

# Kvittering på innsendt svar på Høring - ny naturskadeforsikringslov mv.

**Saksnummer:** 24/3591

**Sak:** Høring - ny naturskadeforsikringslov mv.

**Levert:** 22.09.2024 13:10

**Svarstype:** Med merknader

**Jeg svarte som:** Bruker- og interesseorganisasjon

**Avsender:** Den Norske Aktuarforening

**Kontaktperson:** Mats Sollie

**Kontakt e-post:** mats.sollie@aksio.no

---

Fra

Til

Den Norske Aktuarforening Justis- og beredskapsdepartementet

## Høringssvar - Ny naturskadeforsikringslov mv.

Den Norske Aktuarforening viser til høringsnotat av 24.06.2024 om ny naturskadeforsikringslov og ønsker å avgi en høringsuttalelse.

- Den Norske Aktuarforening støtter i prinsippet departementets forslag til å lovfeste regler om relokalisering av andre bygninger enn bolighus og fritidshus, som i dag følger av forskrift.
- Den Norske Aktuarforening støtter departementets forslag til å lovfeste prinsippet om en solidarisk og lik premiefastsettelse for forsikringskunder i hele landet.
- Den Norske Aktuarforening støtter forslaget om å endre egenandelen til 13 000 kroner.
- Den Norske Aktuarforening støtter i prinsippet en økning av ansvarsgrensen.
- Den Norske Aktuarforening støtter departementets forslag til at Norsk naturskadepool underlegges Finanstilsynets tilsyn, og at risikostyringsforskriften og IKT-forskriften skal gjelde for poolen.
- Den Norske Aktuarforening støtter ikke departementets forslag til at også avkastningen av naturskadekapitalen i forsikringsselskapene skal tillegges naturskadekapitalen slik forslaget nå er fremsatt.

Vi vil i det påfølgende belyse nærmere punktene over som Den Norske Aktuarforening mener er relevante.

### **Lovfeste regler om relokalisering av andre bygninger enn bolighus og fritidshus**

Den Norske Aktuarforening støtter i prinsippet departementets forslag til å lovfeste regler om relokalisering av andre bygninger enn bolighus og fritidshus, som i dag følger av forskrift. Aktuarforeningen vil dog påpeke det problematiske i at forsikringsselskapet ikke har klagerett over avslag på søknad om tillatelse til

reparasjon eller gjenoppbygging.

Bestemmelsen omfatter i dag kun bolig og fritidshus, men etter det nye forslaget vil det gjelde generelt. Utvidelsen av bestemmelsen vil innebære at den også vil omfatte eiendommer i offentlig eie, for eksempel kommunale bygg. Kommunen forvalter regelverket i plan- og bygningsloven og kan dermed nekte seg selv rett til reparasjon og gjenoppbygging for så å velte hele regningen for gjenoppbygging over på naturskadeordningen og i den sammenheng synes det urimelig å fjerne enhver klagerett. Foreningen vil derfor foreslå at forsikrings-selskapet ikke mister sin klagerett hvis bygningen ikke er en bolig eller et fritidshus.

Aktuarforeningen vil videre påpeke at denne utvidelsen av ordningen kan føre til en økt utgift til naturskadeordningen hvis større næringsbygg, skoler eller sykehus skal relokaliseres og de økonomiske konsekvensene av dette bør utredes nærmere. Foreningen anser videre det som svært urimelig at selskapene skal bære et evigvarende ansvar for vedlikehold og ettersyn. Dette ansvaret gjør at sikring sjelden blir brukt. Et slikt ansvar bør tidsbegrenses og belastes naturskadepoolen som all annen kostnad ved naturskade. Skulle regelen stå seg er det rimelig å anta at raten må økes som følge av hyppigere reallokering og kostnader forbundet med et evig ansvar.

### **Lovfeste prinsippet om en solidarisk og lik premiefastsettelse**

Den Norske Aktuarforening støtter departementets forslag til å lovfeste prinsippet om en solidarisk og lik premiefastsettelse for forsikringskunder i hele landet.

Aktuarforeningen slutter seg til departements syn på finansiering av forebyggende tiltak og viser spesielt til Professor Bulls uttalelse på side 32.

Naturskadeforsikringsordningen er og skal fortsatt være en forsikringsordning og premien som betales skal være i forhold til naturskaderisiko. Å finansiere diverse skadeforebyggende tiltak er ikke noe som skal belastes kundene. Ordningen vil i så fall få karakter av en skatt heller enn en forsikringsordning hvilket vil undergrave ordningens legitimitet.

### **Økning av egenandelene og beløpsgrensen for forsikrings-selskapenes samlede ansvar ved en enkelt naturkatastrofe**

Aktuarforeningen støtter forslaget om å endre egenandelen til 13 000 kroner.

Aktuarforeningen vil ikke anbefale en løsning der egenandelen er indeksregulert ut fra G 1. januar i skadeåret. Det vil innebære at det er 11 mulige egenandeler i bruk samtidig siden en naturskade kan gjøres opp med inntil ti års forsinkelse hvilket vil gi en praktisk utfordring i oppgjørsapparatet. Aktuarforeningen er enig med Departementet i at egenandelen ikke skal differensieres. Ulike egenandeler vil naturlig føre til krav om differensiert premie som igjen vil undergrave solidaritetsprinsippet. Det vises til kommentarene fra Bull og Nesdam på side 14 i høringsdokumentet.

Den Norske Aktuarforening støtter departementets forslag til å øke egenandelene i naturskadeforsikringsordningen i tråd med konsumprisindeksen, Når det gjelder selve ansvarsgrensen for en enkelt naturkatastrofe - i dag 16 milliarder kroner - så savner aktuarforeningen en forankring av dette beløpet i en konkret risikoberegning.

Aktuarforeningen støtter i prinsippet en økning av ansvarsgrensen. Det vil være svært utfordrende å administrere utbetalinger til skadelidte i en situasjon der ansvarsgrensen er overskredet, og grensen bør derfor være så høy at det er meget liten sannsynlighet for at grensen overskrides. Imidlertid vil Aktuarforeningen påpeke at en økning fra 16 til 30 milliarder vil kunne medføre en betydelig økning i behovet

for og kostnadene ved reassuranse. Foreningen vil derfor anbefale at en økning fases inn over en periode på flere år for å sikre en smidig overgang. For eksempel kan grensen heves med 3,5 milliarder per år under en fireårsperiode.

Aktuarforeningen savner en nærmere analyse av konsekvensene av økning av ansvarsgrensen og en mekanisme som kan justere grensen mer sømløst.

### **Anvendelse av avkastningen av naturskadekapitalen i forsikringsselskapene**

Den Norske Aktuarforening støtter ikke departementets forslag til at også avkastningen av naturskadekapitalen i forsikringsselskapene skal tillegges naturskadekapitalen slik forslaget nå er fremsatt. Aktuarforeningen er ikke prinsipielt uenig i at naturskadekapitalen skal tilføres en avkastning, men mener at det er svært mange uklarheter ved forslaget slik det fremstår nå både ved beregningsgrunnlaget, beregningen av avkastning og kostnader og skattemessige konsekvenser som må utredes nærmere.

Aktuarforeningen vil påpeke at forslaget er en stor endring som bryter med etablert praksis siden ordningens start og det hadde derfor vært ønskelig at saken ble ytterligere belyst gjennom en konsekvensutredning.

Hovedargumentet til departementet er at avkastningen fra naturskadekapitalen "tradisjonelt" er regnet som en kompensasjon for selskapenes administrasjonskostnader. Fra og med 2025 fremgår det av naturskadeforskriften § 38 at medlemmenes (forsikringsselskapenes) administrasjonskostnader for hver enkelt skadeårgang skal kompenseres med 0,005 promille av medlemmets samlede brannforsikringssummer per 1. juli i skadeåret. Begrunnelsen er da at denne kompensasjonen erstatter den "implisitte" kompensasjonen fra finansavkastningen. Det er altså tre størrelser som sammenlignes:

1. avkastning av akkumulert naturskadekapital
2. Den sjablongmessige kompensasjonen fastsatt i naturskadeforskriften
3. Selskapenes faktiske administrasjonskostnader

Argumentet bygger på at 1, 2 og 3 er sammenlignbare størrelser.

Aktuarforeningen kan ikke se at dette er underbygget av noen kvantitative beregninger. Faktum er at faktoren 0,005 promille i naturskadeforskriften § 38 savner enhver begrunnelse.

I NOU 2019:4 avsnitt 8.4.2 drøftes problemstillingen nærmere, og utvalget kommer da til at selskapenes administrasjonskostnader kan settes til 0,01 promille (av forsikringssummen) altså det dobbelte av den faktiske satsen i forskriften. Denne satsen er igjen den laveste av flere alternativer diskutert av utvalget. En mulig årsak til at satsen ble halvert i naturskadeforskriften i forhold til utvalgets beregninger kan være at forutsetningene ved forskriftens tilblivelse fremdeles var at avkastningen av naturskadekapitalen skulle tilfalle selskapene. Et tilleggsmoment er at de forskjellige selskapene står svært ulikt ift. Naturskadekapital og ulike regler slår dermed svært ulikt mellom selskapene. I praksis medfører dagens ordning at selskapene med liten eller ingen kapital i stor grad må finansiere kapitalkostnader og administrasjonskostnader selv.

Den samlede kompensasjonen til bransjen ut fra ny forskrift blir dermed 129 millioner (2023-tall) mens utvalgets anslag for faktisk kostnad er det dobbelte (258

millioner).

Selve beregningen av «naturskadekapital» i selskapene bygger på en svært forenklet forståelse av hvordan forsikring fungerer, der det bare tas hensyn til en snever kontantstrøm knyttet direkte til naturskedeforsikring. Ifølge logikken i denne beregningen er det ingen kostnader forbundet med å tegne forsikring med mindre dette resulterer i en skade, og reassuranse er en ren utgift som dermed burde minimeres. Dette ignorerer det faktum at forsikringselskaper er pålagt solvenskrav og disse påvirkes av hvilken risiko selskapet påtar seg og at det er en avveining mellom kapitalkostnad og reassuranse.

Solvenskravet uttrykkes gjerne som en brøk, med tilgjengelig kapital i telleren og kapitalkrav (SCR) i nevneren. Kapitalkravet avhenger av den risiko selskapet har påtatt seg, driverne er typisk forsikringsrisiko og markedsrisiko. For å oppnå en viss solvensgrad, kan man da enten øke telleren ved å tilføre mer kapital til selskapet (egenkapital, ansvarlige lån etc.) eller minske nevneren. Det er tre hovedmekanismer for å minske kapitalkravet:

1. Selskapet kan påta seg mindre brutto forsikringsrisiko altså tegne mindre forsikring
2. Selskapet kan minske sin markedsrisiko, f.eks. ved å ha alle aktiva i sikre rentepapirer
3. Selskapet kan minke sin netto forsikringsrisiko ved å tegne mer reassuranse.

Selskapet vil i praksis søke å optimere forholdet mellom reassuranse og kapitalkostnad. Lav egenregning (høy grad av gjenforsikring) vil gi lavere risiko og dermed lavere kapitalkostnad, men vil koste mer i form av økt reassuransepremie. Høy egenregning gir tilsvarende lave reassuransekostnader, men høyere kapitalkostnader.

I beregningen av den formelle naturskadekapitalen tas det fullt ut hensyn til kostnader ved kjøp av reassuranse, mens kapitalkostnader ignoreres. I gjennomsnitt vil reassuranse være en utgift og dermed burde man ha svært høy egenregning hvis man bare ser på begningen av naturskadekapital. Det vil imidlertid gi de deltagende selskapene en høy kapitalkostnad fordi dette driver opp solvenskravet i selskapene, men den utgiften hensyntas ikke i beregningen av naturskadekapital. Selskapene kan også selv tegne ytterligere reassuranse for naturskade for å få ned risikoen (hvilket også gjøres i praksis), men heller ikke dette reflekteres i beregningen av formell naturskadekapital.

Siden det ikke er tatt hensyn til selskapenes historiske kapitalkostnader i beregningen av den formelle naturskadekapitalen, så blir det også helt urimelig at denne kunstige størrelsen skal danne grunnlaget for en sjablongmessig beregning av avkastning. Naturlig nok har de historiske kapitalkostnadene vært høyest for de selskaper som har deltatt i ordningen med betydelig markedsandel siden starten. Tilsvarende har selskaper med liten eller ingen naturskadekapital også hatt kapitalkostnader. Disse har blitt dekket over driften.

En forsøksvis beregning av effekt av kapitalkostnader (og andre kostnader ikke hensyntatt i beregningen av naturskadekapitalen) er foretatt i NOU 2019:4 side 114-119). Det er ikke opplagt hvilken kapitalkostnad som skal legges til grunn historisk siden Solvens 2 først trådte i kraft i 2016, men det er åpenbart at deltagende selskaper, og spesielt de med stor historisk markedsandel, har hatt betydelige kapitalkostnader knyttet til ordningen som ikke tas hensyn til i den nåværende

beregningen av formell naturskadepkapital. Utgangspunktet for en eventuell beregning av kapitalavkastning må da være en realistisk beregning av overskuddskapital og ikke den forenklete beregningen som benyttes i dag.

Departementet foreslår at avkastningen fra Naturskadepkapitalen skal tilføres naturskadepkapitalen og ikke som i dag inngå som en del av selskapenes finansinntekter. Det er uklart hvordan departementet ser for seg at dette skal gjøres i praksis. Å skille ut en egen investeringsportefølje med verdi tilsvarende den nominelle naturskadepkapitalen vil være en svært inngripende endring. Dette vil kreve etablering av en egen juridisk struktur («ring fenced fund»), eget investeringsmandat, porteføljevaltning og oppfølging etc.

Å kreve dette bare hvis naturskadepkapitalen overstiger en viss størrelse vil være en klar forskjellsbehandling av ulike selskaper og enhver avgrensning vil nødvendigvis være noe tilfeldig. Alle merkostnader knyttet til en slik struktur måtte komme til fratrukk i avkastningen. Det vil heller ikke være praktisk mulig å pålegge utenlandske aktører en slik struktur. I en slik situasjon vil selskapet også ha meget svake incentiver for å ta risiko siden selskapet ikke kan nyttiggjøre seg av avkastningen.

Det vil være mer rimelig, og mye enklere å følge opp, hvis kapitalen ble tilført en viss sjablongmessig risikofri rente, f.eks. basert på Norges Banks styringsrente eller Nibor. Beregningene vil da også være enkle å kontrollere for Norsk Naturskadepool og det er ingen grunn til å begrense bestemmelsen til å gjelde selskaper med fond over en viss størrelse.

Aktuarforeningen vil videre påpeke at det må være finansavkastning etter skatt (p.t. 25%) som i så fall skal tilføres naturskadepkapitalen. En overføring av finansavkastning fra egenkapital til naturskadepkapital har ingen skattemessig konsekvens ettersom overføringen ikke påvirker resultatregnskapet. En overføring av avkastning uten fratrukk for skatt ville innebære at selskapet må øke naturskadepkapitalen med skattedelen av avkastningen selv om skattedelen ikke beholdes av selskapet.

I sum mener Aktuarforeningen at de finansielle konsekvenser av forslaget må utredes nærmere for å fastslå en realistisk størrelse på naturskadepkapitalen, en realistisk beregning av selskapenes kostnader samt at beregningen av avkastning må ta hensyn til skatt. Det er også uklart hvordan naturskadepkapitalen i de enkelte selskaper skal fungere etter at overgangsperioden er over og alle selskaper kan nyttiggjøre seg av det sentrale fondet. I prinsippet vil naturskadepkapitalen i det enkelte selskaper da vokse konstant med finansavkastningen uten at den noensinne vil komme til anvendelse.

Det nærmeste vi kommer en begrunnelse for dette er uttalelsen fra departementet om at "det ikke (er) utenkelig at naturskadepkapitalen i selskapene kan komme godt med når omfanget av naturskader forventes å øke pga. klimaendringer". Dermed ser man bort fra at selskapene er underlagt solvenskrav som skal fange opp denne type risiko og det er ikke rimelig å legge på ytterligere kapitalkrav uten noen kvantitativ begrunnelse i tillegg til vanlige solvenskrav.

Aktuarforeningen er enig i at premien skal fastsettes på bakgrunn av en aktuariell beregning og at den skal fastsettes som en risikorett premie-rate.

Trond Killi

Leder

Den Norske Aktuarforening

**Alle svar må gjennom en manuell godkjenning før de blir synlige på regjeringen.no.**