



Justis- og  
beredskapsdepartementet  
*Sendes elektronisk*

Dato: 29.08.19  
Vår ref.: 19-364  
Deres ref.: 19/1386 - SCH

## **Høring – NOU 2019: 4 Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool**

### **1. Innledning**

Det vises til høringsbrev av 19.03.19 der NOU 2019: 4 Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool sendes på høring.

Finans Norge mener at utvalgets forslag bør legges til side som følge av at sentrale forslag fra flertallet inneholder vesentlige feil og at det mangler vurdering av konsekvensene. Det bør heller ikke gjøres større endringer i naturskadeforsikringsordningen før det er vurdert nærmere hvordan ordningen kan bidra i forhold til klimarisiko og forebygging.

### **2. Finans Norges hovedsynspunkter**

- Dagens naturskadeforsikringsordning har fungert godt for kundene i snart 40 år. Ordningen er effektiv, rimelig og godt fungerende. Den gir en godt integrert dekning som gjør at ting som er forsikret mot brannskade også er forsikret mot naturskade.
- Flertallets forslag til ny ordning med oppbygging av nytt felles fond og skjev utlikningsordning, bygger på en feilaktig antakelse om at det eksisterer stor reell naturskadepool i forsikringsselskapene.
- Det må skilles mellom formell og reell naturskadepool ved at det tas hensyn til reelle kostnader både ved statusberegning og i en fremtidig modell for ordningen. Utredninger Finans Norge har innhentet viser at reell naturskadepool i forsikringsselskapene er langt fra det utvalget har lagt til grunn.
- Utvalgets flertall foreslår omfattende strukturelle endringer i ordningen uten at behovet for og konsekvensene av endringene er vurdert, se Utredningsinstruksen pkt. 2-2. Finans Norge mener at forslagene har en konkurransevridende effekt som

følge av at selskap med formell naturskadekapital i realiteten vil subsidiere konkurrenter uten slik formell kapital.

- Forutsetningene og tidsperspektivet for oppbygging av et nytt fond er ikke realistiske og mangler sammenheng med foreslått premiesetting basert på risikorett premie. Umiddelbare effekter for egenkapital og solvenskapital er ikke utredet av utvalget.
- Naturskadeforsikringsordningen må gjennomgås for å finne en innretning på ordningen som bedre bidrar til skadeforebygging og håndtering av fremtidige klimautfordringer, jf. NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi.
- Flere av utvalgets forslag knyttet til økt åpenhet, bedret grunnlag for premiesetting, ekstern styrerepresentasjon mv. kan gjennomføres raskt og langt på vei innenfor gjeldende regelverk. Flertallets forslag om vetorett for kunderepresentantene i styret vil derimot ikke bidra til trygge og forutberegnelige rammer rundt ordningen.
- Finans Norge tiltrer mindretallets oppfatning som fremkommer i utredningens kapittel 15.

### 3. Feil premisser og mangler ved utredningen

#### 3.1 Generelt

Finans Norge mener i motsetning til flertallet at:

1. Det ikke kan dokumenteres at premieinntektene i naturskadeforsikringsordningen har vært større enn nødvendig når alle inntekter og kostnader tas i betraktning.
2. Det ikke er grunnlag for å mene at det har vært betydelige konkurransefordeler for de etablerte selskapene som har hatt avsatt naturskadekapital.

Flertallets premisser om premieinntektenes størrelse og konkurransefordeler er ikke utredet nærmere eller tilstrekkelig faktavurdert, se Utredningsinstruksen pkt. 2-2. Finans Norge mener dette er en vesentlig mangel ved utredningen fordi begge premisser er feil. For å kunne vise dette har medlemmer i Finans Norge innhentet to uavhengige rapporter fra PwC og Vista Analyse etter avgivelse av utredningen. Begge rapporter følger vedlagt. Nedenfor gjennomgås rapportenes konklusjoner i forhold til hver enkelt av flertallets premisser.

#### 3.2 Størrelsen på premieinntektene i naturskadeforsikringsordningen over tid

Utvalgets flertall legger i utredningen til grunn at opparbeidet naturskadekapital i forsikringsforetakene er 8,5 mrd. kroner. Flertallet har da ikke tatt hensyn til at forsikringsforetakene har hatt vesentlige kostnader som ikke er regnet med i den formelle naturskadekapitalen. Den *reelle* naturskadekapitalen må beregnes for å avdekke om og evt. i hvilken grad det foreligger en opparbeidet naturskadekapital og hvilken lønnsomhet det har vært i ordningen.

Mindretallet har i sin dissens avsnitt 15.12.3, pekt på at flertallets premiss om opparbeidet naturskadekapital er feil, og at om man tar hensyn til hele kostnadsgrunnlaget vil den reelle naturskadekapitalen i sum utgjøre om lag 130 mill. kroner.

Vista Analyse har i rapport 2019/17 gjennomgått Finans Norges beregninger i utredningen. Vista Analyse konkluderer i sin rapport s. 7 på følgende måte:

«Vi har gjennomgått Finans Norges beregning til utvalget, og finner at med organisasjonens forutsetning om dekning av kapitalkrav (og våre forutsetninger for øvrig) er reell naturskadekapital negativ og anslått til -2,3 mrd. kroner. Hvis vi legger til grunn flertallets forutsetning om dekning av kapitalkrav, er reell naturskadekapital positiv med en forventning på 3,3 mrd. kroner, og den kan være så lav som 0,2 mrd. Disse størrelsen er betydelig lavere enn tallene som fremkom i utvalget.»

Når det gjelder forutsetningene mindretallet gjorde i sine beregninger inntatt i utredningen avsnitt 15.12 så er disse etterprøvd av PwC i vedlagte rapport av 12.04.19 «Beregning av reell naturskadekapital. Vurdering av Finans Norges beregning av reell naturskadekapital i NOU 2019: 4 kapittel 15.12.4». På side 8 i rapporten konkluderer PwC med at «Finans Norges beregning plasserer seg innenfor det vi anslår som et rimelig utfallsrom».

Også ved å sammenligne historisk skadeprosent for egen regning i naturskadeordningen (erstatninger utgjør om lag 62 pst. av premiene i perioden 1980-2017) med andre vesentlige forsikringsprodukter, ser vi at skadeprosenten for naturskadeordningen ikke har vært urimelig. Dette underbygges ytterligere når man sammenligner mot skadeprosenten for reassurandører (35 pst. i perioden 1980--2017) som har vært med i ordningen, samt når man tar i betraktning at naturskaderisiko innebærer høy risiko for storskader.

Dagens avsetning til naturskadekapital i selskapene består ikke av oppbygd fortjeneste, men er et resultat av krav i forskrift om resultatføring basert kun på delvis kostnadsføring i ordningen. Dersom man ser på premie og kostnader knyttet til ordningen de siste 10 år vil man se en negativ utvikling både for selskaper som har vært med i ordningen og nyetablerte selskaper.

Finans Norge mener at dette viser at det ikke kan konkluderes, slik flertallet i utredningen gjør, med at de samlede premieinntektene i naturskadeforsikringsordningen har vært større enn nødvendig. Dermed faller også grunnlaget for de omfattende endringsforslagene bort.

Flertallet legger opp til at naturskadepremien skal være risikorett. Det vil si at premien skal fastsettes slik at den etter forventningene ikke genererer et overskudd. Samtidig legger flertallet til grunn at skal det være mulig å bygge opp en kapitalbase i det nye felles fondet på 4 mrd. kroner i løpet av en avgrenset periode. Overskuddet til oppbygging av et slikt fond

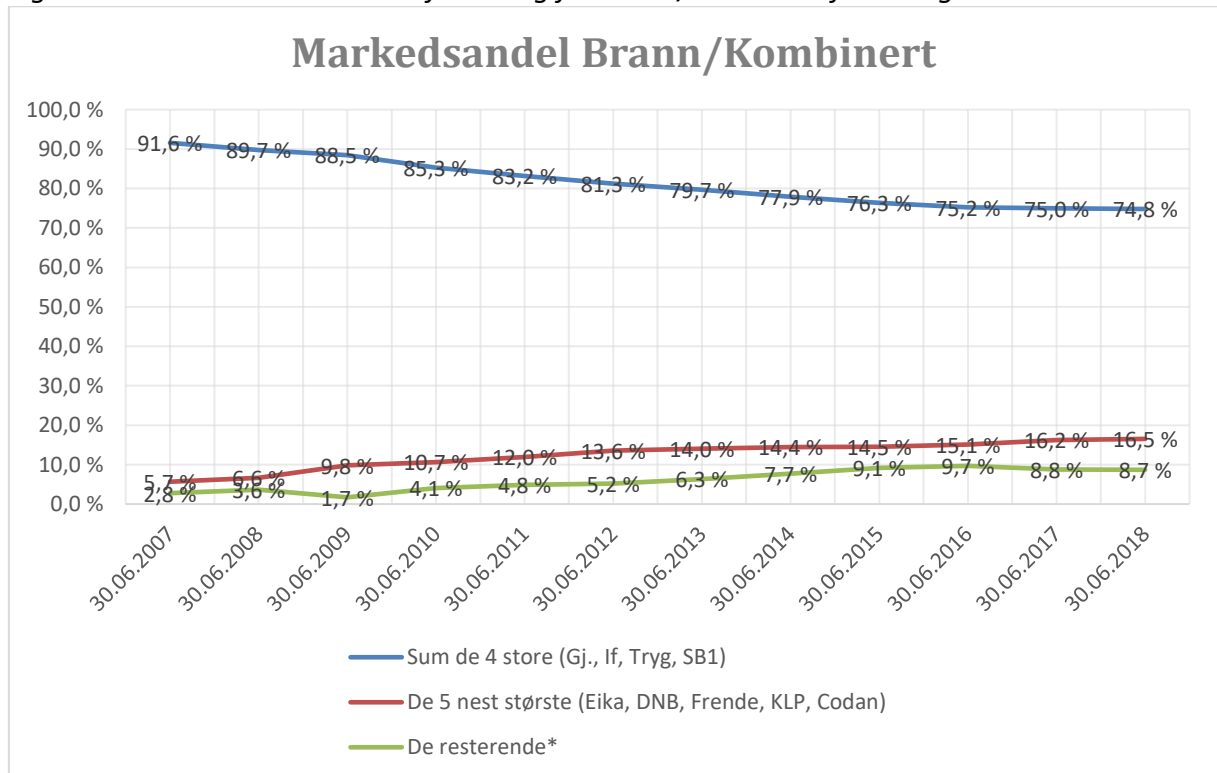
vil dermed ikke kunne hentes fra en riktig fastsatt premie. Flertallet foreslår i stedet at selskaper med eksisterende formell naturskadekapital skal dekke sin del av et årlig underskudd ved å trekke på den formelle naturskadekapitalen. Selskap uten slik kapital skal få dekket underskudd gjennom fondet. Man etablerer dermed et system som over tid vil overføre kapital fra selskaper med formell naturskadekapital, til poolen. Dette skal gjelde inntil poolen har en kapital på 4 mrd. kroner.

Utvalget har heller ikke utredet umiddelbare regnskapsmessige og solvensmessige konsekvenser for selskapene, se Utredningsinstruksen pkt. 2-1 nr. 4 og 2-2. Ved å legge til grunn at måling av både regnskapsmessige og solvensmessige forpliktelser skal baseres på markedsmessige verdier, mener vi at selskap med positiv formell naturskadekapital kan risikere umiddelbare tap av egenkapital og solvenskapital som kan tilsvare nåverdi av fremtidig fondsoppbygging med tillegg for risikomargin.

### 3.3 Konkurransfordeler for selskaper med avsatt naturskadekapital?

Utviklingen av markedsandeler på skadeforsikringsmarkedet viser at det har vært sterk konkurranse i markedet, se fig. 3.1 nedenfor.

Fig. 3.1: Markedsandeler i skadeforsikring for brann/kombinert forsikring



Kilde: Finans Norge - markedsandel på selskaper som er medlem

I tabellen omfatter «øvrige selskaper» flere nye skadeforsikringselskaper etablert de senere år. De fire største selskapene har redusert sin markedsandel fra 91,6 til 74,8 prosent fra 2007 til 2018 når det gjelder brannforsikring. Markedsutviklingen alene gir derfor ikke noe svar på et spørsmål om de etablerte foretakene med avsatt naturskadekapital har hatt noen konkurransefordel.

Flertallets premiss medfører at man i den nye ordningen etablerer en kostnadmessig skjevhet mellom forsikringselskapene som det ikke er konkurransemessig grunnlag for. Det nye fondet skal bygges opp ved overskudd og ved at selskaper med naturskadekapital ikke belaster fondet ved underskudd mellom erstatningskostnader og premieinntekter. På denne måten skaper man i stedet en konkurransevridding der foretak uten naturskadekapital slipper å bidra til oppbygging av det nye fondet, men samtidig får dekning av underskudd fra fondet fra første dag. Vista Analyse konkluderer i sin rapport på s. 54 på følgende måte:

«Beregningen av markedsandelene viser at det er fire selskaper som er en god del større enn resterende bedrifter, og det er en viss konsentrasjon i markedet. Likevel er ingen av de fire store i nærheten av en markedsandel som Konkurransetilsynet mener tydelig viser at det foreligger markedsdominans, altså en markedsandel på 50 prosent.»

Premieeffekten for kundene i de selskapene som har kapital som de må trekke på ved underskudd fremkommer ikke i utredningen. Flertallet har ikke gjort noen beregninger for denne effekten. Finansieringen av den nye ordningen ville uten trekk i kapitalen hos enkelte av aktørene medført høyere premie for kundene i alle selskaper sammenlignet med dagens ordning.

#### **4. Behov for skadeforebygging og utredning for å møte klimautfordringene**

Klimarisikoen gir utfordringer med hensyn til skadeforebygging og i forhold til naturskadeforsikringsordningen i fremtiden.

Klimarisikoutvalget la i NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi (s. 128 flg.) til grunn at:

«Tilgangen til forsikring er et viktig samfunnshensyn som kan gjøre det nødvendig for myndighetene etter hvert å se nærmere på sider av reguleringen av naturskadeforsikringsmarkedet, og hvilke insentiver til forebygging man har. ... Naturskadeforsikringsordningen sikrer bred tilgang til forsikring mot naturskade, men kan gi manglende insentiver til skadeforebygging. ... I lys av klimaendringene bør myndighetene vurdere om det er behov for en helhetlig gjennomgang av naturskadeforsikringsordningen, herunder om prinsippet om lik premiesats uavhengig av risiko for naturskade bør revurderes for å gi sterkere insentiver til å investere i skadeforebyggende tiltak.»

I revidert nasjonalbudsjett 2019 s. 59 viser regjeringen til Klimarisikoutvalget og skriver:  
«Naturskadeforsikringsordningen sikrer bred tilgang til forsikring mot naturskade, men kan gi manglende insentiver til skadeforebygging for forsikringskundene og i kommunenes arealplanlegging. Utvalget mener derfor at en bør se på sammenhengen mellom insentiver og forebygging ... [Regjeringen, vår presisering] vil vurdere om kryssende hensyn tilsier en slik gjennomgang av naturskadeforsikringsordningen som utvalget foreslår.»

Dette er langt på vei i tråd med det Finans Norge ba om i høringen av Klimarisikoutvalgets rapport, og vi ser positivt på at Regjeringen nå uttrykker åpenhet for å følge opp dette og også utrede denne svært viktige siden av naturskadeforsikringsordningen.

Finans Norge mener at det vil være lite hensiktsmessig og kostnadseffektivt å gjøre slike endringer i naturskadeforsikringsordningen som flertallet foreslår, før man har gjort den vurderingen som Klimarisikoutvalget mener bør gjøres. Prinsippet om lik premiesats for forsikringskundene har til nå vært det dominerende grunnelement i naturskadeforsikringsordningen. Eventuell endring i dette grunnelementet vil gjøre at sentrale deler av ordningen vil måtte vurderes på nytt. Dersom man allerede har vedtatt og startet opp oppbygging av et felles fond og en endret ordning basert på flertallets forslag, vil det kunne være vanskelig å gå tilbake på dette dersom klimarisiko og skadeforebygging skulle tilsi en annen ordning.

Flertallets forslag er ikke med på å løse den utfordringen som Klimarisikoutvalget peker på. Mulighetene for skadeforebygging vil være av stor betydning for fremtidens skadeforsikringsmarked som sådan og for samfunnet. Også naturskadeforsikringsordningen må ta sitt ansvar og bidra til hvordan samfunnet skal møte klimarisikoen. Dette betyr at skadeforebygging må få en klar betydning for hvilken utforming og oppbygging ordningen gis. Det er derfor av stor betydning at man ikke går inn på løsninger som vil lukke muligheter for fremtidig skadeforebygging uten at dette er vurdert nøye.

Vista Analyse konkludere med at flertallets konklusjon vil kunne bidra til det motsatte. På s. 56 i sin rapport skriver Vista analyse:

«Det er langt mer naturlig å tenke seg at differensiering av premiene går hånd i hånd med å tillate konkurranse mellom selskapene om premier og vilkår. Det vil i tilfelle gi en mindre rolle, og i ytterste konsekvens ingen rolle, for poolen som sådan. Det er vanskelig å se det annerledes enn at Naturskadeutvalgets forslag om å styrke poolens rolle gjennom å samle kapital der, går i motsatt retning av hva som er nødvendig hvis en vil differensiere premiene.»

Det viktigste er at man har virkemidler og insentiver for skadeforebygging tilgjengelig. I forhold til skadeforebygging vil premiesettingen kunne være et av flere mulige tiltak. Modellen som flertallet foreslår vil kunne gjøre det vanskeligere å finne gode fremtidige løsninger for dette.

## 5. Andre forhold

Finans Norge støtter mindretallets dissens i utredningens kapittel 15. Regelverket er 40 år gammelt og har behov for en modernisering i form av en tilpasning i forhold til hvordan forhold i ordningen i dag praktiseres.

Mindretallet stiller seg bak utvalgets forslag knyttet til for eksempel tiltak for større åpenhet, ekstern representasjon i styret, faglig godt grunnlag for risikoriktig prising og justering av oppsettet for reassuranse. Finans Norge mener at det er fornuftig og riktig at ordningen styrkes med mer detaljerte føringer for premiefastsettelse. Dette vil effektivt kunne bidra til mer transparens og økt åpenhet i ordningen. Videre er forslaget om utvidet styresammensetning ved ekstern representasjon godt for at styret skal ha et bredt faglig grunnlag for sine avgjørelser. En justering av oppsettet for reassuranse i ordningen kan også bidra til økt åpenhet og transparens. Dette er forhold som kan gjennomføres raskt og langt på vei innenfor gjeldende regelverk, og som sånn sett kan gjennomføres uavhengig av de øvrige forslagene i utredningen.

Finans Norge vil trekke frem at det ikke er behov for å gi representantene for forsikringskundene i styret «vetorett» slik det gjøres i forslag til ny forskrift om Norsk Naturskadepool § 2-3 siste ledd. Forsikringskundernes interesser vil være godt ivaretatt gjennom utnevning av de særskilte styrerepresentantene og utfyllende regler om risikoriktig prising. En slik vetorett vil kunne lamme styrets arbeid på en uheldig måte ved at styret på forhold av kritisk betydning for naturskadeforsikringsordningens virke, vil måtte avvente avklaring fra Finanstilsynet om man ikke kommer til enighet.

Med vennlig hilsen

**Finans Norge**

Idar Kreutzer  
Administrerende direktør

Hege Hodnesdal  
Direktør

Vedlegg:

- PwC: Beregning av reell naturskadekapital. Vurdering av reell naturskadekapital i NOU 2019: 4 kapittel 15.12.4
- Vista Analyse: Naturskedeforsikringsordningen – lønnsomhet og konkurranse. Anslag for selskapenes lønnsomhet i ordningen