014). Analyse af IPCC delrapport 2 Effekter, klimatilpasning og sårbarhed, p. 51.

danske kystlinje, samtidig med, at det vurderes at der med høj sandsynlig sker en væsentlig forværring af stormfloder, oversvømmelser og nedbør frem mod år 2100<sup>8</sup>.

Der vil i Danmark derfor være mange husejere der vil opleve skader på hus og indbo som følge af oversvømmelser. Disse skader vil under de nuværende forhold, kun kunne blive erstattet, hvis stormrådet<sup>9</sup> kan konstatere at der er tale om en stormflod, jf. Definitionen fra bekendtgørelsen af lov om stormflod og stormfald, § 2, stk. 1<sup>10</sup>. Dette skyldes at de danske forsikringsselskaber ikke tilbyder forsikringer for oversvømmelser fra hav, fjord, søer eller vandløb, fremover benævnt som ”oversvømmelsesforsikringer”, men alene henviser husejere til stormrådet, såfremt de vil forsøge at få eventuelle skader dækket<sup>11</sup>.

Der vil derfor med alt sandsynlighed ske flere og flere oversvømmelser, hvor de påvirkede husejere ikke kan få dækning for deres tab, da der statistisk set ikke vil være tale om en 20 års hændelse. Afhandlingen her vil fokusere på, hvorfor der eksistere disse forsikringsforhold på markedet, og hvordan den danske stat i samarbejde med den danske forsikringsbranche kan skabe en model, hvor de markedsfaktorer der er årsag til det manglende forsikringsprodukt, vil blive modvirket, således, at forsikringsselskaberne kan tilbyde oversvømmelsesforsikringer. Men da Danmark indgår som medlem af EU, skal det vurderes om modellens implementering vil være forenelig med det indre marked jf. Art. 107 TEUF:

Yderligere analyseres det, hvorvidt modellen kan konstateres at være samfundsøkonomisk efficient, baseret på neoklassisk økonomisk teori, hvorefter der afslutningsvis vil blive foretaget en analyse af, hvorledes modellen på bedst muligt vis skal sammensættes, således at den optimeres i henhold til de allerede etablerede juridiske og økonomiske faktorer.

---

<sup>8</sup> Christensen, Jens. (2014). Analyse af IPCC delrapport 2 Effekter, klimatilpasning og sårbarhed, p. 49.

<sup>9</sup> ”Om Stormrådet”, Stormrådets hjemmeside.

<sup>10</sup> Bekendtgørelse af lov om stormflod og stormfald, LBK nr 281 af 16/04/2018

<sup>11</sup> Forsikringsguiden ”Oversvømmelse af din bolig, vand fra hav, fjord, sø og vandløb”



## 1.2 Problemformulering

*Hvorledes kan den danske stat muliggøre danske forsikringsselskaber at tilbyde oversvømmelsesforsikringer, uden at være i strid med EU-reglerne om statsstøtte?*

For at besvare spørgsmålet foretages der henholdsvis juridiske, økonomiske og integrerede analyser, med følgende problemstillinger:

**Økonomisk problemstilling:** Hvilke mulige årsager kan der være til at danske forsikringsselskaber ikke udbyder oversvømmelsesforsikringer.

**Første integreret problemstilling:** Hvorledes har andre stater forsøgt at skabe de markedsforhold, som er nødvendige for et udbud af oversvømmelsesforsikringer, og kan der skabes en bedre model?

**Juridisk problemstilling:** Udgør foranstaltningen statsstøtte, jf. Art 107, stk 1 TEUF?

**Anden integreret problemstilling:** Kan foranstaltningen i en eller anden form, erklæres forenelig med det indre marked, samtidig med, at den stadig skaber de markedsforhold der er nødvendige for udbuddet af oversvømmelsesforsikringer?

## 1.3 Synsvinkel og formål

Dette projekt omhandler et ønske fra en dansk embedsmand om at implementere en model der kan løse de problemer på det danske forsikringsmarked, som er årsag til at de danske forsikringsselskaber ikke tilbyder et produkt, der dækker skader som følge af oversvømmelser. Da modellen ønskes gennemført af en dansk embedsmand, vil synsvinklen være ud fra, hvor de danske samfundsinteresser fremmes. Det analyseres derfor juridisk, hvorvidt modellen vil være i strid med EU's regler om det indre marked, herunder særligt art. 107, imens de økonomiske analyser vil tage udgangspunkt i det danske marked.

Synsvinklen begrundes med, at skaderne fra oversvømmelserne har en negativ effekt på det danske samfund, herunder specielt i de særligt udsatte områder som eksempelvis Jyllinge Nordmark. Efter stormen Bodil skabte stormflodshændelser i Jyllinge anno 2013, blev der i en undersøgelse fra DTU, konstateret omfattende omkostninger for de udsatte beboere, samt afledte samfundsøkonomiske konsekvenser<sup>12</sup>, til trods for at der i de fleste husstandes tilfælde blev konstateret stormflod, og der dermed skete hel eller delvis dækning fra

---

<sup>12</sup>Kirsten Halsnæs, Philip Lange Møller, Lisa Bay, Lea Skræp Svenningsen, Mads Lykke Dømggaard og Morten Andreas Dahl Larsen. DTU, Maj 2020. "Resultater fra spørgeskemaundersøgelse blandt beboere". P. 17, konklusion.

stormrådet<sup>13</sup>. Det er hændelser som denne der ud fra de i indledningen beskrevne rapporter, med stor sandsynlighed vil ske oftere og oftere.

## 1.4 Afgrænsninger og forudsætninger

### 1.4.1 Forudsætninger og afgrænsninger i den økonomiske analyse

Forsikringsmarkedet er i henhold til den økonomiske analyse, blevet simplificeret. Forsikringsmarkedet vil derfor blive analyseret under forudsætning af et det alene består af forsikringsselskaberne, forsikringstagerne og genforsikringsselskaberne. Denne simplificering er blevet foretaget, med henblik på at præcisere analysen, og dermed for at undgå, at analysen ville favne for bredt. Der er desuden ikke taget hensyn til de forskellige former for forsikringsselskaber der eksisterer på markedet, hvorfor forsikringsselskaber i forbindelse med den økonomiske analyse, skal anses som A/S forsikringsselskaber.

Ved analyse af forsikringsselskabers interne forhold, er det tillige under forudsætning af en simplificeret anskuelse af de individuelle aktører i virksomheden. Således vil direktøren ikke selv handle med aktier, og denne eneste indkomst er i forbindelse med hans arbejde som direktør. Ejeren af virksomheden er for forståelsens skyld, ligeså blevet reduceret til en enkelt person.

Aktuaren og underwriterens funktion er i forhold til den økonomiske analyse, sammenholdt. Derfor vil nogle funktioner som en aktuar udøver, tilskrives underwriterens funktion. Underwriterens funktion er også alene repræsenteret ved de dele af funktionen der er vurderet til at have relevans for den økonomiske analyse.

Pålæsningspræmien består i alle andre henseender, også af den merpris et forsikringsselskab tillægger en forsikringstagers præmie, ved gentagende forsikringsbegivenheder. Dette er dog ikke medtaget i analysen, da det er vurderet at have ringe relevans for analysens formål, men samtidig ville kræve en mere omfattende analyse, såfremt dette skulle medbringes.

Det fremgår af artiklen skrevet af Dwight M. Jaffee og Thomas Russell, at der findes løsninger på problemet som denne analyse omhandler, ved at ændre på det bureaukrati der i følge forfatterne skaber mange af de problemer som forsikringsselskaberne ligger til grund for det manglende udbud af oversvømmelsesforsikringen. Denne vinkel er dog ikke yderligere udforsket i analysen. Dette begrundes med at en sådan udforskning, ville kræve en særskilt analyse, grundet dennes meget omfattende karakter. (ikke dansk regulering)

---

<sup>13</sup> Kirsten Halsnæs, Philip Lange Møller, Lisa Bay, Lea Skræp Svenningsen, Mads Lykke Dømggaard og Morten Andreas Dahl Larsen. DTU, Maj 2020. "Resultater fra spørgeskemaundersøgelse blandt beboere". P. 10.

Analysen er ydermere foretaget under en forudsætning af rationel adfærd. Derudover vil analysen ikke behandle behaviorismen, til trods for at en væsentlig del af den anvendte litteratur, også forsøger at analysere forsikringsmarkedet i henhold til dette teoretiske program.

#### **1.4.2 Forudsætninger og afgrænsninger i den juridiske analyse**

Den juridiske analyse har til formål at undersøge, hvorvidt den hypotetiske foranstaltning ville være i strid med EU's regler om statsstøtte. Analysen fokuserer dog alene på Art. 107. TEUF (fremover benævnes alle artikler fra TEUF, ved artiklen alene) Analysen vil således være afgrænset fra at behandle andre bestemmelser vedr. Statsstøtte i nogen dybdegående grad, ligesom analysen er foretaget under den forudsætning at de processuelle krav, som er opstillet for gennemførelsen af en statsstøtte foranstaltning, ikke er nærmere behandlet.

Derudover er den anvendte retspraksis, og de derved omtalte bestemmelser, betegnet som bestemmelserne fremgår d.d. Der vil dermed ved anvendelse af retspraksis der omtaler art. 87, ikke bemærkes at denne bestemmelse nu hedder noget andet. Bestemmelsen vil i stedet i alle henseender, betegnes som art. 107.

Kystsikringsvirksomheder eller kystsikringselskaber er betegnelserne der er anvendt for alle virksomheder som også udfører sikring af kyster. Sikring af kyster involverer alle konstruktioner eller tiltag, der har til formål at sikre et beboelsesområde imod oversvømmelser. Kystsikringsvirksomheder er naturligvis ikke alene kystsikringsvirksomheder, men de betegnes således, for at kendetegne dem ift. forsikringen.

Kulance, ejendomsmarkedet, virksomheder, politiske ændringer (opgaven tager udgangspunkt i den nuværende politiske situation, ikke, hvordan den kan ende med at være. Der kan således ikke garanteres, hvilken vej det går ift. Besværlig kystsikring)

### **1.5 Struktur og anvendt metode samt teori**

Strukturelt er afhandlingen opdelt i flere kapitler med enten juridisk, økonomisk eller retsøkonomisk/retspolitisk indhold. Kapitel 2 indeholder en økonomisk analyse, hvis resultat anvendes i det efterfølgende kapitel 3, som er et integreret afsnit. Målet med det integreret afsnit er at sammensætte et forslag til en foranstaltning, som nærmere beskrevet nedenfor. Kapitel 4 er således en juridisk analyse af foranstaltningen i henhold til EUs statsstøtteregler. Kapitel 5 er en retsøkonomisk/retspolitisk analyse, som har til formål at vurdere den enedelige gennemførlighed. af foranstaltningen.

## 1.5.1. Økonomisk metodologi og teori i kapitel 2

### 1.5.1.1. Det neoklassiske forskningsprogram

Den økonomiske analyse er baseret på det neoklassiske paradigme, som beskrevet af Imre Lakatos<sup>14</sup>. Forskningsprogrammet er bestående af en hård kerne og et beskyttelsesbælte, hvorfor analysen tager udgangspunkt i de grundantagelser som den hårde kerne består af. Analysen vil derfor bero på en forudsætning af ubegrænset rationalitet, profit maksimering og situationsdeterminisme<sup>15</sup>. Analysen er derfor baseret i en antagelse om profitmaksimering, sammenholdt med et marked præget af konkurrence samt ufuldkommen information som er karakteriseret ved risiko og usikkerhed<sup>16</sup>.

Den metodiske fremgang vil således behandle forsikringsmarkedet, og efterfølgende analysere, hvorledes en oversvømmelsesforsikring ville indordne sig i et sådan marked, for at udlede mulige forklaringer, årsager og argumentationer for markedets manglende evne på at udbyde oversvømmelsesforsikringen.

### 1.5.1.2 Managerialismen

Managerialismen skal i denne henseende ansues som en modifikation af det neoklassiske forskningsprogram, i modsætning til et decideret brud. Implementeringen af denne modifikation i analysen, har til formål at vurdere, hvorvidt interne dynamikker i en generisk forsikringsvirksomhed, også kan have en indflydelse på produktets udbud. Denne implementering retfærdiggøres ved at managerialismen, i modsætning til den neoklassiske teori, anskuer det enkelte individ i virksomheden som den grundlæggende analyseenhed.

Det er dermed målsætningen ved at inddrage managerialismen, at analysere interne faktorer i en forsikringsvirksomhed, for således at kunne udlede mulige årsager til et produkts manglende udbud på markedet.

### 1.5.1.3 Principal Agent teorien

Der vil i denne del af analysen, ansues med et andet perspektiv. Hvor den generelle managerialismen anvender et beslutningstager perspektivet, vil der her forsøges at anskue forsikringsvirksomheden ud fra et kontraktteoretisk perspektiv<sup>17</sup>. Principal agent teorien adskiller sig dermed fra den traditionelle managerialismen, som resultat af dette perspektivskifte<sup>18</sup>. Der vil i den forbindelse vurderes om de faktorer der kendetegner principal agent teorien, har indflydelse på resultatet af den overordnede analyse. Anvendelsen af

---

<sup>14</sup> Machlup, Fritz. "1955 - artikel, Imre Lakatos" 1970

<sup>15</sup> Knudsen, Christian, "Økonomisk metodologi, bind 2", 1997 p. 50

<sup>16</sup> Knudsen, Christian, "Økonomisk metodologi, bind 2", 1997 p. 54

<sup>17</sup> Knudsen, Christian, "Økonomisk metodologi, bind 2", 1997 p. 148

<sup>18</sup> Knudsen, Christian, "Økonomisk metodologi, bind 2", 1997 p. 164

principal agent teorien er dermed en naturlig udvikling fra managerialismen, og er derfor den primære repræsentant af dette forskningsprogram, i henhold til den nedenstående økonomiske analyse.

#### **1.5.1.4 Markedets udbud af oversvømmelsesforsikringer**

Det er analysens overordnede formål at udlede argumentationer for mulige årsager til det manglende udbud af oversvømmelsesforsikringen. Den neoklassiske teori, og managerialismen, som er repræsenteret ved principal agent teorien, er derfor anvendt med henblik på at sammensætte mulige argumentationer for, hvorfor markedet ikke udbyder det omhandlende forsikringsprodukt. Der vil derfor analyseres, hvordan oversvømmelsesforsikringens udbud og efterspørgsel bliver påvirket af de kendetegn, som karakteriserer forsikringsmarkedet. Ligesom Principal Agent teorien vil anvendes med henblik på at vurdere, hvordan udbuddet og efterspørgslen påvirkes af dennes karakteristiske faktorer.

#### **1.5.2 Integreret metodologi i kapitel 3**

Dette er afhandlingens første integrerede afsnit. Det sammenholder resultaterne fra den økonomiske analyse, med udenlandske eksempler på forskellige modeller, der alle forsøger at sikre nationernes borgere en vis grad af forsikring, mod forskellige katastrofer, herunder særligt oversvømmelser. Formålet med dette, er at sammensætte et forslag til en ny løsningsmodel, som besidder de positive aspekter fra de udenlandske modeller, og som undgår de punkter, hvor modellerne har mødt kritik, samtidig med, at de årsager til et manglende udbud, som kan udledes fra den økonomiske analyse, også forsøges fjernet. Slutteligt overvejes der, hvilke juridiske udfordringer et sådan forslag kan imødekomme, hvorved problemstillingen for den juridiske analyse kan udledes.

#### **1.5.3 Juridisk metodologi og teori i kapitel 4**

##### **1.5.3.1 Retskildelæren og den retsdogmatiske metode**

Den juridiske analyse af foranstaltningen, er baseret på europæisk realistisk retspositivisme<sup>19</sup>. Denne retsteori kan både omfatte dansk ret, og EU-ret, og involverer det samme monistiske system, hvilket medfører at retskildelæren og den retsdogmatiske metode kan finde anvendelse, herunder også den gældende EU-ret. Der findes dermed inden for retskildelæren både danske og EU mæssige retskilder, der vil dog i analysen ikke blive anvendt de danske retskilder, hvorfor EU's retskilder alene anvendes. Disse retskilder opdeles mellem henholdsvis primærretten og sekundærretten<sup>20</sup>. Dette skyldes, at formålet med analysen, er at konstatere, hvorvidt foranstaltningen er i strid med EU's regler om statsstøtte, herunder særligt de regler og undtagelser der kan udledes af art. 107 TEUF.

---

<sup>19</sup> Tvarnø, C. D. Nielsen, Ruth, "Retskilder og Retsteorier", p. 467

<sup>20</sup> Neergaard, U. Nielsen, Ruth, "EU-ret", 7 udg. p. 125

Den retsdogmatiske metode, anvendes til at bestemme, hvorledes retskilderne prioriteres og behandles, med henblik på at løse en juridisk problemstilling<sup>21</sup>. Ved anvendelse af denne metode, vil faktum i sagen identificeres, for efterfølgende at blive omfortolket til et retsfaktum, med henblik på at kunne foretage en analyse ud fra gældende jus. Denne fremgangsmåde har til formål, at resultere i en konstatering af gældende ret<sup>22</sup>.

Der vil den juridiske analyse anvendes en lignende tilgang, her vil der dog i stedet for anvendelse af dansk national jus, anvendes EU-retten til at udlede den gældende ret. Den væsentligste forskel mellem de to retssystemer er, at der inden for EU-retten kan fortolkes frem til både, hvad domstolen udtalte på tidspunktet for udtalelsen, men også hvad den på nuværende tidspunkt ville dømme<sup>23</sup>. Det er således årsagen til at der i analysen anvendes retspraksis med det formål at udlede, hvad den gældende ret er.

### 1.5.3.2 EU-retten

Som ovenfor benævnt, kan EU retten opdeles i sekundærretten og primærretten. Primærretten omfatter Traktaten om Den Europæiske Union, Traktaten om den europæiske Unions funktionsmåde og Charteret om grundlæggende rettigheder<sup>24</sup>. Derudover kan principper som lighedsprincippet<sup>25</sup>, proportionalitetsprincippet<sup>26</sup> også udledes fra primærretten. Sekundærretten er den del af EU-retten, der med hjemmel i primærretten udarbejdes af unionens institutioner<sup>27</sup>. Der er i primærretten en ikke-udtømmende liste, som har til formål at definere sekundærretten<sup>28</sup>. Bestemmelsen nævner forordninger, direktiver, afgørelser, henstillinger og udtalelser. Den juridiske analyse kan på denne baggrund vurderes at bestå primært, af primærretten. Sekundærretten anvendes således som et led i en argumentation, og bliver på intet tidspunkt i den følgende afhandling, direkte afgørende for den gældende ret, ift. art. 107, stk. 1. EU retten anvendes i stedet for national ret, da denne har forrang, jf. *Costa mod ENEL*<sup>29</sup> sagen, hvorfor foranstaltningen, såfremt den er i strid med EU-retten, ikke ville kunne gennemføres i Danmark.

### 1.5.3.3 EU-Retspraksis

EU Domstolens praksis er bindende for EUs medlemsstater. Domstolen har ansvaret for sikret en ensartet fortolkning af EU-retten. EU-retspraksis anvendes i afhandlingen, primært til at undersøge, hvorledes foranstaltningen vil blive reguleret af TEUF art. 107. Således er de kriterer, hvorved statsstøtte fastslås, primært

---

<sup>21</sup> Tvarnø, C. D. Nielsen, Ruth, "Retskilder og Retsteorier" 2017, p. 48-49

<sup>22</sup> Tvarnø, C. D. Nielsen, Ruth, "Retskilder og Retsteorier", 2017 p. 29

<sup>23</sup> Tvarnø, C. D. Nielsen, Ruth, "Retskilder og Retsteorier", 2017 p. 133

<sup>24</sup> Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder, (2010/C 83/02)

<sup>25</sup> TEUF art. 18

<sup>26</sup> TEU art. 5, nr. 4.

<sup>27</sup> Tvarnø, C. D. Nielsen, Ruth, "Retskilder og Retsteorier", 2017 p. 13

<sup>28</sup> TEUF Art. 288

<sup>29</sup> Sag 6/64, "Costa mod ENEL"

udledt af måden, hvorpå bestemmelsen er blevet fortolket i retspraksis. EU-Domstolen kan opdeles i henholdsvis Domstolen, Retten og Personaleretten<sup>30</sup>. Det er i denne afhandling alene retspraksis fra Domstolen og Retten der anvendes til at vurdere foranstaltningen i henhold til art. 107, stk 1.

#### **1.5.4. Integreret metodologi i kapitel 5**

Dette afsnit baseres på de foregående 3 analyser, (hhv. Kapitel 2, 3 og 4), og har til formål at undersøge om foranstaltningen kan betegnes som forenelig med det indre marked, jf. Art. 107, stk. 3, litra c. Denne vurdering foretages strengt med henblik på at udlede, hvorvidt foranstaltningen opfylder bestemmelsens kriterier, og deraf udlede potentielle årsager til at foranstaltningen ville kunne erklæres uforenelig med det indre marked. Disse potentielle årsager vil efterfølgende forsøges løst med mulige modifikationer til foranstaltningen, som vil blive fremlagt med en dertilhørende analyse af, hvorledes modifikationerne ændre foranstaltningens effekt, både i henhold til resultaterne af den økonomiske analyse, men også i henhold til de kritikpunkter fundet ved de udenlandske modeller, som ligeledes blev forsøgt overkommet i foranstaltningen.

Dette afsnit anvender dermed ligeledes EU-retten, hvorfor der anvendes samme metode, som beskrevet i afsnit 1.5.3. Dog bliver gældende ret i den sidste integreret analyse delvist udledt af Kommissionens tidligere beslutninger og afgørelser.

## **Kapitel 2 – Økonomisk analyse**

### **2.1 Indledning**

I det følgende afsnit analyseres de fundamentale principper og funktioner for et alment forsikringsmarked, med henblik på at etablere mulige forklaringer for, hvorfor oversvømmelsesforsikringer ikke bliver udbudt.

Der vil samtidig blive redegjort for de økonomiske faktorer der driver beslutningsprocessen i forsikringsselskaberne. Denne redegørelse vil blive anvendt til at analysere konkrete omstændigheder og mulige årsager til forsikringsmarkedets modvillighed, med at tilbyde produkter, der forsikrer deres kunder imod skader som følge af naturkatastrofer, herunder særligt skader som følge af oversvømmelse. Ydermere vil beslutningsprocessen også anskues ud fra principal agent teorien, med henblik på at udlede hvorvidt informationsassymetri kan vurderes til at være en medskyldig årsag til oversvømmelsesforsikringens manglende udbud.

---

<sup>30</sup> Tvarnø, Christina D. Denta, Sarah Maria. *“Få styr på metoden” 2018 p. 120*

Til sidst vil der konkluderes på de væsentligste og mest sandsynlige årsager i henholdsvis beslutningsprocessen og på markedet, til at en oversvømmelsesforsikring ikke bliver udbudt eller efterspurgt, samt diskutere, hvorledes de fremhævede årsager kan mitigeres eller fjernes.

## 2.2 Grundlæggende om forsikringsmarkedet

Forsikringsmarkedet består som de fleste andre markeder, som udgangspunkt, af udbud og efterspørgsel. Forsikringsmarkedet skiller sig dog ud ved de underliggende principper, der driver udbuddet og efterspørgslen, herunder særligt *pooling*, *præmier*, *kapital*, og *risiko*<sup>31</sup>.

### 2.2.1 Pooling

Det fundamentale princip for udbuddet på forsikringsmarkedet er at forsikringsgivere sammenlægger deres risiko på områder, hvor mulige kunder har en interesse i at forsikre sig. Dette kaldes "pooling"<sup>32</sup>. Forsikringstageren accepterer i den forbindelse at betale en præmie til forsikringsgiveren, som anvender præmien til at dække de skader som virksomhedens kunder måtte opleve samt de andre udgifter som udbuddet af et produkt måtte medføre<sup>33</sup>.

For at illustrere ovenstående opstilles herunder et eksempel for pooling:

Der ses i efterfølgende kort bort fra forsikringssekskabernes rolle på markedet, og der ansues en situation, hvor der alene er to individer i spil. Individ A og individ B.

Det antages at chancen for, at hvert individ oplever en 50% chance for få en skade og dermed opleve et tab på kr. 1000. Hvis individ A og individ B slår deres risiko sammen, og aftaler at dele et evt. Tab, uanset hvem der oplever dette, vil de nu have henholdsvis:

25 % chance for ikke at opleve et tab, 50 % chance for at opleve et tab, som de så deler, hvilket betyder et tab på 500 kr. Pr. Individ. Samt en chance på 25 % for at de begge to oplever et tab, og dermed står tilbage med et samlet tab på kr. 1000.

Sammenlignes det ovenstående med en situation, hvor der ikke sker pooling, de to individer imellem, ses det at der sker en reducereing af chancen for det maksimale tab på kr. 1000, fra 50 % til 25 %. Samtidig kan det ses at chancen for slet ikke at opleve et tab også falder.

---

<sup>31</sup> AM Best, 2019. "Best's guides to understanding the insurance industry", chapter 1, p. 3.

<sup>32</sup> AM Best, 2019. "Best's guides to understanding the insurance industry", chapter 1, p. 3.

<sup>33</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, "Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry" p. 21.



Forøges ovenstående eksempel med flere individer, vil der være en endnu mindre chance for hændelsen af det maksimale og minimale tab, alt imens chancen for at individerne oplever et gennemsnitligt tab på kr. 500 forøges<sup>34</sup>, hvilket kan forklares med the law of large numbers.

The law of large numbers er et princip som stammer fra statistikteorien<sup>35</sup>. I forsikringsbranchen anvendes den bl.a. til at understøtte anvendelsen af pooling<sup>36</sup>. Pooling vil i følge "the law of large numbers", således blive mere sikker, for hver ny forsikringstager der indgår i risikopuljen, da det faktiske tab således vil nærme sig det forventede tab<sup>37</sup>. Dog afhænger the law of large numbers af et princip om uafhængighed mellem risikoerne, hvorfor der ved forsikringsbegivenheder med stor korrelation, som f.eks. naturkatastrofer, er et potentiale for at underminere anvendelsen af "the law of large numbers", og dermed diversificering igennem pooling<sup>38</sup>.

Der kan med henblik på dette, argumenteres for, at forsikringselskaber vil anse risikoer med stor korrelation for uattraktive, da de repræsenterer en usikkerhed i diversificeringen af risikopuljen, og dermed en større sandsynlighed for at opleve store sammenhængende krav, som kan vise sig, at være besværlige at imødekomme økonomisk, og dermed lede til mulig insolvens.

### 2.2.2 Realpræmien

Realpræmien fastsættes som udgangspunkt af en underwriter. Underwriteren noterer sig oplysninger givet af selskabets aktuar, og sammensætter derefter forsikringspolice, hvorved præmien fremgår<sup>39</sup>. Underwriterens formål er at sammensætte en police der som minimum sikre, at selskabet ikke oplever tab set over en længere periode. Der skal derfor overvejes en lang række faktorer, som har karakter af henholdsvis omkostninger og risiko<sup>40</sup>.

Overordnet set kan realpræmien opdeles i to forskellige præmier, den aktuarisk fair præmie, som fremover benævnes som "den rene præmie", og pålæsningspræmien. Den rene præmie består overordnet set af

---

<sup>34</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, "Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry" p. 21-22.

<sup>35</sup> Cooperate finance institute "Law of Large Numbers: A theorem that describes the result of repeating the same experiment a large number of times"

<sup>36</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, "Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry" p. 83

<sup>37</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, "Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry" p. 21

<sup>38</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, "Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry" p. 83.

<sup>39</sup> AM Best, 2019. "Best's guides to understanding the insurance industry", chapter 1, p. 9.

<sup>40</sup> AM Best, 2019. "Best's guides to understanding the insurance industry", chapter 1, p. 9.

sandsynligheden for at forsikringsbegivenheden indtræffer (Y), ganget med det forventede tab af en sådan forsikringsbegivenhed (Z)<sup>41</sup>.

$$\text{Den rene præmie} = Y \times Z$$

Dertil kommer omkostninger for sagsbehandling, markedsføring, skat, administration, udgifter for at rejse kapital, informationsdannelse og profitmålsætningen, hvilket udgør ”pålæsningspræmien”<sup>42</sup>.

$$\text{Realpræmien} = \text{Den rene præmie} + \text{Pålæsningspræmien}$$

Den rene præmie, som er den pris forsikringstageren med størst sandsynlighed vil anse for at være den aktuarisk fair pris, vil da være tættest på vedkommendes egen forventede risiko<sup>43</sup>. Den tillægges efterfølgende pålæsningspræmien for til sidst, at resultere i realpræmien. Der kan derfor argumenteres for, at jo større en pålæsningspræmie et forsikringsprodukt medfører, desto større er sandsynligheden for, at en mulig forsikringstager vil opleve realpræmien som unfair sammenholdt med dennes egne risikovurderinger. Dette begrundes ved, at forsikringstageren f.eks. ikke medtager administrationsomkostninger i en vurdering af sandsynligheden for at køre galt<sup>44</sup>.

### 2.2.3 Forsikringsgivers risiko

Risikoen skal overordnet set anses som den sandsynlighed en forsikringsgiver anslår, at der er, for at den forsikringsdækkede begivenhed indtræffer, samt, hvor store tab dette sandsynligvis måtte medføre<sup>45</sup>.

En underwriter anvender i denne sammenhæng en blanding af objektive og subjektive informationer. Der anvendes statistikker på området og data fra tidligere og sammenlignelige forsikringer. Derudover vil der i nogle tilfælde blive overvejet personlige informationer om den mulige forsikringstager, mens der i andre tilfælde er sket en mere automatiseret proces ift. Risikovurderingen af den kommende forsikringstager<sup>46</sup>.

Områder, som er i en stor og hurtig udvikling, anses som særligt svære at risikovurdere<sup>47</sup>. Dette skyldes, at den historiske data er uanvendelig, hvorfor risikovurderingen i bedste fald vil bero på usikre modeller, som eksempelvis katastrofe modeller<sup>48</sup>, eller i værste fald spekulationer om mulige udsigter for fremtiden.

<sup>41</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, “Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry” p. 20-21

<sup>42</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, “Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry” p. 47.

<sup>43</sup> Se afsnit 2.2.4 “forsikringstagers risiko”

<sup>44</sup> Se afsnit 2.2.4 “forsikringstagers risiko”

<sup>45</sup> Farlex Financial Dictionary. "Insurance Risk." Retrieved April 9 2022

<sup>46</sup> Bonner, Marianne - The balance, small business "How insurers perform a risk assessment". 2021

<sup>47</sup> Golden, Sam. Growth quarter "Why it's almost impossible to insure these 5 emerging technologies" 2020

<sup>48</sup> Wilkinson, Claire. Insurance information Institute "Catastrophe modeling: A vital tool in the risk management box" 2008

## 2.2.4 Forsikringstagers risiko

Efterspørgslen på en forsikring, udspringer af en forsikringstagers risikovurdering, og risikoaversion. Det er således forsikringstagerens forventede nytte, som udspringer af vedkommendes tro på sandsynligheden af et forekommende tab, sammenholdt med personens risikoaversion.

Der kan derfor grundlæggende beskrives en situation, hvor en forsikringstager med 10 procent chance, for at opleve et tab på 1000 kr. Er villig til at betale mere end de 100 kr. Der er det forventede tab. Dette skyldes forsikringstagers risikoaversion. Desto større denne risikoaversion er, desto mere vil personen betale for at være sikret i tilfælde af et fremtidigt tab<sup>49</sup>. Det er denne simplificeret version, af en forsikringstagers egen risikovurdering, der anvendes i den følgende analyse.

## 2.2.5 Pengetanken

Et forsikringselskab skal ved en hver given lejlighed kunne udbetale en forsikringsydelse for ethvert retmæssigt krav, som en forsikringstager måtte have. Dette opstiller et ansvar for selskabet til at have nok likvide midler til rådighed, til at dække fremtidige krav. Disse likvide midler vil fremover betegnes som "pengetanken". Overordnet set skal pengetanken anses som den reserve selskabet er nødsaget til at have til rådighed, for at undgå insolvens.

Et forsikringselskab kan styre størrelsen af pengetanken både internt og eksternt. Denne afhandling vil tage udgangspunkt i et selskab der kan udvide pengetanken internt via. Stigende præmier, hvor overskuddet tillægges pengetanken<sup>50</sup>, og eksternt ved brug af investorer eller genforsikring<sup>51</sup>.

Både intern og ekstern udvidelse af pengetanken medfører omkostninger for selskabet. Den interne leder umiddelbart til en gevinst for selskabet, men på sigt vil den stigende præmie resultere i et mindre konkurrencedygtigt selskab<sup>52</sup>, hvilket på sigt vil blive en omkostning ved eksempelvis tab af kunder.

Den eksterne udvidelse af pengetanken leder til en mere direkte omkostning. Investorerne skal eksempelvis loves gevinster for deres investeringer, svarende til, hvad de antageligvis ville kunne opnå andre steder på markedet<sup>53</sup>, og hvis selskabet indgår i genforsikring, skal der betales præmier til genforsikringselskabet.

---

<sup>49</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, "Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry" p. 27-28.

<sup>50</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, "Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry" p. 149.

<sup>51</sup> Jaffee, M. Dwight, Russell, Thomas "The Journal of Risk and Insurance, Vol. 64, No. 2, Symposium on Financial Risk Management in Insurance Firms (Jun., 1997), pp. 205-230" p. 217-218.

<sup>52</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, "Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry" p. 150

<sup>53</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, "Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry" p. 24

Kravet til pengetankens størrelse følger groft sagt, selskabets andel af risiko på markedet, samt den korrelation selskabets risiko medfølger<sup>54</sup>. Pengetanken kan således accepteres at være mindre, hvis der meget lille korrelation kan antages at være i selskabets risikortefølge. Men hvis et selskab derimod kan forvente at et mindre antal af forsikringsbegivenheder kan lede til en større mængde af krav, så er kravet til pengetankens størrelse omfattende, med henblik på at undgå insolvens.

Grundet omkostningerne har et forsikringsselskab ikke uanede grænser for, hvor stor en pengetank de kan bibeholde, hvorfor der kan argumenteres for at forsikringsprodukter eller strategier, som bærer større krav til pengetankens størrelse, kan fremstå mindre attraktive end produkter og strategier der resulterer i et mindre krav til pengetankens størrelse.

### 2.2.6 Genforsikring

Genforsikring er for forsikringsbranchen et essentielt værktøj da det er en måde, hvorpå at et forsikringsselskab kan reducere deres tab<sup>55</sup>. Genforsikringsselskabet er dermed for forsikringsselskabet, hvad forsikringsselskabet er for forsikringstageren, således at den tilbyder en måde, hvorpå en aktør kan sikre sig imod uforudsigelige tab i fremtiden.

Genforsikring er for langt de fleste forsikringsselskaber en nødvendighed såfremt de skal dække forsikringsbegivenheder med potentiale for omfattende tab. Genforsikringsaftaler adskiller sig dog en anelse fra alm. Forsikringsaftaler, med henblik på fordelingsnøglen. Hvor forsikringsaftaler mellem en forsikringstager og et forsikringsselskab, som regel består at et dækningsmaksimum og en dertilhørende selvrisiko, findes der en række forskellige måder at genforsikre på, og de mest anvendte er forskellige udgaver af "treatys", som hver i sær repræsenterer en forskellig måde at opdele et fremtidigt tab på. F.eks. vil man ved "quota share treaty", dele det fremtidige tab ligeligt<sup>56</sup>.

Selskabernes mulighed for at genforsikre er som ovenfor nævnt også en måde, hvorpå de kan rejse kapital til deres pengetank<sup>57</sup>. I dette tilfælde er det en måde, hvorpå der sikres en kapital i fremtiden, i modsætning til at søge investeringer der sikrer kapitalen i samtiden. Hvor investeringerne medførte visse omkostninger ved eksempelvis at skulle betale investorerne gevinster for deres investering, medføre genforsikring andre omkostninger, herunder særligt præmier.

---

<sup>54</sup> Jaffee, M. Dwight, Russell, Thomas "The Journal of Risk and Insurance, Vol. 64, No. 2, Symposium on Financial Risk Management in Insurance Firms (Jun., 1997), pp. 205-230" p. 208.

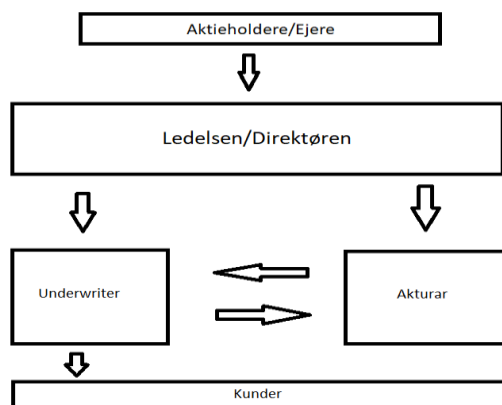
<sup>55</sup> Jaffee, M. Dwight, Russell, Thomas "The Journal of Risk and Insurance, Vol. 64, No. 2, Symposium on Financial Risk Management in Insurance Firms (Jun., 1997), pp. 205-230" p. 217

<sup>56</sup> Freeman, Paul K. Kunreuther, Howard: 1997 "Managing Environmental Risk Through Insurance" p. 26

<sup>57</sup> Se afsnit 2.2.5

## 2.3 Et forsikringselskab med informationsasymmetri

Ved informationsasymmetri forstås den ulighed af verificerbar information, der hersker mellem en principal og en agent<sup>58</sup>. Denne informations asymmetri eksisterer hele vejen ned igennem organisationen, og kommer til udtryk på en række forskellige måder i de forskellige principal/agent forhold. Den følgende redegørelse, og dertilhørende analyse har til formål at påvise, hvorledes informationsasymmetri påvirker realpræmien og risikovurderingen for forsikringsprodukter.



Figur 1

### 2.3.1 Ejeren og direktøren

Den asymmetriske information, som kendetegner principal/agent teorien, kan opstå på en række forskellige måder. I den følgende analyse vil der tages udgangspunkt i den informations asymmetri der kan opstå via. Henholdsvis ekspertise, uddannelse, erfaring, eller fordi principalen, som i dette tilfælde er ejeren, ikke direkte eller omkostningsfrit kan observere agenten/direktøren.<sup>59</sup> Med dette udgangspunkt vil analysen anskue, hvorledes direktøren kan udnytte denne informationsasymmetri til sin egen fordel, og dermed handle diskretionært<sup>60</sup>, samt vurdere, hvilke motiver direktøren måtte have for hans diskretionære adfærd.

#### 2.3.1.1 Uoverensstemmende målsætninger

Hvis forsikringselskabet anskues, som én samlet entitet, kan der jf. Neoklassisk økonomisk teori, antages at selskabet som helhed tager beslutninger, med en nyttemaksimerende målsætning for øje. Men P/A teorien udspringer af et opgør med den tankegang, hvorfor organisationen nu skal anses som et nexus af kontrahenter,

<sup>58</sup> Knudsen, Christian. 1997, "Økonomisk metodologi: Bind 2" 1997 p. 164

<sup>59</sup> Knudsen, Christian. 1997, "Økonomisk metodologi: Bind 2" 1997 p. 164

<sup>60</sup> Knudsen, Christian. 1997, "Økonomisk metodologi: Bind 2" 1997 p. 164

der bytter deres tjenester med hinanden, og dermed handler individualistisk med henblik på at maksimere egen nytte<sup>61</sup>.

Dette har potentiale til at skabe uoverensstemmende målsætninger, og hvis der eksisterer en informationsassymetri, kan agenten med mest information, handle med henblik på at indfri egen målsætning<sup>62</sup>.

Ejeren af denne forsikringsvirksomhed, er aktieholder. Det formodes, at denne aktieholder har en bred portefølje, som der forsøges at udlede profit fra. Ejeren er derfor godt klar over at der i nogle tilfælde vil være tab, og der i nogle andre tilfælde vil være vinding. Det er alene vedkommendes målsætning at maksimere udbyttet af dennes aktier. Ejeren kan således konstateres at være risikoneutral. Et tab er for ham er derfor lige så slemt, så det er godt at vinde, og hvis tabet kommer fra aktie A, men overskuddet kommer fra aktie B, så gør det ingen forskel for ejeren.<sup>63</sup>

Direktøren af forsikringsvirksomheden er derimod ikke aktieholder, og har derfor ikke en bred portefølje at prioritere. Hans målsætning er at skabe gode resultater der fremmer hans karriere, og undgå så dårlige resultater at det kan skade hans karriere. Direktøren er derfor klar over, at det ikke alene er virksomhedens kapital han risikerer at miste ved forkerte beslutninger, men også hans levebrød og fremtidige karrieremuligheder. Det kan derfor konstateres, at direktøren er risikoavers, hvorfor han vil veje tab, tungere end vinding. Hans prioritet er derfor at gøre ejeren glad, men først og fremmest er det at sikre sin egen karriere, og dermed formindske risikoen for dårlige resultater<sup>64</sup>.

Som udgangspunkt kan ejeren og direktørens målsætninger godt anses som værende forenelige, da de vil begge to skabe gode økonomiske resultater. Men deres forskellige forhold til risiko, gør at deres målsætninger i praksis ikke vil forblive forenelige. Direktøren vil derfor kunne udnyttes hans ekspertise og ejerens manglende mulighed for at observere og verificere om direktørens beslutninger er skyld i eventuelle dårlige resultater, eller om direktøren har været uheldig med henblik på mængden af forsikringsbegivenheder i forgangne periode<sup>65</sup>.

### **2.3.1.2 Informationsassymetri og pengetanken**

At erhverve de midler der skal fylde pengetanken, og beholde dem i pengetanken medfører, som ovenfor nævnt omkostninger for virksomheden. Det skyldes blandt andet transaktionsomkostninger forbundet med overførelsen, men særligt er det aftalen med investoren der er omkostningsfuldt. Forsikringselskabet skal kunne overbevise investoren om at investeringen vil bære et afkast som er sammenligneligt eller bedre, end

---

<sup>61</sup> Knudsen, Christian. 1997, "Økonomisk metodologi: Bind 2" 1997 p. 158-162

<sup>62</sup> Knudsen, Christian. 1997, "Økonomisk metodologi: Bind 2" 1997 p. 164 & 168-169

<sup>63</sup> Knudsen, Christian. 1997, "Økonomisk metodologi: Bind 2" 1997 p. 164 & 146.147

<sup>64</sup> Knudsen, Christian. 1997, "Økonomisk metodologi: Bind 2" 1997 p. 164 & 146-147

<sup>65</sup> Knudsen, Christian. 1997, "Økonomisk metodologi: Bind 2" 1997 p. 164 & 148-149

det vedkommende ville opleve ved anden investering. Dertil skal virksomheden kompensere investoren for den andel der vurderes at blive anvendt til at betale forsikringstagerne der henvender sig med retmæssige krav<sup>66</sup>.

De ovenstående omkostninger bliver pålagt virksomhedens realpræmier via. pålæsningspræmien, da de skal kunne dække de omkostninger der er forbundet med at tilbyde forsikringen. Den dyrere præmie resulterer i et mindre konkurrencedygtigt forsikringsselskab, hvilket påvirker selskabets samlede profit.

En udvidelse af selskabets pengetank kan således være uhensigtsmæssig for ejerens målsætning om profitmaksimering, som derfor vil forsøge at holde pengetanken så lille som det er forsvarligt. Direktøren som er mere risikoavers end ejeren, vil derimod forsøge at udvide pengetanken, da dette vil reducere sandsynligheden for at virksomheden bliver insolvent<sup>67</sup>. Således vil direktørens beslutninger tilsidesætte ejerens målsætning, til fordel for egen målsætning om at sikre sin karriere og levebrød.

Direktørens diskretionære handlinger kan udføres uden konsekvens, da han i modsætning til ejeren, besidder et indgående kendskab til virksomheden, ligesom at ejeren ikke har nogen effektiv eller omkostningsfri mulighed for at overvåge direktørens handlinger<sup>68</sup>.

Således kan informationsassymetri mellem ejeren og direktøren, konstateres at have en effekt på den gennemsnitlige præmie. Direktøren som handler diskretionært og ud fra egen risikoaversion, vil forsøge at undgå situationer, hvor chancen for insolvens stiger, også selvom dette kan medføre et bedre årsregnskab for selskabet. Dette påvirker både præmierne og dermed konkurrencedygtigheden på nuværende markeder, som på markedet for brandforsikringer, men der kan samtidig også argumenteres for direktørens risikoaversion kan påvirke selskabets indtræden på nye og mere risikable markeder.

### **2.3.1.3 Underwriteren som forlængelse af direktøren**

Underwriterens opgave er at sikre at forsikringspolicyen er sat sammen på sådan vis, at den dækker risikoen som forsikringstageren ønsker, men samtidig genererer indkomst for forsikringsgiveren via. Præmien, med henblik på at maksimere virksomhedens profit<sup>69</sup>. Umiddelbart ville underwriterens målsætning således kunne

---

<sup>66</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, "Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry" p. 24

<sup>67</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, "Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry" p. 149

<sup>68</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, "Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry" p. 149-150

<sup>69</sup> Cooperate finance institute "Insurance Underwriter: Analyzes and assesses the risks in providing insurance to individuals and establishes the pricing for insurance premium"

konstateres at være forenelige med ejerens, men i praksis er det ikke en konstant given sandhed. Dette afhænger derimod om, hvorvidt direktøren er risikoavers, hvilket blev konstateret ovenfor<sup>70</sup>.

Underwriterens skal i denne henseende anskues som en forlængelse af direktøren. Der hersker stadig en informationsasymmetri, og så længe at direktørens målsætning er uforenelig med ejerens, kan der argumenteres for at underwriterens målsætning også er det. Underwriteren personlige målsætning er egennyttmaksimering. Underwriteren vil således forsøge at fremme sin egen karriere, hvorfor vedkommende vil minimere sandsynligheden for at de policer som han skaber, giver underskud. Særligt vil underwriteren undgå at det er dennes arbejde, som resulterer i en række forsikringer der øger muligheden for insolvens. Dette skyldes at vedkommende er bevidst om at direktørens prioritet er at undgå insolvens.

Der kan dermed argumenteres for at underwriteren agere ud fra et sikkerhedsprincip, og ikke et profitmaksimeringsprincip. Dette er tillige blevet påvist i en undersøgelse, hvor en række underwrite blev spurgt ind til deres måde at agere på, når de blev mødt med stor usikkerhed<sup>71,72</sup>. Herfra kan det udledes at underwrite vil hæve præmien ved usikkerhed ift. sandsynlighed for forsikringsbegivenhedens indtræden samt usikkerhed ved skadens størrelse. Den forhøjet præmie vil bero på en usikkerhed som kunden muligvis ikke er enig i. Forsikringstageren vil således havde en idé, korrekt eller ukorrekt, om hvor stor sandsynligheden er for at opleve en katastrofal hændelse.

Der kan dermed argumenteres for at sandsynligheden for at forsikringstageren og forsikringsgiveren indgår i en aftale, formindskes ved den stigende usikkerhed hos underwriteren. Eksempelvis vil en forsikringstager som mener der er 2/10 chance for en katastrofal hændelse, kunne indgå i en aftale, hvor en underwriter mener der er 2/10 chance eller under for at den katastrofale hændelse indtræder. Hver gang en underwriter bliver mere usikker, og dermed forsøger at dække usikkerheden ind ved en større sandsynlighed for at hændelsen indtræder, vil færre potentielle forsikringstagere være enige, og de vil derfor afvise at indgå i en forsikringsaftale, da præmien nu vil repræsentere en risiko som vedkommende ikke er enig i.

Der kan således videre argumenteres for, at underwriterens målsætning om at tilfredsstille sin overordnede, og dermed fremme sin egen karriere, leder til en risikoavers adfærd. Denne adfærd resulterer i at usikkerheden omkring sandsynligheden for, at en forsikringsbegivenhed indtræffer, samt, hvor stor skaden vil blive, skaber en dyrere realpræmie, og dermed et mindre marked for det givne produkt, hvorfor det videre kan påvises, at informationsasymmetrien og den uforenelige målsætning, har potentiale til at påvirke efterspørgslen for selskabets forsikringsydelser.

---

<sup>70</sup> Se afsnit 2.3.1.1

<sup>71</sup> Freeman, Paul K. Kunreuther, Howard: 1997 "Managing Environmental Risk Through Insurance" p. 40-41

<sup>72</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, "Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry" p. 152-154



### 2.3.2 Kunden og adverse selection

Der er ikke kun internt i forsikringselskabet at der eksisterer en informationsasymetri. I forholdet mellem forsikringsgiver og forsikringstager findes der også informationsasymetri og diskretionære handlinger, særligt vil forsikringstagers kendskab til egne risikoforhold, som regel være bedre end selskabets,<sup>73</sup> hvilket i nogle tilfælde søges udnyttet af forsikringstageren.

Det antages i det følgende at der er to risikotyper, ”gode risikoer” og ”dårlige risikoer” som hver især bære forskellige sandsynligheder for tab. Hvis selskabet i denne forbindelse ikke investere kapital i at erhverve informationer om den individuelle forsikringstager, vil deres mulighed for at vurdere, hvilken slags risiko den individuelle forsikringstager er, være lille<sup>74</sup>.

Når forsikringsgiveren vurderer risikoen for et specifikt forsikringsprodukt, bliver der taget udgangspunkt i det estimerede årlige tab som forsikringen vurderes at skulle dække, hvorfra præmien bliver fastsat med en forventning af en vis profit. Mulige forsikringstagere kan derefter vurdere om deres årlige tab er over eller under selskabets estimering. Kunden indgår herefter i en aftale med forsikringselskabet, hvis de mener, at deres årlige tab over det som selskabet har vurderet. Modsætningsvis vil de kunder, som mener deres årlige tab er under selskabets vurdering, ikke vælge at indgå i en aftale<sup>75</sup>.

Denne problemstilling er defineret som adverse selection, og konsekvensen af dette er, at selskabet akkumulerer ”dårlige risikoer”, hvilket efterfølgende kan udmønte sig i højere præmier<sup>76</sup>, som forsøg på at dække den nu forvoksede risiko. Dette er en ineffektiv løsning, da det medfører endnu færre mulige kunder, og dermed formindsker markedet for det forsikringsprodukt man forsøger at føre<sup>77</sup>. Derimod er selskabet nødt til at investere den fornødne kapital, for at erhverve de informationer, som i højere grad gør det muligt at sondre mellem de forskellige risikoer, og derved fastsætte præmien mere individuelt.

Denne investering i erhvervelse af information er dog stadig omkostningsfuld, og leder til, at produktets pålæsningspræmie stiger, hvilket alene ikke konstituerer et problem for markedsføring og salg af produktet, men hvis forsikringen i forvejen har en høj pålæsningspræmie, kan det blive svært at sikre sig efterspørgsel, da kundens vurdering af egen risiko, og dermed den forventede nytte, ikke medregner pålæsningspræmien.<sup>78</sup>

---

<sup>73</sup> Knudsen, Christian. 1997, ”Økonomisk metodologi: Bind 2” 1997 p. 165

<sup>74</sup> Freeman, Paul K. Kunreuther, Howard: 1997 ”Managing Environmental Risk Through Insurance” p. 43-44

<sup>75</sup> Knudsen, Christian. 1997, ”Økonomisk metodologi: Bind 2” 1997 p. 165

<sup>76</sup> Freeman, Paul K. Kunreuther, Howard: 1997 ”Managing Environmental Risk Through Insurance” p. 43-44

<sup>77</sup> Kunreuther, H.C. Pauly, M.V. and McMorrow, S. 2013, ”Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry” p. 76.

<sup>78</sup> Se afsnit 2.2.4

## 2.4 Oversvømmelsesforsikringen på markedet

Der blev i de foregående redegørelser og analyser belyst en række faktorer og principper, som konstituerer et forsikringsmarked og de aktører der opererer på det. Der blev derudover også redegjort for, hvordan informationsassymetri og uoverensstemmende påvirkede nogle af aktørerne på markedet. Den efterfølgende analyse vil i den forbindelse forsøge at påvise, hvorledes en oversvømmelsesforsikring ville klare sig på forsikringsmarkedet, og ud fra principperne om udbud og efterspørgsel, argumentere for, hvorfor forsikringsmarkedet ikke udbyder dette produkt. Der vil i løbet af den forestående analyse blive diskuteret om de forskellige argumentationer er holdbare, hvilket har til formål at udlede mulige årsager til manglen af udbud på oversvømmelsesforsikringer.

Der kan i henhold til foregående redegørelser og analyser, udledes to mulige hovedårsager til at nogle forsikringsprodukter vil blive uattraktive for enten selskabet at udbyde, eller forsikringstageren at efterspørge.

1. Præmien som selskabet er villig til at udbyde produktet til er for høj ift. hvad forsikringstageren vil acceptere.
2. Der eksisterer for meget korrelation på risikoen, hvilket leder til for store krav til pengetankens størrelse, og for usikker risikodiversificering.

Disse to hovedårsager har også potentiale til at skabe en selvforstærkende effekt, f.eks. ved at korrelationen og dennes effekt på pengetanken, har en direkte effekt på præmien.

### 2.4.1 Realpræmien for en oversvømmelsesforsikring

Realpræmien kan som ovenfor beskrevet opdeles i to slags præmier. Den rene præmie og pålæsningspræmien.

Den rene præmie for en oversvømmelsesforsikring ville blive fastsat efter en vurdering af risikoen for at der indtræffer oversvømmelser, og en estimering af skadens omfang når og hvis oversvømmelsen indtræffer. Efterfølgende vil der tilføjes en pålæsningspræmie. Der kan argumenteres for at denne del af præmien har det største potentiale, til at medføre at nogle mindre risikoaverse kunder vil anse præmien for at være for høj. Det skyldes at pålæsningspræmien består af en række omkostninger, hvilket ikke er en del af den almene forsikringstagers forventet nytte vurdering<sup>79</sup>.

Dog vil kundens risikoaversion, under normale omstændigheder, muliggøre at pålæsningspræmien kan tillægges den rene præmie, ligesom der også vil forsøges at udlede en profit fra forsikringsproduktet. Pålæsningspræmien kan dog for nogle produkter blive så høj, at selv en meget risikoavers kunde ikke ville

---

<sup>79</sup> Se afsnit 2.2.2 og 2.2.4

efterspørge det. En oversvømmelsesforsikring vil som alle andre forsikringer også have en pålæsningspræmie, og den kan af en række årsager være så høj, at efterspørgslen vil være lav.

### **2.4.1.1 Pålæsningspræmien for oversvømmelsesforsikringen**

Pålæsningspræmien består af de administrative omkostninger der er forbundet med udbuddet af et forsikringsprodukt. I henhold til oversvømmelsesforsikringen er nogle af disse omkostninger ikke unormale sammenlignet med mere almene forsikringer, som f.eks. indboforsikringen. Der vil f.eks. ikke være nogen væsentlig forskel i henhold til markedsføringen af produkterne.

Den følgende analyse vil derfor fremhæve områder, hvor det vurderes, at pålæsningspræmien for en oversvømmelsesforsikring har potentialet til at være særlig høj.

#### **2.4.1.1.1 Pengetankens effekt på pålæsningspræmien**

Pengetanken vil komme til at spille en væsentlig rolle, hvis et forsikringsselskab skulle tilbyde en oversvømmelsesforsikring. Dette skyldes bl.a. at den store korrelation, som vil eksistere ved de tab der opstår som følge af en oversvømmelse, resultere i at forsikringsgiveren er nødsaget til at have en stor pengetank klar til udbetaling af forsikringssummer. Det er to primære måder, hvorpå et forsikringsselskab kan sikre sig en stor pengetank, enten ved hjælp af investorer, eller ved at sikre sig genforsikringsaftaler.

Denne pengetank bærer en række omkostninger med sig, herunder særligt det overskud som investorerne af kapitalen skal garanteres, eller de præmier som genforsikringsselskaberne kræver. Disse omkostninger vil selskabet forsøge at få dækket ved at påføre dem på pålæsningspræmien, hvilket vil medføre en højere realpræmie. Denne høje realpræmie vil muligvis fremstå unfair for kunder i de år hvor der ingen oversvømmelser er hændt, men da forsikringsgiver er nødsaget til at bevare den store pengetank, grundet usikkerhed om, hvornår oversvømmelsen indtræffer, kan dette ikke metigeres internt i virksomheden, uden risiko for insolvens.

Pengetanken vil derfor kunne anslås til at have en væsentlig effekt på pålæsningspræmien og dermed realpræmien, delvist grundet de høje forventede tab, men også grundet korrelationen af disse tab, hvoraf begge faktorer leder til et forhøjet krav til pengetankens størrelse, hvis omkostninger, pålæsningspræmien skal dække. Det kunne overvejes om denne problemstilling kunne ændres ved at indgå i genforsikringsaftaler. Dette præsenterer dog nogle andre problemer og omkostninger for forsikringsselskabet, som på samme vis vil tilføres pålæsningspræmien, og dermed medføre en højere realpræmie.

Det kan dog ikke udelukkes at selskabet ville kunne opnå en lavere pålæsningspræmie ved at genforsikre sig i forbindelse med udbuddet af oversvømmelsesforsikringen. Der vil dog ikke være tale om fuldstændig dækning, da genforsikringsaftaler som regel adskiller sig fra almindelige forsikringsaftaler, i fordelingsnøglen

mellem forsikringsgiver og forsikringstager, i tilfælde af en forsikringsbegivenhed. I genforsikringsaftaler ses forsikringstager selv dække en væsentlig andel af skaden<sup>80</sup>, hvorfor selskabet stadig er nødsaget til at erhverve kapital til pengetanken på anden vis. Det skal dermed ikke kunne afvises at pålæsningspræmien ville kunne sænkes en anelse i kraft af genforsikring, men grundet præmierne til genforsikringsselskaberne, og den ufuldstændige dækning som dette medfører vil der med alt sandsynlighed ikke være tale om en væsentlig nedsættelse.

#### **2.4.1.1.2 Informationsassymetriens effekt på pengetanken**

Informationsassymetrien som eksisterer ned igennem organisationen, samt i forholdet mellem forsikringsgiver og forsikringstager, medfører som tidligere konstateret<sup>82</sup> konsekvenser for realpræmien grundet den uforenelige målsætning mellem ejeren og direktøren, og mellem forsikringstager og forsikringsgiver.

Da direktøren og ejeren har uforenelige målsætninger, er der mulighed for, at direktøren anvender informationsassymetrien til at handle diskretionært

Direktøren handler med henblik på at opnå egne målsætninger, som består af at fremme egen karriere, og sikre sin stilling og rygte på arbejdsmarkedet. Dette medfører en højere risikoaversion. Hvis direktøren skulle implementere en oversvømmelsesforsikring i selskabets portefølje af produkter, vil hans fokus derfor være på at undgå insolvens, da dette vil medføre væsentlige konsekvenser for både hans stilling og rygte på arbejdsmarkedet, og dermed hans levebrød. Derfor vil kravet til pengetankens størrelse blive endnu højere, end hvis det var den risikoneutrale ejer der stod med beslutningen.

#### **2.4.1.1.3 Informationsdannelsens påvirkning på pålæsningspræmien**

Denne del af pålæsningspræmien består af henholdsvis informationsdannelsen vedr. Forsikringstageren, herunder, hvor vedkommende bor, hvorledes beboelsen er indrettet og konstrueret mm. Derudover består den også af informationsdannelsen ved. Risikoanalysen. Herunder, hvilke områder der er særligt sandsynlige for at opleve oversvømmelser, den vejr-tekniske data, den seneste klimaforskning og geografiske data mm.<sup>83</sup>

Der kan argumenteres for, at informationsdannelsen ved udbuddet af en oversvømmelsesforsikring er højere end ved almene forsikringer. Således er der ved oversvømmelser tale om et kompliceret videnskabeligt datasæt, under konstant udvikling der skal revurderes kontinuerligt. Derudover er det nødvendigt at have et fuldkomment overblik over de byer der anslås til at være i risikoområder, og samtidig over, hvorledes de huse

---

<sup>80</sup> Jaffee, M. Dwight. Russell, Thomas. "The Journal of Risk and Insurance, Vol. 64, No. 2, Symposium on Financial Risk Management in Insurance Firms (Jun., 1997), pp. 205-230" p. 217

<sup>81</sup> Freeman, Paul K. Kunreuther, Howard: 1997 "Managing Environmental Risk Through Insurance" p. 26

<sup>82</sup> Se afsnit 2.3 "Et forsikringsselskab med informationsasymmetri"

<sup>83</sup> Cambell Solberg Associates Insurance Bookers "How companies calculate flood insurance premiums" 2014

<sup>84</sup> FEMA "Calculation of Flood Insurance?" 2020

der er forsikret, er konstrueret og beliggende. Sammenlignes dette med en indboforsikring, hvor der f.eks. kan anvendes kriminaldata og standardiseret låsemekanismer samt et alment overblik over boligområdet, må der formodentligt vis være tale om en hvis forskel<sup>85</sup>.

#### **2.4.1.1.4 Informationsassymetriens påvirkning på informationsdannelsen**

Der hersker en væsentlig informationsassymetri mellem forsikringsgiver og forsikringstager. Med henblik på at udbyde oversvømmelsesforsikringer ville denne informationsassymetri særligt kunne resultere i adverse selection. Konsekvensen af adverse selection kan for selskabet være at akkumulere en mængde af "dårlige risikoe", og dermed forøge sandsynligheden for at opleve store tab som konsekvens af en forsikringsbegivenhed. Dette kan dog, til dels, undgås ved at investere i erhvervelsen af informationer om de mulige forsikringstagere og deres omstændigheder, for på den måde, at individualisere og identificere risikoeerne bedre, hvilket kan medvirke til at selskabet har større succes med at fastsætte præmier der passer til forsikringstageren, og på den måde undgå for store tab i tilfælde af en oversvømmelse.

Denne informationsassymetri adskiller sig ikke fra almene forsikringer, men dog kan der argumenteres for, at tabet ved for stor grad af adverse selection, vil være potentielt større ved en oversvømmelsesforsikring, hvorfor der ydermere kan argumenteres for at omfattende investering i informationsdannelse i forbindelse med en oversvømmelsesforsikring, vil være nødvendig.

#### **2.4.1.1.5 Pålæsningspræmiens størrelse**

Der kan ud fra ovenstående analyse konstateres en høj sandsynlighed for at pålæsningspræmien ved udbuddet af en oversvømmelsesforsikring, er væsentligt højere end ved en almen forsikring. Således er det blevet påvist, hvordan de omfattende krav til pengetankens størrelse, og de omkostninger som dette fører med sig, vil blive påført pålæsningspræmien. Derudover er det blevet påvist, hvorledes den kontinuerligt omfattende informationsdannelse også vil medføre en højere pålæsningspræmie, hvilket særligt er nødvendigt med henblik på at undgå adverse selection. Sammenholdes disse faktorer kan det fastslås at en oversvømmelsesforsikrings pålæsningspræmie, vil være væsentligt højere end ved almene forsikringer.

#### **2.4.1.2 Den rene præmie for oversvømmelsesforsikringen**

Den rene præmie er den del af realpræmien, som en forsikringstager bedst kan genkende, og således også den del af realpræmien der er tættest på det en forsikringstager, vil ansue som aktuarisk fair.

Den følgende analyse vil dog stadig undersøge, hvorvidt den rene præmie ved en oversvømmelsesforsikring er så høj, at efterspørgslen for produktet ville tage skade. Samtidig vil analysen forsøge at fremhæve potentielle

---

<sup>85</sup> GIO insurance "How is the cost of Home Insurance (my premium) calculated?"

årsager til at forsikringselskabets vurdering af den rene præmie, adskiller sig fra den forsikringstagers i en sådan grad at efterspørgslen vil blive minimeret. Analysen vil derfor undersøge de faktorer der udgør den rene præmie, herunder det årlige tab som følge af oversvømmelser og det forsikredes værdi, samt korrelation og informationsassymetri.

#### 2.4.1.2.1 Det årlige tab som følge af oversvømmelser

Det årlige tab som følge af oversvømmelser er svært at fastsætte. Dette skyldes at omkostninger som disse, som regel beregnes ud fra forsikrede tab<sup>86</sup>. Dog vil der kunne foretages et løst estimat, med baggrund i de gennemsnitlige omkostninger der opstod pr. husstand ved stormen Bodil. I en undersøgelse foretaget af DTU<sup>8788</sup> blev der påvist at en oversvømmet husstand i Jyllinge Nordmark, oplevede en gennemsnitlig omkostning på ca. Kr. 1.4 mil<sup>89</sup>.

Beboerne i Jyllinge Nordmark oplevede ydermere tre mindre oversvømmelser frem mod 2017, hvorfor der kan argumenteres for at det forventede årlige tab i risikoområder, kan vurderes at være højt. Derudover påviser IPCC og DTU's rapporter, at fremtiden medføre endnu større tab<sup>90</sup>.

Da det kan vurderes, at de forventede årlige tab i risikoområder er høje, kan det ligeledes konstateres, at den rene præmie af den grund bliver høj, da disse data vil påvirke det årlige forventede tab. Dette er dog ikke et argument for at efterspørgslen falder, da forsikringstageren i dette tilfælde kan genkende årsagen til den høje pris. Dog har forsikringstageren ikke det samme perspektiv, hvis man implementerer korrelation, hvorfor det stadig skal overvejes om de årlige forventede tab, som følge af oversvømmelser, vil blive sat højere end hvad der forventes af en forsikringstager.

---

<sup>86</sup> Halsnæs, Kirsten. Larsen, Morten A. D. og Drenck, Karin L.. DTU " Samfundsøkonomiske konsekvenser af oversvømmelser og investeringer i klimatilpasning - Udarbejdet af DTU for Miljøministeriet" 2022 p. 8

<sup>87</sup> Technical University of Denmark "About DTU"

<sup>88</sup> Halsnæs, Kirsten. Møller, Philip Lange. Bay, Lisa. Svenningsen, Lea Skræp. Dømgaard, Mads Lykke. og Larsen, Morten Andreas Dahl. DTU "Omkostninger ved kystoversvømmelse i Jyllinge Nordmark - Resultater fra spørgeskemaundersøgelse blandt beboere" Maj 2020.

<sup>89</sup> Halsnæs, Kirsten. Møller, Philip Lange. Bay, Lisa. Svenningsen, Lea Skræp. Dømgaard, Mads Lykke. og Larsen, Morten Andreas Dahl. DTU "Omkostninger ved kystoversvømmelse i Jyllinge Nordmark - Resultater fra spørgeskemaundersøgelse blandt beboere" Maj 2020. p. 7, tabel 3.

<sup>90</sup> Christensen, Jens. (2014). Analyse af IPCC delrapport 2 Effekter, klimatilpasning og sårbarhed, p. 49

#### 2.4.1.2.2 Det forsikredes værdi

Ifølge en rapport foretaget af Region Midtjylland i samarbejde med SCALGO<sup>91,92</sup> er der 64.000 bygninger i Danmark, som er i risiko for oversvømmelse fra havvand alene. Værdien af disse bygninger er estimeret til 178.2 milliarder<sup>93</sup>.

Det skal dog bemærkes, at det ikke er hele bygningsværdien der mistes ved oversvømmelse, men alene en procentdel. Dog vil der stadig på baggrund af disse tal kunne foretages en løs estimering af værdien for de forsikrede huse.

$$\frac{178.2 \text{ milliarder}}{64.000 \text{ huse}} = 2,784,375 \text{ mil.}$$

Der er dermed tale om en gennemsnitlig værdi af de forsikrede huse på 2.7 millioner, hvilket der kan argumenteres for er en væsentlig sum. Den høje forsikrede værdi er dog ikke noget som ville fra holde selskaberne at tilbyde en oversvømmelsesforsikring, såfremt dette stod alene, men hvis det sammenholdes med de høje forventede tab samt og den effekt som korrelation har på den rene præmie kan der muligvis argumenteres for, at den rene præmie bliver så høj at efterspørgslen bliver reduceret uforholdsmæssigt. Det bør derfor undersøges, hvorledes at korrelationen påvirker den rene præmie.

#### 2.4.1.2.3 Korrelationens effekt på den rene præmie

Korrelation af risikoer blev flere gange benævnt i de foregående analyser Den følgende analyse vil forsøge at behandle, hvordan korrelation påvirker den rene præmie.

Hvis eksemplificeringen af pooling ovenfor<sup>94</sup> ansues, og der tillægges komplet korrelation i stedet for uafhængighed mellem individernes forsikringsbegivenheder, således at der nu er 50 % chance for, at en forsikringsbegivenhed indtræffer, hvor begge individer oplever et tab på kr. 1000, så ville deres beslutning om at slå deres risiko sammen og dele evt. Tab være ligegyldige da de ville nu opleve 50 % chance for at opleve et tab på kr. 1000, akkurat som før de slog deres risiko sammen. Dette står i modsætning til situationen, hvor der hersker uafhængighed af risiko, hvorved individerne stod tilbage med en 25 % chance for at opleve et tab på kr. 1000.

Der kan dermed argumenteres for, at korrelation påvirker et fundamentalt princip hos forsikringsselskaberne. Dette betyder dog ikke at den mindste korrelation resulterer i, at der fra forsikringsgivers side ikke længere

---

<sup>91</sup> SCALGO website "About us"

<sup>92</sup> Region Midtjylland & SCALGO "Analyse: Risiko for oversvømmelse af ejendomme" post. 2017.

<sup>93</sup> Region Midtjylland & SCALGO "Analyse: Risiko for oversvømmelse af ejendomme" post. 2017. p. 4, tabel 2

<sup>94</sup> Se afsnit 2.2.1 "Pooling"

kan anvendes pooling. Det kan dog belyse, hvorfor forsikringselskaberne ikke mener der er et marked for oversvømmelsesforsikringer, grundet, hvorledes korrelationen påvirker den rene præmie.

For illustrerer effekten af komplet korrelation på den rene præmie, gennemgås følgende eksempel:

Antag at der eksisterer to forsikringspolicer med en risiko på 0.1 og et tab på kr. 1000. Det aktuarisk tab ved hver forsikringspolice er kr. 100. Men hvis der er korrelation de to risikoer i mellem, vil der enten være 2 tab med en sandsynlighed på 0.1, eller intet tab med en sandsynlighed på 0.9. Hvis de var uafhængige, ville chancen for 2 tab være  $0,1 \times 0,1 = 0,01$ . Selskabet skal dermed i tilfælde af korrelation beregne et aktuarisk tab ved hver forsikring på kr. 200.

Der er dermed påvist hvordan korrelation påvirker den beregning som selskabet foretager, når de skal beregne og fastsætte den rene præmie. Dette vil have en væsentlig effekt på udbudsprisen og dermed markedet for produktet<sup>95</sup>. Da forsikringstageren ved hans egen risikovurdering, ikke medregner korrelation, er der derfor en vis sandsynlighed for at vedkommende vil mene at den rene præmie er for højt sat.

#### **2.4.1.2.4 Informationsassymetriens påvirkning på den rene præmie**

Som ovenfor anført, er det blevet påvist, at underwritere agere ud fra et sikkerhedsprincip<sup>96</sup>. Dette sikkerhedsprincip medfører, at en unaturlig forhøjelse af den rene præmie finder sted, som resultat af den usikkerhed en underwriter står overfor, ved estimeringen af de forventede tab, samt sandsynligheden for, at tabet indtræffer. Dette kan skyldes at direktørens målsætning om at undgå insolvens, således at underwriteren som har egne målsætninger i henhold til vedkommendes karriere, adoptere denne risikoaversion og dermed sikre sig imod insolvens når vedkommende er mødt med en usikker risikoanalyse.

Der kan derfor argumenteres for at informationsassymetrien påvirker den rene præmie. Der kan videre argumenteres for at denne påvirkning ikke bliver delt af forsikringstageren, da forsikringstageren muligvis ikke vil anskue usikkerheden på samme måde som underwriteren.

#### **2.4.1.3 Synergi effekter**

Der vil i det følgende overvejes, hvorvidt der kan herske selvforstærkende effekter mellem de faktorer der leder til en forhøjet pålæsningspræmie og en forhøjelse af den rene præmie. Der kan i denne forbindelse påvises at underwriterens ageren ud fra et sikkerhedsprincip, leder til et højere forventet tab, eller en større sandsynlighed for at forsikringsbegivenheden indtræffer. Dette vil udover påvirkningen af den rene præmie, også lede til et større krav til pengetankens størrelse, og dermed en højere pålæsningspræmie.

---

<sup>95</sup> World finance "correlated risk - correlated risk from natural disasters" 2010

<sup>96</sup> Se afsnit 2.3.1.3 "Underwriteren som forlængelse af direktøren"



Derudover har de faktorer der hæver den rene præmie, også det tilfælles, at de alle medfører et stigende krav til pengetankens størrelse. Der kan derfor argumenteres for de høje forventede tab, og det forsikredes værdi, begge kan medføre en højere efterspørgsel på oversvømmelsesforsikringer, men samtidig også et større krav til pengetankens størrelse, som ydermere bliver forværret af korrelationen.

## 2.4.2 Udbud og efterspørgsel på markedet for oversvømmelsesforsikringer

Der kan af de forudgående analyser, udledes en række faktorer der påvirker henholdsvis pålæsningspræmien og den rene præmie, som sammen udgør realpræmien. Analyserne kan derfor fungere som et grundlag for, hvorledes oversvømmelsesforsikringen fremgår på markedet, med udgangspunkt i udbud og efterspørgselskurver.



Figur 2V & Figur 2H

Figur 2V illustrerer udbud og efterspørgslen af et produkt, hvor der er et marked. Dette kan påvises ved ligevægtspunktet. Figur 2H viser udbud og efterspørgselskurverne på et produkt, hvor en for høj udbudspris resulterer i, at der ikke eksisterer et ligevægtspunkt. Det kan således påvises, at såfremt udbudsprisen på et produkt, starter tilstrækkeligt højt oppe på y-aksen, vil der ikke være et ligevægtspunkt, hvorfor markedet kollapser.

Der kan med grundlag i analysen argumenteres for at oversvømmelsesforsikringens udbudspris, ville skabe en situation, som grafisk illustreret på figur 2H. Dette begrundes med en samlet effekt af henholdsvis særlige høje omkostninger påført pålæsningspræmien, samt informationsasymmetri og korrelation, der sammen skaber en oppustelighed på den rene præmie.

## 2.5 Økonomisk delkonklusion

Den økonomiske analyse havde til formål at identificere og fremhæve mulige årsager og forklaringer, på forsikringsmarkedets manglende udbud af oversvømmelsesforsikringer. Det var målsætningen at gøre dette med baggrund i en række faktorer på markedet og i den interne beslutningsproces for et forsikringsselskab,

ligesom det skulle overvejes, hvorvidt principal agent teorien kunne belyse nogle mekanismer der forværrer de allerede eksisterende omstændigheder.

Der blev indledningsvist redegjort for nogle fundamentale principper for et forsikringsmarked, samtidig med der blev argumenteret for, hvorledes disse havde potentiale til at påvirke udbud og efterspørgsel på forsikringsmarkedet. Dernæst blev et forsikringsselskab med informationsassymetri opstillet, hvorfra der blev analyseret, hvorledes denne informationsassymetri kunne påvirke selskabets beslutningsproces, med særligt fokus på prisfastsættelse og pengetanks administration.

Efterfølgende blev oversvømmelsesforsikringen forsøgt placeret i det før opstillede marked, med henblik på at belyse de årsager og forklaringer på produktets manglende udbud, som analysen havde som målsætning. Dette blev først forsøgt udrettet igennem pålæsningspræmiefaktoren, og efterfølgende alene igennem pålæsningspræmien samt en nærmere udredning af korrelationens effekt på den rene præmie.

Der kan på baggrund af analysen udledes en række faktorer, som alle understøtter den samme mulige forklaring på, hvorfor produktet ikke udbydes. Det kan således konkluderes at pålæsningspræmien for en oversvømmelsesforsikring er væsentligt højere end normalt. Dette skyldes særligt omkostningerne til informationsdannelse, for bl.a. at undgå adverse selection, en kompleks risikoanalyse, og de omfattende krav til selskabets pengetank. Det blev påvist, hvordan de store forventede tab skulle kunne dækkes umiddelbart efter forsikringsbegivenheden indtraf, men også, at forsikringsselskaberne ikke kunne forudse, hvornår oversvømmelsen skete, hvorfor de var nødsaget til at have den meget omkostningsfulde pengetank, klar selv i år, hvor der intet hændte. Det blev desuden påvist, hvorledes at korrelationen påvirkede kravet til pengetanken, da både de forventede tab blev højere, men samtidig også fordi at grundlaget for deres diversificering blev gjort usikker, og at denne usikkerhed også skulle dækkes ind igennem højere realpræmier.

Derudover blev genforsikring af det private marked konstateret at være en utilstrækkelig løsning, hvorfor investorer og forhøjede præmier stadig er påkrævet, hvis et forsikringsselskab skal udbyde oversvømmelsesforsikringer. Der kan dog argumenteres for, at genforsikringsaftaler kunne være en del af en evt. løsning, da der er et potentiale for at det kan nedføre en del af den pålæsningspræmie, som har så stor en effekt på udbudsprisen.

Slutteligt fremhæves den forværring som informationsassymetrien og de uoverensstemmende målsætninger udgjorde i henhold til den risikoaversion som direktøren blev konstateret at have. Således vil en risikoavers direktør veje risikoen for insolvens højere end han ville veje gevinsten ved profit, hvorfor han enten vil udvide pengetanken mere end nødvendigt, eller helt undgå at tilføje produktet til selskabets portefølje. Samtidig blev det påvist at underwritere agere ud fra et sikkerhedsprincip, hvorved at usikkerhed betyder en uproportional præmiestigning.

Det kan således konkluderes, at der er en stor sandsynlighed for, at udbudsprisen for en oversvømmelsesforsikring er så høj, at udbudskurven grafisk set starter over efterspørgselskurven, og derfor aldrig opnår et ligevægtspunkt, hvorfor markedet for oversvømmelsesforsikringen vil kollapse.

## **Kapitel 3 - Integreret analyse**

### **3.1 Indledning**

I det forestående kapitel vil der på baggrund af de før konstaterede årsager til det manglende udbud af oversvømmelsesforsikringer, formuleres en model for, hvorledes den danske stat vil kunne metigerer disse årsager. Modellen vil tage afsæt i den økonomiske analyse, samt den nedenfor anførte redegørelse for, hvorledes stater generelt kan og har opstillet metoder til at støtte forsikringsbranchen, med henblik på at sikre at deres borgere har den fornødne forsikring, i tilfælde af naturkatastrofer.

### **3.2 Staters rolle ved forsikring af naturkatastrofer**

Markeder for forsikringer af naturkatastrofer har potentialet til at kollapse<sup>97</sup>. Dette blev også påvist i den økonomiske analyse, hvorved det blev vurderet en stor sandsynlighed for at realpræmien for en oversvømmelsesforsikring ville være så høj, at efterspørgselskurven og udbudskurven aldrig ville krydse hinanden og dermed skabe et ligevægtspunkt.

Dette har medført at stater rundt om i verden har forsøgt sig med forskellige modeller, for at modvirke dette markedskollaps, med henblik på at undgå de socio- og samfundsøkonomiske konsekvenser det kan medføre, at have hele byer opleve omfattende og uforsikrede skader<sup>98</sup>. Der vil i følgende fremhæves forskellige måder, hvorpå stater har forsøgt, at intervenere i forsikringsmarkedet, med henblik på at udlede den bedste fremgangsmåde for Danmark fremover.

#### **3.2.1 Frankrig og CCR**

Efter en række omfattende oversvømmelser i Frankrig, oprettede man i 1982 forsikringsprogrammet "Catastrophes Naturelles". Der er her tale om et obligatorisk medlemskab under et solidarisk princip, hvor statens rolle er genforsikring af forsikringsselskabernes risiko forbundet med naturkatastrofer, imens forsikringsselskabernes rolle er at tilbyde forsikringstagerne oversvømmelsesforsikringen.

---

<sup>97</sup> Nguyen, Tristan. "Insurability of Catastrophe Risks and Government Participation in Insurance Solutions" Background Paper prepared for the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013. P. 4

<sup>98</sup> Nguyen, Tristan. "Insurability of Catastrophe Risks and Government Participation in Insurance Solutions" Background Paper prepared for the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013. P. 4-6

På samme måde som i den danske model, er forsikringen dog forbundet med en vis usikkerhed for forsikringstageren, da dækningen er forudsat at oversvømmelsen bliver anerkendt som en naturkatastrofe. Den franske model har desuden pålagt "The Central Tariffs Office" at fastsætte præmierne som samtidig skal en flad rate. Derudover er selvriskoen også fastsat på 10 procent af den samlede skade.

Genforsikringen er ydet af "Caisse Centrale de Reassurance" (CCR), som har ubegrænset adgang til statens midler, samtidig med at de overfører dele af præmierne betalt til statskassen. Den franske model har dog frivillighed ift. valg af genforsikring, hvorfor forsikringselskaberne selv kan vælge om de vil genforsikres af CCR. Dog resultere den ubegrænsede statsgaranti som CCR er tildelt, og de lave genforsikringspræmier at CCR er i en fordelagtig position på genforsikringsmarkedet<sup>99</sup>.

### **3.2.2 USA og Florida-modellen mm.**

USA har flere forskellige statslige organisationer, som har til hensigt at sørge for, at befolkningen er forsikret imod skader fra et væld af forskellige slags naturkatastrofer.

I Florida oprettede man i 2002 "Citizens Property Insurance Corporation" (CPIC), efter at have konstateret, at der var for få private husejere som havde mulighed for at få en tilstrækkelig husforsikring. Dette mente man var et helbredsmæssigt problem for samfundet, ligesom, at statens økonomiske velfærd led under den daværende situation. Staten oprettede derfor under CPIC, en statsdrevet forsikringsgiver og en fond der skulle agere genforsikringsgiver. Dette medførte en stigning af forsikrede huse, men præmierne der betales, er sidenhen blevet vurderet til at være under den risiko-baseret markedspris<sup>100</sup>.

### **3.2.3 Modellernes effektivitet**

Det obligatoriske element i den franske model har medført en høj markedspenetration, hvilket er hensigtsmæssigt med henblik på de socio- og samfundsøkonomiske målsætninger. Dog er statsbaserede forsikringsprogrammer blevet kritiseret for at forårsage ineffektiv risikoallokering. Den franske model har f.eks. statsfastsatte præmier, og et kritisabelt element kan her være at man fra regeringens side ikke har det samme incitament til at fastsætte præmier ud fra risiko, hvorfor præmierne kan ende med at ligge under den risikobaserede markedspris.

Florida-modellen så ligeledes problematikken med præmierne, som endte under den risikobaserede markedspris. Der kan dermed argumenteres for at modellerne, som udelukker den private forsikringsbranches deltagelse på markedet, hvilket kan lede til at det i højere grad er skatte kroner der anvendes til at dække tabene

---

<sup>99</sup> Nguyen, Tristan. "Insurability of Catastrophe Risks and Government Participation in Insurance Solutions" Background Paper prepared for the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013. P. 6

<sup>100</sup> Nguyen, Tristan. "Insurability of Catastrophe Risks and Government Participation in Insurance Solutions" Background Paper prepared for the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013. P. 5

fra oversvømmelserne. Samtidig vil der kunne argumenteres for at lave præmier og en garanti fra staten, kan reducere befolkningens tilslutning til anden form for metigering af oversvømmelserne. Desuden vil det kunne overvejes om de lave præmier, og den statsgaranteret dækning vil kunne give incitament til at befolke risikoområderne yderligere, hvorved at skattebetaleren muligvis ville kunne stå til at betale for endnu større skader i fremtiden<sup>101</sup>.

### 3.3 En forbedret model

Der kan fra den økonomiske analyse udledes følgende årsager til at en oversvømmelsesforsikring ikke udbydes i Danmark.

Realpræmien blev som resultat af en for høj pålæsningspræmie, og omfattende korrelation samt synergieffekter, for høj. Derudover blev mønsteret for det årlige forventede tab for ujævnt, grundet at man ikke kunne forudse, hvornår oversvømmelserne indtraf. Således at der enkelte år omfattende udbetalinger, og andre år ingen. Dette medførte en række problemer for håndteringen af pengetanken, samt den individuelle forsikringstagers anskuelse af realpræmien.

Det blev desuden påvist, hvordan informationsasymmetri og uforenelige målsætninger mellem ejerne og direktøren, havde potentiale til at forværre de førnævnte faktorer, og hvordan usikkerhed hos underwriteren leder til en uproportionel høj realpræmie.

Ydermere blev det private genforsikringsmarked påvist ikke at være en effektiv løsning på problemet for oversvømmelsesforsikringer. Derudover kan det udledes fra ovenstående behandling af udenlandske staters ageren på forsikringsmarkedet for naturkatastrofer, at disse staters modeller, har tendens til at lede til for lave præmier, sammenlignet med den egentlige risiko, hvilket medfører en række problematikker i form af ineffektiv risikoallokering.

Det kan dermed konstateres at den nye danske model skal forsøge at modvirke den høje pålæsningspræmie, udligne tab fra årene hvor der indtræffer en oversvømmelse, med de år, hvor der ikke indtræffer en oversvømmelse, forene ejeren og direktørens målsætninger, eller forsøge at underminere vigtigheden deraf, og derfra nedjustere underwriterens tendens til at pålægge uproportionelle præmiestigninger ud fra usikkerhed. Dette skal samtidig gøres på en måde der ikke resultere i for lave realpræmier og dermed udelukker den danske forsikringsbranche fra markedet, da dette leder til u hensigtsmæssige konsekvenser, som set i Florida og Frankrig.

---

<sup>101</sup> Nguyen, Tristan. "Insurability of Catastrophe Risks and Government Participation in Insurance Solutions" Background Paper prepared for the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013. P. 7-8

### **3.3.1 Forslaget**

Der foreslås derfor, at der oprettes en statsorganisation, hvorved informationsdannelse håndteres, og en statssubsideret og markedsfinansieret pengetank håndteres.

Statsorganisationen har til opgave at foretage informationsdannelse og udstede risikovurderinger. Informationsdannelsen vil indgå i en forsikringsdatabase, som kun er til rådighed for forsikringsselskabet, medens de kontrahere med en evt. Forsikringstager, med henblik på at fastsætte en realpræmie for vedkommende.

Risikovurderingen vil blive udgivet hvert 5 år, hvorved der fremsættes en 5 årlig prognose af de årlige forventede tab, som medtages i forsikringsselskabernes præmiefastsættelse. Organisationen her dernæst ansvar for administrationen af den statsoprettede pengetank. Dette medføre et ansvar for kapitalrejsning og udbetaling til forsikringsselskaber, hvis et årligt tab, overstiger det forventede årlige tab, som fremgår af den udstukkede 5. års prognose.

#### **3.3.1.1 Forslagets effekt på pålæsningspræmien**

De to væsentligste faktorer for den høje pålæsningspræmie var informationsdannelse og særligt pengetankens størrelse. Forslaget har en reducerende effekt på begge faktorer.

I forhold til informationsdannelsen vil forsikringsselskaberne ikke længere skulle investere så omfattende ressourcer, da de nu vil have direkte adgang til organisationens database, og derved indhente de nødvendige oplysninger for den potentielle forsikringstager der kontraheres med. Med henblik på pengetanken vil der stadig være en vis udgift, og et hvis krav til pengetankens størrelse. Kravet vil dog være væsentlig mindre, hvilket skyldes at forsikringsselskabet ikke længere skal have likvide midler forberedt til det værste tænkelige scenarie, men alene til at dække den prognose som statsorganisationen har udstedt. Dette vil medføre en reduktion af de omkostninger der før var forbundet med udbuddet af oversvømmelsesforsikringen.

Der vil med udvidelsen og bibeholdelsen af så stor en pengetank, dog stadig være en vis pålæsningspræmie, da der stadig vil være udgifter til mere almen administration og markedsføring. Men der kan nu argumenteres for at de omstændigheder der gjorde at pålæsningspræmien for oversvømmelsesforsikringen var højere end de mere almene forsikringer, er modvirket.

#### **3.3.1.2 Forslagets effekt på selskabets risikoaversion**

Det blev i den økonomiske analyse påvist, hvordan direktørens risikoaversion påvirkede pengetankens størrelse. Forslaget vil gå ind og direkte metigere denne adfærd, i relation til oversvømmelsesforsikringen. Der kan argumenteres for at det er en uvæsentlig effekt samlet set, da direktøren i forbindelse med selskabets anden forsikringsportefølje, men i henhold til problematikken om det manglende udbud af

oversvømmelsesforsikringer, kan der dog argumenteres for, at der ingen forværring vil ske som følge af direktørens diskretionære handlinger i relation til pengetankens størrelse.

Direktøren vil desuden se en kraftig reducere af chancen for insolvens, som følge af forslaget garanteret adgang til statens pengetank, hvis de årlige tab overstiger statsorganisationens prognose. Underwriteren blev påvist at have incitament til at arbejde ud fra direktørens risikoaversion, og i den forbindelse blev der argumenteret for, at vedkommende agere ud fra et sikkerhedsprincip, hvorfor underwriteren vil overføre usikkerhed til uproportionelt høje præmier. Forslaget modvirker dette ved at minimere underwriterens plads til at begå fejl ved præmiefastsættelsen. Underwriteren kan således agere alene ud fra den risikovurdering der fremsættes af den statslige organisation, velvidende at såfremt denne risikovurdering er forkert, vil selskabet blive dækket af statens pengetank. Dette vil resultere i mere proportionelle præmier, da underwriterens incitament til at overføre eventuel usikkerhed til præmien, er blevet fjernet.

### **3.3.1.3 Forslagets effekt på den rene præmie**

Forslaget har ingen væsentlig direkte effekt på den rene præmie. Således vil forslaget ikke medføre lavere forventede tab eller en reducere af det forsikredes værdi, hvorfor den rene præmie stadig vil være høj. Dette er dog ikke i vejen for, at et marked for oversvømmelsesforsikringen kan eksistere, da de faktorer der medfører den høje rene præmie, indgår i forsikringstagerens egen risikovurdering.

### **3.3.1.4 Forslagets effektivitet**

Der blev i forbindelse med den Florida-modellen og den franske model argumenteret for, hvorledes disse modeller var ineffektive. Argumentationen havde grundlag i at præmierne for de udbudte forsikringer endte under den risikobaserede markedspris. Med andre ord, så afspejlede de ikke den reelle risiko som blev forsikret. Der blev derfra argumenteret for, at de lave præmier skubbede den private forsikringsbranche ud af markedet, hvilket resulterede i, at det i for høj grad blev skatte kroner der dækkede tab, at der var mindre tilslutning til andre måder at metigere oversvømmelserne på, og det ikke i tilstrækkelig grad afholdte folk fra tilflytte risikoområderne.

Forslaget har til hensigt at undgå dette, ved at involvere den private forsikringsbranche i et væsentligt omfang. Således fastsættes præmierne ikke af staten som det blev set i den franske model, men derimod fastsættes præmien af de private selskaber, på baggrund af den risikovurdering som staten har fremlagt. De private selskaber som stadig er i konkurrence, har derfor hverken incitament til at fastsætte for lave præmier, eller for høje.

Dette vil medføre, at realpræmien som forsikringstager skal betale, stadig er høj sammenlignet med almene forsikringer, grundet de omfattende forventede tab og korrelationen deraf. Dette vil stadig efterlade et vis incitament til at metigere oversvømmelserne, da det på sigt ville kunne nedbringe de forventede tab, ligesom

mængden af skattekrone som anvendes til at dække tabene også reduceres, da selskaberne stadig har ansvaret for at dække tabene, så længe de stemmer overens med den fremsatte prognose.

Der kan dog stadig argumenteres for, at forslaget vil give en uhensigtsmæssig effekt på incitamentet til at tilflytte disse risikozoner, da der nu er en reel løsning på det manglende forsikringsudbud. Dog kan der på anden side argumenteres for, at der sammenlignet med den franske model samt Florida-modellen er et mindre incitament, da der trods alt stadig skal betales en høj præmie.

### **3.3.2 Forslagets gennemførlighed**

Den danske stat skal som medlemsstat af EU overholde de traktatmæssige forpligtelser de er underlagt. Således er støtte, som ydes ved hjælp statsmidler, *under enhver tænkelige form* og, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige virksomheder jf. Art. 107, stk. 1, uforenelig med indre marked.

Der kan således være en mulighed for, at forslaget aldrig ville kunne blive gennemført grundet Danmarks medlemskab af EU, og de krav som medlemskabet medfører, hvis forslaget vil blive anset som værende ulovlig statsstøtte af EU-kommissionen.

### **3.4 Integreret delkonklusion**

Der kan som følge af ovenstående analyse, konstateres det, at der findes andre udenlandske måder at skabe de markedsvilkår der er nødvendige for, at udbuddet af oversvømmelsesforsikringer kan eksistere. Der kan dog også påvises områder, hvorved disse udenlandske modeller er ineffektive, hvorfor det tillige kan konstateres, at der kan skabes en bedre model med udgangspunkt i det fremsatte forslag. Dette forslag er dog muligvis i strid med EU's statsstøtteregler, hvorfor nærmere analyse om forslagets gennemførlighed er nødvendig.

## **Kapitel 4 – Juridisk analyse**

### **4.1 indledning**

Forslaget som fremlagt i ovenstående kapitel, har til formål at sikre danske borgere en mulighed for at forsikre deres ejendom imod oversvømmelser. Dette forsøges at gøres ved at overtage nogle af de opgaver og udfordringer, som er forbundet med udbuddet af en oversvømmelsesforsikring, og dermed også de omkostninger som opgaverne medfører. Staten forsøger således at sikre deres borgere, igennem støtte til private forsikringselskaber for på den måde at katalysere et dansk marked for oversvømmelsesforsikringer.



Den danske stat er som medlem af EU bl.a. underlagt Lissabon traktatens<sup>102</sup> bestemmelser. Danmark har dermed et ansvar for at overholde de bestemmelser og principper, som af EU-retten kan udledes. Således skal foranstaltninger som støtter f.eks. virksomheder, overholde reglerne for statsstøtte fundet i bl.a. TEUFs art. 106, 107 og 108<sup>103</sup>.

Denne analyse har til formål at konstatere, hvorvidt foranstaltningen, som beskrives nedenfor, kan konstateres at være statsstøtte, jf. Art. 107, stk. 1.

#### **4.1.1 Foranstaltningen**

Foranstaltningen vil oprette en statsorganisation, som har til formål at udføre følgende opgaver:

1. Informationsdannelse.
2. Risikovurdering
3. Administration af pengetanken

##### **4.1.1.1 Informationsdannelse**

Statsorganisationen vil påtage sig den opgave det er at indsamle relevant information, om mulige forsikringstagere, herunder bl.a. deres ejendomme, området de bor i, deres historik med oversvømmelser, og deres mulighed for at privatsikre deres ejendom. Denne informationsdannelse vil indgå i en database som de private forsikringsselskaber kan få adgang til, såfremt de kontrahere med den angivne forsikringstager, med henblik på at anvende informationerne til at fastsætte præmien for vedkommende.

Staten vil således støtte forsikringsselskaberne ved overtage ansvaret for informationsdannelse ved oversvømmelsesforsikringer, og derved også de omkostninger som denne opgave bragte med sig.

##### **4.1.1.2 Risikovurdering**

Statsorganisationen vil også varetage opgaven af at holde sig opdateret på alt forskning og videnskab, samt andre udviklinger der kan indgå i en risikoanalyse. Denne risikoanalyse vil desuden bero på informationer og vidensdeling fra andre statslige institutioner, som eksempelvis Danmarks Meteorologiske Institut (DMI). Denne risikoanalyse vil derefter ligge til grund for en 5 årlig prognose, hvorved hvert år har et angivet forventet årligt tab. Denne prognose vil derefter skulle anvendes for forsikringsselskaberne til at fastslå en præmie for den mulige forsikringstager de kontrahere med.

---

<sup>102</sup> Europa parlamentet "Traktater og Europa Parlamentet".

<sup>103</sup> Lissabontraktaten

Forsikringsselskaberne vil dermed ikke længere skulle erhverve og bibeholde viden vedrørende de faktorer, som kan påvirke risikoen for oversvømmelser, ligesom at de ikke længere skal bære de omkostninger dette medfører.

#### **4.1.1.3 Administration af pengetanken**

Forsikringsselskaberne anvender statsorganisationens informationsdannelse og risikovurderinger, til at fastsætte præmier for de forsikringstagere der ønsker at forsikre sig mod oversvømmelser. Hvis de årlige tab overstiger de forventede tab fremlagt af statsorganisationens 5 års prognose, eller, hvis informationer om forsikringstageren viser sig at være ukorrekte, kan forsikringsselskabet anmode statsorganisationen om at få skadesomkostningen dækket af statens pengetank.

Statsorganisationen har således fået ansvaret for at bibeholde og administrere pengetankens kapital. Dette ansvar omfatter tillige rejsning af ny kapital, dækning af omkostninger som pengetanken medfører, samt indgåelse af genforsikringsaftaler, hvis dette vurderes at være efficient.

Der er her tale om en mere direkte støtte af forsikringsvirksomhederne, end ved de foregående to funktioner som statsorganisationen skulle bære, samtidig med, at staten også her overtager de omkostninger som pengetanken bærer med sig, subsidieres der også direkte til dækning af de tab, som overskrider statsorganisationens egne forventede tab.

#### **4.1.1.4 Foranstaltningens kriterier for adgang til støtte**

Foranstaltningen har til formål at skabe en samfundsmæssig forbedring, hvorved danske borgere vil kunne sikre deres ejendom, mod oversvømmelse. Dette forsøges opnået ved at forbedre markedsvilkårene for forsikringsselskaberne, som skal agere forsikringsgivere for en potentiel forsikringstager, af en oversvømmelsesforsikring.

Foranstaltningens støtte, er derfor rettet direkte mod forsikringsselskaber. Ved forsikringsselskaber menes der i forbindelse med foranstaltningens støtte, forsikringsselskaber der dækker en risiko for oversvømmelse, af en ejendom på dansk jord.

Der differentieres dermed ikke mellem danske forsikringsselskaber og udenlandske. Men alene, hvorvidt selskabet forsikrer en ejendom på dansk jord, hvorved ejeren indgår i en forsikringsaftale om en oversvømmelsesforsikring, som dansk ejendomshaver.

## **4.2 Foranstaltningen i henhold til art. 107, stk. 1.**

EU's statsstøtte regler har flere formål. Således søges der bl.a. at undgå konkurrenceforvridning og spild af offentlige ressourcer, ineffektive virksomheders overlevelse og til dels omkostningsfulde subsideringskapløb,

hvor medlemsstater forsøger at fremhæve virksomheder på det internationale marked, igennem nedsatte afgifter eller på anden vis favorisere dem.<sup>104</sup>

Da foranstaltningen kan påvises at gavne visse virksomheder i deres mulighed for at tilbyde visse produkter, kan det overvejes om, hvorvidt foranstaltningen kan fremstå konkurrenceforvridende, eller som et forsøg på at fremhæve danske forsikringsselskaber på det internationale marked.

#### 4.2.1 Artikel 107, stk. 1

Art. 107, stk. 1. har jf. Retspraksis, til formål at hindre at samhandlen mellem medlemsstaterne påvirkes af fordele, som indrømmes af offentlige myndigheder, og fordrejer eller har potentiale til at fordreje konkurrencevilkår på et marked, ved at tilegne virksomheder eller produktioner begunstigelser<sup>105</sup>. Dette kan ligeledes udledes af bestemmelsens ordlyd:

*”Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.”*

Statsstøtte som defineret i art. 107, stk. 1, er uforenelig med det indre marked, hvorfor kommissionen ikke ville acceptere implementeringen af en foranstaltning der kan konstateres at falde ind under bestemmelsens definition af statsstøtte. Kompetencen til at beslutte om en foranstaltning betegnes som statsstøtte i henhold til art. 107, stk. 1 Ligger således hos kommissionen, som i den forbindelse er tillagt skønsmæssige beføjelser<sup>106</sup>.

Det er dermed igennem bestemmelsens ordlyd og retspraksis at følgende kriterier for, hvad der konstituerer statsstøtte jf. Art. 107, stk. 1, er blevet til:

1. Modtageren af støtten skal være en virksomhed.
2. Der skal være tale om en overførsel af statslige midler, og overførelsen skal kunne tilregnes staten.
3. Der skal være tildelt en fordel.
4. Ordningen skal være selektiv.

---

<sup>104</sup> Bacon, Kelyn. "European Union Law of stated aid, 3<sup>rd</sup>. edition p. 9-11

<sup>105</sup> T-613/97, "UFEX v. Kommissionen" 2000 pr. 64.

<sup>106</sup> Vesterdorf, Peter L. Nielsen, Mogens Uhd- "EU-statsstøtteren" 2009, p. 31.

5. Fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene.
6. Der er samhandelspåvirkning.

Der er her tale om seks kumulative betingelser, for at en foranstaltning kan betegnes som statsstøtte, jf. Art. 107, stk. 1.

#### 4.2.2 Modtageren af støtten skal være en virksomhed

Jf. Ordlyden af Art. 107, stk. 1. gælder bestemmelsen alene støtte givet til virksomheder. Hvis modtageren af støtten ikke er en virksomhed, falder foranstaltningen således uden for bestemmelsens anvendelsesområde<sup>107</sup>. Fortolkningen af art. 107, stk. 1 er vidtfavnende blevet udført af EU-domstolen, hvorfor begrebet kan defineres vha. EU-retspraksis.<sup>108</sup>

##### 4.2.2.1 Begrebet virksomhed

Domstolen har kontinuerligt defineret virksomheden, som en aktør, der udøver økonomisk aktivitet<sup>109</sup>. Dette er ydermere fastslået i kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte<sup>110</sup>, hvor det også fremgår, at der er tre konsekvenser ved denne definition.

1. Den retlige form af aktøren er ikke afgørende for om, hvorvidt der er tale om en virksomhed. Således kan f.eks. foreninger og sportsklubber også defineres som en virksomhed<sup>111</sup>.
2. Det er ikke et krav at aktøren handler med gevinst for øje. Det essentielle er at aktøren udbyder varer og tjenesteydelser<sup>112</sup>.
3. Hvorvidt der er tale om en virksomhed skal afgøres ud fra en bestemt aktivitet. Hvis en aktør begår sig i både økonomiske aktiviteter, og aktiviteter som ikke er økonomiske, så defineres aktøren kun som virksomhed i henhold til de økonomiske aktiviteter<sup>113</sup>.

---

<sup>107</sup> Poulsen, Sune T. "Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen" 2015 p. 95

<sup>108</sup> Poulsen, Sune T. "Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen" 2015 p. 96

<sup>109</sup> C-35/96, "Kommissionen mod Italien" 1998, pr. 36.

<sup>110</sup> OPLYSNINGER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER, ORGANER, KONTORER OG AGENTURER, Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, (2016/C 262/01)

<sup>111</sup> Europa-kommissionen " Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde" 2016 pkt. 8

<sup>112</sup> Europa-kommissionen " Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde" 2016 pkt. 9

<sup>113</sup> Europa-kommissionen " Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde" 2016 pkt. 10

Det kan ud fra de tre ovenstående punkter, udledes, at økonomisk aktivitet er en central del af virksomhedsbegrebet. Det er dermed nødvendigt at fastslå, hvorledes økonomisk aktivitet er defineret. På samme vis som det ses i kommissionens meddelelse om statsstøtte, pkt. 9 definerer retspraksis økonomisk aktivitet, som udbud af varer og tjenesteydelser på et marked<sup>114</sup>. En aktør kan dermed betegnes som en virksomhed indenfor art. 107, stk. 1 definitionen, såfremt aktøren udbyder varer eller tjenesteydelser på et marked.

#### **4.2.2.2 Forsikringsselskaber som virksomhed**

Foranstaltningens støtte er rettet imod forsikringsselskaber der opererer på det danske forsikringsmarked. Til trods for at dette er med henblik på at hjælpe danske borgere, så er modtageren af støtten stadig forsikringsselskaberne, og foranstaltningens modtager skal vurderes ud fra virkningen, og ikke hensigten, jf. Retspraksis<sup>115</sup>. Forsikringsselskabers primære aktivitet, er udbuddet af forsikringer. Det kan dermed fastslås, at forsikringsselskaber indgår i økonomisk aktivitet på et bestemt marked, hvorfor de jf. retspraksis tillige kan konstateres at være virksomheder<sup>116</sup>.

#### **4.2.3 Statslige midler**

Få forklaret i dette afsnit, at det giver mening, at man først undersøger om midlerne er statsmidler, førend man kigger på om der faktisk er givet en finansiell fordel.

Som det allerede er etableret, så skal støtte komme fra staten såfremt det skal kunne betegnes som statsstøtte, jf. Definitionen af art. 107, stk. 1. Foranstaltningen skal således foranledige at statens ressourcer overføres til en virksomhed, førend den kan erklæres som statsstøtte af kommissionen.

Der har dog været en debat vedrørende dette emne. Således argumenterede den ene side for, at det var nødvendigt at en foranstaltning skulle være finansieret igennem statsressourcer eller en byrde for staten, mens den anden side argumenterede for, at enhver foranstaltning der overdrog en selektiv fordel kunne komme ind under definitionen af statsstøtte, uagtet om foranstaltningen medførte en byrde for staten<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> C-35/96, "Kommissionen mod Italien" 1998, pr. 36.

<sup>115</sup> C-241/94 "Frankrig mod kommissionen" 1996 pr. 20

<sup>116</sup> 49/07 "MOTOE" 2008 pr. 22.

<sup>117</sup> Hancher, L. Ottervanger, T. Piet, J.S. "EU State Aids" 5th edition, 2016. p. 63.

### 4.2.3.1 Begrebet statslige midler

Statsmidler omfatter jf. Kommissionens meddelelse om statsstøtte, alle af den offentlige sektors midler, herunder statslige, decentrale, føderale eller regionale, etc. Det er tillige jf. Samme pkt. Ikke relevant om institutionen der besidder de statslige midler, er staten uafhængig<sup>118</sup>.

For at kunne betegne en foranstaltning som værende statsstøtte, skal der kunne påvises at staten har ydet en finansiell fordel, ved direkte eller indirekte brug af statens midler. I *Preussen Elektra*<sup>119</sup> dommen blev det fastslået at økonomiske fordele, først er af statsmidler når de udgør en direkte eller indirekte økonomisk byrde for staten<sup>120</sup>.

For at kunne betegne en foranstaltning som værende statsstøtte, skal der kunne påvises, at staten har ydet en finansiell fordel, ved direkte eller indirekte brug af statens midler. Der skal således blot være en situation, hvor en foranstaltning direkte, indirekte, aktuelt eller potentielt kan medføre et træk eller manglende indtægt for det offentlige budget<sup>121</sup>. Dette blev således fastslået i *Gemo sagen*<sup>122</sup> og af *Generaladvokat Léger i sag C-182/03*.<sup>123</sup>

Der vil i forbindelse med denne analyse, fremhæves tre typer brug af statsmidler, *overførsler, afkald på indtægt og garantier*.

**Overførsler:** Der er her tale om en overførsel fra staten til en virksomhed. Dette kan f.eks. være et finansielt tilskud, et lån eller investeringer. Det essentielle er her, at overførelsen er sket af midler, som det offentlige har haft, eller kunne have haft til rådighed<sup>124</sup>.

**Afkald på indtægt:** En foranstaltning der potentielt eller aktuelt leder til en reduktion af statens budget, ved at staten giver afkald på en indtægt, kan også betegnes som statsstøtte<sup>125</sup>.

---

<sup>118</sup> Europa-kommissionen "Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde" 2016 pkt. 48

<sup>119</sup> C-379/98 "Preussen Elektra" 2001:

Sagen omhandler en foranstaltning implementeret af den tyske stat, hvorved elektricitetsudbydere blev forpligtet til at købe elektricitet fra vedvarende energikilder, til en fastsat pris, som blev anslået til at være over markedsprisen. Elektricitetsudbydere videreførte de omkostninger denne forpligtelse medførte dem, til systemoperatører. Man hævdede at der var tale om statsstøtte, dog blev der til trods for at man kunne påvise en fordel for de "grønne" udbydere af el, afviste man at der var tale om statsstøtte, da der ikke var tale om statsmidler.

<sup>120</sup> C-379/98 "Preussen Elektra" 2001 Pr. 59-62

<sup>121</sup> Poulsen, Sune T. "Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen" 2015 p. 139

<sup>122</sup> C-126/01 "Gemo sagen" 2003, pr. 24 & 28

<sup>123</sup> C-182/03 "Forum 187 ASBL" 2006, pr. 87

<sup>124</sup> Poulsen, Sune T. "Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen" 2015 p. 140

<sup>125</sup> Hancher, L. Ottervanger, T. Piet, J.S. "EU State Aids" 3rd edition, 2006. p. 39.

**Garantier:** Det blev i ”*Bouygues sagen*” fastslået at garantier givet til virksomheder, af staten, også skulle anses som statsmidler, da det var en ekstra byrde for staten<sup>126</sup>, hvorfor tildelingen af en statsgaranti også blev fastslået at kunne betegnes som statsstøtte. Dette gælder desuden, selvom der er potentiale for at betalingen aldrig bliver aktuel, dog skal kommissionen kunne påvise en tilstrækkelig konkret risiko for at statens budget belastes<sup>127</sup>. En ubegrænset statsgaranti kan desuden have den effekt, at den modtagende virksomhed, kan handle på kapitalmarkedet på bedre vilkår, ved f.eks. at erhverve lån billigere.

#### 4.2.3.2 Statsorganisationens overførsel af statslige midler

Foranstaltningens statsorganisation, har som bekendt tre forskellige funktioner. Der vil i det følgende undersøges, hvorledes de tre funktioner kan betegnes som brug af statsmidler.

##### 1. Informationsdannelse

En af årsagerne til at statsorganisationen skulle varetage denne opgave var, at lette nogle af de omkostninger, som besværliggjorde forsikringsselskabernes muligheder, for at udbyde oversvømmelsesforsikringer.

Der er således en klar udgift forbundet med informationsdannelsen, hvorfor det kan påvises at ville belaste statens budget at varetage denne opgave. Der kan for det første argumenteres for, at der er et afkald på indtægt, eftersom at statsorganisationen tilbyder forsikringsselskaberne adgang til informationerne uden betaling herfor. Der kan dermed argumenteres for at kommissionen ville kunne påvise, at denne del af foranstaltningen ville medføre et træk på statens budget, hvorfor der også ville kunne argumenteres for der er tale om en overførsel.

##### 2. Risikovurdering

Risikovurderingen kan anskues under samme forhold som ved informationsdannelsen. Der kan således også her argumenteres for, at staten udøver et træk på deres budget, og overføre produktet af dette træk til private virksomheder, uden betaling.

##### 3. Pengetanken

Statsorganisationen som bl.a. står for administrationen af pengetanken, skal efter alt forventning på et givent tidspunkt overføre midler direkte til private virksomheder. Men der kan jo argumenteres for, at dette ikke er sket endnu, hvorfor der ikke er tale om overførsel af statsmidler.

Der kan dog på den anden side, som bekendt, påvises, at retspraksis har fastslået garantier som værende statsmidler, og dermed vil statens overdragelse af en statsgaranti til en privat virksomhed, kunne blive betegnet

---

<sup>126</sup> C-399/10 ”*Bouyguesagen*” Pr. 106-107

<sup>127</sup> C-399/10 ”*Bouyguesagen*” Pr. 109

som overførsel af statsmidler. Der er i dette tilfælde tale om en ubegrænset statsgaranti, som vil give forsikringselskaberne gunstige forhold på kapitalmarkedet, ved f.eks. erhvervelsen af lån.

Derudover kan der samtidig argumenteres for at statens overtagelse af administrationen, samt rejsning og bibeholdelse af kapitalen som udgør pengetanken, også kan betegnes som overførsel af statsmidler. Således vil administrationen nu være et træk på statens budget, som før var hensat til de private virksomheders budget, uden betaling herfor er påkrævet af statsorganisationen.

**Opsummerende** kan der argumenteres for, at foranstaltningens tre funktioner, alle kan betragtes som overførsel af statsmidler. Kommissionen vil dog skulle kunne sandsynliggøre en sammenhæng med brugen af de statslige midler, og den økonomiske fordel som virksomhederne måtte få derfra. Under henvisning til den ovenfor nævnte *Bouygues sag*, kan der dog argumenteres for, at dette er en overkommelig opgave for kommissionen, der som minimum skal kunne påvise en konkret risiko, for en formindskelse af statens budget. Denne formindskelse ses både ved informationsdannelsen, risikovurderingen og pengetankens administration. Derudover vil statens garanti som forsikringselskaberne er blevet givet, i form af dækningen af årlige forventede tab, som overstiger 5. års prognosen, også kunne betegnes som overførsel af statsmidler.

Ydermere vil der kunne argumenteres for, at både informationsdannelsen, risikovurderingen, administration af pengetanken og statsgarantien vil kunne betegnes som statsmidler i henhold til betegnelsen deraf, udledt fra *Preussen Elektra* dommen.

#### 4.2.3.4 Statens tilregnelser af overførelsen

Finansielle fordele som ovenfor beskrevet hidrøre fra staten og deraf af statens midler. Men foranstaltningen nedsætter jo netop en statsorganisation, hvorfor det kan overvejes om de midler som statsorganisationen anvender, kan tilregnes staten. Det er således nødvendigt for kommissionen at kunne påvise tilregnelser, førend foranstaltningen kan betegnes som statsstøtte, jf. Art. 107, stk. 1.

I *Stardust marine*<sup>128</sup> dommen blev det fastslået, hvorledes det kunne determineres, hvorvidt en aktør kunne anses for at være omfattet af art. 107, stk. 1<sup>129</sup>. Det kan herfra udledes, at såfremt det offentlige organ eller

---

<sup>128</sup> C-482/99 "Stardust Marine" 2002:

Sagen omhandlede en anmodning om annullering af kommissionens beslutning 2000/513/EC sep. 1999. Hvorved støtte blev givet af Frankrig til Stardust Marine. Det var her et centralt spørgsmål hvorledes tilregnelser skulle forstås. Sagen omhandlede en kapitalindsprøjtning givet til Stardust Marine, af to banker. Bankerne var subsidieret af en virksomhed under omfattende statslig ejerskab og kontrol, hvorfor kommissionen havde anført at der var tilregnelser. Det blev her bemærket, at alene det at et tiltag kommer fra en offentlig virksomhed, ikke er nok til konstatere statens tilregnelighed. Selv hvis staten er i en kontrollerende position i den offentlige virksomhed, skal det stadig påvises at staten havde indflydelse på beslutningen om at implementere tiltaget. Der blev i sagen fremført en række indikatorer for hvorledes denne tilregnelser kunne anføres. Det fastslåes at Kommissionens analyse alene var nok til at fastslå anvendelsen af statslige midler, og ikke tilregnelser. Kommissionens beslutning blev derfor annulleret.

<sup>129</sup> C-482/99 "Stardust Marine" 2002 pr. 37.



virksomheds midler, er til statens rådighed, vil aktøren være omfattet af bestemmelsen. Domstolen udtaler videre i samme dom, at statsstøtte også kan være støtte, som ydes vha. Statsmidler, hvorfor støttebegrebet ikke alene omfatter støtte, som kommer direkte fra staten, men også støtte, som kommer fra et offentligt organ/virksomhed<sup>130</sup>.

Et offentligt organ/virksomhed defineres i Kommissionens direktiv 2006/111/EFs<sup>131</sup> art. 2, stk. 1, litra b, som:

*”Enhver virksomhed, på, hvilke de offentlige myndigheder direkte eller indirekte kan have en dominerende indflydelse som følge af ejerforhold, kapitalindsud eller de regler, der gælder for virksomheden”*

Statsorganisationen har i kraft af deres garanti på at dække de årlige tab, som overstiger de forventede tab fra deres 5. års prognose, fastsat klare regler for, hvornår der skal overføres midler til forsikringselskaberne. Derudover bestemmer staten at statsorganisationen ikke må tage imod betaling for deres ydelser, samtidig med at ydelserne, dvs. Funktionerne er klart fastlagt. Det kan dermed fastslås at statsorganisationen er et offentligt organ/virksomhed, jf. Direktivets definition.

Der kan i den forbindelse argumenteres for at statsorganisationens eksistens som værende et offentligt organ, vil være nok til at determinere statens tilregnelser, men ifølge retspraksis er dette ikke nødvendigvis tilstrækkeligt<sup>132</sup>.

Der er således lagt op til en vurdering af den individuelle foranstaltning, hvilket også bliver fastslået i *stardust marine* sagen, hvor det udtales at en støtteforanstaltning, som er truffet af en offentlig virksomhed, kan tilregnes staten på baggrund af en bedømmelse af sagens omstændigheder mm. Det bemærkes efterfølgende at der i den pågældende sag, ikke var mulighed for at træffe den anfægtede beslutning, uden at tage hensyn til kravene fra de offentlige myndigheder<sup>133</sup>.

Med baggrund i denne udtalelse, kan der argumenteres for, at statsorganisationens garanti for dækning af årlige tab, overstigende de forventede tab for samme år, kan tilregnes staten. Statsorganisationen har således ikke noget valg, grundet kravene som de er pålagt fra staten.

---

<sup>130</sup> C-482/99 ”Stardust Marine” 2002 pr. 23.

<sup>131</sup> Kommissionens direktiv 2006/111/EF ”om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om den finansielle gennemskuelighed i bestemte virksomheder” af 16. november 2006.

<sup>132</sup> T-136/05, 2007, pr. 139.

<sup>133</sup> C-482/99 ”Stardust Marine” 2002 pr. 55

#### 4.2.4 Fordelen

Foranstaltningen er nu blevet konstateret som værende en støtte til virksomheder, vha. Af statsmidler, som kan tilregnes staten. Dette er dog ikke tilstrækkeligt for kommissionen, såfremt de skal kunne betegne foranstaltningen som statsstøtte, jf. Art. 107, stk. 1.

Således har domstolen fastslået, at det er essentielt for anvendelsen af statsstøttebegrebet, at de fordele som en foranstaltning medfører for de støttemodtagende virksomheder, vurderes med henblik på at fastslå om støttemodtageren er blevet favoriseret eller på anden vis har modtaget en finansiel fordel som følge af foranstaltningen<sup>134</sup>.

Dette er uddybet i ”Comitato” dommen, hvor følgende blev fastslået af domstolen:

*”Foranstaltninger, uanset hvilken form de end måtte have, anses for statsstøtte, hvis de direkte eller indirekte kan favorisere visse virksomheder, eller den begunstigede virksomhed opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under sædvanlige markedsvilkår”<sup>135</sup>*

Det kan af ovenstående udledes, at en foranstaltning er statsstøtte, uagtet dennes form, hvis den giver en virksomhed, en finansiel fordel, som denne ikke ville have modtaget under sædvanlige markedsvilkår. Det er derfor ikke nok at påvise en finansiel fordel, foranstaltningen skal også kunne påpeges at yde denne finansielle fordel på vilkår der ikke kunne opnås på markedet. Dette skyldes, at en EU-medlemsstat, også har ret til agere på markedet som aktør, jf. Art. 345. Der skal i denne forbindelse sondres mellem situationer, hvor staten handler som en offentlig myndighed, og situationer, hvor handler som en markedsaktør. Denne sondring foretages med henblik på at fastsætte, hvilken metode der skal anvendes til at vurdere om der foreligger en finansiel fordel for en virksomhed, som resultat af en foranstaltning<sup>136</sup>. Der skal dermed i de tilfælde, hvor staten agere som myndighed, anvendes selektivitetstesten, men i de tilfælde, hvor staten agere som en markedsaktør, skal der anvendes det markedsøkonomiske investorprincip, fremoverbenævnt som MEIP.

##### 4.2.4.1 Kriteriet om den private erhvervsdrivende

For at determinere, hvilken test der bør anvendes, ved vurderingen af, hvorvidt foranstaltningen giver støttemodtageren en finansiel fordel, kan den anvendte middel analyseres. Offentlige myndigheder kan således

---

<sup>134</sup> Poulsen, Sune T. ”Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen” 2015 p. 37

<sup>135</sup> C-71/09 P ”Comitato” 2011 pr. 91.

<sup>136</sup> Poulsen, Sune T. ”Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen” 2015 p. 48-49

tildele fordele ved brug af midler som en privat aktør ikke har mulighed for, herunder f.eks. igennem magtudøvelse<sup>137</sup>.

Denne måde at sondre mellem udøvelse af offentlig myndighed og ageren som privat aktør på markedet, er også udtrykt i retspraksis. Der kan her henvises til ”EDF” sagen, hvor retten udtalte at kriteriet om den private erhvervsdrivende, kun kan finde anvendelse når staten foretager en handling, som i princippet kunne udføres af en privat erhvervsdrivende<sup>138</sup>. Retten udtalte i samme vending, at hvor staten yder direkte tilskud, eller indrømmer afgiftsfritagelse mm. Vil princippet om den private erhvervsdrivende ikke kunne anvendes, da interventioner som disse ikke kan foretages med gevinst for øje.

Det skal dermed overvejes om de funktioner som statsorganisationen skal varetage, ville kunne foretages med gevinst for øje, og derfor i princippet kunne udføres af en privat erhvervsdrivende. Funktionerne vil således analyseres individuelt, med henblik på at kunne specificere, hvorvidt en privat erhvervsdrivende ville kunne udføre lignende opgaver under normale markeds vilkår.

**Informationsdannelsen** beskriver den funktion, hvorved statsorganisationen skal indsamle og behandle data om mulige forsikringstagere og de udsatte områder. Forsikringsselskaberne skal derfor opsøge statsorganisationen med henblik på at modtage relevante informationer, om en mulig forsikringstager. Anskues denne funktion i lyset af kriteriet om den private erhvervsdrivende, kan der argumenteres for at denne funktion, i princippet, kunne udføres af en privat erhvervsdrivende med gevinst for øje.

**Risikovurderingen** beskriver den funktion, hvorved statsorganisationen anvender relevant data, undersøger vejr tekniske, og geografiske omstændigheder etc. Samtidig med, at der sikres kendskab til ny forskning og videnskab mm. Dette er med henblik på at fremsætte risikovurderinger, og dertilhørende 5. års Prognoser for de årlige forventede tab. Anskues denne funktion i lyset af kriteriet om den private erhvervsdrivende, kan der også her argumenteres for at denne kunne udføres af en privat erhvervsdrivende med gevinst for øje.

**Pengetanken** beskriver den funktion, hvorved statsorganisationen rejser og administrerer kapital, der er klar til brug. Forsikringsselskaberne skal derfor opsøge statsorganisationen, når enten fejlagtig informationsdeling eller risikovurdering, er årsag til at et årligt tab, er højere end det årligt forventede tab fra 5. års prognosen. Anskues denne funktion i lyset af kriteriet om den private erhvervsdrivende, ville der også her kunne fremføres en argumentation for at funktionen kunne løses en privat erhvervsdrivende med gevinst for øje. Dette kan ydermere understøttes med en sammenligning mellem statsorganisationens funktion, og den funktion et genforsikringsselskab yder på markedet.

---

<sup>137</sup> Poulsen, Sune T. ”Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen” 2015 p. 50

<sup>138</sup> T-156/04 ”EDF” 2009, pr. 224

**Opsummerende** kan det dermed konstateres, at alle tre funktioner opfylder kriteriet om den private erhvervsdrivende, da funktionerne i princippet kunne udføres af en privaterhvervsdrivende, med gevinst for øje. Det er derfor MEIP-testen der skal anvendes til at vurdere, hvorvidt forsikringsselskaberne er modtagere af en finansiel fordel.

#### 4.2.4.2 MEIP-testen

Det markedøkonomiske investorprincip (MEIP) anvendes til at vurdere om en transaktion mellem staten og dennes kontrahent, er gennemført på normale markedsvilkår, eller om der foreligger støtte og dermed en finansiel fordel. Testen går derfor ud på at påvise et normalbillede for, hvorledes transaktionen ville fremgå under normale markedsvilkår<sup>139</sup>.

Det skal derfor overvejes, hvorledes transaktionen mellem statsorganisationen og forsikringsselskaberne ville fremstå, såfremt statsorganisationen var en privat erhvervsdrivende, med gevinst for øje. Fremgangsmåden er fastsat i retspraksis<sup>140</sup>, og den involverer en økonomisk analyse, hvorved et sædvanligt vederlag for den omhandlende ydelse skal specificeres.

Det skal i denne forbindelse fastsættes, hvad normale markedsvilkår omfatter. Hvorfor det skal overvejes, hvorledes markedet fungerer inden foranstaltningen, som i denne henseende, er hvorledes markedet fungerer nu<sup>141</sup>.

Forsikringsmarkedet fungerer ved udpræget konkurrence og markedspriserne på de produkter som aktørerne på markedet udbyder, er determineret ved udbud og efterspørgsel. Normale markedsvilkår omfatter således i sammenhæng med foranstaltningen, et marked med konkurrence, hvor udbuddet af produkterne er fastlagt ud fra efterspørgslen af disse produkter. Sammenholdes dette, med den af domstolen fremsatte definition af markedsprisen<sup>142</sup>, kan det påvises, at markedsprisen for de ydelser som statsorganisationen skal udøve, er det højeste beløb som en privat erhvervsdrivende, som handler under normale markedsvilkår, ville kunne kræve for en lignende ydelse.

Det skal derfor vurderes om en privat erhvervsdrivende kunne forvente at indgå i de transaktioner, som definerer foranstaltningens tre funktioner, under de normale markedsvilkår, som er beskrevet ovenfor. For at kunne foretage denne vurdering skal det dog belyses, hvordan en privat erhvervsdrivende må forventes at agere på markedet.

---

<sup>139</sup> Poulsen, Sune T. "Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen" 2015 p. 58-59

<sup>140</sup> C-39/94 "SFEI dommen" 1996 pr. 60-61

<sup>141</sup> Poulsen, Sune T. "Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen" 2015 p. 61

<sup>142</sup> C-214/12 P "Burgenland" 2013 pr. 92

Udgangspunktet for en privat erhvervsdrivende er, at vedkommende handler under normale markedsvilkår, og dette forudsætter, at vedkommende agerer finansielt rationelt. Den private erhvervsdrivende vil altså indgå i transaktioner, hvorved der med rimelighed kan forventes en form for afkast, inden for en rimelig periode. I *Alitalia* dommen udtales der, at en privat erhvervsdrivende ikke kan forventes at ville indgå i en transaktion, hvis ikke der er en forventning om at få sin investering tilbage, med en passende forrentning, over en rimelig periode<sup>143</sup>.

Der kan dog overvejes om en privat erhvervsdrivende der har de samme midler til rådighed som statsorganisationen har, vil have mere tålmodighed med dennes investering, hvorfor det kan overvejes om der kunne accepteres en lang tidshorisont for investeringen.

Det skal således vurderes, hvorvidt en privat erhvervsdrivende, der handler finansielt rationelt, på et marked, hvor markedsprisen er sat efter udbud og efterspørgsel, ville indgå i en lignende transaktion som statsorganisationen indgår i med forsikringsselskaberne. Der i følge retspraksis kunne cementeres et vederlag, en sådan privat erhvervsdrivende ville kræve for sin ydelse, hvorfra alt under dette vederlag, kan konstateres at være støtte. Dog kan der argumenteres for, at eftersom foranstaltningens form, medfører at intet vederlag kræves af forsikringsselskaberne, er en præcis fastsættelse af et vederlag, som kunne kræves af en privat erhvervsdrivende, overflødig. Det er således alene af vigtighed for konstateringen om, hvorvidt der foreligger en finansiell fordel for forsikringsselskaberne at kunne påvise, at en privaterhvervsdrivende, som minimum ville kræve et vederlag for yde lignende ydelser.

Forsikringsselskaberne er således modtagere af en finansiell fordel, som resultat af foranstaltningens ordning.

#### 4.2.5 Selektivitet

Der kan af ordlyden i art. 107, stk. 1 påvises en sondring mellem foranstaltninger der støtter *visse* virksomheder eller produktioner, og modsætningsvist foranstaltninger, som ikke alene støtter *visse* virksomheder eller produktioner.

Disse er i EU-retten, betegnet som generelle og selektive ordninger, hvoraf generelle ordninger er acceptable med henblik på en stats frihed til at forfølge politiske og andre samfundsmæssige målsætninger, hvorimod selektive ordninger skal godkendes af kommissionen, således, at denne er forenelig med fællesmarkedet<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> T-296/97 "*Alitalia*" 2000 pr. 97

<sup>144</sup> Poulsen, Sune T. "*Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen*" 2015 p. 160

Retspraksis har udviklet en måde, hvorpå at denne sondring kan foretages, således blev det i *Adria-Wien*<sup>145</sup> sagen udtalt, at en ordnings selektivitet, skal vurderes ud fra om den begunstiger:<sup>146</sup>

*”»visse virksomheder eller visse produktioner«, jf. traktatens artikel 92, stk. 1, i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til det formål, der forfølges med den pågældende foranstaltning, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation”*

Det skal derfor overvejes, hvilke virksomheder der kan påvises, at være i samme retlige eller faktiske situation, set ud fra foranstaltningens formål. Der vil derfor i det følgende overvejes om foranstaltningens ordninger ville kunne benyttes af andre virksomheder, som kunne medvirke i forfølgelsen af det formål, som foranstaltningen har til hensigt at forfølge.

Foranstaltningens tre funktioner, vil i nedenstående analyse om ordningens selektivitet, blive vurderet samlet. Dette begrundes ved at ”ordningen” ansues som de tre funktioner samlet, da adgangen til den database som informationsdannelsen har skabt, samt risikovurderingen og dennes 5. års prognose, sammen udgør det grundlag, hvorved forsikringsselskaberne skal fastsætte deres præmier, og efterfølgende få dækket de årlige tab, som overstiger de forventede årlige tab.

#### **4.2.5.1 Ordningens selektivitet**

Foranstaltningen har til formål at forsikre ejendomshavere mod oversvømmelse, med henblik på at opnå en samfundsmæssig forbedring. Foranstaltningen har således ikke til hensigt at gavne forsikringsbranchen, men samfundet.

---

<sup>145</sup> C-143/99, *”Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke”* 2001:

*Sagen omhandler en foranstaltning som reducerede elektricitetsafgiften for virksomheder som producerede goder. Det blev i sagen gentaget at foranstaltninger hvor alle virksomheder i medlemsstaten har adgang, ikke kan være statsstøtte, men så snart foranstaltningen begynder at have fokus på f.eks. en sektor, bevæger den sig mod statsstøtte. Der blev i sagen udviklet en test, hvorved det skal vurderes om nogle virksomheder modtager en fordel, i modsætning til en anden virksomhed der er en faktisk eller retlig lignende situation, udfra foranstaltningens formål. Sagen inkluderede således den hensigt hvorved en foranstaltning er blevet implementeret, i vurderingen af selektivitet. I denne sag forsøgte man at modargumentere, og sige at selektiviteten kunne retfærdiggøres grundet miljømæssige formål, hvorved retten svare dette intet ændre, da brugen af elektricitet er skadelig, uagtet hvem der bruger den, hvorfor formålet med foranstaltningen ikke retfærdiggjorde selektiviteten.*

<sup>146</sup> C-143/99, *”Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke”* 2001. pr. 41

Det skal således vurderes om ordningen som foranstaltningen medfører er selektiv eller generel, dvs. Begunstiger den visse virksomheder eller produktioner, der efter ovenstående forfulgte formål, er i en lignende situation, og dermed også ville kunne medvirke i forfølgelsen af formålet.

En måde, hvorpå sondringen mellem generelle og selektive ordninger kan udføres, er ved at se på de kriterier som foranstaltningen har opstillet, før end en virksomhed kan tilgå ordningen. Der kan således påvises en vis sammenhæng mellem generelle ordninger og objektive kriterier, samt selektive ordninger og subjektive kriterier<sup>147</sup>. Der kan i den forbindelse argumenteres for, at adgangen til foranstaltningens ordninger, hviler på objektive kriterier, samtidig med at den omfatter en hel erhvervssektor, og dermed ikke umiddelbart begår en forskelsbehandling af konkurrerende virksomheder.

Der er således åbent for alle forsikringsselskaber der yder en oversvømmelsesforsikring hensat til en ejendom på dansk jord. Dog er en foranstaltning ikke generel, alene fordi den er baseret på objektive kriterier, eller fordi den omfatter en hel erhvervssektor<sup>148</sup>, hvorfor det stadig skal undersøges om virksomheder i en tilsvarende retlig og faktisk situation, set i forhold til foranstaltningens formål, kan tilgå ordningen<sup>149</sup>. Det skal således overvejes om der er andre producenter af lignende goder, eller tjenesteydelser, med henblik på foranstaltningens formål, der ville kunne sammenlignes med forsikringsselskaberne.

Der kan f.eks. ved udenlandske, lignende foranstaltninger, observeres at ordninger som denne, kan medvirke til en reducere af incitamentet til at kystsikre, eller på anden vis metigerer oversvømmelser<sup>150</sup>. Der kan dermed påvises at være andre virksomheder, hvis gode eller tjenesteydelse, kan medvirke til at forfølge foranstaltningens målsætning, og derfor kan der argumenteres for at foranstaltningen er selektiv, da kystsikringsvirksomheder ikke ville kunne tilgå ordningen.

Dog er der i retspraksis blevet uddybet det grundlag, hvorved selektivitet skal identificeres. Domstolen forsatte således i *Adria-wien* sagen, og bemærkede at<sup>151</sup>:

*"I henhold til Domstolens praksis opfylder en foranstaltning, som ganske vist udgør en fordel for modtageren, men som berettiges af karakteren eller opbygningen af den ordning, som den er et led i, ikke denne betingelse om selektivitet"*

---

<sup>147</sup> Poulsen, Sune T. "Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen" 2015 p. 166

<sup>148</sup> C-143/99, "Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke" 2004. pr. 48

<sup>149</sup> C-409/00 "Spanien mod kommissionen" 2003. pr. 49

<sup>150</sup> Nguyen, Tristan. "Insurability of Catastrophe Risks and Government Participation in Insurance Solutions" Background Paper prepared for the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013. P. 7-8

<sup>151</sup> C-143/99, "Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke" 2004. pr. 42

Hvorfor det skal overvejes om forskelsbehandlingen kan retfærdiggøres af ordningens karakter eller opbygning. Således vil der kunne argumenteres for at ordningen ikke er selektiv, såfremt det kunne påvises, at forskelsbehandlingen er begrundet i objektive forskelle mellem de forskelsbehandlede virksomheder<sup>152</sup>. Bevisbyrden herfor, ligger desuden hos medlemsstaten, hvorfor det er denne som skal kunne påvise den objektive forskel mellem virksomhederne<sup>153</sup>.

Medlemsstaten vil derfor skulle argumentere for, at de objektive forskelle der måtte være mellem forsikringsselskaber og kystsikringsselskaber, er tilstrækkeligt til at retfærdiggøre den forskelsbehandling, som ordningen bærer med sig. Dette ville muligvis kunne bero på en påvisning af tidspunktet for den sikring mod oversvømmelse, som de to forskellige slags virksomheder bærer med sig. Kystsikringsvirksomheden er i henhold til denne grænsedragning, en virksomhed der arbejder for at undgå at skaden indtræffer, hvor imod forsikringsselskabet er en virksomhed der indtræder efter at skaden er sket. Men dette ville nærmere kunne anses for at være et argument for selektivitet, da det må formodes at ejendomshavere ville have den største interesse i helt at undgå en oversvømmelse, i modsætning til at få erstattet de tab, som oversvømmelsen medfører.

I *Adria-wien* sagen blev det til sammenligning bemærket at<sup>154</sup>:

*”de økologiske hensyn, der ligger til grund for de i hovedsagerne omtvistede nationale bestemmelser, ikke kan begrunde, at tjenesteydelsesvirksomheders anvendelse af naturgas og elektricitet behandles anderledes end anvendelsen af de pågældende energikilder af virksomheder, der fremstiller materielle goder. Begge grupper af virksomheders energiforbrug er lige skadeligt for miljøet.”*

Der kan i lyset af denne bemærkning argumenteres for, at ordningens formål, som i ovenstående sag var af miljømæssig karakter, muligvis ville kunne retfærdiggøre en forskelsbehandling mellem de i sagen fremsatte virksomheder, men da det ikke kunne påvises, at den ene virksomheds energiforbrug var mere miljøskadeligt end den anden, var der ingen retfærdiggørelse for ordningens selektivitet.

Dermed vil den danske stat, kunne retfærdiggøre ordningens selektivitet, hvis den kunne påvise, at forsikringsselskabernes måde at forsikre danske ejendomshavere på, var mere hensigtsmæssig, end kystsikringsselskabernes, hvilket må formodes at være usandsynligt. Muligvis indsæt belæg for denne

---

<sup>152</sup> Poulsen, Sune T. *”Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen”* 2015 p. 193

<sup>153</sup> Bacon, Kelyn. *”European Union Law of State Aid”* 3rd edition, 2017 p. 78

<sup>154</sup> C-143/99, *”Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke”* 2004. pr. 52



udtalelse, enten interview eller andre udtalelser fra nettet, forsikring og pension har vidst været inde på det, bare svært at finde.

Denne formodning understøttes desuden af et krav om proportionalitet, hvorfor at medlemsstaten ikke alene skal kunne bevise, at forskelsbehandlingen kan retfærdiggøres af ordningens karakter og formål, men også at forskelsbehandlingen er proportionel ift. den målsætning der forsøges opnået.

Der kan dermed argumenteres for, at foranstaltningens ordning er selektiv. Dette til trods for et forholdsvist bredt omfang, og objektive kriterier. Årsagen til ordningens selektivitet, kan dermed påvises at ligge ved foranstaltningens målsætning, hvorved der forsøges at forsikre danske ejendomshavere imod oversvømmelser. Dette ville ligeledes også kunne opnås ved kystsikring, hvorfor en foranstaltning der har potentiale til at reducere incitamentet for, at kontrahere med kystsikringsvirksomheder, kan betegnes som begunstigende for forsikringselskaber, i forhold til andre virksomheder<sup>155</sup> i tilsvarende faktiske situation.

#### 4.2.6 Ordningens fordrejelse eller trussel deraf af konkurrencevilkårene

Dette kriterie for, hvorvidt en foranstaltning kan betegnes som statsstøtte, jf. Art. 107, stk. 1. Forekommer naturligt, såfremt det betragtes at bestemmelserne, hvorved statsstøtte reguleres, tilhører den del af traktaten, som hidrører konkurrencen på det indre marked<sup>156</sup>. Det kan ud fra denne betragtning formodes, at netop dette kriterie, vil erhverve den største analytiske opmærksomhed, når kommissionen skal vurdere en foranstaltnings forening med det indre marked. Det kan dog påvises, at EU-domstolen har fortolket bestemmelsen således, at hvis de foregående kriterier for statsstøtte, jf. Art. 107, stk. 1. er opfyldt, vil foranstaltningen antageligvis, som minimum, true med at fordreje konkurrencen<sup>157</sup>.

I sagen *Phillip Morris*<sup>158</sup> beskrives desuden en formodning om konkurrenceforvridning, hvis en virksomhed har modtaget støtte<sup>159</sup>. Ligesom der fra efterfølgende præmis kan udledes de begrænsede krav der eksisterer førend kommissionen, kan påvise fordrejning af konkurrencevilkårene, eller en trussel deraf<sup>160</sup>.

Det fremgår også af kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte, at en foranstaltning i praksis anses for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, hvis det er sandsynligt, at støtten forbedrer

---

<sup>155</sup> Kystsikringsvirksomheder

<sup>156</sup> Lissabontraktaten 2 afdeling, af 1 kapitel af afsnit VII "De fælles regler om konkurrence, fiskale spørgsmål og indbyrdes tilnærmelse af livgivningerne" 2017.

<sup>157</sup> Poulsen, Sune T. "Statsstøtterne i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen" 2015 p. 209.

<sup>158</sup> 730/79 "Phillip Morris" 1980:

Sagen omhandler et forsøg fra den nederlandske regering om at tildele støtte til Phillip Morris, en cigaretfabrikant, med det formål at forøge dennes produktionskapacitet. Der blev i sagen fastslået at Kommissionen ikke var nødsaget til at foretage en markedsafgrænsning, og at der kan formodes en påvirkning af konkurrencen, når en støtte styrker en virksomheds position i konkurrencen.

<sup>159</sup> 730/79 "Phillip Morris" 1980 pr. 11

<sup>160</sup> 730/79 "Phillip Morris" 1980 pr. 12

modtagerens stilling i konkurrencen, sammenlignet med konkurrerende virksomheder<sup>161</sup>. Dette er dog op til kommissionen at kunne påvise og kommissionen har dermed en pligt til at begrunde, hvorledes en foranstaltning har potentialet til at fordreje konkurrencen på markedet. Dette kan gøres ved at afgrænse det produkt- og geografiske marked, hvorved støttemodtageren begår sig.

Det skal her understreges at kravene til denne afgræsning, adskiller sig væsentligt fra kravene til markedsafgrænsningen ved art. 101 og 102<sup>162</sup>. Således er det i retspraksis blevet fastslået, at kommissionen ikke har ansvar for at godtgøre en faktisk fordrejning af konkurrencen, men alene for at undersøge om det er muligt, at en sådan fordrejning kan finde sted, som resultat af foranstaltningen<sup>163</sup>.

Dette ansvar er ydermere blevet uddybet i *Holland Malt* sagen, hvor en støtte foranstaltning var blevet anmeldt til kommissionen. Kommissionen adresserede i denne sag, sagsøgers krav om, at kommissionen skulle udføre en ”korrekt” analyse af situationen på markedet, stillingen for støttemodtageren og dennes konkurrenter, samt vilkårene for samhandlen mellem medlemsstater, og en angivelse af de fordele som foranstaltningen måtte indebære<sup>164</sup>. Det blev i denne forbindelse fastslået, at kommissionen alene har til ansvar at påvise, at en foranstaltning styrker en støttemodtagers stilling i forhold til dennes konkurrenter, og hvis der ikke kan rejses tvivl derom, vil foranstaltningen anses for at have potentiale til at fordreje konkurrencen<sup>165</sup>.

Foranstaltningen vil dermed opfylde kriteriet om konkurrenceforvridning, såfremt det kan påvises, at støttemodtageren positioneres stærkere som følge af støtten, sammenlignet med dennes konkurrenter, da en stærkere position, vil anses for at medføre et potentiale til at fordreje konkurrencen. Derudover er kommissionen ikke underlagt et ansvar for nogen omfattende analyse af markedet, hvorfor en sandsynliggørelse af støttemodtagerens konkurrence på et produkt- eller geografisk marked vil være tilstrækkeligt.

#### **4.2.6.1 Foranstaltningen og konkurrencevilkårene**

Foranstaltningen har som bekendt affødt statsorganisationen med tre funktioner. Det er indtil nu blevet påvist at de tre funktioner, med en vis sandsynlighed, selektivt yder en finansiel fordel for virksomheder, ved brug af statslige midler. Der er dermed en antageligvis også tale om en fordrejning af konkurrencen, eller som minimum et potentiale derfor.

---

<sup>161</sup> Europa-kommissionen ” *Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde*” 2016 pkt. 187

<sup>162</sup> Poulsen, Sune T. ”*Statsstøtterne i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen*” 2015 p. 211.

<sup>163</sup> C-372/97 ”*Italien mod Kommissionen*”, 2004. pr. 44

<sup>164</sup> T-369/06 ”*Holland Malt*” 2009, pr. 20.

<sup>165</sup> T-369/06 ”*Holland Malt*” 2009, pr. 37.

Det følgende vil dog analysere, hvorvidt foranstaltningen kan positionere forsikringsselskaberne stærkere sammenlignet med deres konkurrenter, og derefter vurdere om foranstaltningen fordrejer, eller truer med at fordreje konkurrencen på markedet.

Der kan således argumenteres for at forsikringsselskaberne ikke bliver styrket, sammenlignet med deres konkurrenter, da alle forsikringsselskaber i teorien har adgang til foranstaltningens ordning. Der kan dog på den anden side argumenteres for, at forsikringsselskaberne, i henhold til oversvømmelser, og som ovenfor påvist, konkurrere med kystsikringsselskaber, på markedet for ejendomssikring imod oversvømmelser. Der kan derudover argumenteres for, at selvom ordningen i teorien er til rådighed for alle forsikringsselskaber, så er det i praksis alene de forsikringsselskaber der for det første, yder husforsikringer og lignende, og for det andet forsikringsselskaber der har den fornødne størrelse til at håndtere, de muligvis omfattende krav, et sådant forsikringsprodukt måtte medføre.

Da foranstaltningen har til formål at muliggøre et udbud af oversvømmelsesforsikringer, til ejere af dansk ejendom, må det geografiske område for konkurrencen, kunne påvises at være hele Danmark. Der kan dog argumenteres for, at dette geografiske område kunne reduceres til de områder, hvorved en oversvømmelse er en reel mulighed, men da dette ikke ville medføre en åbenlys ændring af de konkurrencemæssige forhold, vil vurderingen af foranstaltningens konkurrenceforvridning, bero på det geografiske område, Danmark.

Foranstaltningens formål er således ikke at muliggøre udbuddet af forsikringer, med henblik på at gavne forsikringsselskaberne, men nærmere med henblik på at gavne de forsikringstagere der som resultat af foranstaltningen kan få forsikret deres ejendom. Derfor vil produktmarkedet strække sig til både forsikringsmarkedet som helhed, men også til andre måder, hvorpå danske ejendomshavere, ville kunne sikre sig imod en oversvømmelse.

Der vil i lyset af dette, derfor vurderes om ordningen truer med at fordreje konkurrencen mellem både Forsikringsselskaber og kystsikringsselskaber samt, hvorvidt konkurrencen har mulighed for at blive fordrejet i forholdet mellem Forsikringsselskaber der med sikkerhed kan anvende ordningen, og forsikringsselskaber der muligvis ikke ville kunne anvende den.

#### **4.2.6.2 Forsikringsselskaber og kystsikringsselskaber**

Som ovenfor antydte er der mellem forsikringsselskaber og kystsikringsselskaber, ikke tale om et naturligt konkurrenceforhold. Der kan således argumenteres for, at kystsikringsselskaber og forsikringsselskaber, ikke er i konkurrence med hinanden, på andre områder, end det område som foranstaltningen berører. Der kan ydermere argumenteres for at produkterne, som de to slags virksomheder yder, ikke udelukker hinanden, da en husejer med en oversvømmelsesforsikring må formodes stadig at have en, hvis interesse i kystsikring af det område, hvorved ejendommen er beliggende.

Der kan dog på den anden side argumenteres for, at en oversvømmelsesforsikring har potentiale til at reducere efterspørgslen på kystsikringer, og samtidig, at en tilstrækkelig effektiv kystsikring, ville kunne reducere efterspørgslen på oversvømmelsesforsikringer. Det vil dermed kunne påvises en, hvis sandsynlighed for at en forsikringstager af en oversvømmelsesforsikring, vil betale mindre for en kystsikring, end en ejendomshaver uden en oversvømmelsesforsikring. Derudover ville der også kunne påvises en vis sandsynlighed for, at en beboer i et kystsikret område, vil være villig til at betale mindre for en oversvømmelsesforsikring end en beboer i et område uden kystsikring.

Det kan derfor overvejes om foranstaltningens ordning, vedr. En garanti for dækning af skader, overstigende de forventede årlige tab, i sig selv medfører konkurrenceforvridende virkning, da der i dette tilfælde vil være tale om en overførsel der skal dække allerede eksisterende kunders tab. Dog er det fast retspraksis at reducere af omkostninger, som en virksomhed under normale omstændigheder ville bære, principielt anses for at være en mulig konkurrencefordrejning<sup>166</sup>. Dette kan tillige understøttes af foranstaltningens formål, hvorved det er vha. Omkostningsreducing søges at skabe de markedsvilkår som er nødvendige for et udbud af oversvømmelsesforsikringer.

Der kan dermed argumenteres for, at foranstaltningens reducere af de omkostninger en oversvømmelsesforsikring medføre for et forsikringsselskab, og dermed muliggørelsen af et udbud af en sådan forsikring, har potentiale til at reducere efterspørgslen for kystsikringsselskabets produkt, hvorfor der tillige kan argumenteres for, at foranstaltningen kan fordreje konkurrencen på markedet.

#### **4.2.6.3 Forsikringsselskaber der kan anvende ordningen og dem der ikke kan**

Det danske forsikringsmarked består af en række forskellige forsikringsselskaber, hvoraf det ikke er alle der yder alle slags forsikringer. Der kan derved f.eks. fremhæves Dansk Rejseforsikring<sup>167</sup>, som med en, hvis sandsynlighed, ikke vil tilbyde en oversvømmelsesforsikring, til trods for de markedsforhold foranstaltningen måtte medføre.

De er med henblik på rejseforsikringsmarkedet, dog stadig i konkurrence med de selskaber som muligvis ville begynde at tilbyde oversvømmelsesforsikringer. Der kan derved argumenteres for en mulig fordrejning af konkurrencen, da foranstaltningen vil styrke forsikringsselskaberne der kan tilbyde en oversvømmelsesforsikring, hvilket kan medføre til en stærkere økonomisk position på rejseforsikringsmarkedet, grundet de økonomiske gevinster udbuddet af oversvømmelsesforsikringen måtte medføre. Dette argument understøttes at retspraksis, hvorved det er fastslået, at en styrkelse af en virksomheds finansielle position, sammenlignet med konkurrenter der ikke kan tilgå en ordning, kan fordreje eller true med

---

<sup>166</sup> T-239/04 "Brandt Italia" 2007 pr. 17; C-172/03 "Wolfgang Heiser" 2005 pr. 55

<sup>167</sup> Dansk rejseforsikring – forsikringsagentur "Om os". 2022

at fordreje konkurrencen,<sup>168</sup> ligesom det er også er fastslået en økonomisk gevinst der muliggør en ekspansion på andre markeder med konkurrence, også kan fordreje eller true med at fordreje konkurrencen<sup>169</sup>.

Det kan derfor påvises, at der er flere argumentationer for, hvorledes foranstaltningen kan fordreje eller true med at fordreje konkurrencen.

#### 4.2.7 Påvirkning af samhandlen

Ifølge Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte, er det ikke nødvendigt at fastslå faktisk påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne, hvorfor en antagelig påvirkning af samhandelen er tilstrækkelig. Der kan ud fra samme pkt. I kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte antages, at samhandlen bliver påvirket, hvis finansiel støtte ydet af en stat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder der fungerer i samhandelen<sup>170</sup>.

Der er derved lagt op til en bred definition af samhandelspåvirkningen, hvilket er yderligere cementeret i sagen om "*Black Cabs*", hvor en foranstaltning gav Londons taxaer særlig adgang til en busbane, hvilket umiddelbart fremstår som en meget lokal ordning, men her blev det først bemærket, at det alene var nødvendigt, at en foranstaltning kan påvirke samhandlen, hvorfor det måtte antages, at samhandlen kunne blive påvirket af foranstaltningen, da konkurrenter fra fællesskabet vil have sværere ved at etablere sig i London, som resultat af foranstaltningen<sup>171</sup>.

Det er således ikke nødvendigt, at de støttemodtagende virksomheder er direkte involveret i samhandelen, så længe det relevante marked, i teorien er åbent for konkurrerende virksomheder i fællesskabet. Der vil dermed i tilfælde af støtte, som påvirker virksomheder der udøver grænseoverskridende aktiviteter, eller, som er karakteriseret ved en omfattende handel mellem medlemsstaterne, klart kunne påvises en effekt på samhandelen, men dette ville også kunne gøres ved mere lokale ordninger<sup>172</sup>. I denne forbindelse ville en lokal ordning kunne anses som havende en effekt på samhandelen, hvis den f.eks. styrker støtte modtageren i forhold til konkurrenter i fælleskabsmarkedet, eller, hvis ordningen kan resultere i at virksomheder fra andre medlemsstater, vil have sværere ved at etablere sig på markedet.

---

<sup>168</sup> T-239/04 "*Brandt Italia*" 2007 pr. 68

<sup>169</sup> T-301/02 "*AEM*" 2009 pr. 96 & 98

<sup>170</sup> Europa-kommissionen "*Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde*" 2016 pkt. 190

<sup>171</sup> C-518/13 "*Black Cabs*" 2015, pr. 64-67

<sup>172</sup> Bacon, Kelyn. "*European Union Law of State Aid*" 3rd edition, 2017 p. 86-87

#### **4.2.7.1 Foranstaltningens påvirkning af samhandlen**

Der er alene adgang til foranstaltningens ordning, for forsikringselskaber, som kontraherer med en forsikringstager vedr. En oversvømmelsesforsikring. Den danske forsikringsbranche er ikke kendetegnet ved at have en stor eksport, eller på anden vis handle på tværs af grænser. Det skal derfor overvejes om de forsikringselskaber der vil tilbyde en oversvømmelsesforsikring, vil blive styrket sammenlignet med deres konkurrenter på fælleskabsmarkedet, eller om foranstaltningens støtte vil resultere i, at virksomheder fra andre medlemsstater, vil få sværere ved at etablere sig på det danske marked.

#### **4.2.7.2 Tryg på det europæiske marked**

Den største aktør på det danske forsikringsmarked, er Tryg. Hvorvidt foranstaltningen påvirker samhandlen, kan således overvejes ved at anskue om Tryg vil blive styrket i deres konkurrence med forsikringselskaber de konkurrerer med på fælleskabsmarkedet.

Der kan i den forbindelse argumenteres for, at Tryg i deres internationale konkurrence, kan overføre de positive økonomiske resultater, der kan udledes fra støtteordningen og udbuddet af oversvømmelsesforsikringen, til andre dele af deres virksomhed, og dermed blive styrket på andre produktmarkeder. Der kan her påvises, at Tryg yder garantiforsikringer lokalt i Holland, og at de driver en væsentlig del af deres virksomhed i Sverige<sup>173</sup>. Dette kan tolkes som en klar indikator på en mulig påvirkning af samhandelen, hvilket er yderligere understøttet i retspraksis, hvorved det er fastslået at en reduktion af omkostninger, for en virksomhed der deltager i samhandelen mellem medlemsstater, må anses som påvirkende for samhandelen<sup>174</sup>.

Det kan således konstateres, at foranstaltningen medfører en potentiel påvirkning af samhandelen.

#### **4.2.8 Foranstaltningen som statsstøtte**

Der kan fra den juridiske analyse, påvises en række argumentationer for, at foranstaltningen opfylder de kriterier der er nødvendige for at kunne betegne den som statsstøtte, jf. Art. 107, stk. 1.

Således kunne det påvises, at ordningens støttemodtagerne er virksomheder, og at de modtager en finansiell fordel, i form af statsmidler. Der er desuden blevet sandsynliggjort, at denne finansielle fordel, bliver givet selektivt, og at medlemsstaten under nuværende forhold, ville få svært ved at retfærdiggøre denne selektivitet, ud fra foranstaltningens formål eller karakter.

---

<sup>173</sup> Tryg "Om os – Mød forretningen" 2022

<sup>174</sup> C-372/97 "Italien mod Kommissionen" 2004 pr. 56

Slutteligt er der blevet overvejet, hvorledes foranstaltningen ville kunne fordreje, eller true med at fordreje konkurrencen, samt påvirke samhandelen, og der kan ud fra disse overvejelser, udledes en vis sandsynlighed for, at der også her ville kunne argumenteres for, at foranstaltningen opfylder kriterierne for statsstøtte.

Der kan på denne baggrund, konstateres en overvejende sandsynlighed for, at foranstaltningen, samlet set, ville blive betegnet som statsstøtte, jf. Art. 107, stk. 1. og er som udgangspunkt uforenelig med det indre marked, hvorfor den danske stat skal overveje, hvorledes foranstaltningen kan gennemføres, til trods for betegnelsen som statsstøtte. Art. 107, stk. 2. Indeholder i den forbindelse en række omstændigheder, hvorved statsstøtte kan betegnes som forenelig med det indre marked. En af disse omstændigheder findes i Art. 107, stk. 2, litra b.

### **4.3 Juridisk delkonklusion**

Den juridiske analyse har haft til formål at vurdere, hvorvidt den foreslåede foranstaltning ville kunne betegnes som statsstøtte jf. Art. 107, stk. 1, og dermed være uforenelig med det indre marked. I denne sammenhæng blev det også overvejet, hvorvidt foranstaltningen automatisk kunne undtages statsstøtteforbuddet, således at denne var forenelig med det indre marked, jf. Art. 107, stk. 2, litra b.

Analysen påviste i denne forbindelse, at de kriterier en foranstaltning skal opfylde, førend den kan betegnes som statsstøtte, jf. Art. 107, stk. 1, er opfyldt. Det kan dermed konstateres, at forsikringselskaber kan betegnes som virksomheder, og, at de som resultat af foranstaltningens støtteordning, modtager en selektiv, finansiel fordel, bestående af statsmidler, og at denne finansielle fordel har potentiale til at fordreje konkurrencen, og påvirke samhandelen.

Dette kan konstateres med hensyn til statsstøtte i form af en ubegrænset statsgaranti og reducere af de omkostninger, som er forbundet med udbuddet af oversvømmelsesforsikringer. Således konkluderes det, at foranstaltningen er i strid med art. 107, stk. 1, og som udgangspunkt er underlagt statsstøtteforbuddet derved.

## Kapitel 5 - integreret

### 5.1 Foranstaltningens forenelighed

#### 5.1.1 Foranstaltningens forenelighed i henhold til art. 107, stk. 2, litra b.

Art. 107, stk. 2. Litra b, undtager støtte, som har til hensigt at godtgøre den skade, som er forårsaget af naturkatastrofer. Kommissionen har fastslået af dette også omfatter oversvømmelser<sup>175</sup>. Det kan af ordlyden udledes, at bestemmelsen som udgangspunkt hidrører skader, der allerede er blevet forårsaget. Dette kan også udledes fra kommissionens beslutning vedr. Irsk støtte til at fremme transport af levende dyr<sup>176</sup>, hvor der fastslås at der som udgangspunkt skal være tale om støtte til en naturkatastrofe, som er hændt, i modsætning til støtte med et præventivt formål<sup>177</sup>. Dette begrundes med, at bestemmelsen vedrører exceptionelle begivenheder, og sådan begivenheder er som udgangspunkt uforudsigelige.<sup>178</sup>

Kommissionen fastsætter herved, at støtte med en forebyggende karakter, pr. definition ikke kan hidrøre en uforudsigelig skade, hvorefter der efterfølgende bliver lagt op til, at der muligvis ville kunne ske en undtagelse fra statsstøtteforbuddet, med hjemmel andet steds i art. 107. Det kan derfor konstateres, at foranstaltningen, grundet dennes præventive karakter, ikke kan undtages statsstøtteforbuddet, og erklæres forenelig med det indre marked, jf. art. 107, stk. 2, litra b. Det kan dog overvejes om foranstaltningen kan undtages, og dermed erklæres forenelig med det indre marked på anden vis, herunder om den kan være omfattet af art. 107, stk 3.

#### 5.1.2 Foranstaltningens forenelighed i henhold til art. 107, stk 3.

Det blev i den juridiske analyse konstateret, at foranstaltningen udgør statsstøtte jf. Art. 107, stk. 1. Derfra blev det konstateret, at foranstaltningens præventive effekt, medførte, at denne ikke kunne undtages statsstøtteforbuddet, jf. Art 107, stk. 2, litra b. Det skal derfor overvejes om bestemmelserne i art. 107, stk. 3 kan finde anvendelse, og dermed undtage foranstaltningen for statsstøtteforbuddet, som værende forenelig med det indre marked. Det kan ud fra ordlyden af art. 107, stk. 3, litra a<sup>179</sup>. Konstateres, at denne bestemmelse falder uden for anvendelse. Dette kan ligeledes konstateres med hensyn til art. 107, stk. 3, litra d<sup>180</sup>.

---

<sup>175</sup> Bacon, Kelyn. "European Union Law of State Aid" 3rd edition, 2017 p. 255

<sup>176</sup> 2000/625/EC "Transport af irske husdyr"

<sup>177</sup> 2000/625/EC "Transport af irske husdyr" p. 92

<sup>178</sup> Bacon, Kelyn. "European Union Law of State Aid" 3rd edition, 2017 p. 258

<sup>179</sup> "støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse, samt i de områder, der er nævnt i artikel 349, under hensyn til deres strukturelle, økonomiske og sociale situation."

<sup>180</sup> "støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser"



Dette efterlader art. 107, stk. 3, litra b og c. De to bestemmelser adskiller sig på en række områder, men i relation til foranstaltningen, er det særligt art. 107, stk. 3 litra b's krav om, at der skal være tale om ”*vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse*” der kan fremhæves. Dette krav medfører, at foranstaltningens projekt, skal have transnationale størrelsesforhold, og at støtte der primært forholdet sig til en enkelt medlemsstats virksomheder, ikke kan medtages<sup>181</sup>. Dette krav er ikke at finde i art. 107, stk. 3, litra c, hvorved der fra ordlyden<sup>182</sup> kan udledes at støtteforanstaltningen bliver målt på, hvorledes den ændre samhandelsvilkårene, og om dette strider med den fælles interesse. Foranstaltningens forenelighed med det indre marked, søges derfor undersøgt i henhold til art. 107, stk. 3, litra c.

## 5.2 Individuel vurdering

Der findes måder, hvorpå en foranstaltning kan forhåndsgodkendes eller helt fritages for anmeldelse til kommissionen. Der henvises her, til de minimis reglen og gruppefritagelsesordningen<sup>183</sup>. Foranstaltningen imødekommer dog ikke de fastsatte krav der er opsat, for at kunne anvende henholdsvis de minimis reglen og gruppefritagelsesordningen, hvorfor der skal ske en individuel vurdering af foranstaltningens forenelighed med det indre marked<sup>184</sup>.

Den følgende analyse vil i denne forbindelse fremhæve en af kommissionens afgørelser, og en anden beslutning om at godkende en foranstaltning. Hvorved der i begge tilfælde fremgik en sådan individuel vurdering. Den ene af de to dokumenter, er kommissionens afgørelse, vedr. En af Spanien anmeldt støtteforanstaltning, som omhandler et kongeligt dekret, hvorved TV og radiokanaler skulle overføres til andre frekvenser, sammen med et krav om samsending<sup>185</sup>. Det andet dokument, er kommissionens godkendelse, vedr. En af Danmark anmeldt støtteforanstaltning, som omhandler en genforsikringsordning, der har til hensigt at sikre udbuddet af terror-forsikringer<sup>186</sup>.

Det kan herfra udledes, at følgende kriterier skal overvejes med henblik på at foretage en samlet afvejning, og derved konkluderer, hvorvidt foranstaltningen kan undtages statsstøtteforbuddet, jf. Art. 107, stk. 3, litra c.

Støtteforanstaltningen skal kunne påvises at have et velafgrænset mål af fælles interesse, hvorved der skal kunne påvises et markedssvigt. Derudover skal det overvejes om foranstaltningen er et passende instrument til

---

<sup>181</sup> Bacon, Kelyn. *“European Union Law of State Aid”* 3rd edition, 2017 p. 106-107

<sup>182</sup> *“støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse”*

<sup>183</sup> *“støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse eller afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi”*

<sup>184</sup> Poulsen, Sune T. *“Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen”* 2015 p. 320-328

<sup>185</sup> KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/2395 af 5. august 2016 om statsstøtte SA.32619 (2012/C (ex 2011/N))

<sup>186</sup> State aid N 637/2009 “Denmark Danish Terror Insurance Scheme” 2009

*Kommissionen godkender pr. brev, Danmarks anmodning om at implementere en foranstaltning der skal mulliggøre udbuddet af en terror-forsikring.*

at afhjælpe dette markedssvigt, og efterfølgende om foranstaltningen har tilskyndelsesvirkning. Dernæst skal det vurderes om der som resultat af foranstaltningen vil ske en fordrejning af konkurrencen, eller en påvirkning af samhandelen, og slutteligt vil der ske en afvejning af ovenstående, overfor de positive aspekter som foranstaltningen medfører, og, som udgør målet af fælles interesse<sup>187</sup>.

### 5.2.1 Foranstaltningens mål af fælles interesse

Foranstaltningen har til formål at sikre de markedsforhold der er nødvendige for, at der kan eksistere et udbud af oversvømmelsesforsikringer. Dette har til hensigt at sikre danske ejendomshavere mod skader som følge af oversvømmelser.

Det blev i den økonomiske analyse påvist, hvor omfattende omkostninger oversvømmelserne medførte for beboerne af de ramte områder<sup>188</sup>. Analysen havde ydermere fokus på oversvømmelser, som faldt ind under 20. års reglen, hvorfor stormrådet dækkede nogle af disse skader. Med henblik på de fremlagte rapporter fra særligt IPCC, står Nordeuropa, og herunder Danmark til at opleve væsentlige stigninger i frekvensen af oversvømmelser, hvorfor der er udsigter til at mange oversvømmelser de næste 100 år, vil falde uden for 20. års reglen. Foranstaltningens formål er derfor nødvendig for at sikre danske ejendomshavere for fremtiden<sup>189</sup>.

#### 5.2.1.1 Markedssvigt

Førend foranstaltningen kan betegnes som forenelig med det indre marked, jf. Art. 107, stk. 3. litra c, skal den dermed påvises at have et mål af fælles interesse. Det kan således overvejes om der foreligger et markedssvigt, hvorved et sådan mål af fælles interesse ikke ville kunne opnås vha. Markedskræfterne alene<sup>190</sup>.

I kommissionens afgørelse om statsstøtte, vedr. den af Spanien anmeldte støtteforanstaltning, vurderede man, at der ikke forelå et markedssvigt, da støttemodtagerne blev vurderet til at have et økonomisk incitament, der var forenelig med foranstaltningens formål<sup>191</sup>.

Det kan heraf udledes, at et markedssvigt ikke kan konstateres, hvis virksomhederne der modtager foranstaltningens støtte, selv har et økonomisk incitament til at opnå målet, da markedskræfterne derfor i teorien ville kunne foranledige en opnåelse af målet.

Dog blev der i kommissionens godkendelse, vedr. Den af Danmark anmeldte støtteforanstaltning, vurderet at der forelå et markedssvigt<sup>192</sup>. Dette blev begrundet ved, at risikoen for det omhandelende forsikringsprodukt,

---

<sup>187</sup> Poulsen, Sune T. *"Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen"* 2015 p. 333; Kommissionens afgørelse vedr. Den af Spanien anlagte foranstaltning pr. 132.

<sup>188</sup> Se afsnit 2.4.1.2.1 *"Det årlige tab som følge af oversvømmelser"* og se afsnit 2.4.1.2.2 *"Det forsikredes værdi"*

<sup>189</sup> Se særligt de fremlagte IPCC rapport, og Jens Christensen Analyse af IPCC delrapport 2 p. 49

<sup>190</sup> Kommissionens afgørelse vedr. Den af Spanien anlagte foranstaltning pr. 124

<sup>191</sup> Kommissionens afgørelse vedr. Den af Spanien anlagte foranstaltning pr. 146-147

<sup>192</sup> Kommissionens brev om godkendelse til Danmark pr. 47 & 53

var så svær at determinere, at genforsikringshusene ikke kunne dække nogen væsentlig del af de forventede tab<sup>193</sup>. Dette ledte til en situation, hvor danske forsikringselskaber risikerede insolvens, ved udbuddet af terrorforsikringen<sup>194</sup>.

Kommissionen vurderede dermed at de markeds kræfter der var karakteristiske for forsikringsmarkedet, modvirkede udbuddet af en forsikring der kunne anses som værende nødvendig for almenvellet. Kommissionen konstaterede dermed at der lå et markedssvigt.

Det kan heraf udledes, at et markedssvigt vil kunne konstateres, hvis de karakteristiske markeds kræfter for forsikringsmarkedet, er utilstrækkelige eller modvirkende for et udbud af et samfundsnødvendigt forsikringsprodukt. Der kan derfor med henvisning til den økonomiske analyse, argumenteres for, at der foreligger et markedssvigt, da det i den omtalte analyse, blev påvist, at de karakteristiske markeds kræfter, for det danske forsikringsmarked, ikke er tilstrækkelige for at sikre udbuddet af en oversvømmelsesforsikring<sup>195</sup>. Der kan derfor konstateres et markedssvigt, og at foranstaltningens forenelighed med det indre marked, dermed kan vurderes under art. 107, stk. Litra c.

## 5.2.2 Foranstaltningens egnethed til målet

### 5.2.2.1 Statsstøtte som instrument

Der blev i kommissionens godkendelse, vedr. Den af Danmark anmeldte foranstaltning, fremført en række argumenter for, hvorfor statsstøtte var det korrekte instrument at anvende, med henblik på at opnå det mål som foranstaltningen havde til hensigt<sup>196</sup>. Særligt kan det fremhæves at kommissionen lod sin argumentation bero på kompleksiteten af risikovurderingen ved terrorangreb, og hvordan denne ledte til det manglende udbud af genforsikring. Kommissionen cementerede i denne forbindelse vigtigheden af statsstøtten, da fraværet af støtten ledte til u hensigtsmæssige omstændigheder for både den almene dansker<sup>197</sup>, såfremt terrorforsikringen slet ikke bliver udbudt, og de danske forsikringselskaber såfremt terrorforsikringen bliver udbudt uden statsstøtten<sup>198</sup>.

Det bør derfor overvejes om risikovurderingen ved oversvømmelser og terrorangreb er sammenlignelige, hvorved der kan argumenteres for at oversvømmelser, til trods for deres særskilte kompleksitet, ikke er af så uforudsigelig natur som terrorangreb, da der i modsætning til terrorangreb, bedre kan vurderes sandsynligheden for en oversvømmelse ved brug af vejr-data, vandstandsstigninger, og anden data. Hvorimod

---

<sup>193</sup> Kommissionens brev om godkendelse til Danmark pr. 46

<sup>194</sup> Kommissionens brev om godkendelse til Danmark pr. 50

<sup>195</sup> Se afsnit 2.5 "Økonomisk delkonklusion"

<sup>196</sup> Kommissionens brev om godkendelse til Danmark pr. 48-52

<sup>197</sup> Kommissionens brev om godkendelse til Danmark pr. 49

<sup>198</sup> Kommissionens brev om godkendelse til Danmark pr. 50

der ved terrorangreb ikke er nogle oplysninger, som er til rådighed for forsikringsselskaber, der kan hjælpe dem med at estimere sandsynligheden for, at et tilfælde sker, på et givent sted, på et givent tidspunkt.

Dog er dette ikke afgørende for kommissionen, da essensen af denne overvejelse består af, hvorvidt forsikringsselskaberne kan sikre sig genforsikring til en overkommelig præmie. Der kan i denne forbindelse argumenteres for, at de to typer af forsikringsbegivenheder, kan sammenlignes. Således er der blevet påvist i den økonomiske analyse, at genforsikring i henhold til oversvømmelser, med alt sandsynlighed også ville medføre høje omkostninger i forbindelse med de præmier som genforsikringsselskaberne ville kræve<sup>199</sup>.

Derudover kan kommissionens overvejelser vedr., hvilke u hensigtsmæssige omstændigheder fraværet af statsstøtten kan lede til medtages, og her ville der kunne påvises en lignende situation, hvor manglen på oversvømmelsesforsikringen leder til en uholdbar situation for den almene dansker, men udbuddet af forsikringen, uden statsstøtte, vil lede til en uholdbar situation for forsikringsselskabet.

Det kan dog overvejes, hvorvidt oversvømmelsesforsikringen er den eneste mulige løsning og om, hvorvidt det er den mest effektive. Der kan i denne forbindelse argumenteres for, at kystsikringer af de udsatte områder ville være en mere effektiv løsning, da en dette ville medføre, at oversvømmelsen ikke hænder, i modsætning til at erstatte de skader en oversvømmelse medfører. Hvis vi sammenholder dette argument overfor kommissionens beslutning om terrorforsikringen, kan det overvejes om kommissionen ville være lige så accepterende overfor foranstaltningen, hvis Danmark ikke investerede i præventive midler, som f.eks. Politiets efterretningstjeneste.

En foranstaltning der medførte, at kystsikringer blev opført, ville kunne resultere i de samme omstændigheder, som den aktuelle foranstaltning søger at opfylde<sup>200</sup>. Der kan dermed argumenteres for, at kystsikringer både ville medføre større sikkerhed for de danske ejendomshavere, og samtidig ville den ikke medføre nogen risiko for insolvens hos de danske forsikringsselskaber.

Der kan derfor videre argumenteres for, at statsstøtten er nødvendig, og at en foranstaltning, som er målrettet muliggørelse af oversvømmelsesforsikringer også kan anses for at være det korrekte instrument, men at der dog er en mulighed for, at dette ikke vil blive anskuet således af kommissionen, da en mere præventiv og effektiv løsning kan være at foranledige kystsikringer. Det bør derfor muligvis overvejes om denne anskuelse kan give anledning til, at foranstaltningen ikke kan undtages jf. Art. 107, stk. 3 litra c. Da foranstaltningen således ikke ville blive anset som det korrekte instrument. Der vil dog i det følgende forsat analyseres, hvorvidt den aktuelle foranstaltning kan opfylde kriterierne for at være undtaget reglerne om statsstøtte, jf. Art. 107, stk. 3. litra c.

---

<sup>199</sup> Se afsnit 2.4.1.1.1 "Pengetankens effekt på pålæsningspræmien"

<sup>200</sup> Klimatilpasning "Kystsikring i Jyllinge Nordmark indviet" 2021

### 5.2.2.2 Forsikringsselskabernes adfærdsændring

I kommissionens afgørelse, vedr. Den af Spanien anmeldte støtteforanstaltning, blev det vurderet, hvorvidt foranstaltningen medførte en tilstrækkelig grad af tilskyndelsesvirkning hos de spanske Tv-selskaber. Her blev det overvejet om Tv-selskaberne hidtidige markedsadfærd påviste en modvilje med hensyn til opfyldning af foranstaltningens formål, under forudsætning af at denne markedsadfærd kunne påvise et potentiale for at Tv-selskaberne af egen fri vilje, ville udføre den ydelse, som foranstaltningen havde til hensigt at sikre<sup>201</sup>.

Der kan med henblik på ovenstående betragtninger, overvejes, hvorvidt forsikringsselskaberne, tidligere har udvist markedsadfærd, som ville kunne muliggøre et udbud af oversvømmelsesforsikringer, uden eksistensen af en foranstaltning. Hvis denne overvejelse anskues i lyset af den økonomiske analyse, og med henblik på de rapporter der hidtil har været henvist til, kan der argumenteres for at dette ikke er tilfældet. Således vil de markedsforhold, hvorved de danske forsikringsselskaber, endnu ikke har udbudt oversvømmelsesforsikringer, kun forværres. Oversvømmelser i Danmark er ovenfor blevet påvist at blive mere frekvente<sup>202</sup>, og skaderne følger således med, hvorfor omkostningerne forbundet med udbuddet af produktet, og dermed dennes udbudspris, kun vil stige med tiden.

Det kan derfor konstateres, at der ikke foreligger nogen markedsadfærd der kunne foranledige en sandsynliggørelse af, at forsikringsselskaberne ville udbyde dette produkt, uden statslig intervention. Derudover er det blevet påvist i den foregående integrerede analyse, hvorledes foranstaltningen ville incentivere forsikringsselskaberne til at udbyde produktet<sup>203</sup>, hvorfor det tillige kan konstateres, at denne foranstaltning vil tilskynde en adfærdsændring hos forsikringsselskaberne.

### 5.2.2.3 Foranstaltningens proportionalitet

Det blev i det ovenstående konstateret, at foranstaltningen har en tilskyndelsesvirkning, således, at forsikringsselskaberne som resultat af støtten, handler anderledes. Det skal dog også vurderes om foranstaltningens støtte overstiger det niveau, der er nødvendigt for at fremkalde denne adfærdsændring.

Foranstaltningen har til hensigt at muliggøre et udbud af en oversvømmelsesforsikring. Dette mål forsøges opnået ved, at overtage nogle af de funktioner, et sådan udbud afhænger af, og dertil de omkostninger som funktionerne medfører. Foranstaltningen opretter derfor en statsorganisation med tre funktioner. Informationsdannelse, risikovurdering og administration af pengetanken. Alle tre funktioner har til hensigt at nedsætte usikkerheden og omkostningerne forbundet med udbuddet af oversvømmelsesforsikringer, for på den

---

<sup>201</sup> Kommissionens afgørelse vedr. Den af Spanien anlagte foranstaltning pr. 156

<sup>202</sup> Christensen, Jens. (2014). Analyse af IPCC delrapport 2 Effekter, klimatilpasning og sårbarhed p. 48-49

<sup>203</sup> Poulsen, Sune T. "Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen" 2015 p.

måde at sænke udbudsprisen for oversvømmelsesforsikringen, således, at der kan opnås et ligevægtspunkt for efterspørgslen og udbuddet af forsikringen<sup>204</sup>.

Der kan derfor argumenteres for, at en væsentlig del af foranstaltningen er uproportionel, og således overstiger støtten det niveau der er nødvendigt for at skabe et ligevægtspunkt. Men hvis dette anskues ud fra foranstaltningens samfundsmæssige hensigter, er dette ikke tilstrækkeligt. Således ville der muligvis kunne etableres et ligevægtspunkt, hvor det alene var de rigeste ejendomshavere der ville kunne betale for forsikringen, og dette ville ikke være efter hensigten med foranstaltningen.

Det skal derfor overvejes om foranstaltningen yder støtte der er over det niveau der er nødvendigt for at få forsikringsselskaberne til at ændre adfærd, således, at der udbydes et produkt, som giver den gennemsnitlige danske ejendomshaver mulighed for at købe forsikringen.

Foranstaltningens støtte kan i denne henseende opdeles i 2 kategorier, som er henholdsvis, tildelingen af en ubegrænset statsgaranti, og redueringen af forsikringsselskabernes omkostninger forbundet med udbuddet af oversvømmelsesforsikringen.

#### **5.2.2.3.1 Statsgarantiens proportionalitet**

I kommissionens godkendelse vedr. Den af Danmark anmeldte foranstaltning, bemærker Kommissionen at foranstaltningen har et krav om, at forsikringsselskaberne skal betale præmier<sup>205</sup>, og at der er sat en maksimal ydelse, samt, at forsikringsselskaberne kun ydes støtte, hvis skaden overstiger, hvad der kan dækkes af henholdsvis forsikringsselskabet selv, og deres private genforsikringsaftaler<sup>206</sup>. Der er derfor ikke tale om en ubegrænset statsgaranti, og heller ikke decideret forsøg på at nedsætte administrative omkostninger, som ellers ville være forbundet med udbuddet af terror-forsikringen.

De to forsikringer er dermed svære at sammenligne, i henhold til en vurdering af deres proportionalitet. Dog kan kommissionens bemærkning alligevel anskues, med henblik på at vurdere, hvorledes foranstaltningen kan anses som uproportionel. Således vil kommissionen, i forhold til den ubegrænsede statsgaranti, ikke kunne konstatere nogle formidlende omstændigheder i form af et maksimalt beløb der kan ydes, eller præmier, som skal betales, hvilket kan tale for at den aktuelle foranstaltning er uproportionel. Der kan dog på den anden side argumenteres for, at præmissen for den ubegrænsede statsgaranti, i sig selv er formidlende. Den ubegrænsede statsgaranti er derved først til rådighed for forsikringsselskaberne, hvis de årlige skader, overstiger de forventede årlige tab som fremgår af 5. års prognosen, som er affødt af risikovurderingen.

---

<sup>204</sup> Se figur 2V. I afsnit 2.4.2

<sup>205</sup> Kommissionens brev om godkendelse til Danmark pr. 54 & 56

<sup>206</sup> Kommissionens brev om godkendelse til Danmark pr. 53

Dette taler for at den ubegrænsede statsgaranti, alene dækker for den markedsfejl, som blev anført i den økonomiske analyse, hvorved 5 års samlede tab, f.eks. kan risikere at forekomme på et og samme år. Dette kan dog mod argumenteres ved at foranstaltningen intet krav stiller for en modbetaling, i de år hvor den årlige skade er under det årlige forventede tab, hvilket kan tale for at støtten er over det niveau der er nødvendigt for at foranledige en adfærdsændring hos forsikringsselskaberne, hvorfor det bør overvejes om forsikringsselskaberne stadig ville tilbyde en oversvømmelsesforsikring, hvis de blev mødt med et krav om modbetalinger de år hvor de samlede tab var under de forventede tab.

### **5.2.2.3.2 Proportionaliteten af de reducerede omkostninger**

Alle tre funktioner som foranstaltningen pålægger statsorganisationen at varetage, er med det formål, at både direkte og indirekte reducere forsikringsselskabernes omkostninger. Således er både informationsdannelsen, risikovurderingen og administration af pengetanken, funktioner der overtages af statsorganisationen, og dermed også funktioner der reducerer omkostningerne for forsikringsselskaberne, i sammenhæng med et udbud af oversvømmelsesforsikringer.

Det kan derfor overvejes om der ved nogle af disse funktioner, kunne reducere, redueringen af forsikringsselskabets omkostninger, samtidig med, at forsikringsselskaberne stadig ændre deres adfærd og tilbyder en oversvømmelsesforsikring til en udbudspris som den gennemsnitlige danske ejendomshaver ville kunne overkomme. Dette kunne muligvis opnås ved at fremsætte et betalingskrav for de ydelser udbudt af statsorganisationen. Denne udgift ville dog alene påvirke forsikringstageren, da forsikringsselskabet som anført i den økonomiske analyse, ville anføre udgiften på pålæsningspræmien. Dette ville dog give statsorganisationen en hvis indtægt, hvilket ville give besparelser for skatteyderen der finansiere foranstaltningen. Det er dog essentielt at dette betalingskrav ikke medføre en så høj udbudspris for produktet, at den bliver uhensigtsmæssig ift. foranstaltningens formål.

Der kan derfor argumenteres for, at der muligvis kan være måder, hvorpå de reducerede omkostninger bliver mere proportionelle ift. den adfærdsændring der søges fra forsikringsselskaberne. Dette bør derfor undersøges, delvist om det kan lade sig gøre i henhold til foranstaltningens formål, men også i også i henhold til effektivitet.

### **5.2.3 Foranstaltningens konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandlen**

Foranstaltningen blev i den juridiske analyse påvist at have et potentiale til, at både fordreje konkurrence og påvirke samhandelen. Dette potentiale vil i det følgende kort fremhæves, hvorefter der vil blive foretaget en afvejning i forhold til de positive effekter som foranstaltningen kan medføre for almenvellet.

### 5.2.3.1 Konkurrencefordrejning

Der blev i den juridiske analyse fremhævet to måder, hvorpå foranstaltningen særligt havde potentiale til at fordreje konkurrencen<sup>207</sup>. Dette var på markedet for sikring imod oversvømmelser, og dermed i konkurrencen med kystsikringsselskaber, samt forsikringsmarkedet, hvor det blev overvejet om de forsikringsselskaber der kunne anvende ordningen, havde mulighed for at overføre fordelene til andre forsikringsmarkeder, som f.eks. rejseforsikringer.

Det blev i forbindelse med kystsikringsselskaber, allerede i analysen om statsstøtte som instrument, overvejet om dette var en mere effektiv løsning. Der er derfor lagt op til at en evt. Ændring af foranstaltningen der implementerer kystsikringsselskaberne, både ville kunne imødekomme den mulige udfordring med anvendelse af statsstøtte som instrument, og samtidig de konkurrenceforvridende element på markedet for sikring mod oversvømmelser.

Hvis denne udfordring kan overkommes, vil det derfor alene efterlade konkurrencen på forsikringsmarkedet. Det skal derfor overvejes om den negative effekt som foranstaltningen ville medføre på konkurrencen mellem forsikringsselskaberne, vil afvejes af de positive effekter som foranstaltningen modsatvist vil medføre.

### 5.2.3.2 Samhandelen

Der blev i den juridiske analyse konstateret en potentiel påvirkning af samhandelen, ved en eksemplificering af Tryg's tilstedeværelse på det europæiske marked<sup>208</sup>. Da dette er et eksempel, skal det derfor overvejes om der er andre måder, hvorpå samhandelen kunne påvirkes som resultat af foranstaltningen, og om dette afvejes af de positive effekter som foranstaltningen kan medføre.

### 5.2.3.3 Samlet afvejning

I det følgende vil ovenstående argumentationer og vurderinger blive akkumuleret i en samlet afvejning, som har til hensigt at vurdere om foranstaltningen kan blive undtaget statsstøtteforbuddet, jf. Art. 107, stk. 3, litra c. og dermed erklæres forenelig med det indre marked.

Der efterlades ud fra ovenstående analyse ikke nogen tvivl om, hvorvidt der er tale om en markedsfejl, men om foranstaltningen er den korrekte måde, hvorpå denne markedsfejl skal udbedres, er dog op til diskussion. Med dette kan der argumenteres for at ikke alle markedsfejl nødvendigvis skal udbedres, hvis ikke der er en nødvendighed for dette ift. almenvellet. Udbedringen af denne markedsfejl, vil dog resultere i at danske

---

<sup>207</sup> Se afsnit 4.2.6.2 "Forsikringsselskaber og kystsikringsselskaber" og afsnit 4.2.6.3 "Forsikringsselskaber der kan anvende ordningen og dem der ikke kan"

<sup>208</sup> Se afsnit 4.2.7.2 "Tryg på det europæiske marked"



ejendomshavere kan undgå omfattende finansielle tab i tilfælde af oversvømmelser, da skader som følge af foranstaltningens udbedring af markedsfejlen, ville kunne forsikres.

Foranstaltningen her, har således til hensigt at sikre danske ejendomshavere imod oversvømmelser, men som fremført i både den juridiske analyse, men også i den integrerede, er forsikringer hverken den eneste, og ej heller med sikkerhed, den mest effektive løsning, under henvisning til kystsikringer. Dette efterlader Kommissionen med en mulighed for at vurdere at foranstaltningen ikke er det korrekte instrument, da foranstaltningen ikke incentivere opførelsen af kystsikringer, eller på anden vis indlemmer virksomheder der kan virkeliggøre sådanne opførelser i ordningen.

Ovenstående argumentation ændrer dog ikke på foranstaltningens efficiens, mht. At tilskynde en adfærdsændring hos forsikringsselskaberne, hvorfor foranstaltningen i denne henseende må konstateres, at være effektiv og nødvendig. Dog kan der efterfølgende overvejes, hvorvidt foranstaltningen yder mere end, hvad der kan anslås som nødvendigt, med henblik på at tilskynde forsikringsselskabernes adfærdsændring. Således kan der argumenteres for, at foranstaltningen kunne fremstå uproportionel, og dermed ikke kunne undtages jf. 107, stk.3 litra c. Dette argument understøttes med de manglende krav til forsikringsselskaberne, hvorved selskaberne hverken bliver krævet nogen modbetaling for de år hvor der ingen oversvømmelser hænder, eller for de ydelser der har til hensigt at sænke omkostningerne forbundet med udbuddet af oversvømmelsesforsikringerne.

Med hensyn til foranstaltningens påvirkning af konkurrencevilkårene samt samhandelen, kan der fremføres et stærkt argument for at konkurrencen på markedet for sikring af grunde imod oversvømmelser, bliver påvirket af foranstaltningen. Med hensyn til konkurrencevilkårene kan der overvejes om de fordele som forsikringsselskaberne der kan anvende ordningen, kan overføres til deres konkurrenceposition på andre forsikringsmarkeder, som f.eks. rejseforsikringer. Derudover kan der i forhold til samhandelen argumenteres for, at påvirkningen af denne, er forholdsvis uvæsentligt, sammenlignet med de positive aspekter som foranstaltningen medfører.

Det kan med henblik på ovenstående konstateres, at foranstaltningen i dennes nuværende form, ikke kan undtages statsstøtteforbuddet, og derved blive erklæret forenelig med det indre marked, jf. Art 107, stk. 3 litra c. Dette begrundes ud fra ovenstående argumentationer, som derfor bør søges løst via. Modifikationer til foranstaltningen, hvorfor en ny foranstaltning kan overvejes. Dog er det essentielt af disse modifikationer ikke ændre ved de positive aspekter som foranstaltningen medfører, som beror på at danske ejendomshavere, i videst muligt omfang, bliver fjernet fra de omstændigheder, som de på nuværende tidspunkt befinder sig, således at målet af fælles interesse stadig står uændret.

## **5.3 Retspolitisk analyse**

På baggrund af de tidligere analyser, vurderes det i det følgende, hvorledes foranstaltningen kan tilpasses for at sikre undtagelsen af statsstøtteforbuddet jf. Art. 107, stk. 3, litra c. Denne analyse består derfor af en vurdering af de udfordringer der kunne forhindre foranstaltningen i at blive undtaget, og en diskussion af, hvorledes disse udfordringer kan løses.

### **5.3.1 Modbetaling for perioder uden oversvømmelser**

Det blev tidligere i dette afsnit påvist, hvordan den ubegrænsede statsgaranti kunne forekomme uproportional, hvorved denne blev sammenlignet med statsgarantien givet af den danske stat til forsikringsselskaber i forbindelse med en terror-forsikring. Dette ledte til en overvejelse, hvoraf det blev vurderet, at det manglende krav til forsikringsselskaberne, om modbetaling i de år, hvor der ingen oversvømmelse hændte, kunne gøre støtten uproportional.

Det skal derfor overvejes om den ubegrænsede statsgaranti kan gøres mindre intens i dennes støtte. Det fremgår af kommissionens godkendelse vedr. Den af Danmark anmeldte foranstaltning, at der sker en præmiebetaling for den genforsikring staten tilbyder. Dette vil dog forekomme uhensigtsmæssigt, da foranstaltningens måde at opnå dennes formål, er ved at reducere de omkostninger der leder til en høj pålæsningspræmie, hvoraf præmiebetalinger er inkluderet.

Det kan dog overvejes om foranstaltningen kunne indeholde et krav om forholdsmæssig tilbagebetaling, ved udgangen af hvert 5. år. Såfremt de egentlige tab, har været under de forventede tab, som udstukket i 5. års prognosen. Denne tilbagebetaling skulle finansieres af en del af de præmier som forsikringsselskabet har indtjent, som overstiger de egentlige tab som følge af oversvømmelser.

Dette ville ikke medføre nogen omfattende stigning på udbudsprisen af oversvømmelsesforsikringen, da foranstaltningen stadig vil metigerer den risikoaverse adfærd hos forsikringsselskaberne og heller ikke medføre administrative omkostninger, som kunne tilføres pålæsningspræmien. Samtidig ville denne ændring også reducere effekten af foranstaltningen på konkurrencen, da overskuddet som forsikringsselskaberne kan overføre til andre produktmarkeder reduceres. Der vil ydermere heller ikke ske en forværring af foranstaltningens effektivitet, i henhold til for lave præmier eller forøget incitament til beboelse af området.

### **5.3.2 Krav om betaling for statsorganisationens ydelser**

Det var ikke kun den ubegrænsede statsgaranti der gav anledning til overvejelser vedr. Foranstaltningens proportionalitet. Analysen vedr. Reduceringen af forsikringsselskabernes omkostninger medførte en vurdering, hvorved det muligvis blev nødvendigt at kræve betaling for de ydelser som statsorganisationen tilbyder forsikringsselskaberne. Der kan dog argumenteres for, at denne løsning er både uhensigtsmæssig og

ineffektiv. Det kan således overvejes om det er uhensigtsmæssigt at kræve betaling med henblik på foranstaltningens formål, i lyset af den økonomiske analyse, hvorved det fremgår at sådan omkostninger bliver påført pålæsningspræmien<sup>209</sup>, hvorfor det i sidste ende ville hæve udbudsprisen og dermed muligheden for et markedskollaps.

### 5.3.3 Inddragelse af kystsikringer

Kystsikringer og kystsikringsselskaber er blevet fremhævet i både den juridiske og ovenstående analyse. Årsagen til dette er at kystsikringsselskaber er blevet påvist at være i konkurrence med forsikringsselskaber, med henblik på foranstaltningens formål om at sikre danske ejendomshavere imod skader som følge af oversvømmelser. Kystsikringer blev f.eks. overvejet som et muligt mere effektivt alternativ, da det blev analyseret om foranstaltningen var det korrekte instrument at anvende for at opnå målet af fælleseuropæisk interesse. Derved blev der argumenteret for, at foranstaltningens støtteordning ikke var et det bedste instrument, da det ikke efterlod noget incitament til opførsel af kystsikringer. Ydermere blev kystsikringer overvejet da foranstaltningen fordrejning af konkurrencen blev vurderet. Dette var med henblik på den påviste mulighed, for et fald i efterspørgslen af kystsikringer, som resultat af oversvømmelsesforsikringens udbud.

Det skal derfor overvejes, hvordan foranstaltningen åbner sig, således at den står til rådighed for kystsikringsselskaberne, og samtidig incentivere opførslen deraf. Dette skal dog kunne gøres på en måde, hvorpå foranstaltningens eksistensgrundlag ikke bliver overflødig, eller på anden vis bliver mindre effektiv i at skabe markedsvilkårene for udbuddet af en oversvømmelsesforsikring.

## 5.4 Retspolitiske anbefalinger

Den følgende retspolitiske anbefaling er et resultat af ovenstående overvejelser vedr. De udfordringer som foranstaltningen kunne have i forbindelse med undtagelsen af statsstøtteforbuddet, jf. Art. 107, stk. 3 litra c. Anbefalingen har til hensigt at overkomme disse udfordringer, ved at anvende ovenstående overvejelser og skabe en modifikation af foranstaltningen som stadig opnår foranstaltningens oprindelige formål, om at sikre de markedsforhold der er nødvendige for at et udbud af oversvømmelsesforsikringer kan eksistere. Dette skal ligeledes gøres på en sådan måde, at foranstaltningen stadig undgår størstedelen af de kritikpunkter, som blev fremført imod den udenlandske modeller i den første integrerede analyse.

### 5.4.1 Kystsikringsfonden

Der foreslås at foranstaltningen skal oprette en kystsikringsfond. Denne fond har til formål at hjælpe de kommuner som ud fra statsorganisationens risikovurderinger og informationsdannelse er beliggende i de områder med størst sandsynlighed for oversvømmelser, eller udsigter til de største tab som følge af en

---

<sup>209</sup> Se afsnit 2.4.1.1 "Pålæsningspræmien for oversvømmelsesforsikringen"

oversvømmelse. Denne fond skal finansieres af et ny opstillet krav til forsikringsselskaberne, om en delvis modbetaling til statsorganisationen, i de perioder hvor de faktiske tab, har været under de forventede tab som udstukket i 5. års prognosen. Dette begrundes med at forsikringsselskaberne modtager præmier fra forsikringstagerne, og disse præmier, alene eksistere grundet den sikkerhed og støtte, som statsorganisationen stiller forsikringsselskaberne til rådighed.

Denne kystsikringsfond vil juridisk set medfører at foranstaltningen nu kan betegnes som det korrekte instrument, da den nu er åben for kystsikringselskaberne i form af risikovurderingen og informationsdannelsen, som selskaberne kan anvende til at kontrahere med kommunerne, men særligt også fordi foranstaltningen nu incentivere opførelsen af kystsikringer. Derudover vil den ubegrænsede statsgaranti nu fremstå mere proportionel, da forsikringsselskaberne ikke kan opnå den samme fortjeneste i perioder uden oversvømmelse som før, hvilket ydermere gør forsikringsselskabernes mulighed for at overføre fortjenesten til andre forsikringsmarkeder mindre. Foranstaltning vil derfor ved implementeringen af kystsikringsfonden, kunne erklæres forenelig med det indre marked, og derfor undtages statsstøtteforbuddet, jf. Art. 107, stk. 3, litra. C.

Økonomisk set vil kystsikringsfonden ikke have nogle væsentlige negative konsekvenser mht. Foranstaltningens formål. Således vil udbudsprisen ikke stige som følge af denne modifikation, da omkostningerne forbundet med udbuddet af oversvømmelsesforsikringen stadig bliver varetaget af statsorganisationen, ligesom den fortsatte statsgaranti stadig metigerer risikoavers opførelse fra forsikringsselskaberne, og stadig stiller midler til rådighed hvis de faktiske tab overstiger de forventede tab udstukket i 5. års prognosen.

Men henblik på de kritikpunkter der blev fremsat mod de udenlandske modeller, så er kystsikringsfonden en egentlig forbedring. Således vil modbetalingen til statsorganisationen modvirke præmienedsættelser, da forsikringsselskaberne ikke kan akkumulere nogen væsentlig kapital som følge af perioder uden oversvømmelser, hvilket sikre at skattekassen ikke finansiere for billige præmier for forsikringstagerne. Derudover står der stadig problemet med uhensigtsmæssig tilflytning til de områder hvor der er i risiko for oversvømmelse. Dette problem bliver ikke løst direkte, men det bliver dog modvirket indirekte. Således kan der som følge af kystsikringerne siges at et mindre antal af danske ejendomshavere ender med at bo i risikoområder, til trods for tilflytning til disse områder. Dette kan forklares ved at kystsikringerne resulterer i at nogle af områderne ikke længere vil være risikoområder, hvorfor en mindre andel af ejendomshaverne nu vil bo i et område med risiko for oversvømmelse.

Slutteligt resulterer kystsikringerne også i et naturligt endepunkt for foranstaltningen, og dermed den omkostning som foranstaltningen medfører for staten, da opførelsen af kystsikringer fjerner efterspørgslen på oversvømmelsesforsikringen hos de ejendomshavere der nu er bor i et kystsikret område.

## 5.5 Integreret delkonklusion

Den ovenstående integrerede analyse havde til hensigt at undersøge om foranstaltningen i en eller anden form, kunne undtages statsstøtteforbuddet, og erklæres forenelig med det indre marked, jf. Art. 107, stk. 3, litra. c. Det blev dog påvist at foranstaltningen ikke kunne undtages, desto mindre visse udfordringer blev overkommet. Disse udfordringer hidrørte primært foranstaltningens manglende hensyn til kystsikringer, og samtidig støttens uproportionelle forhold. Disse udfordringer blev derfor overvejet i et retspolitisk henseende, med henblik på at skabe en modifikation der i videst muligt omfang løste disse problemer, uden at have nogen væsentlig negativ effekt på den originale foranstaltning. Dette blev formålet igennem oprettelsen af en kystsikringsfond, som udover at tage hensyn til kystsikringer, også reducerede den fordel som forsikringsselskaberne kunne drage nytte af som følge af foranstaltningens støtteordning. Slutteligt kan det konkluderes at foranstaltningen som følge af det retspolitiske forslag kan undtages statsstøtteforbuddet, jf. Art. 107, stk. 3, litra c.

## Kapitel 6 - Konklusion

Formålet med denne afhandling var at undersøge de årsager til at der på nuværende tidspunkt ikke eksisterer en oversvømmelsesforsikring på det danske forsikringsmarked, samt at undersøge mulighederne for at en sådan forsikring kan blive udbudt på det danske marked. Hvis en sådan forsikring ville kunne blive udbudt, vil der derved kunne yde en sikring for de mange danske ejendomshavere, der har udsigt til kontinuerlige omfattende tab, som følge af oversvømmelser, de næste 100 år.

Der blev derfor først foretaget en økonomisk analyse af det danske forsikringsmarked, sammen med en analyse af forsikringsselskabers udfordringer med informationsassymetri og risikoaversion. Her blev det konstateret oversvømmelsesforsikringer ville medføre så omfattende administrative omkostninger, som ville blive påført forsikringens pålæsningspræmie, og derved skabe en høj realpræmie. Dette blev ydermere konstateret at blive forværret af forsikringsselskabernes aktører, som blev påvist at handle diskretionært som følge af informationsassymetri og uforenelige målsætninger. Disse faktorer, sammenholdt med den i forvejen høje rene præmie, blev vurderet til at være en plausibel årsag til at markedet ikke kunne udbyde produktet til en pris hvorved en tilsvarende efterspørgsel ville eksistere. Denne argumentation blev illustreret grafisk, hvilket viste at udbud- og efterspørgselskurvens ligevægtspunkt, ikke længere kunne etableres, da udbudskurven ville starte over efterspørgselskurven.

Der blev efter den økonomiske analyse foretaget en integreret analyse, som havde til formål at undersøge om der fandtes udenlandske forsøg på at skabe de markedsforhold som er nødvendige for et udbud af oversvømmelsesforsikringer. Der blev i denne forbindelse fremhævet eksempler på sådanne forsøg, efterfulgt af nogle kritikpunkter der havde til hensigt at vurdere effektiviteten af de udenlandske modeller. Formålet med

denne vurdering var at sammenholde disse kritikpunkter med resultaterne fra den økonomiske analyse og dermed forsøge at besvare problemstillingens sidst punkt, hvorved det skulle vurderes om der kunne skabes en bedre model. Dette blev fremlagt som et forslag til en ny model, hvorved der kunne konstateres at være en række punkter, hvor denne model var en forbedring af de udenlandske, samtidig med at det kunne konkluderes at modellen ville sænke præmien for en oversvømmelsesforsikring, og ville metigerer de årsager der lå til grund for den risikoaverse adfærd fra forsikringsselskaberne og dermed skabe de markedsforhold der er nødvendige for et udbud af oversvømmelsesforsikringer.

Dette forslag blev efterfølgende i den juridiske analyse sammenfattet i en foranstaltning, som var omdrejningspunktet for analysen. Foranstaltningen bestod af en statsorganisation, som skulle varetage tre funktioner, informationsdannelse, risikovurdering og administration af pengetanken. Den juridiske analyse havde således til hensigt at konkludere om foranstaltningen kunne erklæres som statsstøtte, jf. Art. 107, stk. 1. Hvilket var tilfældet, hvorfor det skulle overvejes om foranstaltningen kunne undtages statsstøtteforbuddet. I den sidste integrerede analyse blev der derfor først overvejet, hvilken bestemmelse foranstaltningen med størst sandsynlighed kunne undtages efter. Dette blev konstateret at være art. 107, stk. 3, litra. C. Den integrerede analyse fremførte derfor en juridisk argumentation, hvorved særlig den økonomiske analyse blev anvendt som argumentationsgrundlag, sammenholdt med to af kommissionens dokumenter vedr. Støtteforanstaltninger anmeldt af henholdsvis Spanien og Danmark. Formålet med denne analyse var delvist at undersøge om foranstaltningen kunne undtages, og delvist at udlede, hvilke årsager der kunne være til at den ikke kunne undtages. Denne udledning af årsager blev efterfølgende anvendt i retspolitisk analyse, hvorfra det var hensigten at fremføre et eller flere retspolitiske anbefalinger.

Det blev som resultat af den integreret analyse først konstateret, at foranstaltningen ikke kunne undtages statsstøtteforbuddet, desto mindre en håndfuld problemer blev løst. Herunder særligt det manglende hensyn til kystsikringer, og den ubegrænsede statsgarantis uproportionalitet. Det blev derefter foreslået at implementere en kystsikringsfond, som skulle finansieres af dele forsikringsselskabernes modtaget præmier, for oversvømmelsesforsikringen, i de perioder hvor de faktiske tab som følge af oversvømmelser, var under statsorganisationens fremlagte forventede tab. Det blev derfor konkluderet at foranstaltningen, ved implementering af kystsikringsfonden, kunne undtages statsstøtteforbuddet, jf. Art. 107, stk. 3, litra c.

Dermed kan det samlet set konstateres, at foranstaltningen bør udformes som det fremgår i den sidste integrerede analyse, hvorved der vil blive skabt de markedsforhold som er nødvendige for et udbud af oversvømmelsesforsikringer, samtidig med at den vil fremstå som en forbedring sammenlignet med den udenlandske modeller og slutteligt kan den undtages statsstøtteforbuddet, jf. Art. 107, stk. 3, litra. C.

## Litteraturliste

### Bøger:

- Bacon, Kelyn. *European Union Law of State Aid* – 3rd edition. 1 impression, Oxford University Press, UK. 2017
- Hancher, L. Ottervanger, T. Piet, J.S. *EU State Aids* 5<sup>th</sup> edition Thomson Reuters, trading as Sweet & Maxwell. 2016
- Knudsen, C. (1997). *Økonomisk metodologi - bind 2 - 2. Udgave/1. opl. udg.* Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København
- Neergaard, U., & Nielsen, R. *EU-ret* (7. Udgave/1. oplag udg.). Karnov Group. København. 2016
- Poulsen, Sune T. *Statsstøtteren i EU – mellem ligebehandling og påvirkning af konkurrencen* 1. udg. 1. oplag Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København 2015
- Tvarnø, Christina D og Denta, Sarah Maria. *Få styr på metoden* 1 udg. 1. oplag. Ex tuto publishing A/S København. 2015.
- Tvarnø, Christina D. og Ruth Nielsen. *Retskilder og Retsteorier*. 5. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017

### Rapporter:

- Allen, M.R., O.P. Dube, W. Solecki, F. Aragón-Durand, W. Cramer, S. Humphreys, M. Kainuma, J. Kala, N. Mahowald, Y. Mulugetta, R. Perez, M. Wairiu, and K. Zickfeld, 2018: Framing and Context. In: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. In Press.
- Halsnæs, Kirsten. Larsen, Morten A. D. og Drenck, Karin L.. DTU ” Samfundsøkonomiske konsekvenser af oversvømmelser og investeringer i klimatilpasning - Udarbejdet af DTU for Miljøministeriet” 2022
- Halsnæs, K., Møller, P. L., Bay, L., Svenningsen, L. S., Dømgaard, M. L., & Larsen, M. A. D. (2020). Omkostninger ved kystoversvømmelse i Jyllinge Nordmark: Resultater fra spørgeskemaundersøgelse blandt beboere. Technical University of Denmark.
- IPCC, 2021: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.
- Region Midtjylland & SCALGO “Analyse: Risiko for oversvømmelse af ejendomme” post. 2017.

## **Retspraksis:**

*"Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke"* C-143/99 - 2001

*"AEM"* T-301/02 - 2009

*"Alitalia"* T-296/97 - 2000

*"Black Cabs"* C-518/13 - 2015

*"Bouygues"* C-399/10

*"Brandt Italia"* T-239/04 - 2007

*"Burgenland"* C-214/12 P - 2013

*"Comitato"* C-71/09 P - 2011

*"EDF"* T-156/04 - 2009

*"Forum 187 ASBL"* C-182/03 - 2006

*"Frankrig mod kommissionen"* C-241/94 - 1996

*"Gemo sagen"* C-126/01 - 2003

*"Holland Malt"* T-369/06 - 2009

*"Italien mod Kommissionen"* C-372/97 - 2004

*"Kommissionen mod Italien"* C-35/96 - 1998.

*"MOTOE"* 49/07 - 2008

*"Preussen Elektra"* C-379/98 - 2001

*"UFEX v. Kommissionen"* T-613/97 - 2000.

*"Phillip Morris"* 730/79 - 1980

*"Preussen Elektra"* C-379/98 - 2001

*"SFEI dommen"* C-39/94 - 1996

*"Spanien mod kommissionen"* C-409/00 - 2003

*"Stardust Marine"* C-482/99 - 2002

T-136/05 - 2007

*"Wolfgang Heiser"* C-172/03 - 2005



### **Kommissionens praksis:**

"*Dansk Terror-foranstaltning*" Kommissionens brev om godkendelse af den danske foranstaltning. N 637/2009

"*Spansk TV*" Kommissionens afgørelse 2016/2395

"*Transport af irske husdyr*" 2000/625/EC

### **Artikler**

- Jaffee, M. Dwight, Russell, Thomas "*The Journal of Risk and Insurance, Vol. 64, No. 2, Symposium on Financial Risk Management in Insurance Firms (Jun., 1997), pp. 205-230*"
- Machlup, Fritz. "*1955 - artikel, Imre Lakatos*" 1970
- Nguyen, Tristan. "*Insurability of Catastrophe Risks and Government Participation in Insurance Solutions*" Background Paper prepared for the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013.

### **Fra hjemmesider:**

- Bonner, Marianne, The balance, small business "*How insurers perform a risk assessment*". 2021
- Cambell Solberg Associates Insurance Bookers "*How companies calculate flood insurance premiums*" 2014
- Cooperate finance institute "*Insurance Underwriter: Analyzes and assesses the risks in providing insurance to individuals and establishes the pricing for insurance premium*"
- Cooperate finance institute "*Law of Large Numbers: A theorem that describes the result of repeating the same experiment a large number of times*"
- Dansk Rejseforsikring "Om os" 2022.
- Farlex Financial Dictionary "*Insurance Risk*"
- FEMA "*Calculation of Flood Insurance?*" 2020
- GIO insurance "*How is the cost of Home Insurance (my premium) calculated?*"
- Golden, Sam. Growth quarter "*Why it's almost impossible to insure these 5 emerging technologies*" 2020
- Klimatilpasning "Kystsikring i Jyllinge Nordmark indviet" 2021
- Tryg "Om os – Mød forretningen" 2022
- Wilkinson, Claire. Insurance information Institute "*Catastrophe modeling: A vital tool in the risk management box*" 2008
- World finance "*correlated risk - correlated risk from natural disasters*" 2010

Student nr. 120380

Cand. Merc Jur - Master's Thesis (CJURO1044E) - Contract no: 24227